

Experiencias, prácticas y representaciones de participación ciudadana

Una aproximación al campo de la participación ciudadana del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a partir del análisis del proceso de implementación de una política participativa.

Autor:
Verón, Natalia

Tutor:
Boivin, Mauricio

2004

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Licenciatura de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en Ciencias Antropológicas.

Grado

FA	FILOSOFÍA Y LETRAS
N	815303
L	15 NOV 2004
Agr.	ENTRADA

Universidad de Buenos Aires

Facultad de Filosofía y Letras

Departamento de Ciencias Antropológicas

TESIS 11-2-6

Experiencias, prácticas y representaciones de *Participación Ciudadana*: Una aproximación al campo de la *Participación Ciudadana* del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a partir del análisis del proceso de implementación de una política participativa.

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
Dirección de Bibliotecas

Natalia Verón

D.N.I: 26. 873.638

Director: Mauricio Boivin

Fecha de entrega: Noviembre 2004

Agradecimientos

A Mauricio Boivin por su dedicación y paciencia.

A Angélica y Miguel Ángel, mis papás, por la inspiración.

A Claudia, Elida, Juan, Leandro, Alejandra, Eduardo, Antonio, José, Gastón, Cristina, Bloise, Alberto, Piny, Fernando, vecinos y funcionarios de los CGP 13 y 9, por haber compartido conmigo su experiencia y por aceptar desde el primer día mi curiosidad aun sin entender precisamente que me proponía.

A María Cecilia Scaglia, por sus sugerencias y recomendaciones que me ayudaron a la hora de definir este proyecto.

A amigos, compañeros y todos aquellos que de una manera u otra, escuchando, sugiriendo, acompañando, participaron en este proyecto.

Índice

Introducción: La definición de un problema	4
1 La "Gloriosa Constitución" norma, mito y algunas experiencias de <i>Participación Ciudadana</i> en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	14
1.1 La alternativa de la Ciudad	17
1.2 Algunas experiencias de <i>Participación Ciudadana</i> en la transición	26
2 Algunas consideraciones teóricas y una propuesta: los campos recurrentes de las políticas sociales y el campo local de su implementación	46
2.1 Políticas sociales, participación y comunidad	47
2.2 Campo social: Un análisis contextual de las políticas sociales	56
3 Campos sociales en disputa. Una aproximación al campo de la <i>Participación Ciudadana</i> de la ciudad de Buenos Aires a partir del análisis de la implementación de una política participativa	60
3.1 Los campos de la <i>Participación Ciudadana</i> en los barrios de Mataderos y Núñez	61
3.2 Una convocatoria a participar	64
3.3 Mataderos: La alianza, comida y trabajo	66
3.4 Los vecinos participan por el barrio: la implementación del PP en el barrio de Mataderos	71
3.5 Núñez: Vecinos, hinchas y barrabravas en asambleas y comisiones del PP	73
3.6 Intereses encontrados en los campos de la <i>Participación Ciudadana</i> de los barrios de Núñez y Mataderos	80
4 La Política en el barrio: Un análisis del proceso de "politización" de un comedor comunitario en el barrio de Mataderos	87
4.1 Un comedor comunitario en el barrio de Mataderos	88
4.2 Vecinos, militantes y vecinos militantes: los actores del campo de la <i>Participación Ciudadana</i> del GCBA	100
5 Conclusiones	104
Bibliografía	115
Anexo	116
Glosario	120

Introducción:

La definición de un problema

Es difícil remontarme al primer momento en el que considere al tema de la Participación Ciudadana en el ámbito del GCBA una problemática interesante para ser investigada. Considero que fueron muchos los caminos que me llevaron hacia la cuestión de la Participación Ciudadana en el ámbito de la Ciudad, desde experiencias cotidianas de una vida transcurrida mayormente en la Capital Federal y en una familia que en reiteradas oportunidades participo de diversas maneras del tejido asociativo (cooperadoras escolares, entidades de fomento, asociaciones barriales, centros culturales etc) de la sociedad civil hasta lecturas, debates, seminarios transcurridos en el ámbito de la Facultad.

Una primera aproximación al campo en el cuál transcurriría mi investigación fue en el marco del seminario "Antropología Jurídica: Violencias y Burocracias". Fue en el proceso de definir un tema de investigación que me acerque a la documentación sobre las políticas sociales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA). Llamaron mi atención, principalmente, un conjunto de políticas, Servicios Zonales, Centro de Información de Organizaciones Sociales de la Ciudad de Buenos Aires (CIOBA) y Plan de Prevención del Delito (PPD), que apelaban a las redes de relaciones de la sociedad civil en el proceso de resolución de determinadas problemáticas sociales. Otra característica que compartían era su carácter local, ellas se implementaban en el ámbito de los Centros de Gestión y Participación (CGP) e intentaban articular organizaciones locales (generar redes locales) con el fin de abordar la problemática de la inseguridad y la problemática social en general. Por otro lado, la implementación de los Servicios Zonales y el Plan de Prevención del Delito, eran enmarcados por el discurso (conceptos, representaciones, ideas) del GCBA, dentro del proceso de Descentralización y Participación Ciudadana. Ambas políticas estaban imbuidas en un discurso que definía el carácter de las políticas sociales como participativo, a los destinatarios de las mismas, los vecinos – comprendiendo tanto a vecinos que no participaban en organizaciones sociales u otra entidad como vecinos representantes de asociaciones barriales – y a su ámbito, el barrio. En cierto modo me encontré con que a través del análisis de las políticas del GCBA implementadas a nivel local podía acceder, desde una perspectiva muy particular, la del Gobierno, a una parte de ese tejido de asociaciones, instituciones que era motivo de mi interés.

Debido a la temática abordada por el seminario "Antropología Jurídica: Burocracias y Violencia" en aquella oportunidad junto con dos compañeros decidimos trabajar sobre la implementación del PPD. Fue así que, con el fin de acceder a mayor documentación e información sobre el PPD y de ir definiendo el ámbito en el cuál realizaríamos nuestro trabajo de campo nos acercamos a la Secretaría de Seguridad y Prevención del Delito de la Ciudad de Buenos Aires. En aquella oportunidad nos entrevistamos con una funcionaria del área quien se presentó como integrante del Equipo Técnico del PPD – su función era la de asesorar a los coordinadores del PPD quienes se encargaban de la implementación del plan en el ámbito local-. La funcionaria nos contó sobre la implementación del Plan, se había comenzado a implementar ese mismo año (2001) en el ámbito de los CGPs de la Ciudad y se erigió sobre la experiencia de los Consejos de Seguridad y Prevención del Delito que funcionaban desde 1998 en las distintas comisarías de la Ciudad. Después de conocer su opinión sobre la experiencia de la implementación del PPD en algunos barrios decidimos trabajar con las experiencias de los barrios comprendidos por el CGP 9, Mataderos y Liniers, y el CGP 13, Belgrano, Núñez y Saavedra. Consideramos interesante contrastar la implementación del PPD en dos zonas socio – económicamente heterogéneas y en las cuales la cuestión de la seguridad se manifestaba de diversas maneras; mientras que en la zona de Núñez, Belgrano y Saavedra la cuestión de la seguridad ocupaba un lugar central, registrándose experiencias previas a la creación de los Consejos de Prevención del Delito, como el Plan Alerta (organizado por vecinos del barrio de Saavedra), en Mataderos y Liniers la cuestión de la seguridad no había alcanzado tal repercusión y no se registraban en la zona experiencias previas a las de los Consejos de Prevención del Delito del GCBA y al PPD.

En los meses de Septiembre y Octubre del 2001 asistimos a las reuniones del PPD en las áreas correspondientes a los CGP 9 y 13. Los ejes en los que se centro nuestro trabajo, en aquella oportunidad, fueron indagar la manera en que dentro del ámbito de la implementación del PPD los distintos actores construían la figura del "posible agresor" y definían a (se definían como) la potencial víctima. A su vez intentamos indagar sobre las modalidades en que operaba un discurso sobre participación, que enfatizaba en la dimensión local como espacio de intervención de los actores y en un actor que se definía por su pertenencia al ámbito local, el vecino, en la construcción de la problemática de la seguridad. Si bien la cuestión de la Participación Ciudadana fue un tema secundario en

esta primera aproximación al ámbito de las políticas participativas del GCBA, se constituyó en un interrogante central para un proyecto futuro.

Una segunda aproximación al campo fue a mediados del 2002. En aquel momento me encontraba cursando el Seminario de Investigación Anual y debía decidirme por un tema para comenzar a definir mi proyecto de tesis. Fue así que me acerque a los CGP 13 y 9 averiguando sobre la implementación del PPD. El Plan seguía implementándose pero los acontecimientos de Diciembre del 2001 – la crisis sociopolítica que se manifestó en las movilizaciones que llevaron a la renuncia del Presidente de la Nación- habían implicado un “retroceso” en el proceso de Participación promovido por el PPD. Según me explico el funcionario coordinador del PPD en el CGP 13, en el 2002 estaba participando menos gente que en el 2001, el descreimiento manifestado por la población de la Ciudad de Buenos Aires hacia las instituciones políticas también comprendía al GCBA.

Finalmente decidí realizar una nueva aproximación exploratoria a la implementación del PPD en las áreas de los CGP 9 y 13 con el propósito de definir el proyecto de tesis. Fue así que me encontraba realizando trabajo de campo en las asambleas del PPD en el área del CGP 13 cuando un funcionario me comentó que en la Secretaría de Descentralización estaban trabajando sobre el Plan Presupuesto Participativo (PP) y que tenían la intención de implementarlo en Septiembre del 2002. Me encontré con que el campo en el que transcurría mi investigación se redefinía - ya que el PPD se subsumiría al PP o sea la cuestión de la seguridad sería abordada en el ámbito de la comisión de seguridad del PP, por lo menos durante el tiempo que llevara la implementación del segundo- y al mismo tiempo se me presentaba la oportunidad de trabajar, más específicamente, sobre la cuestión de la Participación Ciudadana en el ámbito del GCBA.

Desde Septiembre del 2002 hasta Septiembre del 2003 asistí a las asambleas y reuniones de comisiones del PP en los barrios de Mataderos y Núñez. Más específicamente asistí a la implementación del Plan Prioridades Participativas¹ 2002, Plan Presupuesto Participativo 2003 y 2004. Debido a que la implementación del PP se realiza en distintas zonas de los CGPs decidí recortar el campo en el que abordaría la implementa-

¹ El Plan Prioridades Participativas es presentado por el GCBA como un “ejercicio” del Plan Presupuesto Participativo. En la implementación del PPP los vecinos definen las prioridades barriales que deben ser realizadas por el GCBA en el transcurso del mismo año, a diferencia del PP en el que las prioridades definidas pasan a integrar el presupuesto del año siguiente.

ción del PP al área correspondiente al barrio de Mataderos dentro del CGP 9 y al área correspondiente al barrio de Núñez dentro del CGP 13.

El criterio para la selección de las comisiones a las que asistí simplemente se basó en la relevancia que adquirirían las mismas en el proceso de implementación del PP en cada barrio (medible en términos de cantidad de personas que participaban en ella, participación de actores con cierta trayectoria en el proceso de Participación Ciudadana en el ámbito del GCBA y cuestiones por ellas abordadas, problemáticas concebidas centrales, históricas, en el barrio). Fue así que asistí a las reuniones de las comisiones de Desarrollo Social durante la implementación del PPP 2002 y PP 2003 en el barrio de Mataderos y a la de Salud durante la implementación del PP 2004 también en Mataderos y a la comisión de Seguridad en el transcurso de la implementación del PPP 2002 y PP 2003 y Desarrollo Urbano en la implementación del PP 2004 en el barrio de Núñez.

A medida que avanzaba en el trabajo de campo exploratorio fui sistematizando la comparación inicial apelando a algunas herramientas metodológicas y teóricas, principalmente me base en el método comparativo propuesto por Barth (1995) y en el modelo de los campos sociales de Pierre Bourdieu (1987,1988,1994,2002). Considere que el análisis comparativo era una estrategia de investigación que me permitiría dar cuenta, justamente, de la diversidad del fenómeno a analizar. Apelando a la estrategia comparativa propuesta por Barth, analizando dos casos, la implementación del PP en los barrios de Mataderos y Nuñez, de una misma problemática, era posible concebir a la diversidad de situaciones, representaciones y prácticas surgidas del análisis comparativo como parte de un campo de variabilidad desde el cuál intentar reconstruir las dimensiones de variación que posibilitarían la comprensión de cada uno de los respectivos casos.

Con respecto al modelo de los campos sociales de Pierre Bourdieu. Consideré que su concepción de campo me permitiría realizar determinados recortes de la realidad en la que estaba situada. Podía entender al ámbito de implementación del PP como un campo local y dentro de ese marco comprender la manera en que se posicionaba cada uno de los actores involucrados según sus trayectorias y los capitales con que contaba, de ese modo sería posible pensar cuáles eran las luchas simbólicas que allí transcurrían. También era posible entender como un campo al conjunto de actores e instituciones del GCBA que estaban involucrados en la implementación de políticas participativas como el PP y el PPD. A su vez, entendiendo a los campos locales como ámbitos comprendidos por un

campo más inclusivo que abarcaba el proceso de *Participación Ciudadana* en el ámbito del GCBA era posible entender la posición de los actores involucrados en la implementación del PP en los barrios según su participación (y posición) en el campo más general de la *Participación Ciudadana* del GCBA (decidí denominarlo según lo hacían sus actores, GCBA, vecinos de CCH², organizaciones sociales, entre otros).

Por otro lado, considere que a partir de la confrontación de los campos locales de implementación de las políticas participativas (en nuestro caso comprendidos por las áreas correspondientes al CGP 9 y 13) y el campo de la *Participación Ciudadana* del GCBA (instancia de producción y gestión de las políticas participativas), era posible analizar las ideas, concepciones, representaciones (el discurso) en torno al concepto de *Participación Ciudadana*. El análisis del proceso de implementación de una política participativa, permitiría dar cuenta del conjunto de representaciones y concepciones en torno a la idea de Participación Ciudadana que subyacen a lo expresado por los científicos sociales, políticos y referentes del campo social involucrados en este proceso en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

Asimismo, contribuiría a reflexionar sobre la manera en que un conjunto de prácticas y representaciones de actores concretos, considerados ajenos a la esfera política, se configuran en los supuestos que nutren la producción de representaciones, concepciones, ideas que constituyen un "modelo" hegemónico de *Participación Ciudadana* en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

En cierto modo el recorte que realizaba del campo desde el cuál abordaría la cuestión de la Participación Ciudadana en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires avanzaba y variaba a medida que me iba adentrando en él, en las discusiones y debates que lo surcaban y principalmente a medida que iba conociendo a sus principales actores.

En las primeras asambleas del PPP³ 2002 en los barrios de Núñez y Mataderos a las que asistí me encontré con que varias de las intervenciones de los asistentes estaban orientadas hacia la cuestión de la descentralización en la Ciudad de Buenos Aires, más

² Órgano integrado por representantes de asociaciones barriales y partidos políticos de base local encargados de evaluar políticas a implementar en el ámbito local, relevar necesidades barriales y proponer proyectos en relación a las últimas.

³ Los documentos del GCBA caracterizan al Plan Prioridades Participativas como un ejercicio del Plan Presupuesto Participativo. En el PPP lo decidido por los vecinos debe ser realizado por el GCBA en el transcurso del mismo año no es integrado al presupuesto de la Ciudad del año siguiente.

específicamente señalaban la no reglamentación de la ley de comunas⁴, y criticaban la implementación del PP realizada por el GCBA. A su vez estos actores en sus intervenciones contextualizaban a la implementación del PP en el marco de un proceso de *Participación Ciudadana*, secuenciándolo por una serie de hitos como el dictado de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires de 1996, la creación de los CCH y la aún no implementadas comunas. Entre estos actores se encontraban varios integrantes de los CCH y de las Asambleas Populares nacidas a la luz de los acontecimientos de Diciembre del 2001. Ambos cuestionaban la legitimidad de la implementación del Plan Presupuesto Participativo cuando la legislatura aun no había reglamentado las comunas, cuando había violado el mandato constitucional que sostenía que las comunas debían implementarse en el 2002 postergando el tratamiento de esta ley. También cuestionaban la ausencia de una Ley de Presupuesto Participativo y el carácter no vinculante del mismo, lo decidido podía no ser integrado por la Legislatura al Presupuesto de la Ciudad.

Los cuestionamientos realizados por los vecinos al GCBA en relación a la no sanción de la Ley de comunas, la no sanción de una Ley de PP y el carácter no vinculante de su implementación se repitieron en las reuniones de las comisiones temáticas del PP en mayor medida en el barrio de Núñez y en menor medida en Mataderos.

Frente a la persistencia de los debates en torno a la cuestión de las comunas y al proceso de *Participación Ciudadana* y Descentralización en general, en la Ciudad, consideré necesario intentar reconstruir los principales hitos del mismo. Lo último posibilitaría indagar sobre el lugar que cada uno de los actores le otorgaba al PP dentro del proceso de *Participación Ciudadana* en el ámbito del GCBA y consecuentemente comprender los posicionamientos de los actores involucrados frente a su implementación

Con el propósito de reconstruir los principales hitos de la historia del campo de la *Participación Ciudadana* en el ámbito del GCBA recurrí a los relatos de sus principales actores, vecinos de CCH, vecinos independientes y funcionarios de CGP – al estar mi investigación orientada al análisis del proceso de implementación del PP apele al relato de los actores involucrados en el mismo-, a la documentación sobre *Participación Ciudadana* producida por el GCBA y a la información brindada por los medios gráficos de co-

⁴ Las comunas serían órganos locales de Gobierno que funcionarían en las divisiones territoriales que reemplazarían a los actuales barrios de la Ciudad. Según establece la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires las comunas debían implementarse en el transcurso del año 2001

municación – sobre todo para reconstruir los debates de la Constituyente que dictó la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996- .

En el proceso de implementación del PP en los barrios de Mataderos y Núñez me encontré con que los vecinos que integraban los CCH ocupaban una posición muy particular en la implementación del PP. Los vecinos de los CCHs poseían un conocimiento sobre las cuestiones relativas a la dinámica político – administrativa y burocracia del GCBA que no compartía el resto de los vecinos, es más, en un principio, probablemente guiándome por aquel conocimiento, confundí a varios integrantes de los CCH con funcionarios del GCBA. Conforme avanzaba en mi trabajo de campo encontré que los vecinos de los CCH tenían una postura muy definida en torno a la implementación del PP y al proceso de *Participación Ciudadana* y se consideraban a si mismos una figura central dentro del mismo. Tales particularidades constituyeron a los vecinos del CCH en un actor central en mi investigación. Las reuniones de trabajo de los CCH de los CGP 13 y 9 se constituyeron en una instancia más de trabajo de campo, aunque el abordaje de cada una de ellas vario según la frecuencia con que sus integrantes se reunían.

A medida que avanzaba en la investigación iba definiendo su objetivo, finalmente me propuse dar cuenta de la conformación de un campo de *Participación Ciudadana* en el ámbito del Gobierno de la Ciudad e indagar los sentidos y usos del concepto de Participación que en él están en juego. Me propuse intentar reconstruir la historia y el escenario del proceso de *Participación Ciudadana* en el ámbito del GCBA según es representado y vivido por un conjunto de actores, vecinos, funcionarios y políticos, que participaron en la implementación del PPP 2002 y PP 2003 y 2004 en los barrios de Mataderos y Núñez.

Entonces mi punto de partida fue la implementación del PP en los barrios de Núñez y Mataderos, desde allí con el fin de entender el posicionamiento de los actores frente al PP y desentrañar los sentidos de las luchas simbólicas que allí trascendían debí reconstruir el contexto de esta política particular. El nuevo conocimiento producto de la ampliación del campo a indagar no concluyó la investigación sino que alimento el planteo de nuevas preguntas que me llevaron constantemente desde los campos locales – la implementación del PP en los barrios de Mataderos y Núñez- a un campo que recorte con el fin de representar al proceso de *Participación Ciudadana* en el ámbito del GCBA, el campo de la *Participación Ciudadana*– ámbito que integra a los dos anteriores contextualizándolos en un proceso de descentralización y Participación Ciudadana y que encuentra sus

orígenes en la constitución del GCBA y su fin último en las aún no implementadas Comunas.

En el momento de redactar la tesis considere preciso introducir a los lectores en el contexto del proceso de *Participación Ciudadana* para luego, conociendo los debates en torno a la cuestión de la *Participación Ciudadana* y los escenarios de la misma, proceder al análisis de la implementación del Plan Presupuesto Participativo en los barrios de Madereros y Núñez. Por lo tanto, se puede decir que el orden de los capítulos es inverso al proceso de investigación que me llevo de lo local, del barrio, al Gobierno de la Ciudad; en la redacción de la tesis parto desde el GCBA para llegar al barrio.

En el primer capítulo realizaremos un recorrido por una serie de eventos que consideramos claves no solo por constituir una página más de la historia del campo de la *Participación Ciudadana* en el ámbito del GCBA sino por ser configuradores del mismo tal cuál se nos presenta en estos días. Durante el Acuerdo de Olivos y la posterior Convención Constituyente, que sanciona la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires de 1996, se gesta tanto "la norma" que regirá la administración de la Ciudad como "el mito", sobre un modelo alternativo de Gobierno, que conformará el imaginario de sus habitantes. Consideramos que el concepto de mito nos permite dar cuenta de la persistencia de un discurso en el campo de la *Participación Ciudadana* del GCBA que se constituye en el marco interpretativo desde el cuál los distintos actores evalúan el proceso de descentralización y participación que transcurre en los hechos (la experiencia de los Centros de Gestión y Participación (CGP), la conformación de Consejos Consultivos Honorarios (CCH) en los CGP, la implementación de políticas participativas, entre otros).

En segundo capítulo realizaremos algunas consideraciones tanto metodológicas como teóricas sobre la manera en que encaramos nuestra investigación. Con el fin de indagar sobre el significado del concepto de Participación en el ámbito del GCBA expondremos los principales abordajes sobre la temática de las políticas sociales y las políticas participativas e indagaremos sobre los significados del concepto Participación en distintos contextos sociohistóricos nacionales. Luego presentaremos las herramientas metodológicas y teóricas a las que apelamos con el propósito de analizar la implementación del Plan Presupuesto Participativo. Principalmente expondremos algunos conceptos del modelo de campos sociales de Pierre Bourdieu que se han constituido no solo en nuestro marco teórico sino en la herramienta metodológica que nos permitió realizar determinados recor-

tes de la realidad- en la cuál transcurre el proceso de *Participación Ciudadana*- que nos posibilitan encarar el análisis de la implementación del PP, desde un campo que trasciende a esta experiencia particular. Por otro lado los conceptos de "Participación Real" y "Participación Simbólica" de María Teresa Sirvent (1988,1999) nos permiten reflexionar sobre la orientación del proceso de participación en el ámbito del GCBA, a lo largo de nuestro trabajo intentaremos responder a la siguiente pregunta: ¿Las políticas participativas generan un proceso de participación real, implican un cambio en las relaciones de poder vigentes en el ámbito del GCBA, o son tan solo una herramienta que intenta legitimar la actual política de la misma institución?.

En el tercer capítulo realizaremos un análisis comparativo de la implementación del PPP 2002 y PP 2003 y 2004 en los barrios de Mataderos y Núñez. Entenderemos a cada uno de los ámbitos como campos bourdianos, los llamaremos los campos de la *Participación Ciudadana* en los barrios de Mataderos y Núñez. El propósito del análisis comparativo es dar cuenta de la variabilidad de la implementación de esta política, del mosaico de situaciones locales que conforman al campo de la *Participación Ciudadana* del GCBA. El análisis comparativo también nos permite trazar algunas dimensiones de variabilidad (Barth 1995), experiencias y situaciones locales, que definen la orientación que adquiere el proceso de participación en los campos locales.

En el cuarto capítulo analizaremos la dimensión de la legitimación del Plan Presupuesto Participativo. Partiremos del análisis de la organización de un comedor popular nacido de la participación de tres vecinos del barrio de Mataderos en el PPP 2002. Enfatizaremos en el análisis de las articulaciones establecidas entre actores desigualmente posicionados en el ámbito local, provenientes de distintos campos (político, social, local) y poseedores de diferentes capitales en el proceso de conformación del comedor. Finalmente indagaremos sobre la hegemonía de una denominación del actor convocado a participar, el vecino –en tanto ciudadano-, que no da cuenta del carácter heterogéneo de los actores sociales, estableciendo un nivel de generalidad que legitima a un conjunto de prácticas sociales y las presenta como el fundamento de las política participativas.

En las conclusiones intentaremos dar cuenta del carácter de la *Participación Ciudadana* (prácticas y experiencias participativas) en el ámbito del GCBA y de la propuesta de *Participación Ciudadana* presente en la implementación del PP. Abordaremos las experiencias de *Participación Ciudadana* a la luz de las representaciones e ideas contenidas

en el discurso del GCBA – entenderemos las experiencias concretas atendiendo a su dimensión simbólica- Asimismo, realizaremos algunas consideraciones sobre los significados y usos de los conceptos relativos al discurso de *Participación Ciudadana* del GCBA, el lugar de la Participación, el barrio, su actor, el vecino, sus temáticas, problemáticas locales, con el fin de entender las luchas simbólicas que transcurren en el Campo de la *Participación Ciudadana* del Gobierno de la Ciudad en las cuáles las apuestas de los actores involucrados van desde la despolitización de las prácticas participativas a su politización. Por último introduciremos una serie de interrogantes que se desprenden como resultado de esta investigación re – definiendo, una vez más, el campo de la *Participación Ciudadana* y señalando los rumbos de posibles nuevos análisis.

1. La "Gloriosa Constitución": Norma, mito y algunas experiencias de *Participación Ciudadana* en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

"Si logramos avanzar en la construcción de un poder barrial de los vecinos, autónomo, horizontal, solidario y determinado a imponer a los gobernantes actuales y a cualquier otro que venga la voluntad de cambio en cada uno de nuestros barrios, habremos dado un paso fundamental para empezar a construir la Ciudad de Buenos Aires, la Argentina que queremos (..)" (Vecino de la Red de Vecinos de la Ciudad de Buenos Aires. Citado en "Noticias Urbanas" Agosto 2003)

1.1

Durante el denominado "Acuerdo de Olivos" transcurrido en Noviembre de 1993, la posterior Reforma de la Constitución Nacional de 1994 y la Convención Constituyente que sanciona la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires de 1996, se gesta tanto "la norma" que regirá la administración de la Ciudad de Buenos Aires como el "mito" que conformará el imaginario de sus habitantes.

Tanto la "norma" como el "mito" de las instituciones del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) se cristalizan en su Constitución, calificada por varios de los actores de este campo como "gloriosa". Las representaciones e ideología contenidas en sus artículos y cláusulas son el pasado, el presente y el futuro, de toda medida política tomada en este campo, y, en lo que respecta al tema que nos convoca, la pauta, la guía, que explica al proceso vigente de participación, además de ser su horizonte, sus fines y metas. La "atemporalidad" del discurso de la *Participación Ciudadana*, producida paradójicamente por esta superposición de tiempos es la que nos impulsa a recurrir al concepto de Mito. Como señala Levi - Strauss "el valor intrínseco atribuido al mito proviene de que estos acontecimientos que se suponen ocurridos en un momento del tiempo tienen una estructura permanente. Ella se refiere simultáneamente al pasado, presente y futuro" (1961: 189). Dar cuenta de la dimensión mítica de la *Participación Ciudadana* nos permite reflexionar sobre la persistencia de un discurso (un conjunto de representaciones, ideas,

conceptos, etc.) que, cotidianamente, refunda el campo de la *Participación Ciudadana* del GCBA.

Sin embargo, más allá de esta primera definición general, consideramos que el Mito no es simplemente la expresión simbólica de la estructura de una sociedad, correspondiente al plano de su inconsciente y por lo tanto no accesible a través de las representaciones de sus actores; sino que lo entendemos como un modo de conciencia social que se constituye en marco interpretativo de los procesos sociales (Isla, 1999). El mito es un operador social en tanto prescribe acciones y configura pautas de conducta, pero a su vez, al estar permeado de historicidad, los procesos sociales contribuyen a su reconfiguración (y resignificación), por lo tanto la existencia de múltiples relatos en torno a un mito no es otra cosa que el indicio de un proceso social que es imaginado y simbolizado por actores histórico sociales de manera compleja. Entonces, junto con Isla, consideramos que el mito posee sentidos explícitos para los actores, que deben ser tomados en cuenta para la interpretación de su relato. (Isla 1999)

Por otro lado entender al discurso de la *Participación Ciudadana* como parte de un mito también nos permite reflexionar sobre la dimensión moral de "la política" (Pitt Rivers 1979, Lechner 1983), en este caso expresada tanto en las "políticas participativas" como en cada una de las acciones emprendidas en el Campo de la *Participación Ciudadana* del GCBA en nombre de su propuesta de Participación. El discurso del GCBA sobre *Participación Ciudadana* expresa un ordenamiento simbólico que otorga sentido a las prácticas de los actores y contribuye a la legitimación de un modelo de participación (una manera de hacer política) dentro de la Ciudad. Retomando las limitaciones de la concepción levi-trossiana consideramos que la moralidad encapsulada en el mito de la *participación ciudadana*, señala que el último supera al "mito puro" (de carácter meramente simbólico e independiente de los procesos históricos) sobre el que teoriza Levi Strauss. El mito posee una dimensión prescriptiva (Pitt Rivers 1979), en nuestro caso establece determinadas modalidades de participación a la vez que sanciona otras. En este sentido se hace insostenible la distinción levi-trossiana entre Mito e Historia, el mito es el marco interpretativo desde el cual se le da sentido a y se actúa sobre los procesos histórico sociales.

El mito de la *Participación Ciudadana* también se constituye en un modelo. Conceptos como "Autonomía", "Comunas", "Participación", entre otros de los conceptos de carácter "progresista" de la Constitución del 96 integran un modelo normativo de partici-

pación que, si bien es de carácter inconcluso - por ser objeto de luchas simbólicas en torno a su definición - se funda sobre una serie de supuestos básicos que se constituyen en la vara que mide cada una de las acciones que se ejecutan en el campo de la *Participación Ciudadana*. Situándonos en el nivel de la praxis de los sujetos podemos observar que es desde este modelo que se evalúa y direcciona el proceso real. En otras palabras, el mito de la *Participación Ciudadana*, es un modelo en tanto permite realizar una confrontación de hechos reales con los modelos virtuales (Cordeu y Sifreddi, 1996). Nos encontramos con un mito que, constituido sobre un imaginario en torno a la Participación Ciudadana, imparte una moral, se erige como modelo y posibilita la crítica tanto de la implementación de la "norma" como de las actividades cotidianas emprendidas bajo la bandera de la "*Participación Ciudadana*".

A su vez, en innumerables ocasiones tanto el "Mito" como la "Norma" de la *Participación Ciudadana* se constituirán en recurso, capital simbólico, al que cada uno de los actores apelara para posicionarse dentro del campo de la *Participación Ciudadana* del GCBA y legitimar e imponer los significados que cada uno de ellos les atribuyen al concepto de Participación. Instituciones como los Centros de Gestión y Participación (CGP), instancias participativas como los Consejos Consultivos Honorarios (CCH) y políticas y/o programas como el Plan Presupuesto Participativo (PP), serán algunos de los escenarios del campo de la *Participación Ciudadana*, en los que tendrán lugar las luchas simbólicas por medio de las cuáles se refundará cotidianamente el "modelo" de *Participación Ciudadana* vigente en el ámbito de la ciudad.

Entonces, entender al discurso de la *Participación Ciudadana* como un modelo en el que la norma se confunde con el mito, lo simbólico linda con el dominio de lo imaginario y pasado, presente y futuro están simultáneamente actuando en cada una de las intervenciones de los actores de este campo, nos permite pensar a eventos como la sanción de la Constitución del 96 y la implementación posterior de Políticas Participativas (Consejos Consultivos Honorarios, Plan Presupuesto Participativo Etc.) no solo como el origen de la norma e institucionalidad que conforman al campo en cuestión sino también como parte de un imaginario presente y actuante, motivo de las disputas al interior del campo de la *Participación Ciudadana*, y, por eso mismo, combustible del motor que lo impulsa.

1.2 La alternativa de la Ciudad

“Hemos hecho una gran ciudad porque no supimos hacer una gran Nación” (Ezequiel Martínez de Estrada, La Cabeza del Goliat)

“El pueblo de la ciudad de Buenos Aires, a través de sus representantes, reunidos en la Convención Constituyente, ejerciendo el derecho a la autonomía que la Constitución Nacional garantiza, en igualdad de condiciones con los demás Estados miembros de la República Argentina, manifiesta su voluntad de constituirse en comunidad” (Fragmento de proyecto de preámbulo de la Constitución de la Ciudad)⁵

Podemos señalar como evento inicial en la constitución del campo de la *Participación Ciudadana* (aunque tal autonomía, aún hoy, sea relativa y por lo tanto objeto de disputa entre el Gobierno y la Nación) en el ámbito del GCBA al “Acuerdo de Olivos” o comúnmente denominado “Pacto de Olivos”. El día 4 de Noviembre de 1993 el Presidente, Carlos Menem, del Partido Justicialista, se encuentra “en secreto” con el ex presidente radical Raúl Alfonsín. El encuentro transcurre en la Quinta Presidencial, situada en el Barrio de Olivos, Partido de Vicente López. Según trascendió en los medios de comunicación, el objetivo oficial de aquel encuentro era generar el acuerdo básico en torno a temas políticos sociales urgentes con el fin de garantizar la “gobernabilidad” del país. También trascendió que en aquella oportunidad se gestó un pacto entre las principales fuerzas políticas del país en el que el Partido Radical accedió a los intereses releccionistas del justicialismo a cambio de garantizar los propios intereses, entre ellos se encontraba el de conseguir la autonomía de Ciudad de Buenos Aires⁶. La idea de un pacto en el que

⁵ El fragmento pertenece al proyecto de preámbulo elaborado por el jefe de la Bancada Radical y el historiador Felix Luna.

⁶ La relación entre los debates y proyectos en torno a la autonomía de la ciudad y el proceso de Reforma de la Constitución Nacional es trabajado por Eduardo Passalacqua (2000)

cada una de las fuerzas realizo un conjunto de concesiones a cambio de la obtención de ciertos intereses fue compartida por varios de los actores políticos del momento. Un ejemplo radica en lo expresado por el entonces Senador Justicialista Alasino en una intervención en la Convención Constituyente del 94. *“Los peronistas podremos decir: “sacamos la reelección”, los radicales podrán decir “se la cobramos caro”, los que no están de acuerdo podrán decir “hicieron una entente que no responde a las realidades” y finalmente, podrán decir que carecimos de espíritu patriótico. Venimos con toda honestidad a pagar los costos políticos, pero soñamos que estas reformas que hoy introducimos las vamos a disfrutar entre los argentinos”.* (Citado por Passalacqua, 2000)

El 1° de Diciembre de 1993 como “conclusión” de lo acordado o pactado en la Quinta de Olivos se da a conocer un “Documento conjunto”, en él que, dentro del “Núcleo de coincidencias básicas” se determinan los contenidos de la posterior reforma de la Constitución Nacional. Con respecto al status de la Ciudad lo que comenzó a definirse en aquella ocasión quedaría plasmado en el artículo 129 de la Constitución Nacional, el que establece “La ciudad de Buenos Aires tendrá un Gobierno Autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su Jefe de Gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad” el resto del artículo preserva “ los intereses del Estado Nacional, mientras la Ciudad de Buenos Aires sea Capital de la Nación” Y prevé la convocatoria “A los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires para que mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el estatuto organizativo de sus instituciones”.

Entre los fundamentos a favor de la Autonomía de la Ciudad se sostenía que era una *“ herramienta apropiada para solucionar un sin número de problemas y deficiencias que afectan a Buenos Aires y son causa de degradación y deterioro. Lo que ha hecho la Convención Reformadora es simplemente abrir una puerta y poner en marcha un mecanismo”* (Editorial de la Nación. 13 de agosto de 1994) Por otro lado, la idea de un Gobierno Autónomo se enmarcaba en un conjunto de concepciones en boga que pueden ser resumidas en conceptos como “Gobierno Local”, “Descentralización”, “Participación”. Se afirmaba que estas “herramientas”, comúnmente asociadas, llevarían a la democratización de la anterior gestión municipal. “Parecía existir un acuerdo entre los especialistas del tema acerca de la insuficiencia de los mecanismos de la democracia representativa como productora de sucesos que legitimen y amplíen su poder. Es a partir de esta reflexión cuando aparece tanto en Europa como en América del Sur la reivindicación del “movimiento participativo” como “emergente” de tendencias y posibilidades que mejoren la

legitimación del poder democrático y en los que la descentralización aparece unida a la participación” (Del Brutto, 1986: 7) El origen de estas concepciones lo encontramos en la década del 80 y en el contexto de la desarticulación de los elementos restantes del modelo de “Estado de Bienestar”, como explican Cardarelli y Rosenfeld, “en medio de las tensiones, surcadas por la crisis de representatividad política y la devaluación del papel del Estado, se ha redescubierto a la Sociedad Civil” (Cardarelli y Rosenfeld, 1998: 70). Estos modelos de descentralización ponían énfasis en la dimensión local como el espacio de renovación de la política. “Una cierta ideología de lo “pequeño” y lo “local” sustituyó las viejas creencias en las macrodinámicas, en los grandes proyectos” (Arocena, 1995: 30) Además tales enfoques se inscribían en la discusión de una Reforma de Estado basada en el aumento de la injerencia y el cambio del estilo de participación de la sociedad en la trama pública (Arocena citado por Cardarelli y Rosenfeld, 1998).

Estas concepciones se encontraban presentes en los proyectos de descentralización del GCBA. Pero será recién en el marco de la estatuyente de la Ciudad que tendrán más repercusión. Finalmente es la figura de la “comuna” la que se constituye en el símbolo de todos estos debates, de su filosofía e imaginarios subyacentes, en la Constitución porteña.

Si bien la Constitución Nacional de 1994 establecía que en el transcurso del año 1995 el “pueblo porteño” elegiría a su Jefe de Gobierno y a los “representantes por medio de quienes dictarían el estatuto organizativo de sus instituciones”, las elecciones recién tuvieron lugar el 30 de Junio de 1996. El candidato elegido como Jefe de Gobierno por los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires fue Fernando de la Rúa, de la Unión Cívica Radical (UCR). En cambio el partido que obtuvo más votos quedando como “1° minoría” de la estatuyente de la Ciudad de Buenos Aires fue el Frente País Solidario⁷ (FREPASO), seguido por el Partido Radical. Como tercera fuerza quedó el Partido Justicialista y detrás Nueva Dirigencia.

De este modo la Ciudad se erigía como opositora a la Nación y la estatuyente era el espacio en el que se expresaría la crítica y se construiría la diferencia. Tanto los políticos electos como los estatuyentes que tenían como tarea definir la Constitución de la

⁷ El FREPASO se conforma en 1994. Lo integran el Frente Grande (bloque político creado un año antes que comprende a políticos disidentes del PJ, sectores de la Democracia Cristiana y agrupaciones de izquierda), el partido PAÍS (liderado por el ex Justicialista Bordón), sectores de la Unidad Socialista y de la Democracia Cristiana.

Ciudad, sostenían que en ella se construiría un nuevo estilo de gestión, “mas participativo”, que apelaría a las relaciones directas entre funcionarios y “ciudadanos” y en el que el ámbito local sería uno de los espacios institucionalmente elegidos para depurar a la vieja municipalidad y desarticular su “mala” burocracia. Probablemente, invirtiendo la frase de Martínez de Estrada, podemos describir el espíritu de esta oposición diciendo: Construiremos una “Buena Ciudad”, en contra de la “Mala Nación” – y retomando lo dicho por el vecino al que citamos al inicio de este capítulo- con el fin de construir luego “la Argentina que queremos”.

El 19 de Julio de 1996 comenzó la Convención Estatuyente que definiría la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. La Biblioteca Nacional fue el lugar elegido para sesionar. Las reuniones se realizaron Martes y Viernes de 10 a 20 hs aunque en el último tramo del dictado de la carta orgánica, para saldar desacuerdos y consensuar sobre los temas más conflictivos, las jornadas debieron extenderse finalizando a la madrugada.

El presupuesto destinado a la Estatuyente fue aproximadamente de 3 millones de pesos. Los fondos del Tesoro Nacional fueron empleados como parte del “Programa de Fortalecimiento Democrático” dependiente de la Secretaría de Asuntos Institucionales del Ministerio del Interior. Según trascendió en los diarios, los principales gastos consistieron en el acondicionamiento de la, recientemente remodelada, Biblioteca Nacional: Mobiliario, oficinas, alfombras, cortinado, teléfonos, electricidad, seguridad, equipos de computación y prensa, ascensores y presurización de escaleras, entre otros. El resto de los gastos consistían en pagos a los Estatuyentes, en concepto de viáticos, no tenían sueldos, teléfonos celulares para cada uno de ellos y salarios para sus asesores, hasta tres por estatuyente. Según el Secretario de la Secretaria de Coordinación (Secretaría a cargo del evento junto con la de Asuntos Institucionales) la intención era “*Hacer una cosa austera pero no miserable*”.(Clarín 6 de Julio de 1996).

La misión de los estatuyentes consistía en “*diseñar los poderes de la ciudad, ejecutivo, legislativo y judicial además de establecer el marco de derecho y garantía. También abordarán otros proyectos como el de descentralización de las funciones del Gobierno en los barrios y mecanismos de democracia semidirecta*” (Clarín, 17 de Julio de 1996). Los Estatuyentes trabajaron en comisiones. Los estatuyentes del FREPASO estaban a cargo de la comisiones de Redacción, Poder Legislativo y Constituyente, Democracia Semidirecta, Relaciones interjuridiccionales y Políticas Sectoriales; las comisiones de

Participación y Descentralización, Poder Ejecutivo, Justicia y Reglamento quedaron en manos de los estatuyentes de la UCR; al PJ le correspondieron las comisiones de Hacienda y Presupuesto y Organismos de Control y a Nueva Dirigencia la de Derechos y Garantías.

Los principales debates encarados por los estatuyentes fueron los de la definición de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y la descentralización del Gobierno local. En el primer caso el principal interlocutor de los estatuyentes fue el partido o sector político que gobernaba la Nación, frente al cuál los bloques mayoritarios de la estatuyente se presentaban como oposición. La intención de los estatuyentes era la de modificar dos leyes que limitaban la autonomía de la Ciudad, la "Ley Cafiero" y la "Ley Snopek", sancionadas en 1995 y 1996 respectivamente. La primera dejó en manos de la Nación el manejo de la Policía Federal en ámbito de la Ciudad y la segunda le otorgaba al Poder Ejecutivo Nacional la facultad de convocar a elecciones en la Ciudad de Buenos Aires. Aunque no avanzaremos en este punto es interesante mencionarlo porque en el transcurso de este debate cada una de las partes, que vagamente pueden ser definidas como "Nación" y/ u "Oficialismo" y "Ciudad"/ y u "Oposición", reivindicó o cuestionó el espacio de la oposición y de su política "alternativa" (ambos representados por el concepto de autonomía) jerarquizando a las "nuevas" instituciones porteñas ("Ciudad") o restándole poder político ("Nación"). En pocas palabras en esta lucha simbólica en torno a la definición de las formas de hacer política y sus instituciones cada una de las partes intento imponer una visión (realizo una evaluación) del estatus de las instituciones de la Ciudad de Buenos Aires al resto de sus habitantes, tercer actor de la contienda y capital político de cada una de las partes. Lo que se dijo fue: con respecto al estatus de la Ciudad Autónoma, mientras el "opositor", el ex presidente Raúl Alfonsín, equiparó a la Ciudad de Buenos Aires a una "Ciudad Estado", el presidente Carlos Menem prefirió llamarla "semi Provincia". "Gobernador" fue el termino que los estatuyentes eligieron para llamar a la máxima autoridad de la Ciudad, en cambio "Intendente" fue el termino preferido por el "oficialismo". Finalmente cuando los estatuyentes sostenían que su tarea era el dictado de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, el presidente de la Nación y los estatuyentes del justicialismo afirmaron que no se trataba de otra cosa que del Estatuto de la Ciudad. Estos intercambios discursivos entre "oposición" y "oficialismo" se repitieron reiteradamente en el transcurso de la Convención Estatuyente (Constituyente) sin llegar a un acuerdo sobre la jerarquía de las nuevas instituciones o el espacio ocupado por la Ciudad en el campo político

Nacional. Incluso el desacuerdo entre ambas partes fue manifestado durante el acto de jura de la Constitución Porteña. En aquella oportunidad mientras los Estatuyentes del Frepaso, radicalismo y Nueva Dirigencia juraron por *"la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires sancionada en 1996"*, los estatuyentes del partido justicialista juraron por *"la Constitución Nacional las leyes dictadas en consecuencia y el presente estatuto"*

En lo relativo al tema de la descentralización administrativa el dialogo fue entre los distintos bloques con diferentes propuestas al interior de la estatuyente, sin embargo la "Nación", aunque no era explícitamente mencionada, estaba implícitamente presente en el discurso de los estatuyentes como modelo antagónico al modelo de Gobierno que la "oposición" intentaba construir. Descentralizar significaba *"desconcentrar"* los recursos del Gobierno, servicios, planes, programas y hasta funcionarios. Implicaba tener un referente del Gobierno en cada barrio lo cuál facilitaría la *"comunicación"* entre el Gobierno y los vecinos de la Ciudad. Esto quería decir que se estaba *"democratizando"* el acceso a las instituciones del Gobierno y correlativamente *"desburocratizando"* la gestión. Por último se sostenía que de este modo se abría el camino a la participación de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires en el espacio político de sus instituciones. Participación que re-actualizaría el proceso señalado. Según lo expresa el presidente del bloque radical de la estatuyente

"Buscaremos que la gente participe en la toma de decisiones. Cuando hablamos de nuevo Gobierno nos estamos refiriendo a la gente, la que podrá y deberá intervenir en la toma de decisiones, el control de la ejecución, la defensa de sus intereses y en la lucha por la transparencia contra la corrupción"(Clarín, 15 de Julio de 1996).

El Gobierno invitaba a la participación y a través de la participación se depuraba el Gobierno. La formula Gobierno más (más cerca, literalmente hablando) comunidad (barrio) igual transparencia, eficacia y democracia será la matriz del modelo de *Participación Ciudadana*, no solo del propuesto por el GCBA sino del reivindicado por distintos actores involucrados en este proceso (funcionarios de instituciones descentralizadas, vecinos de asociaciones barriales, representantes de movimientos sociales, entre otros.). Lo que variara en las representaciones de cada uno de los actores será el significado que le atribuyan a cada una de las instancias (gobierno y comunidad) y su percepción del funcionamiento efectivo de la formula en el proceso real.

El horizonte último de este proceso eran las comunas o alcaldías, aun no había un término concreto que definiera al modelo de Gobierno Local de la Ciudad. Las comunas serían órganos locales de Gobierno que funcionarían en las divisiones territoriales que reemplazarían a los actuales barrios de la Ciudad. Las comunas cogobernarían con el Gobierno central de la Ciudad, tendrían competencias exclusivas y compartidas con él (las competencias de las comunas son motivo de conflicto y por eso varían según los distintos proyectos de ley) Cada comuna estaría precedida por una junta comunal, con un número máximo, varía según los proyectos, de siete miembros. Un jefe comunal o alcalde y seis consejeros cada uno a cargo de un área de gestión (Salud, Educación, Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Cultura, Desarrollo Urbano). La Junta comunal sería elegida por el voto directo de los vecinos de cada zona. Tal sistema implicaría la integración de "figuras locales", integrantes de asociaciones vecinales, de asambleas populares, a la arena política institucional, por lo cuál va de la mano de la demanda, encabezada por estos últimos actores, de una reforma del sistema electoral que les permita participar en igualdad de condiciones con los partidos políticos tradicionales. "*Los vecinos al poder*" fue el eslogan que tanto funcionarios del Gobierno como vecinos de asociaciones y asambleas eligieron para representar este proceso. Probablemente esta sea la frase que mejor describa la representación de los actores de este campo en torno al proceso de *Participación Ciudadana*.

La imagen de una escala cromática que va del negro al blanco, creemos que, es una buena metáfora para expresar los presupuestos que subyacían y subyacen a este discurso de *Participación Ciudadana* y en el pensamiento de varios actores, tanto funcionarios como vecinos, que abogaban y abogan por la realización de este proceso. El negro es el color que representa a las viejas instituciones del Gobierno, atravesadas por prácticas corruptas y atadas a los tiempos y pautas establecidas por su burocracia. Blanco es el color del barrio, el color de las relaciones locales, entre vecinos, asociaciones, el color de las "maneras alternativas" de organización. Había que construir un nuevo modelo de Gobierno que depuraría las instituciones de la anterior Municipalidad de Buenos Aires y que impusiera una manera de hacer política opuesta a la de la Nación. La mejor manera de hacerlo era y aun es, para estos actores, aclarando los colores más oscuros con la pureza de los más claros.

Al recurrir a la metáfora de la escala cromática que va de blanco a negro implícitamente asociamos al color blanco con la pureza y al negro con la corrupción. Tal asocia-

ción nos remonta a los análisis de Mary Douglas (1973) en torno a las representaciones sociales relativas a la Pureza y el Peligro.

Las metáforas y los ritos de la pureza e impureza crean una unidad de experiencia, a través de ellas se establecen configuraciones simbólicas que se exponen públicamente con el fin de darle sentido a experiencias dispares. Tales configuraciones simbólicas en torno a lo puro e impuro sostienen reglas sociales y valores morales. Según Mary Douglas la idea de pureza esta asociada a la de Santidad. El principio de Santidad implica mantener las distintas categorías de la creación separadas, evitar la contaminación. En el caso que analizamos nos encontramos con que se apela al barrio para purificar a la política institucional. O sea el barrio es el espacio de la pureza mientras que la política institucional tradicional (identificada con la política de la Municipalidad de la Ciudad) representa "lo impuro". Se establece un contacto entre lo puro y lo impuro con el fin de purificar lo corrupto. Sin embargo, también, relacionando esta idea de pureza a las prácticas locales, se considera la posibilidad de contaminación de las mismas y el factor de contaminación es, justamente, la "Política tradicional" (entendida como política partidaria). De este modo se impone cierta idea de la práctica barrial socialmente correcta, se trazan los límites y modalidades de la misma, se considera que ella no debe entrar en los cauces "tradicionales". Así se van delimitando los espacios de acción de y las temáticas a tratar por "los Vecinos", los actores convocados a intervenir en el proceso de *Participación Ciudadana*.

A lo largo de este trabajo encontraremos que el criterio de pureza prevalece en la evaluación que los distintos actores realizan del proceso de participación. Él mismo, también nos explica la connotación negativa que adquieren frases como "se esta haciendo política" o se "polítizo" cuando refieren a algún proyecto o práctica surgida en el ámbito del barrio en el marco de las políticas participativas (volveremos sobre este tema en el capítulo 4).

Volviendo al debate en torno a la descentralización en el marco de la estatuyente, si bien todos los bloques coincidían en que la Ciudad se dividiera en zonas administradas por un funcionario que "*actuara como una suerte de delegado del jefe de gobierno*" (Clarín, 7 de Agosto de 1996), los estatuyentes no acordaban a la hora de decidir como se elegiría a ese "delegado". Mientras el FREPASO proponía la creación de Juntas Vecinales elegidas por los habitantes de las distintas zonas, el Radicalismo sostenía que recién después de dos mandatos, el "pueblo" elegiría a los delegados, quienes, hasta entonces,

serían designados por el Jefe de Gobierno. Los primeros argumentaban que el proceso de descentralización sería *"más efectivo y profundo si los alcaldes y la junta eran elegidos por los vecinos"* (Clarín, 19 de agosto de 1996). En cambio los segundos consideraban que las condiciones para "profundizar" el proceso de descentralización y participación no estaban dadas *"No se pueden imponer hábitos de descentralización, hay que generarlos. Porque lo que queremos evitar es que el manejo de los barrios quede en manos de caciques vinculados a intereses económicos y caudillos políticos"* (Clarín, 19 de Agosto de 1996). Se sabía que los colores "blancos" y "negros" de la escala cromática de la Ciudad no existían, tal simplificación es ficticia, sin embargo las impurezas del barrio son los resabios de la "vieja política", los caudillos y punteros barriales, no los vecinos a los que se convocaba a participar. Como señalamos previamente, entre los aspectos que definían a la impureza y a la pureza de la Ciudad de Buenos Aires no solo se encontraban las viejas instituciones burocratizadas, ineficaces y corruptas y, en contraposición las relaciones sociales locales, inmediatas y las prácticas alternativas de los vecinos de la Ciudad sino también las "viejas" (desprestigiadas) prácticas políticas de las primeras en contraste con las "reivindicadas" prácticas sociales de los "vecinos".

Finalmente prevaleció la segunda postura. Se acordó que la descentralización del poder político sería progresiva. Después de un mandato se dividiría a la Ciudad en comunas y sus representantes serían elegidos en forma directa. El número y la arquitectura del sistema comunal sería definido por la legislatura. Igualmente una cláusula transitoria establecía que hasta la fecha el ejecutivo debía tomar las medidas que facilitarían el proceso de descentralización en la Ciudad de Buenos Aires.

Dentro del marco de la estatuyente también se crearon instancias participativas acorde a la filosofía que los estatuyentes imprimieron en la "gloriosa constitución". Una vez por semana, los jueves, las bancas de los estatuyentes eran ocupadas por integrantes de asociaciones, vecinos, entre otros para debatir sobre proyectos para la Ciudad. Cada semana se discutía sobre un tema, Medio Ambiente y Ecología, Participación y Representación Vecinal, Infancia, Juventud, Trabajo, Salud, Planeamiento Urbano fueron algunos de los temas tratados. Las conclusiones de las sesiones no eran vinculantes pero se sostenía que los informes de lo discutido serían entregados a los representantes para que pudieran conocer las opiniones y los reclamos de los vecinos. Los fundamentos de las sesiones eran abrir *"una puerta para quienes deben realizar demandas concretas, intentando canalizar sus inquietudes"* (Clarín 1 de Agosto de 1996). También se habilitó

una mesa de entrada en la Biblioteca Nacional para recibir proyectos de vecinos de la ciudad. Según afirmaban los medios, ingresaron mil cuatrocientos veintiseis proyectos a la estatuyente.

La norma de la Ciudad había sido erigida y su mito se había instalado en el imaginario de gran parte de los porteños, ambos se encuentran plasmados en las páginas de la "Gloriosa Constitución". En lo concerniente a la descentralización, la norma establece que el proceso se cerraría en el 2001, año en el que se debían elegir a los alcaldes de las futuras comunas. Hasta entonces el ejecutivo de la Ciudad debía tomar las medidas que facilitasen el proceso en cuestión. Es así que, a fines de 1996 se crean los Centros de Gestión y Participación (CGP) en distintas zonas de la Ciudad de Buenos Aires (Decreto 483/96). La dinámica social de estos escenarios del campo de la *Participación Ciudadana* nos permite entrever los caminos que toma el proceso de construcción de un modelo de *Participación Ciudadana* en la Ciudad de Buenos Aires y es un elemento clave a la hora de dar cuenta de la manera en que interviene el espacio local, con sus sujetos, relaciones y prácticas, tanto en la estructuración del campo de la *Participación Ciudadana* en general como en el ámbito de las políticas (o campo político del GCBA) del GCBA.

1.3 Algunas experiencias de *Participación Ciudadana* en la "Transición".

En el mes de Diciembre de 1996 se crean los Centros de Gestión y Participación (CGP) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (decreto 483/96). Los CGPs son dependencias del Gobierno ubicados en distintas zonas de la Ciudad. De acuerdo a lo establecido por la Constitución de la Ciudad, los CGPs son una institución transitoria, antesala de la futura comuna. La documentación del GCBA sobre el proceso de descentralización sostiene que la función de los CGPs es justamente la de desconcentrar los servicios brindados por el Gobierno acercándolos a la comunidad, de este modo se agilizaría la realización de los trámites de los vecinos de la ciudad. También afirma que los CGPs son "*un canal de participación que le otorga un papel central a los vecinos*" y por ese motivo "*son una herramienta para el control efectivo de la gestión del gobierno*" (GCBA, 2003)

Hay dieciséis CGPs distribuidos en la Ciudad de Buenos Aires (ver anexo 1). La circunscripción de cada uno de ellos abarca a varios barrios porteños, sus límites no necesariamente coinciden con los límites de los últimos. Tomemos como ejemplo las áreas de los CGPs en los que realizaremos parte de nuestro trabajo de campo, el CGP N° 9 y el 13. El primero abarca la totalidad del barrio de Mataderos, Liniers y gran parte de Villa Luro (sus límites son Bacacay, Escalada, Av. Eva Perón, Av. Gral Paz y Av Argentina), quedando el área restante bajo la jurisdicción del CGP N° 10; el segundo comprende gran parte de los barrios de Núñez, Belgrano y una pequeña parte del barrio de Saavedra (sus límites son Av. La Pampa, Vidal, Gral Paz y el Río de la Plata), quedando las áreas restantes dentro de las jurisdicciones de los CGP 12 y 14 oeste. Por otro lado los límites administrativos de los CGPs se superponen con los límites de las circunscripciones electorales, de los distritos escolares, las "áreas programáticas de salud", las secciones catastrales y los radios de acción de las distintas comisarías. Cada uno de ellos se erigió en las instalaciones de los antiguos Consejos Vecinales, creados durante la intendencia de Suarez Lastra (1987 – 1989), y en cada uno de ellos actualmente funcionan los Registros Civiles.

Los CGPs dependen de la Dirección de Descentralización dependiente de la Subsecretaría de Descentralización la cuál a su vez depende directamente de la Vice-Jefatura del Gobierno (ver anexo 2). Además los CGP, a través de las distintas políticas y programas que se implementan en su ámbito, están articulados con el resto de las Secretarías del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Secretaría de Salud, Cultura, Desarrollo Social, Tercera Edad, Seguridad, entre otras).

Cada CGP esta conformado por tres Direcciones subordinadas a una Dirección General, la Dirección de Desarrollo y Mantenimiento Barrial, la Dirección de Desarrollo Sociocultural y la Dirección de Información y Atención al Público. De la primera dependen los departamentos de Inspecciones (Poder de Policía) y Habilitaciones y de Permisos y Fiscalización de obras, de la segunda dependen los departamentos de Cultura y Educación y de Acción Social y Comunitaria, y de la tercera los de Ventanilla Única y Coordinación de Servicios Descentralizados, por último se encuentra el departamento de Administración General que depende directamente de la Dirección General (Ver anexo 3).

La máxima autoridad de cada CGP es el Director General, su cargo es político, ya que es elegido directamente por el Secretario de Descentralización. Otro cargo político es

el del Delegado Comunal. Mientras el primero es el representante del Gobierno en el barrio el segundo es el delegado designado por el Gobierno (el Secretario de Descentralización) para representar a los vecinos (la tarea del último es tejer las relaciones a nivel local, contactar asociaciones barriales, movimientos sociales, entre otros actores locales). Los cargos de las otras direcciones son concursados. El primer llamado a concurso fue en 1996. Quienes concursaron eran en su mayoría empleados, muchos de ellos profesionales, de las distintas secretarías de la anterior municipalidad interesados en el proceso de descentralización. La novedad de trabajar en un CGP para ellos radicaba justamente en el contacto que debían establecer con la gente de la zona. En sus cargos anteriores, en general, trabajaban sobre las demandas ingresadas a las secretarías o dependencias del Gobierno y no tenían contacto directo con quienes ingresaban la denuncia o reclamo. En los CGPs en cambio muchas veces son ellos quienes directamente toman la demanda cuando un vecino acude a ellos o se contactan con los vecinos después de recibir el reclamo ingresado por Ventanilla Única (instancia de recepción de demandas). Los funcionarios de los CGP, a pesar de tener nuevas tareas, siguen ocupando los mismos cargos que en las antiguas secretarías (siguen dentro del mismo "encasillamiento"). Empezaron a trabajar en los CGPs y pasaron a ser personal de la Secretaria de Descentralización pero no fueron "reencasillados". Un ejemplo es el del Director de Mantenimiento Barrial del CGP N° 9 (Mataderos, Villa Luro y Liniers) quien dentro de la estructura del GCBA aun figura como auxiliar de limpieza. Asimismo, los salarios fijos de los funcionarios son los mismos que los que cobraban en sus anteriores cargos además de un plus por trabajar en los CGPs. Por estos motivos durante los meses de Marzo, Abril y Mayo del 2003, periodo en el que me encontraba finalizando el trabajo de campo, los empleados de los CGP estaban tomando medidas de fuerza, movilizaciones, paros, en reclamo por un nuevo reencasillamiento.

Muchos de los funcionarios de los CGPs "son del barrio", varios de ellos fueron "vecinos" que participaron en las actividades realizadas en los centros como representantes de partidos políticos y asociaciones antes de ser funcionarios. El hecho de "ser vecino del barrio" y al mismo tiempo ser delegado del Gobierno en el barrio en varias oportunidades los sitúa en una posición contradictoria.

Los funcionarios de los CGPs consideran que ser del barrio tiene sus ventajas. Las ventajas de "ser del barrio" y "conocer a su gente" consisten en la capacidad que les brinda de dar respuestas a necesidades y reclamos que pueden ser atendidos de manera

inmediata con los recursos locales. Al conocer al barrio pueden identificar más rápidamente el problema, saben a quien recurrir, donde están los recursos necesarios para atender al mismo, pueden articular distintos sectores del barrio para resolverlo y mediar entre los sectores involucrados en caso de que se trate de algún conflicto entre vecinos y / o instituciones.

Pero también tiene desventajas. Ellas suelen manifestarse cuando es necesario recurrir a las áreas centrales del Gobierno para resolver algún conflicto local o simplemente responder a alguna demanda. Según los funcionarios las relaciones con cada una de las secretarías dependen de la *"buena voluntad"* o de la *"voluntad política"* de cada secretario. A la hora de "gestionar" algunas secretarías son más accesibles que otras. Suele ocurrir que ciertas áreas oculten información, no bajen recursos, no reconozcan a los directores de los CGPs. Como explican los funcionarios:

"Las áreas centrales funcionan a partir de su condición de centrales y omnívoras y que te den o no información tiene que ver con como ocultan esa información (...) Desentrañar esa información para un área central es resistido porque implica aclarar donde se da o no la eficiencia". (Funcionario de la Dirección de Desarrollo Social del CGP 13)

"Un funcionario director de mantenimiento barrial es importante pero no esta a la altura del director de una Secretaría. Al director del CGP hay que darle bola pero a los directores de los CGP no le dan bola los Subsecretarios. Y a la Secretaria de Descentralización no se le daba bola, era un NN, recién esta cambiando un poco" (Funcionario de la Dirección de Mantenimiento Barrial del CGP 13).

Los problemas aparecen cuando estos funcionarios en tanto vecinos "tienen que dar la cara", cuando como representantes o delegados del Gobierno en el barrio tienen que responder a los reclamos de la gente y no consiguieron ellos mismos una respuesta, por parte de la Secretaría en cuestión, a la demanda elevada. Como explica una funcionaria, en estas situaciones ellos no pueden "ni hacer la vista gorda", ni negar el problema o "la necesidad" del barrio que ellos mismos como vecinos conocen y tienen, ni escaparse del demandante. Un ejemplo es el del problema de la (no) recolección de basura en la zona sur, en nuestro caso en el barrio de Mataderos. En la zona funciona el servicio del GCBA. Los vecinos se quejan por que la recolección no es diaria y se realiza por la tarde, y de este modo la basura se acumula en las veredas de sus casas y contribuye al estado

de abandono del barrio, también denuncian la ausencia de barrenderos. En una oportunidad, por este motivo, se realizó una reunión con los vecinos en el CGP 9 y se convocó al funcionario a cargo del servicio de recolección de basura. Según cuenta una funcionaria ante los reclamos de los vecinos el funcionario:

" (...) negaba lo que los vecinos le decían y nosotros (los funcionarios del CGP) también se lo discutimos. Nosotros no somos hipócritas, no podemos tratar a los vecinos de idiotas, si vienen y nos dicen eso es blanco no podemos decirles no es verde, no somos cínicos. Además nosotros tenemos el mismo problema, también sacamos la basura y queda ahí días (...) Pero a veces los vecinos vienen y se la agarran con nosotros, somos "el Gobierno" (Coordinadora de Servicios Descentralizados CGP 9).

Entonces en muchas ocasiones los funcionarios receptionan la demanda del vecino y luego la reprimenda (el insulto, la queja, la desconfianza) por la falta de respuesta. Tal situación expresa uno de los límites del CGP. Al ser el mismo principalmente una instancia de gestión, la devolución de la demanda "elevada" no está en las manos de los funcionarios que la receptionan. Un funcionario nos explica

"El centro es un centro de gestión y nuestra función es justamente la de gestionar, nosotros tomamos los reclamos y presionamos a las instituciones responsables o recurrimos a las empresas correspondientes, a los entes reguladores pero nosotros no podemos tener esa responsabilidad en lo que tiene que ver con la ejecución de una obra" (Director de Mantenimiento Barrial CGP 9).

Entonces, cuando no hay respuesta, la descentralización parece tener una única dirección, el Gobierno "baja" sus dependencias al barrio, pone a disposición de los vecinos sus recursos y personal, pero los vecinos dificultosamente logran llegar al Gobierno, cuando lo hacen. Habría que preguntarse si tal limitación es simplemente consecuencia de la ineficiencia de las áreas centrales o expresa la dinámica del GCBA plasmada en el mismo proceso de descentralización. En los casos en los que la falta de respuesta por parte de las áreas centrales es constante, la "descentralización", tal cuál es representada en el discurso del GCBA y simbolizada en su mito, parece perder sentido. Una funcionaria nos transmite su sensación *"A veces pareciera que lo que se descentralizo es la puteada"* (coordinadora de servicios descentralizados del CGP9). En cierto modo, los funcionarios de los CGPs parecen estar atrapados en el doble vínculo señalado por Bour-

dieu, parecen convivir con las contradicciones de un Estado cuya mano derecha ya no sabe o quiere saber lo que hace con la izquierda (Bourdieu, 1999)

Igualmente algunos funcionarios consideran que para muchos vecinos el CGP es una institución reconocida, un nuevo actor local. *“Viene mucha gente a realizar tramites. El CGP esta incorporado culturalmente en la gente (...) Se van creando redes en las distintas zonas, el delegado comunal va contactando distintas instituciones de la zona, por diversas razones se van contactando las distintas fuerzas políticas del barrio. Se va armando una red local. Es interesante todo este trabajo no creo que un día lo desarme un Gobierno”*(Coordinadora de Servicios Descentralizados CGP 9.⁸)

La misma opinión es compartida por varios de los vecinos que participan en las actividades desarrolladas y en las políticas implementadas en los CGPs, como los vecinos de los Consejos Consultivos Honorarios y los vecinos que participan en la implementación de políticas participativas (Plan Pro – Comunas, Plan de Prevención del Delito, Plan Presupuesto Participativo). Aunque pocos realizan una evaluación positiva del desempeño del CGP, consideran que sus falencias no se deben al desempeño de los funcionarios del centro o a la institución en sí sino a la inoperancia de las áreas centrales. En general se considera que los CGPs son instituciones relativamente “transparentes”, sus funcionarios son accesibles, algunos con más presencia que otros en el barrio, pero todos un poco más próximos al vecino. Incluso los conflictos al interior de la institución, enfrentamientos entre el director del centro con algún funcionario que responde a otro color político, situaciones de clientelismo, entre otros no son considerados tan graves por ser “visibles”. Los vecinos del CCH y otros vecinos conocedores de la dinámica cotidiana del CGP consideran estar al tanto de lo que sucede y por lo tanto pueden obrar tomando partido (e imponiendo su postura) en los conflictos que diariamente transcurren en él.

Volviendo a la metáfora de la escala cromática podemos decir que el color de los CGPs es el gris (más claro, más oscuro variará de un caso a otro). Para los vecinos lo que enturbia la gestión de los CGP es justamente “la burocracia”, el “poder” (no delegado) de las áreas centrales y principalmente la “política”, los conflictos entre distintos sectores

⁸ La entrevista a la funcionaria fue realizada en el mes de mayo del 2003, era época de campaña electoral en la Ciudad de Buenos Aires y según la opinión de analistas políticos y consultores, el candidato opositor, tenía fuertes chances de ganar. Para quienes se encontraban en el gobierno y más específicamente para quienes apoyaban y eran parte del proceso de descentralización, más allá de la evaluación que realizarán de su desarrollo, el triunfo de quien consideraban un representante de la “política” a la cuál “la ciudad” se había enfrentado era una amenaza para el modelo que ella había construido.

del Gobierno, entre distintas líneas políticas, conflictos que atraviesan al CGP. Los vecinos que regularmente acuden a los CGPs consideran que el principal límite del mismo es su pequeño margen de autonomía para poder atender a los reclamos de los vecinos y para darle sentido a la tan mentada participación. Como lo expresa un vecino de Nuñez

“ Los CGP ahora no funcionan o por lo menos con el sentido que nosotros le queríamos dar porque la descentralización funciona de arriba hacia abajo. El CGP tiene una dependencia fuerte del Gobierno pero no de los vecinos” (Vecino del CCH del CGP 13).

Según lo que nos dice este vecino queda claro que a pesar de la descentralización, aun no fue integrado el vecino a la estructura del Gobierno. Varios de los vecinos al igual que este hombre consideran que el proceso descentralización aun no ha alcanzado los objetivos expresados en su discurso, aun no se le ha dado poder al vecino, aun no se han depurado las viejas prácticas políticas con nuevas prácticas sociales. Y más allá de la cercanía de las instituciones locales y de sus funcionarios, aunque los últimos sean vecinos, son representantes del Gobierno.

“El director es un empleado político que responde a su superior al Secretario de Descentralización no al vecino” (Vecina del CCH del 13.)

Los vecinos de los CCH y quienes de una u otra manera han participado en el ámbito de los CGPs consideran que no están representados dentro de esta institución transitoria y afirman que recién tendrán el poder que la descentralización (su modelo) promete cuando estén instaladas las comunas.

¿Quiénes son los vecinos, interlocutores del GCBA, que participan en los CGPs?. Como señalo la funcionaria coordinadora de servicios descentralizados del CGP9, el CGP parece haberse incorporado culturalmente al barrio. Son muchos quienes se acercan a realizar tramites, reclamos, a usar sus servicios, y son menos los que participan en sus instancias “participativas” y en la implementación de las “políticas participativas”. Muchas personas se acercan diariamente a pagar sus impuestos (rentas); a ingresar demandas, denuncias o reclamos en ventanilla única o buscando a determinados funcionarios para realizar personalmente sus reclamos; varios se acercan con el fin de anotarse en los listados para recibir el servicio de Médicos de Cabecera; otros averiguando por los Planes Jefes Jefes de Hogar o, a fin de mes, yendo a cobrarlo; algunos se presentan en Media-

ción pidiendo la intervención del CGP en algún problema entre vecinos, otros tantos se acercan a averiguando por programas puntuales (Tercera Edad, Defensoría de Menores, Plan de Prevención del Delito, etc.) y, cuando finaliza el horario de Atención al Público, otras tantas personas acuden a los distintos cursos y talleres que se dictan en el CGP, teatro, pintura, tango, yoga, entre otros.

Algunos vecinos también participan en "instancias participativas" como el CCH y en la implementación de políticas participativas como el Presupuesto Participativo. La documentación del GCBA, así como también el discurso de los funcionarios de la Secretaría de Descentralización, consideran la convocatoria a conformar los CCHs en los CGPs y la implementación del PP como dos momentos claves en el proceso de descentralización y *Participación Ciudadana* en el GCBA. Con respecto a tal representación podemos afirmar que la convocatoria a conformar los CCH y la implementación del PP se constituyen en una puerta de ingreso para un conjunto de vecinos al ámbito político del GCBA. Dentro del mismo discurso ambos son presentados como etapas progresivas dentro del proceso de *Participación Ciudadana*. Mientras que con los CCHs se convocó solo a una parte de los vecinos (representantes de asociaciones y partidos políticos) a participar y se les otorgó un status consultivo, el PP amplía el proceso de participación al convocar a la totalidad de los vecinos y rejerarquiza su participación. Se sostiene que lo decidido por los vecinos debe ser ejecutado por el Gobierno, "es un mandato".

Los CCHs de los CGPs se crean en Julio del 2002 según lo dispuesto por el decreto 1958. Los CCH son, como su nombre lo indica, órganos consultivos conformados por representantes de Partidos Políticos, de asociaciones barriales, instituciones locales y organizaciones no gubernamentales. Los CCH son, según "el Gobierno", un canal de *Participación Ciudadana* y su tarea consiste en elaborar y elevar proyectos y propuestas y debatir sobre la ejecución e implementación de políticas del Gobierno en el ámbito local. Por su parte los integrantes de los CCH sostienen

"Somos intermediarios interpretes de las necesidades del barrio, intermediarios con las autoridades del CGP o futura comuna" (Vecina del CCH 13)

"Quizá uno de los objetivos del CCH no sea solo el de analizar sino el de poner la necesidad. Hacer entender que es necesario, imperioso (..)" (vecino del CCH 13)

Los CCHs trabajan en comisiones temáticas, salud, educación, seguridad, cultura, desarrollo económico, desarrollo social, entre otras (varia en cada CGP). En general las comisiones se organizan según la percepción de los integrantes del CCH de las problemáticas / necesidades más relevantes del barrio. Por ejemplo mientras que en Mataderos las comisiones principales fueron las de Obras Públicas y Salud justamente porque trabajaban sobre dos temas considerados centrales por gran parte de los vecinos de la zona: el traslado del Mercado de Hacienda y el deterioro del Hospital Santojani; en Nuñez la comisión que trabajo con más frecuencia fue la de Seguridad.

En los dos CCH a los que accedí, CCH 9 (Mataderos) y CCH 13 (Nuñez) eran distintas las modalidades de trabajo. Mientras que los primeros se reunían según convocase el Delegado Comunal y trabajaban en comisiones coordinadas por funcionarios del centro, los segundos trabajaban independientemente del centro. Los integrantes del CCH 13 habían establecido su propio reglamento. Se reunían semanalmente en comisiones, mensualmente realizaban reuniones intercomisiones y cuatro veces al año, según establecía su reglamento, debían realizar plenarios. Los funcionarios no participaban en las reuniones de las comisiones pero si eran convocados a participar en los plenarios.

El principal interlocutor del CCH dentro de la estructura descentralizada del Gobierno es el Delegado Comunal, él es el mediador entre el "Gobierno" y el CCH. Es el encargado de "elevar" los informes sobre lo trabajado al Director del centro, quien a su vez lo "eleva" a la Secretaría de Descentralización, y es quien debe, luego, transmitir la respuesta del Gobierno o "rendir cuentas" del estado de "ejecución" del proyecto o propuesta elevada (en caso de ser ejecutado).

Otra modalidad de trabajo es la realización de talleres en los que se convocan a funcionarios de determinadas Secretarías del Gobierno para trabajar sobre necesidades del barrio. También muchas veces, los integrantes del CCH, recurren al conocido "lobby" para imponer una necesidad y obtener una respuesta a esta. Los integrantes del CCH recurren frecuentemente a la Legislatura, tanto para entrevistarse con determinados legisladores como para "presionar" en la sanción de alguna ley, también acuden a funcionarios de áreas centrales incluso a secretarios tanto para asesorarse como para comunicarles sobre alguna problemática local.

Debido a tal dinámica de trabajo, con el correr del tiempo, los integrantes del CCH fueron conociendo (aprendiendo sobre) el funcionamiento de las instituciones del Gobierno, sobre su burocracia, las jerarquías de las distintas secretarías, planes y programas. También fueron contactándose con funcionarios y legisladores. Fue así como trascendieron el ámbito local del CGP y pasaron a ser vecinos "re - conocidos" en los pasillos de la Legislatura y de las Secretarías del Gobierno. De este modo se hicieron poseedores de determinados capitales, cultural (conocimiento de la normatividad del Gobierno y de las pautas y trayectorias a seguir en el proceso de imposición de una demanda), social (relaciones y contactos con funcionarios del Gobierno y distintos sectores del barrio) y hasta simbólico (la legitimidad otorgada por el hecho de ser un órgano del Gobierno además de ser referentes del campo social de las instituciones del comúnmente designado tercer sector) que los posicionará de una manera particular en el proceso de *Participación Ciudadana* en el momento de implementación del PP, convirtiéndolos en un actor central en las luchas simbólicas en torno a la definición de los sentidos de la participación y del curso que, a su entender, debería tomar la inconclusa descentralización.

De la misma manera, en el proceso de *Participación Ciudadana* los vecinos de los CCHs fueron institucionalizando sus prácticas y, consecuentemente, constituyéndose en Vecinos Profesionales tanto frente a los funcionarios del Gobierno, con quienes comparten un conocimiento y lenguaje experto, como frente al resto de los vecinos, con quienes comparten el conocimiento de la situación social del barrio; pero al poseer ellos, también, la capacidad de presionar e integrar las necesidades barriales en la agenda del Gobierno, se presentan como mediadores entre los vecinos y el último.

Cuando empecé a realizar el trabajo de campo, año en que se lanzó el Presupuesto Participativo (2002), los CCH casi no funcionaban. El CCH 9 no estaba reuniéndose y de las seis comisiones originales del CCH 13 solo se reunían con frecuencia dos: Obras Públicas y Seguridad. La explicación que los funcionarios daban a esto era que el CCH se había encerrado en sí mismo limitando la participación. Consideraban que su experiencia les jugaba en contra en parte porque los había burocratizado y en parte porque les otorgó un saber que los llevaba a considerarse "más calificados" que el común de los vecinos, y consecuentemente cerrar el proceso de participación. Los vecinos del CCH habían traspasado los límites de los ámbitos abiertos a la participación y trascendido los temas tratables, ¿habían perdido parte de su pureza?. Por otro lado sostenían que a partir de la implementación del Plan Presupuesto Participativo el CCH había perdido "Capital

Político” debido a que el Gobierno convocaba al común de los vecinos a participar y ahora, los últimos a través del PP ocupaban el lugar que antes había ocupado el CCH.

Los vecinos del CCH en cambio consideraban que el “Gobierno” era responsable de su desintegración por varios motivos; por un lado porque el CCH había traspasado el límite de lo que el vecino puede conocer del Gobierno ingresando a ámbitos vedados para él, además de adueñarse de un saber que era considerado “peligroso” o por lo menos molesto; según lo expresa un vecino del CCH9

“Lo que pasa es que es peligroso que el vecino conozca más y es peligroso que hable porque le trae problemas al funcionario de turno”.(Vecino del CCH9)

Además con respecto a los “saberes” de los vecinos del CCH aunque ellos no hablen de “saberes calificados” consideran que, a diferencia del común de los vecinos, ellos abordan las necesidades desde su costado “estructural” y entre las causas de las principales problemáticas de la Ciudad encuentran el carácter incompleto del proceso de descentralización. De ahí que a la hora de definir las prioridades del barrio, como se hace en el PP, ellos consideran que *“primero vienen las comunas”* y después se va a solucionar lo demás. Debate que no fue integrado a la implementación del PP más que en el discurso de los funcionarios en asambleas de apertura y cierre. Por otro lado los vecinos consideran que la falta de respuesta por parte del “Gobierno” a las propuestas y demandas elevadas desgastó su trabajo, lo obstaculizó impidiéndoles avanzar. Finalmente al igual que los funcionarios consideran que a partir de la implementación del PP ellos fueron desplazados. Según los vecinos del CCH el Gobierno los desplazó deliberadamente al no integrarlos en la organización del PP como CCH.

A mediados del 2002 se comienza a implementar el Plan Presupuesto Participativo (PP). Según los documentos relativos al PP del GCBA, el PP es una “nueva herramienta” que el Gobierno le otorga a los ciudadanos de la Ciudad de Buenos Aires con el objetivo de

“Promover la participación directa de los vecinos en los asuntos públicos, recuperar el barrio como foro de participación ciudadana, optimizar recursos presupuestarios escasos en un contexto de emergencia económica, potenciar el control ciudadano de la gestión pública y los servicios terciarizados y rearticular la relación entre el Gobierno y los

ciudadanos vigorizando la confianza y los mecanismos de control de la gestión” (GCBA 2002)

Además de estos objetivos generales, los funcionarios de la Secretaría de Descentralización afirman que el PP es una herramienta que contribuye a radicalizar el proceso de *Participación Ciudadana* en el GCBA, sostienen que la implementación del PP genera las condiciones para emprender la reforma “*desde abajo*” (una reforma de las instituciones GCBA, desde la participación de los vecinos, desde su intervención en la gestión del GCBA) que llevaría a la concreción del sistema de comunas.

Más específicamente, la implementación del PP consiste en la discusión entre vecinos en el marco de Asambleas Barriales y Comisiones Temáticas, convocadas desde los CGPs, sobre el destino local de un porcentaje del presupuesto de la Ciudad abierto a la participación. Cuando se indaga sobre el inicio (lanzamiento) de esta política ¿Por qué comenzó a implementarse el PP recién en el 2002, teniendo en cuenta que la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires de 1996 sostiene que el Presupuesto de la Ciudad debe ser participado?. ¿Por qué recién en el 2002 si la gestión que, según los funcionarios, promovió el proceso de participación comenzó en 1998?⁹ La mayoría de los actores parecen coincidir en la repercusión que tuvieron las movilizaciones del 19 y 20 de Diciembre del 2001 en la gestión del GCBA.

La crisis socio – política manifestada por las masivas movilizaciones del 19 y 20 de Diciembre del 2001 son presentadas, por los funcionarios de todas las jerarquías del GCBA, como la coyuntura decisiva que llevo al Gobierno a tomar partido, a “hacerse cargo” de su cuota de responsabilidad en lo que respecta a la situación de la ciudad, decisión que se tradujo en la implementación del Plan Presupuesto Participativo. La “Crisis” es interpretada por los funcionarios de la ciudad como una crisis de representación política, la consigna “*Que se vayan todos*” es entendida como un reclamo por parte de la ciudadanía de autodeterminación, de mayor intervención en la arena pública, de toma de partido en cuestiones, hasta entonces delegadas, a las desprestigiadas instituciones políticas. Consideran que el reclamo estaba orientado hacia el establecimiento de una democracia directa, o por lo menos semidirecta, una democracia participativa. Las experiencias de las

⁹ Los funcionarios del GCBA afirman que mientras la primer gestión del GCBA, la de Fernando de la Rúa, se centro principalmente en promover el proceso de descentralización en la Ciudad, la gestión del actual Jefe de Gobierno, Aníbal Ibarra, puso el énfasis en el proceso de Participación.

asambleas populares le daban fundamento a esta interpretación, ellas expresaban la intención de autodeterminación de los habitantes de la ciudad. Las discusiones, los proyectos encarados por ellas simbolizaban la idea "participación" en pos de construir una nueva manera de hacer política en la Ciudad de Buenos Aires. Así lo expresan los funcionarios de la Ciudad y el mismo Jefe de Gobierno

"El PP surge de un momento en que se vivía una crisis de colapso económico, una crisis social profunda evidenciada en Diciembre. Una crisis de exclusión en la ciudad de Buenos Aires y de legitimidad política. Una crisis de una manera de construir a la ciudadanía como consumidora de políticas (...)"

Frente a esta crisis el Jefe de Gobierno nos dio la indicación de salir, de ir a las esquinas donde estaban los vecinos autoconvocados y dar la cara y así hoy tuvimos esta metodología" (Secretario de descentralización. Acto de asunción de los consejeros del PP. Teatro San Martín. 3 de Agosto del 2003)

"Y a veces se dice como un slogan que la crisis da oportunidades y esto fue cierto (...)En este proceso que se llevo a treinta intendentes, a gobernadores, a presidentes, en la Ciudad de Buenos Aires tuvimos una decisión, salir donde esta el conflicto, salir a la calle. Yo les dije a mis funcionarios "Aquel que tenga miedo de salir a la calle que renuncie" y así tomamos esta decisión y con miedo, a que se manipule (...)El PP fue un proceso colectivo, fue una demanda, sin ser explícita, de los propios vecinos" (Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Acto de asunción de los Consejeros del PP. Teatro San Martín. 3 de Agosto del 2003)

Los funcionarios de los CGPs y varios vecinos también consideran que las movilizaciones de Diciembre del 2001 tuvieron un papel importante en la decisión de implementar el PP. Ambos coinciden en que el Gobierno a través del PP tenía el objetivo de institucionalizar (capitalizar) el proceso de participación político social simbolizado por las asambleas barriales.

La organización de la implementación del PP está a cargo de una Unidad Ejecutora Central (UEC) y una Unidad Coordinadora Local (UCL). La primera está bajo dependencia de la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana. La UEC se encuentra integrada por un representante de la Secretaría de Descentralización, un coordi-

nador general, un representante de la Secretaría de Hacienda y Finanzas y "funcionarios de distintas jurisdicciones del GCBA" (GCBA 2002). Sus principales funciones consisten en establecer el cronograma de gestión del PP en la Ciudad de Buenos Aires, coordinar con las UCL la implementación del PP en las jurisdicciones de los CGPs, realizar el seguimiento de las demandas y prioridades vecinales establecidas por los Asambleas Barriales, confeccionar el informe presupuestario de cada jurisdicción y de cada una de las áreas barriales del Plan y proponer criterios para la subdivisión de cada CGP en áreas barriales. La UCL funciona en el ámbito del CGP, está integrada por funcionarios de los CGPs, coordinadores (en general funcionarios y empleados del CGP) y facilitadores (empleados del GCBA) del PP¹⁰ y sus funciones son, principalmente, administrar y organizar el sistema de participación de su jurisdicción, recibir y clasificar proyectos barriales, convocar a los vecinos a la implementación del PP, determinar el lugar de funcionamiento de los Asambleas Barriales, citar a funcionarios de áreas centrales a las comisiones temáticas, entre otros.

La implementación del PP está dividida en dos etapas. La primera se desarrolla a nivel local, "barrial", y consiste en la definición de las "prioridades" barriales a las que se destinará el porcentaje del presupuesto de la ciudad abierto a la participación y en la elección de los representantes de las Asambleas Barriales, consejeros (un titular y un suplente), que integraran el Consejo del PP. El Consejo del PP, es una instancia central (a nivel ciudad), esta conformado por los Consejeros y los Delegados de las Comisiones Temáticas (quienes se integran en el PP 2004) de las 51 Asambleas Barriales, 5 representantes del GCBA y representantes de ONG's de la Ciudad y sus funciones son modificar el reglamento del PP, armar la *matriz presupuestaria* a nivel ciudad (la jerarquización de las prioridades a nivel ciudad a partir de la suma de cada una de las áreas votadas en el total de las asambleas de la ciudad y la jerarquización de las zonas dentro del presupuesto de la ciudad a partir de la implementación de un índice de participación¹¹) y realizar un seguimiento de la ejecución de las "prioridades" definidas a nivel local. El primer año de implementación del PP el Consejo se reunía semanalmente en el Teatro San Martín, mien-

¹⁰ Los coordinadores (en general funcionarios y empleados del CGP) son quienes están a cargo de cada comisión temática del PP, explicando el plan, dando cuenta de los recursos del GCBA con el fin de orientar el armado de proyectos, entre otras funciones. Los facilitadores tienen como función mediar el debate tanto en las asambleas como en las comisiones temáticas. Los estuvieron presentes en la implementación del PPP 2002 y del PP 2003. En el PP 2004 su función fue realizada por los coordinadores.

¹¹ El índice de participación se deduce de una ecuación que combina la cantidad de habitantes por área de CGP y la cantidad de personas que participaron, en el caso de la zona sur de la Ciudad se le agrega a este porcentaje un quince por ciento del total.

tras que en el transcurso de la implementación del PP 2003 las reuniones se realizaron en la Secretaría de la Mujer

En el mes de Julio como un ejercicio del Plan Presupuesto Participativo se implementó el Plan Prioridades Participativas (PPP) 2002. En este caso los vecinos trabajando en comisiones y asambleas generales definieron las *prioridades* del barrio, las necesidades a las que se debía destinar parte del presupuesto de la Ciudad. Lo decidido en aquella ocasión debía ser ejecutado por el Gobierno en el transcurso del 2002. En el Mes de Septiembre del mismo año se lanzó el Presupuesto Participativo (PP) 2003, en este caso se trabajó sobre definición de las *prioridades* (necesidades) a las que se debía destinar el porcentaje del presupuesto del año siguiente destinado a esta política participativa¹².

Son 51 las asambleas que funcionan en las zonas correspondientes a los 16 CGPs. Cabe señalar que en el primer año de implementación del PP (2002) el Gobierno había elegido el termino Foro para designar a los ámbitos de participación barrial. El fundamento de tal denominación era, según el Secretario de Descentralización, no competir con las asambleas barriales nacidas en la coyuntura de las movilizaciones del 19 y 20 de Diciembre del 2001. Sin embargo el año siguiente el Gobierno reemplazo aquel termino por el de Asamblea.

En la primera etapa de implementación del PP, se realizan las Asambleas Barriales en las distintas áreas de las jurisdicciones de cada CGP. En las Asambleas Barriales de apertura los funcionarios presentan el programa y luego se realiza una puesta en común entre vecinos sobre las principales necesidades del barrio, en base a ello se realiza un "diagnostico" del la situación socioeconómica del mismo (se sistematizan los reclamos de los vecinos y se los clasifica según las comisiones temáticas a las que refieran). Luego, sobre la base de ese diagnóstico los vecinos trabajan en comisiones en la definición de proyectos que integren el presupuesto de la ciudad.

¹² No se aclara en los documentos del plan que porcentaje del presupuesto es participado. Según funcionarios del gobierno no hay un monto fijo ya que el porcentaje es definido según las prioridades establecidas, también sostienen que no es posible estimar una cifra por que el presupuesto destinado no solo es una cifra de dinero sino también recursos materiales (instalaciones, servicios) y humanos del gobierno. Por su parte los representantes de partidos políticos y asociaciones que vienen participando del debate en torno a la descentralización y participación sostienen que solo se esta dedicando un 5% del porcentaje del presupuesto de la ciudad.

Las Comisiones Temáticas son Salud, Educación, Desarrollo Socioeconómico, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, Cultura, Educación y Seguridad. En ellas los vecinos definen las necesidades del barrio y proyectos para atenderlas, para ello convocan y consultan a funcionarios de áreas centrales (quienes no siempre "bajan"), luego votan entre el listado de necesidades discutidas las seis o doce (en el caso de comisiones dobles como desarrollo socioeconómico desarrollo urbano y medio ambiente) que serán *prioridades* y por último eligen al Delegado que representará a los vecinos de la Comisión temática en la Asamblea Barrial de cierre y en el Consejo de PP junto a los consejeros (los delegados se incorporaron al Consejo en el segundo año de implementación del plan).

Una vez finalizado el trabajo de las comisiones (el número de reuniones varia entre 6 y 8 en los distintos CGPs), en la Asamblea Barrial de cierre los delegados de cada Comisión Temática presentan las prioridades definidas por sus respectivas comisiones, para que luego todos los vecinos habilitados para votar (con residencia, trabajo o "militancia" en la zona), voten las cuatro "prioridades" de la zona (comisiones temáticas). En las Asambleas las prioridades definidas por los vecinos para cada Comisión Temática se constituyen en "la prioridad" a ser votada por todos los vecinos como "prioridad" del barrio", las prioridades a votar son Salud, Desarrollo Socioeconómico, Cultura, Educación, Seguridad, Desarrollo Urbano. En las Asambleas de cierre los vecinos también eligen, a través de su voto, a los consejeros (titular y suplente) que representaran a la Asamblea en el Consejo del Presupuesto Participativo. En la segunda etapa, el Consejo del Presupuesto Participativo, realiza el seguimiento de la ejecución de las prioridades votadas, establece la *matriz de prioridades* y define el reglamento del PP del año siguiente.

El PP se constituye en una nueva puerta de ingreso al proceso de *Participación Ciudadana* del GCBA. En general en cada caso la participación estuvo determinada por la estructuración del espacio social local (constituido como campo de la Participación Ciudadana local). La relación entre el CGP y el resto de los actores locales, las relaciones entre los últimos, las representaciones de los actores locales en torno a los conflictos o necesidades del barrio, entre otras tantas cuestiones, determinaran la participación de los distintos actores en la implementación del PP.

La evaluación del desarrollo del PP de vecinos y funcionarios es dispar. Mientras varios funcionarios sobre todo los funcionarios de las áreas centrales evalúan al PP como

un éxito y miden a este por la cantidad de gente que participo, los vecinos de los CCH y otros de larga trayectoria en el campo *Participación Ciudadana* (vecinos que participaron en políticas participativas previas, vecinos movilizados desde asociaciones por el proceso de descentralización en la CBA, entre otros) cuestionan la "calidad" de la participación. Los últimos critican los temas abiertos a la participación, el tratamiento de problemáticas puntuales al margen de la discusión en torno a temas como la descentralización y la no sanción de la Ley de Comuna (que como vimos debía ser sancionada en el 2001) y minimizan el éxito señalado por los funcionarios remarcando la poca participación en comisiones en contraposición de la participación masiva en Asambleas de cierre.

Es cierto que nos encontramos con asambleas de cierre, votaciones, masivas en contraposición a la poca participación en comisiones. Quienes llenan las asambleas de cierres, son vecinos movilizados en torno a problemáticas muy puntuales por los vecinos y funcionarios que participan en la implementación del PP. El hecho de que los funcionarios hagan hincapié en el éxito de la implementación del PP y lo fundamenten en la masividad de las asambleas tiene que ver con la "visibilidad" de las mismas, no solo al interior del GCBA sino dentro de la Ciudad. En general las Asambleas Barriales son visitadas por el Secretario de Descentralización, por el Coordinador del PP y otros funcionarios de áreas centrales, quienes comentaran el evento (calificarán o descalificarán), señalarán si asistieron muchos o pocos vecinos (lo cuál expresaría la legitimidad de la prioridad decidida por los "vecinos"), evaluarán el desempeño de los funcionarios (sus respuestas a las demandas de los vecinos, las maneras en que dan cuenta de las prioridades ejecutadas) incluso escucharán las críticas o reivindicaciones de los vecinos con respecto a la implementación del PP en el barrio.

En otras oportunidades serán los medios de comunicación los que se acerquen a las Asambleas Barriales y transmitan la experiencia de la implementación del PP al resto de los vecinos de la Ciudad. También ellos señalarán el éxito o fracaso de la implementación del PP basándose en la cantidad de vecinos que voto por las Prioridades Barriales.

Otro elemento que explica la importancia atribuida a la participación de carácter masivo es que el presupuesto destinado al PP se distribuye territorialmente según un índice construido a partir de la combinación del total de la población del área del CGP y el número de vecinos que participan en el proceso de implementación del PP, ese índice determinará el porcentaje de presupuesto que se destinara a las prioridades de la zona.

Finalmente cuando el mito de la *Participación Ciudadana* parecía haberse olvidado, cuando los vecinos que abogaban y abogan por la sanción de la Ley de Comunas parecían estar perdiendo posiciones, el fallo de un Juez reavivó el fuego. El 18 de Noviembre del 2002 la Justicia porteña le ordena al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo porteño que, cumpliendo con el mandato de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, se convocara a elección de Juntas Comunales junto con las elecciones a Jefe de Gobierno a realizarse en Junio del 2003. En caso de no poder convocarse a elecciones para las Juntas Comunales el Juez ordenó que los habitantes de la Ciudad eligieran por voto directo a los Directores de los CGP. El Gobierno y la Legislatura apelaron este fallo. Finalmente se resolvió dejar sin efecto el fallo del Juez Cataldo, la convocatoria a elecciones aun cuando la Legislatura no hubiera sancionado la Ley, y se ordenó que la Legislatura "sancione la Ley prevista en el artículo 127 (Ley de Comunas) de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires durante el periodo legislativo en curso".

La intervención de la Justicia Porteña reavivó el debate en torno a la implementación de la Ley de Comunas en la Ciudad de Buenos Aires. Tanto vecinos de los CCH, como vecinos de asambleas populares y funcionarios retomaron el debate. Se realizaron asambleas y plenarios tanto en el ámbito del Gobierno de la Ciudad como fuera de él. Se elaboraron nuevos proyectos, entre ellos, algunos, elaborados por funcionarios, formalizan el lugar del CGP en el "modelo de *Participación Ciudadana*" originalmente propuesto, las comunas funcionarían en el espacio y con la estructura de los actuales CGP. Los últimos proyectos son resistidos por varios de los vecinos no conformes con la experiencia de la "transición". Entre ellos se encuentran representantes de movimientos sociales organizados en asambleas populares, aquel sector convocado por el Gobierno a través de la implementación del PP. Ellos también ven en la figura de la comuna y en el proceso de descentralización, tal cuál son contemplados en la Constitución Porteña, el símbolo de un modelo de Gobierno alternativo en la Ciudad. Su participación en el campo de la *Participación Ciudadana* esta orientada por la consecución de ese fin, la sanción de la Ley de Comunas, además de su legislación acorde los intereses de los "vecinos" de la Ciudad (a quienes les esta prometido el poder en el sistema comunal).

"Después del 20 de Diciembre nuestra protesta se transformo en propuesta y encontramos en la Constitución de la Ciudad la orientación a ese objetivo" (Vecino de la Pro Comuna San José de Flores. Plenario "Comunas" CAECE 14 de Octubre 1993)

"Nuestro Proyecto nació a partir del movimiento del 20 de Diciembre del 2001. Los cuadros medios de la Argentina habían despedazado al país (...) La idea era la de reconstruir los lazos desde vecinos comunes, pensamos que en un sistema tan cerrado a la participación debía haber un requicio y cuando apareció la consigna "que se vayan todos" consigna que nos pareció que se anulaba a si misma encontramos en el proyecto de comunas ese requicio, ellas estaban presentes en la constitución de la ciudad"(Vecino de la asamblea popular del barrio Villa Mitre. Presentación del proyecto de comunas de los vecinos de Villa Mitre. Julio 2003)

El debate en torno a la definición e implementación del sistema de comunas esta transcurriendo en estos días y es imposible predecir que se resolverá, tan solo lo menciono porque expresa la persistencia de un Mito sobre la *Participación Ciudadana* que hace las veces de guía y modelo virtual permitiéndole a un conjunto de actores, con larga trayectoria en el Campo de la *Participación Ciudadana*, cuestionar y en lo posible redireccionar los caminos que el proceso de participación propuesta por el GCBA esta tomando.

Recapitulando, el Mito de la *Participación Ciudadana* es el Mito de un modelo alternativo de Gobierno, dentro del GCBA, que descansa sobre las prácticas de actores sociales que hasta entonces habían estado excluidos de la política de las instituciones oficiales, los vecinos de Buenos Aires. Se sostenía que la participación de los vecinos de la Ciudad de Buenos Aires en las instituciones de su Gobierno generaría la "*reforma desde abajo*" y gestaría el modelo alternativo. Por otro lado este mito tiene sus héroes, no solo los "*vecinos militantes*" de la Ciudad sino también aquella oposición de la Ciudad que, confrontando a la política de la Nación, sentó las bases para construir la "diferencia".

El Mito de la *Participación Ciudadana* se presentara en cada una de las coyunturas del campo de la *Participación Ciudadana* como un modelo que le permite a cada uno de los actores de este campo cuestionar y disputar los sentidos que ella adquiere en el proceso real. A su vez se constituye en recurso, capital simbólico, al que cada una de las partes recurre, en las luchas simbólicas al interior de este campo, para legitimar las propias representaciones del termino Participación y la propia posición en el campo en cuestión.

Por otro lado, al exponer las experiencias del modelo en los barrios (Mataderos y Nuñez) dimos cuenta no solo como el mito se constituye en el lente a través del cuál se

evalúa el proceso real, quizá hasta reemplazando a la norma percibida como legítima (la de la Constitución) y ausente en este caso (recordemos que el CGP es una institución "transitoria" y establecida por conjunto de decretos), sino que introducimos los principales escenarios en los que transcurrirá nuestro trabajo, a sus actores con sus representaciones sobre el proceso en cuestión, y a los principales conflictos y debates que surcan este campo.

2. Algunas consideraciones teóricas y una propuesta: los campos recurrentes de las políticas sociales y el campo local de su implementación.

Desde las ciencias sociales las políticas participativas son definidas como aquellas que, intentando romper con las preconcepciones y objetivaciones presentes en las políticas sociales tradicionales, sobre los destinatarios y, principalmente, las problemáticas a ser intervenidas, apelan a la agentividad de los primeros, convocando a su participación en la implementación y gestión de las mismas. En nuestro caso, los técnicos y funcionarios del GCBA responsables tanto del diseño como de la implementación del PP sostienen que la participación activa de los vecinos, en el marco del Plan Presupuesto Participativo, contribuirá a generar las condiciones sociopolíticas (de intervención de los actores sociales hasta entonces reclusos en el "ámbito privado" en la "arena pública") que posibilitarán la emergencia de la *Reforma Política* en la Ciudad, la instauración del sistema de comunas.

Sin embargo es común que en el transcurso de la implementación del PP se reproduzcan las desigualdades presentes en los ámbitos de implementación, en vez de generarse las prácticas participativas que llevarían a un cambio en las relaciones de poder vigentes en la ciudad, a un proceso de Participación Real (Sirvent, 1988, 1999). Entonces los cambios en los diseños de las políticas sociales tradicionales no garantizan la participación igualitaria de los actores involucrados en la implementación de estas políticas, en nuestro caso el PP.

Por tal motivo consideramos que para atender a la orientación que adquiere la implementación de las políticas participativas es necesario integrar el análisis de los espacios de su implementación al análisis de las mismas. La estructuración de los últimos, que pueden ser entendidos como campos Bourdianos, la posición de cada uno de los actores intervinientes, los capitales con que cuentan, los conflictos presentes y las luchas simbólicas que estén en juego en cada caso, determinarán en gran medida los sentidos concretos del concepto de participación.

Igualmente antes de problematizar el concepto de participación a la luz de las orientaciones que toman las políticas participativas en los campos locales (en los ámbitos

de implementación), consideramos que es necesario contextualizar a las mismas en el marco de los análisis emprendidos desde las ciencias sociales sobre la temática de las políticas sociales. De este modo, trazando las continuidades y discontinuidades entre las políticas participativas y las políticas sociales tradicionales, podremos indagar sobre “la novedad” que, según los “expertos”, aportan las primeras. Por otro lado este ejercicio nos permitirá reconstruir algunas dimensiones que consideramos centrales en el análisis de las políticas sociales participativas y que constituirán el marco teórico que orientará nuestro análisis.

2.1. Políticas sociales, participación y comunidad.

“El mundo se sacude y sufre, pero todo dolor – y el dolor denuncia la presencia de lo ya diferenciado – hasta aquí no llega” (Verbitsky, Bernardo “La esquina” en Sebrelli Juan José. “Buenos Aires vida cotidiana y alienación”)

Son muchos los análisis que se han emprendido en torno al tema de las políticas sociales, y más específicamente al campo de las políticas sociales latinoamericanas y nacionales (Oszlak y O’Donnell; Hintze, 1996; Grassi 2003, Grassi, Neufeld y Hintze 1994, Danani 1996, Rosenfeld y Cardarelli 1998, Duszchaski 2000). Menor es el número de trabajos relativos al tema de las políticas participativas, y la mayoría de ellos integran esta temática a la de la construcción del concepto de ciudadanía en Latinoamérica (Fleury 1996, 1999; Lechner 1986, Rosenfeld y Cardarelli 1998), la de los procesos de transición de regímenes autoritarios a democracias también en Latinoamérica (Lechner 1986; O’Donnell, Oszlak, 1982; Currill Grau, 1994) y la de los procesos y modelos de descentralización tanto a Nacional como Provincial y Municipal (Coraggio 1997, Ziccardi 1999, Grillo 1993, Del Bruto 1986, Arocena 1988).

A los fines de este trabajo entenderemos a las políticas sociales según un conjunto de dimensiones que remiten a distintos abordajes, algunos contrapuestos otros conciliables pero consideramos que cada uno de ellos se presenta como una dimensión del concepto en cuestión. Las principales premisas de esos abordajes han sido retomadas por los autores que teorizaron sobre las políticas sociales latinoamericanas.

Sin entrar en un análisis minucioso de la concepción del Materialismo Histórico consideramos que esta perspectiva nos permite dar cuenta de procesos vigentes dentro de los cuáles se inserta la problemática a abordar. Más que como herramienta para el análisis de nuestro caso en particular estas premisas serán nuestros supuestos. Entenderemos a las políticas sociales como una instancia de intervención del Estado en la relación entre capital y trabajo, actuando en la dirección de la reproducción de las condiciones del régimen de acumulación vigente (Castells 1974; Offe 1991; Lojkin 1977). A su vez las consideraremos determinadas por la dinámica que se teje entre las distintas fuerzas sociales enfrentadas en el seno del Estado en determinado periodo histórico social (Castells 1974, Souza Santos 1998). Acercándonos a la concepción sistémica concebiremos a las políticas sociales como parte de la contradicción entre las funciones de garantizar las condiciones de acumulación - y obtención de plusvalor- dentro del proceso capitalista y la de la reproducción de la fuerza de trabajo, la cuál es concebida como no rentable según la lógica anterior. (Offe 1991; Lojkin 1977). Tal contradicción puede ser encontrada en los análisis emprendidos desde la sociología urbana en la figura de la contradicción entre la lógica del valor de cambio y el valor de uso subyacente a la planificación urbana. (Castells 1974; Lojkin 1977).

Sin dejar de lado esta perspectiva mas general, los estudios sobre políticas sociales y más específicamente sobre el Estado en Latinoamérica durante la década de los 80, nos permiten poner el énfasis en los procesos de articulación entre la Sociedad Civil y el Estado, dando cuenta de las interacciones entre los distintos sectores involucrados en la ejecución, implementación y recepción de las políticas sociales (Oszlak y O'Donnell, 1982). Un ejemplo de estos trabajos son los análisis emprendidos sobre Estado y políticas sociales por Oszlak y O'Donnell, sus análisis sobre las burocracias, las mediaciones (articulaciones Estado - "Sociedad Civil"), las políticas sociales como toma de posición del Estado frente a "cuestiones socialmente problematizadas" (1982). Así como también los trabajos de Norbert Lechner (1983) y Oscar Landi (1983, 1988) sobre la relación Estado - Sociedad Civil a partir del análisis del proceso de transición hacia la democracia.

Finalmente, una dimensión central en el análisis de las políticas sociales es la de las políticas sociales como productoras de subjetividades, reproductoras de normas y patrones sociales, legitimadoras de modelos sociales, al mismo tiempo que constructoras de problemáticas sociales (Danini, 1996; Shore y Wright, 1997; Duszchatsky, 2000). Detrás de varios de estos planteos esta presente la concepción foucaultiana de poder (Shore y Wright, 1997). Otro de los conceptos de Micheal Foucault utilizado en el análisis de las políticas sociales es el de gubernamentalidad (Shore y Wright, 1997). El concepto hace referencia a modos de acción mas o menos calculados tendientes a dirigir las actividades y los comportamientos de los individuos. La gubernamentalidad consiste en un saber (conjunto de saberes) que se construye a partir de experiencias concretas y que produce discursos que fundamentan y justifican a determinado sistema de Gobierno. Tal concepto nos permite focalizar sobre las articulaciones entre racionalidades, programas, practicas y discursos en dominios específicos. (Font, 2000, Gordon 1991)

Entre las políticas sociales, las políticas participativas se caracterizan por convocar a los actores sociales a intervenir en los procesos de implementación y de gestión de las mismas (Zicarddi, 1999) De esta manera, se evitaría caer en objetivaciones y preconcepciones que no atendieran a las necesidades de los destinatarios y se apelaría a las modalidades de resolución (gestión) de las problemáticas sociales de los propios actores (destinatarios). Por otro lado, las políticas participativas son consideradas, por los planificadores y técnicos, una herramienta que posibilita la intervención de los actores en la toma de decisiones públicas y en el control de la gestión. (Tecco, citado por Di Prieto Paolo, 2001)

Si bien el concepto de "Participación" dentro del campo de las políticas sociales parece ser novedoso, tiene una larga trayectoria. Su actual "auge", sobre todo en el ámbito del GCBA, responde a una coyuntura particular en la cuál la idea de "Participación" - de intervención de los actores en temas tradicionalmente delegados al ámbito del Estado - esta asociada con la descentralización y con el imaginario de un sistema de gobierno alternativo en la ciudad, el sistema de comunas (capitulo 1). En este sentido es preciso dar cuenta de como el concepto de "Participación" y, consecuentemente, el carácter de las políticas participativas, han sido considerados en distintos periodos socio históricos.

Cardarelli y Rosenfeld, en su trabajo "Las participaciones en la pobreza" (1998), han dado cuenta del carácter polisémico del concepto de participación según los contextos socio históricos en los que las prácticas participativas han tenido lugar. Según las au-

toras, el concepto de "Participación" emerge en el contexto de la constitución del modelo político de Estado de Bienestar en Latinoamérica. Contraponiéndose al paradigma asistencialista, en materia de políticas sociales, el concepto de Participación Social refería a la intervención de grandes contingentes poblacionales al acceso de bienes y servicios de consumo colectivo, resignificándolos como derechos (Cardarelli y Rosenfeld 1998).

Por otro lado, en la década del 50 el concepto de participación era parte del paradigma de desarrollo. Según el mismo, la planificación era la herramienta mediante la cuál el Estado intervendría en el desarrollo de comunidades. Esta idea de desarrollo articulaba la dimensión social con la económica. El fin último del desarrollo social de las comunidades era su integración dentro de la estrategia productiva Nacional. Entonces, la política social era subordinada a la política económica (productiva). El objetivo último de las políticas sociales de desarrollo comunitario era el desarrollo productivo y la modernización nacional.

Con respecto a los ámbitos y temas de la participación; la participación comunitaria se basaba en la Metodología del Left Needs según la cuál las necesidades manifestadas por las poblaciones "objeto" de las políticas sociales eran las que dinamizaban la actuación de la comunidad (op. cit, 1998). La apelación del Estado a la participación de la comunidad era dentro del ámbito del consumo.

En Argentina, el paradigma de desarrollo de comunidades se institucionalizó en el Estado Nacional a partir del año 1967 con la creación de la Secretaria de Estado de Promoción y Asistencia a la comunidad, durante el gobierno de facto del general Onganía. En este contexto, nos encontramos con un cambio en los objetivos del desarrollo comunitario. Ellos pasaron a ser, principalmente, la cohesión social e integración en el marco de las comunidades. Por otro lado, la participación fue rejerarquizada dentro de la estructura del "Estado neocorporativista". "Bajo la organización de un estado jerárquico y "apolítico", con estilos de participación consultiva combinados con la unidad de mando, se estructuraría la comunidad a través de los grupos profesionales y no de los partidos que dividen" (op. cit, 1998, pag 31).

En el transcurso de la década de los 70, nos encontramos con un nuevo cambio en la orientación del concepto de "Participación". En el marco de una gran concentración de poder de parte de las élites nacionales a fin de lograr acceso a posiciones más ventajosas

dentro de un orden mundial en reestructuración, el concepto de participación se radicaliza y remite a prácticas de militancia política. Refiere a la movilización y organización social de sectores "subalternos" frente al Estado. Se considera al barrio es el lugar privilegiado para incentivarla "El trabajo barrial se constituyó en una tarea central de militancia, dado que la organización territorial "del pueblo" era el fundamento del nuevo poder enfrentado al sistema institucional" (op. cit, 1998).

A partir de 1976, el Gobierno de la Dictadura Militar elimina todo canal institucional de participación. Se procedió a disolver la trama organizacional sindical y política así como también a los actores colectivos, eliminando los canales de participación a la vez que se desarticula la red protectora del Estado. Es en este periodo en el que nos encontramos con el, denominado por Guillermo O'Donnell, Estado Burocrático Autoritario¹³.

El concepto de Estado Burocrático Autoritario ocupara un lugar central dentro de la literatura sobre la *Participación Ciudadana*. En el marco de los debates en torno a "la vuelta a la democracia", el concepto de participación hará referencia a un conjunto de prácticas de la Sociedad Civil consideradas capaces de contribuir a la desestructuración del modelo de Estado Autoritario Burocrático. A partir de este momento se considerará a la "comunidad" la fuente de las prácticas participativas. No se apelará a ella para contribuir a su propio "desarrollo" dentro de un plan nacional sino que se la convocará para reconstruir a un Estado en crisis.

Volviendo a la cuestión de la Participación Ciudadana durante la última dictadura. La eliminación de los canales institucionales de participación no anuló a la misma sino que llevo a su repliegue. Inés González Bombal (1988) analiza la emergencia de "micro" prácticas participativas en ámbitos locales durante este periodo. La autora propone incorporar el análisis de procesos políticos en ámbitos locales dentro de los análisis macro de "la Política". "La desaparición de la escena pública durante la última dictadura militar nos brinda la posibilidad de ingresar en circuitos particulares y desconocidos donde se procesaba la política en la vida local" (González Bombal, 1988, pag.12). Uno de los escenarios

¹³ Según esta teoría el Estado Burocrático Autoritario emerge en momentos de fuerte activación política de sectores populares percibido como una amenaza a la supervivencia del modo de dominación vigente (Oszlak). Es un sistema de exclusión política y económica en tanto intenta (mediante la represión y el control corporativo) desactivar políticamente a sectores populares. Se caracteriza por la concentración de los mecanismos de decisión estatal llevando a reestablecer un principio de autoridad en todos los niveles del Estado y procurando que el proceso decisorio se ajuste a una estructura piramidal donde se respeten las jerarquías formalmente establecidas.

locales de la política es el barrio y entre sus actores se encuentra el vecino "Acontecimientos vecinales nos fueron reveladores de la densidad institucional de la sociedad argentina, de las múltiples formas asociativas que giran en los bordes del nivel municipal del Estado" (op. cit.1988, pag 15). Como analizaremos más adelante, este tipo de caracterizaciones de la "Sociedad Civil" y del ámbito local influirán en las posteriores propuestas de descentralización y Participación Ciudadana durante la democracia.

Entre las causas de la densidad de la trama social e institucional del ámbito local se encuentran las políticas de descentralización implementadas durante la dictadura. En 1978 el Estado Nacional descentraliza la prestación de servicios públicos (Salud, Educación) al ámbito provincial y en el caso de la Provincia de Buenos Aires, también al Municipal. Las municipalidades de Buenos Aires pasaron a ser las prestadoras de un conjunto de servicios que anteriormente se brindaban a nivel nacional. Las nuevas responsabilidades del municipio, sumadas a las tradicionales (provisión de servicios públicos, regulación del uso del espacio urbano, etc.) lo constituyeron en un nivel del Estado muy penetrado por la Sociedad Civil. Los municipios fueron la institución en torno a la cuál se articuló la trama del ámbito local, desde empresas locales, pasando por asociaciones de fomento hasta movimientos sociales. El consumo de los servicios, brindado por el Municipio, fue uno de los principales nexos que articuló a los actores del campo local.

Como señalamos anteriormente las representaciones en torno a la Sociedad Civil y al ámbito local en el periodo de la Dictadura Militar jugaran un papel central en la idea de participación que emerge en la década del 80, en el contexto de reapertura de la democracia. Gran parte de los análisis emprendidos por las ciencias sociales sobre el tema de la "transición a la democracia" como los discursos de dirigentes políticos y referentes sociales del momento coinciden en la crítica al Estado Autoritario y a la visión "estatista" de la política (Lechner, 1986) y consideran que la fuente del cambio del viejo modelo político se encuentra en la Sociedad Civil.

Con respecto al papel de los intelectuales, Sabina Frederik (2003) sostiene que la producción intelectual de parte de los científicos sociales en este período responde a un proceso de autorreflexión moral sobre el papel de los mismos durante la dictadura y su papel en el proceso de "transición a la democracia". Es así que sociólogos, politólogos e historiadores se asignan como tarea la búsqueda de los procedimientos que permitirían que las identidades emergentes de aquel periodo fueran las constructoras del modelo

social que se presentaba como alternativo, el democrático. Fue así que se comenzó a debatir sobre la "Sociedad Barrial".

Intelectuales, políticos y referentes del campo social sostenían que había que reconstruir la democracia, para ello era necesario crear un nuevo espacio público donde transcurriera la deliberación de los distintos actores de la sociedad (ciudadanos) y consideraron que tal espacio público – ámbito de deliberación- debía trascender la esfera de las instituciones del Estado e integrar a espacios de la Sociedad Civil (Lechner 1986; Curill Grau, 1994). El fundamento de estos debates era un modelo de "Democracia Participativa" que asumía el "compromiso ideológico" de develar los mecanismos de participación de los sectores subalternos. Para estos autores la participación consistía en una "estrategia de democratización" del Estado a partir del establecimiento de instancias de mediación deliberativas en la interfase del Estado, la sociedad y la economía (Curill Grau; 1994).

Entonces, a diferencia de lo sostenido por el paradigma del desarrollo, ahora la participación se presenta como una estrategia para reconstruir el Estado, democratizarlo. En los 80 el concepto de participación no refiere a la intervención del Estado en las comunidades sino a la apelación del Estado a la Sociedad Civil, comunidad, a los fines de desarticular, lo cuál implica democratizar y desburocratizar, al Estado Autoritario Burocrático.

Creemos que para comprender los sentidos del discurso de la Participación Ciudadana es necesario indagar sobre el concepto de comunidad al que hacen referencia. Los atributos que definen a una comunidad son según Zigmunt Bauman (2003) un entendimiento común implícito, compartido, no consensuado, que se basa en un conjunto de prácticas y experiencias comunes. Ella descansa sobre una homogeneidad, "mismisidad" que no requiere ser explicada. En el momento en que la comunidad se hace explícita, sostiene Bauman, se transforma en una contradicción en sus propios términos. A partir de este momento la homogeneidad debe ser seleccionada, construida a partir de determinado modelo y en relación a un "otro". Para Bauman el "desmoronamiento" de la comunidad ocurre cuando la comunicación entre sus miembros y el mundo externo se hace más intensa y más importante que los intercambios mutuos entre sus miembros. Semejante ruptura se hizo inevitable con la aparición de los medios mecánicos de transportes; portadores de información alternativa. Por otro lado, el mismo autor sostiene que, las comunidades fueron desmanteladas en el contexto de la revolución industrial, en el proceso de

creación de un mercado de trabajo y, conjuntamente, de disciplinamiento de la masa trabajadora bajo las rutinas y ritmos de la fábrica.

Sin embargo tal concepto de comunidad prevalece en el imaginario social y su significado permea a conceptos arbitrariamente relacionados como el de barrio. Si bien no nos encontramos con comunidades de hecho y nos encontramos con "comunidades imaginadas", en tanto definibles por la manera en que son imaginadas (Anderson 2000), parecen serlo, justamente a partir de ese entendimiento común producto de un conjunto de experiencias y prácticas relativas a las vivencias en el espacio local, al espacio habitado. La "comunidad" parece imaginarse no por un conjunto de objetivos, una historia y un horizonte común, sino, principalmente, por las prácticas cotidianas relativas al espacio habitado. Como mostraremos más adelante las historias y objetivos comunes de los actores de estas comunidades (en este caso el barrio) serán heterogéneos y dependerán de la participación de cada uno de ellos en los campos locales según un conjunto de intereses que no necesariamente se limitan a cuestiones barriales y en el caso de hacerlo es a través de la articulación de estas con una esfera que la trasciende.

El concepto de participación enunciado por los actores de este campo descansa sobre un conjunto de representaciones en torno a los ámbitos locales, sea comunidad, barrio etc. Justamente, entiende al barrio, como un espacio de "entendimiento común" erigido sobre las interacciones, experiencias y prácticas de los actores de la Sociedad Civil, vecinos, asociaciones barriales, movimientos, líderes políticos, funcionarios locales entre otros. Se considera a este espacio como fuente de modelos alternativos de organización social inmediata, directa, pura de los "vicios" de la burocracia e independiente de los tradicionales conflictos políticos.

Por otro lado a diferencia de la categoría sociológica de comunidad, la "comunidad imaginada" sobre la que descansa el concepto de participación se basa en un entendimiento común "consensuado". Se considera que es en el marco de las prácticas participativas en las que se generaran los consensos en torno a las problemáticas locales que orientaran la intervención de los actores en este campo. O sea, quizá, lo que caracteriza a las políticas participativas es que consideran al espacio local como el lugar en el cuál se generarán los consensos que determinarán la intervención de los actores tanto en la esfera pública como en la política. (El acuerdo no descansa sobre un conjunto de principios

morales, políticos etc o sobre cierta ideología sino sobre las representaciones y prácticas adquiridas a partir de la convivencia en determinado espacio)

Los debates en torno al proceso de descentralización y Participación Ciudadana en el ámbito del GCBA comparten varios de los últimos supuestos pero el modelo al que se oponen e intentan cambiar es otro: El Estado Neoliberal, identificado con el Gobierno Justicialista de la década e los '90 .

"El camino político tomado por el Menemismo fue consolidando una versión degenerativa de democracia representativa: la delegativa. En esta versión autoritaria los representantes entregaban una suerte de "cheque en blanco" al presidente. Si en el modelo representativo la voz del ciudadano es tenue, en esta versión es prácticamente muda.

Por otro lado, se rompieron definitivamente los equilibrios de poderes dando lugar al prevailecimiento del ejecutivo. Se produjo una disociación de segundo grado: primero del estado ante la ciudadanía y segundo del Ejecutivo ante el Poder Legislativo y el Poder Judicial. En este sentido uno de los desafíos más importantes para el presente es la recuperación de la ciudadanía por parte de la sociedad. (...) Resulta urgente democratizar al Estado ¿Cómo?. Llevando adelante iniciativas que tiendan a desburocratizarlo, que lo hagan transparente, con el firme propósito de incluir a sectores marginados, devolviéndoles la ciudadanía perdida. Es necesario abrir la organización estatal a los efectos de incrementar el protagonismo de los ciudadanos en el proceso decisorio."(Querido, 2001)

Como dimos cuenta en el capítulo 1 tanto el proceso de descentralización administrativa como las políticas participativas eran las herramientas a través de las cuales se cumplirían estos objetivos.

Si bien se asume el carácter fragmentado de la sociedad civil la dirección de la participación sigue siendo la misma, ella está orientada a modificar la actual estructura del Estado y cambiar las tradicionales formas de hacer política. El carácter fragmentado de la sociedad no es puesto en cuestión. Se considera que el cambio en la Sociedad Civil será consecuencia del mismo proceso, se modificará en el transcurrir cotidiano de las prácticas participativas (en el caso de la ciudad materializadas en políticas participativas como el Presupuesto Participativo, el Plan de Prevención del Delito, entre otras)

2.2 Campo social: Un análisis contextual de las políticas sociales.

Ya expusimos las principales teorías y representaciones de intelectuales, políticos y funcionarios en torno al concepto de participación ciudadana, las políticas participativas y principalmente el objetivo de ellas: La construcción de un modelo alternativo de Gobierno. Sin embargo, ¿Cómo intervienen estas representaciones en las prácticas concretas de los actores involucrados?. El discurso en torno al proceso de *Participación Ciudadana* en la ciudad sostiene que la intervención de los actores locales en la arena pública, en cuestiones hasta entonces delegadas al ámbito de las instituciones políticas, contribuirá a reformar a las últimas, democratizándolas. Tal afirmación descansa sobre un concepto de comunidad que entiende al ámbito local como el continente de las experiencias y representaciones sobre las que se generaran los consensos que garantizaran las condiciones de la igualdad en las prácticas participativas. Por el contrario, encontramos que en los ámbitos locales también se producen y reproducen conflictos y desigualdades en el proceso de participación. Los consensos no se alcanzan sin enfrentamientos simbólicos por la definición de los actores, temas y modalidades de la *Participación*. Por tal motivo, consideramos que es necesario problematizar las premisas del concepto de Participación a la luz del carácter conflictivo de las prácticas locales. Creemos que el modelo de campos sociales de Pierre Bourdieu nos permite realizar tal confrontación entre un discurso presente en el imaginario de varios actores partícipes del proceso de descentralización y *Participación Ciudadana* y las prácticas "participativas" concretas transcurridas en los espacios locales.

Entonces el análisis de las políticas participativas a partir del modelo de los campos sociales nos permite poner en cuestión las ideas, concepciones, representaciones (el discurso) en torno al concepto de *Participación Ciudadana*, a partir de su confrontación con el proceso real – la orientación que adquieren las políticas participativas en los ámbitos locales -. Además, contextualizar los supuestos de la *Participación Ciudadana* nos posibilita dar cuenta de la heterogeneidad de representaciones y concepciones en torno a la misma que subyacen a lo expresado tanto por la teoría social como, por su interpretación política y por las concepciones de políticos y referentes sociales de este proceso en

la Ciudad de Buenos Aires. Finalmente el análisis del modelo de *Participación Ciudadana* dentro de los campos sociales nos permite reflexionar sobre como intervienen un conjunto de prácticas y representaciones de actores locales concretos, considerados ajenos a la esfera política, en el campo de deliberación y discusión "política" y contribuyen en la producción de estas representaciones, concepciones, ideas que se constituyen en un "modelo" hegemónico de *Participación Ciudadana* en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires.

No es posible entender el concepto de campo social al margen del concepto de espacio social. El Espacio social es el conjunto de relaciones ordenadas sobre la base de los principios de diferenciación o distribución constituidos por el conjunto de propiedades que actúan en el universo social en cuestión (Bourdieu, 1994). Los actores sociales están posicionados dentro del conjunto de relaciones del espacio social según la posesión de aquellas propiedades, denominadas por Bourdieu capitales.

Los capitales son el capital cultural, el capital social, el económico y el simbólico. El capital cultural es el conjunto de las calificaciones intelectuales, sean producidas por el sistema escolar o transmitidas por la familia. Este capital puede existir con tres formas: en el estado incorporado, como disposición duradera en el cuerpo (maneras de expresarse); en estado objetivo, como bien cultural, y en estado institucionalizado, socialmente sancionado por instituciones. El capital social consiste en el conjunto de relaciones sociales de las que dispone un individuo o grupo. El capital económico esta constituido por la posesión de los diferentes factores de producción y el conjunto de bienes económicos: ingreso, bienes materiales etc. Finalmente el capital simbólico es cada uno de los anteriores capitales cuando es percibido, a partir de determinados principios y categorías de percepción, como legitimo. Este capital se constituye en jurídico cuando es codificado, objetivado y garantizado por el Estado. (Bourdieu, 1994).

Entonces las posiciones de los actores y grupos sociales en los espacios sociales viene definida por la estructura y volumen de sus respectivos capitales. Por otro lado, la posición de cada uno de ellos en el espacio social definirá la posición que tendrán en cada uno de los campos sociales en que participen.

Una vez introducido el concepto de espacio es posible explicar el concepto de campo social. Los campos sociales son definidos por el autor como "espacios de juego históricamente constituidos con sus instituciones específicas y sus leyes de funcionamien-

to propias" (Bourdieu 1997, pag 57). Distintos planos de la realidad pueden ser constituidos en campos sociales y analizados como tales. A grandes rasgos podemos hablar de campo económico, campo cultural, campo social, más específicamente, limitándonos a nuestro caso, podemos entender al barrio como un campo local; insertar el debate en torno al tema de la participación ciudadana en el campo político de los programas y políticas sobre participación ciudadana; podemos pensar en la participación de las asociaciones locales en este proceso como pertenecientes a un campo de asociaciones de la Ciudad de Buenos Aires, entre otros tantos recortes que es posible realizar. Nuestro recorte se centrará en definir dos campos. El campo de la *Participación Ciudadana* del GCBA, el cuál comenzamos a definir en el capítulo 1 y los campos locales en los que se implementan las políticas participativas, en nuestro caso ubicados en los barrios de Mataderos y Núñez, sobre los cuáles trabajaremos en los capítulos 3 y 4.

Retomando los conceptos de espacio social y campo, en los campos sociales se libran las luchas simbólicas por la representación del mundo. Las luchas simbólicas son enfrentamientos por el poder sobre los esquemas calificadores y sobre los sistemas de enclasmiento que se encuentran en la base de las representaciones y, con ellos, de la movilización y desmovilización de grupos. (Bourdieu 1979). Por enclasmiento el autor hace referencia a la construcción, mediante el poder de designación, de clases. Es el poder de nominación de y sobre los agentes dentro de sus respectivos campos.

Por otro lado es dentro de los campos sociales, como consecuencia de las luchas simbólicas, que los actores obtienen los capitales que los posicionarán en el espacio social. La implicación mutua entre espacio social y campo nos permite entender la articulación entre la participación y las modalidades de intervención de los actores en los distintos campos y su posición (su modificación o reproducción) en el espacio social. En nuestro caso, el tipo de intervención de cada uno de los actores estará definida por su posición en el conjunto de relaciones locales (su participación previa en instituciones del gobierno, en asociaciones locales, su socialización en el barrio, su desconocimiento del mismo etc) y, a su vez, el curso que tomen las luchas simbólicas en los campos determinaran o no un cambio de su posición (situación) en el barrio (la concreción de un proyecto que implique un cambio en la situación socio – económica de los actores, la conformación de una nueva entidad social que genere la socialización de actores que ocupaban posiciones marginales en el barrio, etc)

Otro concepto central en el modelo de los campos sociales es el de Habitus. El "Habitus" refiere a los principios y categorías de percepción. Es el conocimiento "práctico" de los agentes, en el sentido de que no es consciente ni posible de ser expresado por medio del discurso. "El habitus es el producto de los condicionamientos que tiende a reproducir la lógica de dichos condicionamientos, pero sometiéndola a una transformación; es una especie de maquina transformadora que hace que "reproduzcamos" las condiciones sociales de nuestra propia producción, pero de manera imprevisible, de manera tal, que no se pueda pasar sencilla y mecánicamente del conocimiento de las condiciones de producción al conocimiento de los productos" (Bourdieu, 1978: 155). La posición de los distintos actores y sus respectivas trayectorias dentro del espacio social definirá el "Habitus" de cada uno de ellos. El concepto de habitus nos permite entender las diferentes representaciones en torno al concepto de participación y, consecuentemente, las distintas intervenciones en el campo de la *Participación Ciudadana* del GCBA, de los actores de los campos locales, vecinos independientes, vecinos de los consejos consultivos honorarios, de asociaciones barriales, etc.

Finalmente, Bourdieu sostiene que las luchas libradas en el campo social están orientadas hacia su conservación o cambio. Traduciéndolo a los términos de los análisis en torno a la "cuestión de la participación ciudadana" y recurriendo a los trabajos de María Teresa Sirvent podemos afirmar que en los campos de la *Participación Ciudadana* nos podemos encontrar con la emergencia de un proceso de "participación real", un proceso de cambio que implica una transformación de las tradicionales estructuras de poder y toma de decisión o con un proceso de "participación simbólica" en el que las acciones de los actores ejercen poca o ninguna influencia sobre la política y gestión institucional y generan en ellos la ilusión de un poder inexistente (Sirvent, 1988, 1999). En los próximos capítulos, intentaremos reflexionar sobre la dirección que adquiere el proceso de participación ciudadana en los campos locales. Dada determinada estructuración de los campos locales de implementación de las políticas participativas ellas ¿generan un proceso de "Participación real", implican un proceso de cambio, o son una instancia de legitimación de la "política" vigente – expresada en las políticas participativas- del GCBA?

3. Campos sociales en disputa. Una aproximación al Campo de la *Participación Ciudadana* del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a través del análisis comparativo de la implementación de una *Política Participativa*.

La comparación del proceso de implementación del PP en dos ámbitos determinados, los barrios de Mataderos y Núñez, nos permite dar cuenta de la diversidad de elementos que intervienen en la definición de la *Participación* en cada caso particular así como también de los diversos significados que le dan actores heterogéneamente posicionados tanto en los campos de implementación de esta política como en el campo de la *Participación Ciudadana* del GCBA. También nos permite indagar sobre la dinámica que se establece entre el ámbito local, la estructuración de los campos de implementación de las Políticas Participativas, y los aspectos generales, presentes en sus diseños, expresados en los respectivos documentos, y en su ejecución, en las modalidades y procedimientos de implementación de tales políticas.

De este modo el análisis comparativo se constituye en una estrategia de investigación cuyo objetivo es dar cuenta de la diversidad del fenómeno a analizar. Apelando a la estrategia comparativa propuesta por Barth (1995), analizando dos casos, dos espacios, de una misma problemática, concebiremos a la diversidad de situaciones, representaciones y prácticas surgidas del análisis comparativo como parte de un campo de variabilidad desde el cuál reconstruiremos las dimensiones de variación que posibilitarán la comprensión de cada uno de los respectivos casos.

A su vez, señala Barth (1995) que es la etnografía la metodología que nos permite descubrir los principios que articulan en una única base la diversidad de situaciones presentes en este campo. La descripción etnográfica nos permite entender un momento del proceso de construcción del tejido sociocultural en el que la interdependencia de los elementos actuantes en determinado proceso se torna visible.

Entonces la metodología etnográfica nos permite indagar sobre el campo de la *Participación Ciudadana* del GCBA a partir del análisis de dos momentos en el proceso de construcción del mismo, la implementación del PP en los barrios de Mataderos y Núñez.

Al mismo tiempo nos permite reconstruir las prácticas y representaciones en torno a la participación, sus actores y sus espacios, que prevalecen entre la diversidad de situaciones que encontremos en cada uno de los campos a analizar, señalándonos la complejidad de elementos actuantes en la determinación de la orientación que adquiera el proceso de *Participación Ciudadana* en el ámbito del Gobierno de la ciudad.

A continuación, en primer lugar, esbozaremos la estructuración de los campos de la *Participación Ciudadana* de los barrios de Mataderos y Núñez presentando a sus distintos actores y dando cuenta de sus posiciones y posicionamientos en cada uno de ellos. Luego, una vez introducida la diversidad de prácticas y representaciones relativas a la *Participación* será posible indagar sobre el carácter de la *Participación* propuesta por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. El carácter de las intervenciones del GCBA en los ámbitos locales y en sus problemáticas, las relaciones que teja con cada uno de los actores partícipes de este campo, los ámbitos y cuestiones institucionales que abra a la *Participación*, serán indicios de esta propuesta.

3.1. Los Campos de la *Participación Ciudadana* en los Barrios de Mataderos y Núñez.

Los barrios de Mataderos y Núñez se ubican geográficamente al sur y norte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires respectivamente y la situación socioeconómica de cada uno es el reflejo de la desigualdad estructural existente entre la zona socio económicamente más pobre de la ciudad, comprendida por los barrios del sur, y la más rica, exclusiva de los barrios del norte. (ver anexo)

El barrio de Mataderos es un barrio erigido en torno a la industria de la carne (industrias de manufactura de derivados de la carne: triperías, graserías, curtiembre además de los frigoríficos). El Mercado de Hacienda, creado en 1901, y los frigoríficos concentrados a lo largo de la Avenida Lisandro de la Torre son la "imagen de Postal" que probablemente mejor representaría la historia de este barrio, conjuntamente con la imagen de la Feria de Mataderos, el Museo de la Tradición y la imagen del Resero, postal habitual del barrio, postal enseñada por sus vecinos al resto de la ciudad.

Aun hoy encontramos en el barrio las huellas de la historia de la militancia sindical de los trabajadores de la industria de la carne en un conjunto de centros culturales y bibliotecas populares construidos, en distintos períodos, desde la década de los treinta. Otra institución que históricamente fue un espacio de socialización importante en el barrio es el club Nueva Chicago, creado en 1911 por un grupo de trabajadores del Mercado de Hacienda.

La década de los noventa, comúnmente definida como de "crisis" del antiguo modelo socioeconómico y por lo tanto disparadora de la imposición de un nuevo paradigma denominado Neoliberalismo, que se caracterizó entre otras cosas por la "reforma laboral" traducida en la flexibilización del antiguo régimen laboral y la pérdida de posición del sector trabajador en la escena pública, además, por otro lado, de culminar con el proceso de imposición del capital financiero por sobre el industrial (Grassi, 2003), significó la pérdida de la fuente de trabajo de gran parte de la población, en pocas palabras el empobrecimiento de la población de Mataderos. Es claro que este proceso es de más largo alcance, ya entre los años 1974 y 1985, se registra en el barrio el cierre de una importante cantidad de establecimientos frigoríficos. (Sirvent, 1998)

Según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2001 realizado por el INDEC, en el área correspondiente al barrio de Mataderos habitan 62.206 personas en una superficie de 7.6 km², siendo su densidad de 8,512 hab/km².

Algunos indicadores de la situación socioeconómica del barrio son los de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y alfabetismo. Encontramos en el barrio 2, 505 individuos debajo del NBI y un total de 311 personas analfabetas (Censo Permanente de Hogares INDEC). Con respecto al nivel educativo de la población, algunos datos relativos al cordón sur de la ciudad indican una tasa de desescolarización de habitantes de entre 6 y 12 años del 1. 7% y para habitantes de entre 13 y 17 es del 21. 4%. (Senado de la Nación 1998)

En el otro extremo (tanto geográfica como socio económicamente) de la Ciudad se encuentra el barrio de Núñez. Núñez es un barrio principalmente (casi exclusivamente) residencial. Probablemente la imagen de postal que mejor represente al barrio es la de cualquier calle ubicada entre las avenidas del Libertador y Cabildo. Calles prolijas, tranquilas, muy arboladas en las que encontramos una tras otra casas antiguas junto a casas

antiguas remodelas intercaladas con casas muy modernas y en menor medida con edificios y complejos de edificios cerrados (con sistema de vigilancia privado).

Su principal actividad económica es la comercial (comercio minorista), la cuál se concentra en la avenida Cabildo (aunque cabe señalar que el principal centro comercial de la zona corresponde al barrio limítrofe de Belgrano) y la actividad inmobiliaria.

También encontramos en la zona un importante número de asociaciones barriales, en su mayoría nucleadas en torno al tema del medio ambiente, espacios verdes y cuestiones relativas a infraestructura urbana. Cabe señalar que en la zona se encuentra uno de los principales pulmones verdes de la ciudad, en la altura de Nuñez comprendido por los Clubes situados sobre Av. del Libertador entre Comodoro Rivadavia y Guillermo Udaondo además de la zona comprendida por Ciudad Universitaria.

Según los datos del INDEC para el 2001, en el barrio habitan 49.019 personas en una superficie de 3.9 km², su densidad poblacional es de 13,106 hab/km². Con respecto a los indicadores socioeconómicos hay en 1.351 personas con necesidades básicas insatisfechas y 85 personas analfabetas. Con respecto al nivel educativo los datos del Senado de la Nación para 1998 señalan una tasa de desescolarización entre habitantes de entre 6 y 12 años de 0.9% y para los habitantes de entre 13 y 17 años del 10.3%..

Los campos de la *Participación Ciudadana* en los barrios de Núñez y Mataderos están constituidos por un conjunto de instituciones barriales, asociaciones vecinales, clubes, centros de jubilados, comités de partidos políticos, por la institución "descentralizada" del GCBA, el Centro de Gestión y Participación (CGP), por movimientos sociales organizados en asambleas populares, por los actores de estas instituciones y por el conjunto de actores que, comprendidos o no por las anteriores instituciones, son definidos según su pertenencia al ámbito local (o simplemente residencia en el ámbito local), los "vecinos".

A fin de entender la estructuración del espacio social de cada uno de los ámbitos de implementación de las políticas participativas (campos locales) es necesario atender a las "Participaciones" de sus actores en distintos campos sociales, a las victorias y derrotas al interior de cada uno. Entre estos campos, generadores de los principios (capitales) de estructuración de los espacios sociales, se encuentra el campo de la *Participación Ciudadana* del GCBA. En él se librarán las luchas simbólicas, los enfrentamientos por el poder

de los esquemas clasificadores y sobre los sistemas de nominación que se encuentran en las bases de las representaciones (Bourdieu,1979), que configurarán la distribución de capitales en los campos locales.

La sanción de la Constitución del GCBA (1996), surcada por los debates en torno a la ley de comunas y al proceso de descentralización en la Ciudad es un momento clave en la configuración de este campo. Es en el marco de este proceso que se va configurando el espacio institucional en el que se implementará posteriormente el PP y cuyo horizonte, se sostenía, estaría representado por las futuras comunas. Entre las medidas tomadas por el Gobierno en esta dirección se encuentran la elaboración del Programa de Descentralización Administrativa (decreto N° 13/96), la creación de una Subsecretaría de Descentralización luego jerarquizada como Secretaría General (decreto 213/96), la creación de los CGP (Decreto 483 /96), la convocatoria a la conformación de los Consejos Consultivos Honorarios en cada uno de los CGP de la Ciudad (decreto1958 /98) entre otros tantos que van prescribiendo las jerarquías y dependencias entre las distintas instancias descentralizadas, así como también la coordinación entre las secretarías y programas implementados en los CGP.

Los vecinos de los CCH serán actores claves en el proceso de implementación del PP. Su trayectoria en este campo los lleva disputar el significado del concepto de *participación* que otros actores entre ellos el Gobierno de la Ciudad le otorgan a la intervención de los "vecinos" en el campo de las políticas del GCBA. El CCH es una de las instituciones de la comuna. Entre sus funciones está la de acompañar y controlar la gestión de la Junta Comunal. Actualmente los CCH funcionan en los distintos CGP de la Ciudad. La intervención de cada uno de los actores de los campos de la participación ciudadana de los barrios de Mataderos y Nuñez en el campo del GCBA determinará sus posiciones y posicionamientos en la coyuntura de la implementación del PP.

3. 2. Una convocatoria a participar.

A principios del mes de Marzo del 2003 desde los distintos Centros de Gestión de la Ciudad el GCBA convoca a los vecinos del barrio, las asociaciones barriales, las

asambleas populares y a otras instituciones zonales (clubes, cooperadoras, centros de jubilados, etc.) a participar en la implementación del PP. No hay un patrón común de convocatoria aunque desde la Secretaría de Descentralización los funcionarios "bajen" algunas instrucciones de cómo hacerlo y presionen por grandes convocatorias en cada área barrial.

En general los Delegados Comunales de los CGPs invitan a las distintas asociaciones del barrio a participar en la implementación del PP. También algunos destinatarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados distribuyen las invitaciones puerta por puerta (cumpliendo con la tarea asignada por el CGP en contraprestación al plan) y en algunas ocasiones, algunos vecinos que suelen participar de estos "eventos participativos" colaboran en la realización de la convocatoria. Por otro lado, los funcionarios de los CGP recurren a listados de teléfonos, en general de vecinos que asistieron a cursos de microemprendimiento, actividades culturales u otro tipo de actividad organizada por el CGP. Finalmente se confía en la convocatoria boca a boca recomendada por los experimentados brasileros¹⁴ y las organizaciones que asesoran al Gobierno sobre el PP (FLACSO; IIEE).

A pesar de la convocatoria, gran parte del barrio ni se entera. Los actores, funcionarios y vecinos, que colaboran con la implementación del PP, coinciden en que ella no es suficiente. Entre los motivos, que explican esto, se encuentran los pocos recursos que distribuye la Secretaría de Descentralización para realizarla, los menores recursos que posee cada CGP y la no contribución del Gobierno con campañas gráficas a nivel Ciudad. Asimismo muchos vecinos no interesados con la convocatoria cortan la cadena del boca a boca. En el caso de las instituciones suele suceder que aquellas que ya tienen determinados canales de acceso al Gobierno no se interesen en participar. Tal es el caso de los clubes barriales quienes gestionan sus demandas directamente con la Secretaría de Deporte o los centros de jubilados y la Secretaría de la Tercera Edad, etc.

¿Quién participa? Dependerá de cómo se estructure el campo de la *Participación Ciudadana* en cada espacio particular, de la capacidad de cada uno de los actores y de sus capitales, para movilizar al resto del barrio y del accionar de algunas figuras barriales,

¹⁴ El modelo de Plan Presupuesto Participativo implementado en la ciudad de Buenos Aires se inspira en la experiencia del Partido Trabajador de Brasil y su primer experiencia en Porto Alegre.

el resultado de las convocatorias a las distintas etapas del PP (foro de apertura, trabajo en comisiones y votaciones de prioridades y consejero). Así mismo dependerá de los conflictos y disputas vigentes en cada ámbito (percibidas como las problemáticas de cada barrio.)

3.3 Mataderos: La alianza, comida y trabajo.

Presentemos a los principales actores y veamos como se posicionaron en el campo de la *Participación Ciudadana* del barrio de Mataderos. Sus posiciones en el mismo determinaran sus posicionamientos frente al proceso de implementación del PP y nos dejaran entrever los caminos que toma el proceso de estructuración del campo de la *Participación Ciudadana* en el barrio de Mataderos en esta coyuntura particular. Con fines analíticos denominaremos a cada conjunto de actores según se identifican a si mismo y son identificados por el resto de los actores del campo en cuestión. Tales denominaciones van más allá de la identificación que les otorga el termino "vecinos". Ellas son consecuencia de las trayectorias de cada uno de los actores tanto en el campo local como en el campo de la *Participación Ciudadana* del GCBA.

-**"Los vecinos del CCH"**: A principios del año 2000, como disponía el decreto 1958/98, el GCBA convoca a miembros de asociaciones barriales y representantes de partidos políticos con base local a constituir el Consejo Consultivo Honorario (CCH) del CGP 9.

Los vecinos del CCH como miembros de partidos políticos y asociaciones barriales que son, previamente habían participado en políticas implementadas por el Gobierno. Varios de ellos habían seguido de cerca el proceso de reforma de la Constitución Nacional, la constitución de la anterior municipalidad en Gobierno autónomo, y la elaboración de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires es representada por estos vecinos como la guía que explica y controla el proceso de participación en la Ciudad de Buenos Aires. Es común que los vecinos del CCH hagan referencia a la Constitución de la Ciudad

en sus intervenciones en asambleas del PP y en reuniones de comisiones (es más siempre llevan una con ellos). Las cláusulas de la Constitución relativas al proceso de *Participación Ciudadana* explican el lugar del CCH en el GCBA, el lugar y la finalidad del PP en el proceso de participación y el objetivo final de todo ello, la creación de las comunas (a pesar de no estar legislados ni el PP ni las comunas). La Constitución de la CBA es para los integrantes del CCH la norma de carácter mítico que controla la implementación de una política participativa particular, el PP.

EL CCH se organizó, según establecía el reglamento del GCBA, en comisiones temáticas, entre las mismas estaban Educación, Salud, Obras Públicas y Cultura. Los integrantes del CCH se reunían en comisiones según convocase el funcionario coordinador de cada comisión (funcionario del CGP designado simplemente por la afinidad entre su propia tarea y la temática abordada por la comisión) y en plenarios o reuniones "inter-comisiones" según convocará el Delegado Comunal del CGP.

Las comisiones que trabajaron con más dedicación fueron las de Obras Públicas y Salud. Sus integrantes, incluso, trabajaron independientemente de las convocatorias realizadas por los funcionarios del CGP. Probablemente, el hecho de que fuesen las comisiones más activas, se debió a que ellas trataban dos de los temas percibidos como más relevantes y movilizadores del barrio. El traslado del Mercado de Hacienda y el deterioro de la atención del Hospital Santojiani.

Según algunos funcionarios del CGP, limitarse a trabajar sobre dos temas, les jugó en contra y fue una de las causas de su desintegración. Los últimos sostienen que el CCH se limitó a trabajar problemáticas muy puntuales, dejando de lado otros intereses de los vecinos de la zona, y de manera muy "cerrada", lo cuál contribuyó a su ruptura. En otras palabras los vecinos del CCH dejaron de ser los mediadores entre los vecinos del barrio y el Gobierno de la Ciudad.

Este vínculo (formal) terminará de romperse cuando el GCBA implemente el PP en las áreas barriales de los CGP. Tanto los funcionarios como vecinos del CCH coinciden que en el marco de la implementación del PP los vecinos del barrio se constituyen en los principales interlocutores del gobierno y el CCH pasa a ser un actor más entre los actores convocados a participar. Por eso afirman los funcionarios que en esta situación el CCH "*pierde capital político*".

Por su parte los vecinos del CCH consideran que el Gobierno de la Ciudad los desplazo porque *“es peligroso que el vecino conozca más”* A través de su práctica los vecinos del CCH fueron conociendo más los asuntos del Gobierno, desde las internas entre los distintos bloques de la alianza gobernante, expresadas en enfrentamientos políticos entre funcionarios puntuales, de los CGP, de las secretarías etc, hasta las trayectorias que ellos debían seguir para imponer una necesidad y obtener una respuesta. Así fue como adquirieron un conocimiento que no posee “el común de los vecinos”. Es este conocimiento el que consideran que es percibido por el “Gobierno” como peligroso y por lo tanto no delegable. Según los funcionarios del CGP este conocimiento los transformo en una “elite”.

Otro indicio que explica para los vecinos del CCH su desplazamiento por parte del Gobierno es que cuando sale el PP el Gobierno no convoca a los CCH para que participen en su organización sino que ella *“quedo en manos de los funcionarios”*. Se los convoco tan solo para integrar el “Grupo Promotor local del PP” una instancia integrada por vecinos y organizaciones no gubernamentales encargadas de promover la implementación del PP en el ámbito del CGP pero no a instancias superiores encargadas del diseño e implementación del PP.

Los vecinos del CCH por un lado participan en el PP conociendo el contexto y el debate en el que se inserta esta política en particular, el tema de las comunas y el proceso de descentralización en la ciudad. A su vez definen las necesidades del barrio desde su costado más estructural y presentan proyectos para remediarlas. Por otro lado critican la dinámica del PP, sostienen que la mayoría de las veces los vecinos presentan demandas puntuales transformando al PP en una nueva *“ventanilla única”* (instancia de recepción de demandas del CGP). Finalmente la manera en que se desarrolla el PP 2003 y 2004 los lleva a cuestionar el carácter participativo de la política y a enfrentarse a otros actores de este campo por la definición de la participación y de sus sujetos.

-“Los vecinos del comedor”: En el marco del Plan Prioridades Participativas 2002 tres vecinos del barrio de Mataderos que participaban en la comisión de Desarrollo Social establecieron como prioridad la creación de un comedor comunitario en el barrio. En el transcurso del 2002 y el 2003 los vecinos que participaron en la comisión de Desarrollo Social, fueron armando el comedor junto al Delegado Comunal del CGP. Finalmente a mediados del 2003 el GCBA “ejecuto” (realizó) la prioridad establecida por los vecinos

que participaron en la comisión de Desarrollo Social del PPP 2002 (la creación del comedor) por lo tanto el comedor que ya había sido armado fue integrado a la política relativa a comedores comunitarios del GCBA (paso a ser un comedor comunitario subvencionado por el GCBA).

Varios vecinos del barrio de Mataderos fueron acercándose al comedor a lo largo de este proceso y por medio de él comenzaron a participar en la implementación del PP 2003 y 2004. Con el correr del tiempo los vecinos que participaban en el ámbito del comedor se constituyeron en actores centrales en el campo de la *Participación Ciudadana* en el barrio de Mataderos, los objetivos de su participación respondían a las demandas y proyectos establecidos en el marco del comedor (la ampliación de la variedad de alimentos otorgados por la Secretaría de Desarrollo Social, la organización de microemprendimientos, el dictado de talleres).

La participación de los "vecinos del comedor" en el campo de la *Participación Ciudadana* del GCBA fue motivo de controversia. Varios vecinos que participaban en otras comisiones del PP, vecinos de los CCH y funcionarios del centro sostenían que desde el comedor el Delegado Comunal hacía política para sus referentes, el Frepaso, en contra de la Directora del CGP quien respondía al radicalismo. La posición de los vecinos del comedor en el campo de la *Participación Ciudadana* en el barrio de Mataderos es interpretada tanto por los "vecinos del comedor" como por el resto de los actores en el marco del "enfrentamiento entre la Directora y el Delegado Comunal". Es a través de este enfrentamiento, entendido como un conflicto entre dos maneras de hacer política y dos formas de construir poder, que los distintos actores explican las disputas que se presentan en el proceso de implementación del PP y que entienden las posiciones del resto de los actores dentro de este campo.

-**"Los vecinos del Mercado de Hacienda"**. Uno de los temas trabajados por los vecinos del CCH del CGP 9 fue el del traslado del Mercado de Hacienda. Luego de reunirse con funcionarios y legisladores, después de tanto "presionar" los vecinos del CCH y de asociaciones del barrio consiguieron que el GCBA firmase un convenio con la Nación en el que se acordaba el traspaso de las tierras del Mercado de Hacienda a la jurisdicción de la CABA. Posteriormente se formó una comisión en la legislatura en la que participaron legisladores, representantes del ejecutivo y un representante del CCH 9, en la

que se discutió sobre el mismo tema. Finalmente el CCH9 consiguió que su proyecto para el área del Mercado fuera elegido por la Corporación del Sur.

El tema del traslado del Mercado de Hacienda fue integrado al debate del PP 2003. Incluso en la asamblea de cierre del PP 2003 (2002) se voto, al margen de las votaciones del PP, por unanimidad el establecimiento de una partida presupuestaria en el presupuesto del 2003 para efectivizar el traslado del Mercado. La presencia de este debate en el PP 2003 tendrá resonancia en el PP 2004.

En la asamblea de apertura del PP 2004 un grupo de vecinos se presenta como trabajadores del Mercado de Hacienda. Los "vecinos del Mercado de Hacienda" (trabajadores del Mercado de Hacienda) participaron en el PP con el fin de defender la principal fuente de trabajo del barrio. La defensa de su fuente de trabajo, en el marco del PP, no podía pasar de ser una enunciación. El convenio con la ciudad ya fue firmado y el traslado fue decidido. A pesar de ello el PP suele ser percibido por la gente como un espacio de demanda y reclamo, como un espacio desde el cuál exigirle al Gobierno, de ahí la participación de los trabajadores del Mercado de Hacienda en el PP.

Los "vecinos sueltos": Son aquellos que se acercan a participar convocados por algún volante recibido en su domicilio, por que vieron algunos de los carteles naranjas de PP en el CGP, en la escuela del barrio o incluso en la vidriera de algún comercio de Av. Alberdi o porque algún vecino más informado les contó. Están los que se acercan con demandas muy puntuales como un bache en la cuadra de su casa, el estado de abandono en la plaza del barrio, la falta de turnos en el Hospital Santojiani. También están aquellos que, como las vecinas que establecieron como prioridad la creación de un comedor comunitario en la zona, se acercan con objetivos mas generales, buscar una solución para el hambre en el barrio, generar fuentes de trabajo, entre otras cuestiones. Quizás algo que comparten todos los "vecinos sueltos" es que son los primeros en alejarse cuando "se apartea", "cuando los funcionarios no bajan", "cuando se politiza la participación". Están quienes se quedan, quienes aceptan las "condiciones" implícitamente impuestas y hasta toman partido de las disputas entre los distintos "vecinos", pero generalmente si se quedan es porque hubo una respuesta a su demanda, el Gobierno ejecuto la prioridad que establecieron.

Los "vecinos sueltos" también se reparten entre los que van a votar y los que van a participar pero a diferencia de los casos anteriores ellos son menos. Quienes van a votar, lo hacen convencidos por sus familiares, amigos, "vecinos" a votar por determinada prioridad. No participan en las comisiones pero desde un principio todos cuentan con su presencia. Los vecinos dicen contar con ellos para que sea elegida su prioridad, los funcionarios para que participe mucha gente en el foro y no sea un "bochorno" y halla que rendirle cuentas a Descentralización por la poca participación. Además, es necesario contar con su presencia, como con la del resto de los vecinos, más allá del motivo por el que asistan, debido a que el lugar que ocupen las prioridades votadas en la matriz presupuestaria de la ciudad depende de una ecuación entre la cantidad de habitantes de la zona, su lugar geográfico (se le suma un quince por ciento del porcentaje total a los barrios de zona sur), y un índice de participación.

3.4. Los vecinos participan por el barrio: La implementación el PP 2004 en el barrio de Mataderos..

En las asambleas del PP 2004, a diferencia de lo ocurrido en la implementación del PPP 2002 y PP 2003, participo más gente en el barrio de Mataderos. El hambre, la salud, el trabajo y el deterioro urbano siguieron siendo las "prioridades" del barrio – las problemáticas percibidas como más relevantes – y pocos trajeron a colación el tema de las comunas o de la no sanción de una ley de PP. El cambio en los ejes del debate señalaba que algunos actores se habían sumado al mismo y otros lo habían abandonado, también mostraba que se había impuesto como tema a debatir el de las "necesidades" del barrio y los proyectos para cubrirlas.

En Marzo del 2003 se realizó la Asamblea de apertura del PP 2004. Había más gente que el año anterior, alrededor de doscientas personas. El clima era tenso y estaba plagado de denuncias. Un sector de la Asamblea criticaba el desempeño de la Directora del CGP, el otro advertía sobre la presencia de gente que no era del barrio.

Posteriormente junto con algunos vecinos y funcionarios que se constituyeron en mis interlocutores, en el ámbito de las reuniones de Comisiones del PP y en la instancia

de las entrevistas, reconstruimos los motivos de las discusiones de aquella Asamblea. Las denuncias sobre el mal desempeño de la Directora eran realizadas por los “vecinos del comedor”, las que referían a las presencia de gente de otros barrios (ya no vecinos) pertenecían a algunos integrantes del CCH. Los primeros acusaban a la Directora de malgastar los recursos del CGP con fines personales mientras que los segundos denunciaban que, desde el comedor, el Delegado Comunal había llevado a la Asamblea del PP a gente que no era del barrio, con el objetivo de coparla y boicotear el trabajo de la Directora. Asimismo, cada una de las partes sostenía que era la otra la que llevaba al de “afuera”, al que no era vecino y no estaba autorizado a participar. Más allá de las acusaciones ambas partes coincidían en que el motivo del conflicto era el enfrentamiento entre la Directora del CGP quien responde al partido Radical y el Delegado Comunal del Frepaso. Como mencionamos, el desarrollo del PP en el CGP 9 estuvo mediado por la percepción de los distintos actores del “enfrentamiento entre la Directora y el Delegado Comunal”. Dejando de lado los pormenores de este enfrentamiento, varios vecinos que participaron en el PP 2004 como otros vecinos del barrio denunciaban las prácticas clientelísticas ejercidas por parte del Delegado Comunal. Varios vecinos denunciaban que el Delegado Comunal repartía los bolsones de alimentos destinados por la Secretaría de Desarrollo Social del GCBA al comedor a cambio de la participación de quienes asistían al comedor en las votaciones del PP 2004 a favor de la comisión de Desarrollo Social y de su candidato a Consejero.

La Asamblea de cierre del PP 2004 fue aun más masiva que la de apertura, participaron en ella unas quinientas personas. Los “vecinos del CCH” y otros vecinos criticaban esta presencia masiva en el momento de las votaciones en contraposición a la poca participación en las comisiones temáticas. Sostenían que de este modo se imponía la “*lógica del número*” en la elección del Consejero y las prioridades y se tiraba por la borda todo el trabajo realizado en las comisiones. Los “vecinos del CCH” consideraban que la elección debía ser limitada a quienes participaban en las comisiones y acusaban al Gobierno por el carácter ambiguo del reglamento del PP que permitía que se votara sin participar y que votaran los de “afuera”. Sin embargo el reglamento que permite entrar a los de “afuera”, fue establecido, después de un largo debate, por los mismos vecinos – consejeros, en el Consejo del PP.

La mayoría de los vecinos que participó en la Asamblea de cierre del PP 2004 había sido movilizada por los “vecinos del Mercado” y por los “vecinos del Comedor”. To-

dos los candidatos a Consejeros del PP se repartían entre los “vecinos del comedor” y los “vecinos del Mercado de Hacienda” y ambas partes habían llevado a “su gente” a votar. También como sintetizó la Directora del CGP *“un grupo prometió comida y el otro trabajo”*. Ambos grupos, según sostenían los “vecinos del CCH”, habían sido llevados por el Delegado Comunal, pero la gente del Mercado de Hacienda *“le gana el consejero”* al candidato del comedor. La elección del Consejero también marcaba una diferencia con la implementación del PP el año anterior. El Consejero del PP 2003 era un integrante del CCH o como los llaman los funcionarios del CGP *“uno de los participativos históricos”*, en el 2004 el Consejero sería un vecino que se acercó (había sido llevado) al PP por un interés particular: “Trabajo”

3.5. Núñez: Vecinos, hinchas y barrabravas en las asambleas y comisiones del PP.

En la implementación del PP 2004 participó más gente que en las Asambleas y comisiones del PPP 2002 y PP 2003. Este hecho es destacado tanto por los funcionarios del CGP 13 como por los de las áreas centrales. La importancia atribuida a la importante presencia de vecinos (en términos cuantitativos) en el proceso del PP del 2004 es comprendida a la luz del, al decir de los funcionarios, “bochomoso” cierre del PP 2003. En aquella oportunidad ante una asamblea de unas 60 personas de los barrios de Núñez, Belgrano y Saavedra, el Secretario de Descentralización del GCBA acusó a los funcionarios locales de falta de voluntad política para llevar a cabo el PP. La acusación del Secretario de Descentralización culminó en la renuncia del Director del Centro de Gestión y Participación 13.

Todo comenzó cuando el Secretario de Descentralización evaluó la Asamblea de cierre del PP 2003.

“Quería contarles que este es un foro chico para ser la zona de Belgrano y Núñez. Hay que saberlo porque vamos a votar prioridades con un impacto en las decisiones presupuestaras del próximo año. Quiero que se sepa esto por la baja legitimidad que va a tener este voto. Yo también soy responsable de esto. Quería decirlo porque queremos que sea público, que hay poca gente en algunos lugares y más en otros, porque esto no

es una campaña. Y lo vamos a decir acá en Belgrano y Núñez participo poca gente” (Secretario de Descentralización. Foro de Cierre del PP 2003)

Fue este comentario, que interpretado por el Director del CGP como una evaluación negativa de su desempeño, desencadenó en una fuerte discusión entre el último y el Secretario y terminó en la acusación, realizada por el Secretario, de falta de voluntad política de las autoridades del CGP 13.

Por otro lado, los vecinos no centraron la discusión en las cuestiones relativas a la ley de comunas, su no reglamentación, y a la ley del PP, su ausencia, como lo habían hecho el año anterior. Es más, en aquella oportunidad la imposición de esos temas, por algunos de los actores (vecinos de asambleas populares y varios vecinos CCH) culminó en el levantamiento de la Asamblea de apertura de Plan Prioridades Participativas 2002.

De igual manera que en el caso de Mataderos los cambios en los ejes del debate muestran que nuevos actores se acercaron a las asambleas y comisiones del PP pero sobre todo nos señalan que se fue consensuando (aceptando, imponiendo) sobre las cuestiones que competen al PP y las que quedarán fuera de su órbita.

A continuación presentaremos a los principales actores de este campo y daremos cuenta de sus posiciones y posicionamientos al interior del campo de la *Participación Ciudadana* del GCBA en esta coyuntura particular.

“Los vecinos del CCH”: El 17 de Junio del 2002 se conforma el CCH del CGP N° 13. Desde el CGP el Gobierno convoca a representantes de partidos políticos, de asociaciones barriales y luego a vecinos independientes a integrar el CCH N°13. Varios de los actores convocados ya venían participando en el campo de la *Participación Ciudadana* del GCBA, algunos participaban en los CCH de seguridad que funcionaban en las comisarías de la zona y otros habían sido convocados a participar en el año 1998 en el proyecto “Pro comunas”. El objetivo del último plan era informar a los vecinos sobre las futuras comunas. Con este fin algunos funcionarios dieron charlas sobre temas como descentralización, participación y, por supuesto, comunas y junto con vecinos leyeron y debatieron algunos de los proyectos de ley.

La mayoría de los integrantes del CCH son representantes de asociaciones vecinales. Entre ellas se encuentran la Asociación Civil “Vecinos y amigos solidarios de barrio

River", Asociación vecinal de fomento "Barrio Parque General Belgrano", Asociación Vecinal "Nueva Ciudad", Asociación Vecinal "Voces" y Asociación Vecinal "Núñez en Acción". Según los vecinos del CCH el motivo de la mayor participación de representantes de asociaciones radica en que el decreto 1958 (que dispone la creación y organización de los CCH) disponía que los representantes de partidos políticos y asociaciones vecinales fueran delegados de sus respectivas instituciones. En el caso de los partidos políticos, explican los vecinos del CCH, ello implicaba un procedimiento mucho más complejo que en el caso de las asociaciones debido a que necesitaban la designación de sus respectivos presidentes y pocos la consiguieron. Actualmente los partidos representados en el CCH son el Partido Socialista y el Frente Grande, el Radicalismo asiste pero no tiene representación.

Cuentan tanto los representantes de partidos políticos como los de las asociaciones vecinales que la convivencia entre ambas partes no fue fácil. Los segundos no estaban de acuerdo con que los primeros integraran el CCH, consideraban que el objetivo de los "partidos" era sacar provecho de una posible distribución de cargos cuando se implementaran las comunas. Una de las vecinas representantes de asociaciones barriales dice sobre los partidos:

"Querían estar cerca de la futura distribución de cargos (de la comuna) ver como se dividían todo". (vecina del CCH 13)

Los integrantes del CCH trabajan en comisiones temáticas, entre ellas se encuentran las comisiones de Salud, Seguridad, Normativa, Obras Públicas y Control. Si bien el reglamento del CCH está contemplado por el decreto de su creación, los vecinos del CCH 13 decidieron establecer su propio reglamento. El mismo contempla el régimen de representación, de asistencia, de votación en plenarios, de convocatoria a plenarios entre otras cuestiones.

Las comisiones del CCH se reúnen semanalmente en el CGP, mensualmente realizan reuniones intercomisión y cuatro veces por año deben, según sostiene su reglamento, convocar a plenarios. Actualmente de las seis comisiones del CCH solo se reúnen con frecuencia dos, las comisiones de Seguridad y Obras Públicas.

Los vecinos CCH consideran que una de sus tareas principales es la de definir e imponer en la agenda del Gobierno las necesidades del barrio además de proponer soluciones para ellas, elevar proyectos para su tratamiento. Sostienen que el tratamiento que ellos le dan a las necesidades del barrio es integral y aborda a los problemas desde su lado más estructural. Este conocimiento, como ellos afirman, los diferencia de los “vecinos sueltos”, de quienes demandan cuestiones puntuales relativas a intereses personales. Ellos, en cambio, se definen como “vecinos militantes”. Una mujer nos explica quienes son

“Los vecinos militantes son quienes perdieron la mentalidad frentista y olvidaron sus problemas para abarcar los problemas del barrio” (integrante del CCH13)

Tal conocimiento en lo relativo a la definición de necesidades y elaboración de proyectos no es independiente del conocimiento que adquirieron de las trayectorias a seguir en ámbito institucional del Gobierno en el proceso de imposición de una demanda. Los vecinos del CCH conocen a cada uno de los secretarios del GCBA, conocen a los legisladores y saben a quien recurrir, donde presionar en cada caso.

Un ejemplo de tal dinámica de trabajo lo constituye su intervención ante un proyecto de rezonificación de la “Unidad Parque” a principios del 2001. Tal conflicto tendría repercusión en el proceso de implementación del PP 2004.

A principios del 2001 los vecinos del CCH se enteran sobre la existencia de un proyecto para cambiar la zonificación de la Unidad Parque¹⁵. Los interesados en llevar adelante el proyecto eran los clubes de la zona. El proyecto elaborado por un grupo de legisladores proponía cambiar el código de planeamiento urbano posibilitando un cambio en la zonificación del “pulmón verde” de los barrios de Núñez y Belgrano. Cuentan los miembros del CCH 13 que detrás de este proyecto se encontraban los directivos de los clubes de la zona, es más entre los objetivos del proyecto se encontraba el de la ampliación de las instalaciones de los clubes con el fin de realizar “*actividades para la comunidad*”. La existencia del proyecto en la legislatura desató un conflicto que se enmarcaba en las demandas y movilizaciones de un sector de vecinos de la zona por la apertura ilegal

¹⁵ La unidad parque es la zona comprendida por Av del Libertador desde Crisologo Larraide hasta Av La Pampa (en el área del CGP 13). Según lo prescribe el Código de Planeamiento Urbano esta prohibida la construcción de edificios en la zona. Durante la última dictadura el Intendente Cacciatore permitió que en aquella zona se construyesen exclusivamente Clubes.

de boliches bailables en el mismo lugar. Entre los propietarios de los últimos se encontraban integrantes de la comisión directiva de uno de los clubes del barrio, Defensores de Belgrano. Por estos motivos un cambio en la zonificación habilitando la ampliación de las instalaciones de los clubes era entendido como una "legalización" de los boliches existentes, de las ampliaciones realizadas por los clubes ilegalmente y como un "visto bueno" a la apertura de nuevos locales y a la destrucción del "pulmón verde" del barrio.

Es en este contexto que los vecinos del CCH comienzan a movilizarse y contactarse con distintas organizaciones del barrio y de protección de espacios verdes en general, por otro lado se contactan con la fiscalía del barrio de Saavedra para desde allí frenar el proyecto. Paralelamente un grupo de vecinos del CCH concurre a la legislatura y presionan a los legisladores que habían firmado el proyecto para que le quiten la firma. Finalmente lograron frenar el proyecto.

Los funcionarios del CGP 13 coinciden con los funcionarios del CGP 9 en que el conocimiento que poseen los vecinos del CCH los transformo en una elite que cierra el proceso de participación al no convocar al resto de los vecinos del barrio. Tal afirmación integra la discusión en torno al carácter de la participación del PP, de la que transcurre en los hechos y la que debería construirse. Las representaciones sobre la participación de cada una de las partes intervendrá en las evaluaciones que cada uno de los actores realice del proceso de implementación del PP y de la *Participación* propuesta por el Gobierno.

Los vecinos del club. Entre los actores que se incorporan a las Asambleas y comisiones del PP 2004 se encuentra un grupo de vecinos que establecen como prioridad "el tema de los Clubes". Durante la Asamblea de apertura del PP 2004 uno de los *vecinos del club* expreso esta demanda.

"Quería pedirles que no se olviden del tema de los Clubes. Nosotros estamos hace muchos años en el barrio, tenemos una gran cantidad de chicos a los que les brindamos educación, alimentación. Los invitamos a todos al club Defensores para que conozcan esta obra. estamos realizando actividades solidarias, tenemos la experiencia de la colonia. Necesitamos subvenciones para sostener al club. No nos pongan trabas, no nos corren las piernas. Somos un club que cumple una gran función social. Somos del barrio

nuestras familias viven acá (Integrante del comité directivo del Club Defensores de Belgrano).

Los *vecinos del CCH* y varios *vecinos* que aún recordaban las movilizaciones encabezadas para oponerse al cambio de zonificación interpretaron este reclamo como un nuevo intento de ampliar las instalaciones y de pedir un cambio de zonificación. En realidad no era una sospecha sino que efectivamente las propuestas de los vecinos del club estaban orientadas en esa dirección.

En la Comisión de Desarrollo Urbano un vecino representante del Club planteó la prioridad de *“trabajar en relación a la restricción de la zonificación”*. A pesar de la insistencia de los funcionarios que les advirtieron que ese era un tema de gestión y no del PP, debido a que no era un tema cuantificable que competiera a alguna partida presupuestaria, los *“vecinos del club”* siguieron participando en las comisiones y defendiendo su demanda frente a la oposición del resto de los vecinos. La decisión de seguir participando a pesar de la *“inviabilidad”* de su propuesta tiene que ver con la representación que tienen los vecinos del PP. El PP es concebido como una instancia de presión y de imposición de necesidades en la agenda del GCBA. Como suelen sostener varios vecinos y funcionarios *“Es una herramienta para presionar”*.

Finalmente los funcionarios que coordinaban la comisión aceptaron la propuesta de los *“vecinos del club”*, elevar *“un proyecto de estudio de factibilidad de un cambio de zonificación”*. Tal prioridad debía ser votada entre todas las prioridades establecidas por los integrantes de la Comisión de Desarrollo Urbano, para pasar luego a integrar las seis prioridades que se presentarían en la Asamblea de cierre del PP 2004. La votación de las prioridades de la comisión y de su Delegado Relator ¹⁶movilizó a una gran cantidad de *vecinos* a favor y en contra del proyecto de estudio de factibilidad de un cambio de zonificación. Los vecinos del CCH y quienes se oponían al cambio de zonificación afirmaban que los socios del club no eran del barrio y que eran traídos por representantes del club, o sea no participaban comprometidamente sino que solo votaban.

¹⁶ Los delegados relatores de cada una de las comisiones son los encargados de presentar las prioridades de la comisión en el foro de cierre, para que luego sean votadas y son los encargados de realizar los seguimientos de la ejecución de las prioridades votadas.

Entre los que se acercaron a las comisiones y asambleas del PP se encontraban los socios del club Defensores y, según sostenían los vecinos del CCH, algunos barrabruvas. Entre los últimos, comentaban los vecinos, se encontraban "los matones", un grupo de gente del club que había amenazado de muerte y apedreado la casa de una vecina del CCH a raíz de sus denuncias en torno al tema de los boliches.

El conflicto y las discusiones se reiteraron en todas las comisiones del PP 2004. En cada una de ellas había al menos un representante del Club y en todas se presentó como candidato a Delegado Relator. En varias de las comisiones sus candidatos ganaron la votación, la perdieron en la Comisión de Desarrollo Urbano. Previendo que el representante del club iba a candidatearse como Delegado Relator los "vecinos del CCH" que participaban en la comisión de Desarrollo Urbano también movilizaron (llevaron) gente a votar a su candidato. Como explicó un vecino del CCH.

"Si la organización permite que una facción prevalezca por número la otra tiene derecho a prevalecer sobre esta" (Vecino del CCH)

En el caso de Núñez fueron pocos los "vecinos sueltos" que se acercaron al PP independientemente de este conflicto. En general los "vecinos sueltos" o eran socios del club o vecinos en contra del cambio de zonificación o vecinos de los vecinos del CCH. En su mayoría se acercaron a votar, no participaron de las comisiones. Y a pesar de ello todos contaban con su presencia. En el caso de los funcionarios para que la Asamblea no fuera un bochorno, en el caso de los vecinos para imponer a sus candidatos y a sus prioridades.

El enfrentamiento entre los "vecinos del club" y del CCH volvió a repetirse en la Asamblea de cierre del PP 2004 y en la elección del Consejero de la Asamblea. La votación del Consejero del PP se dividió entre la candidata del CCH y el candidato del club. Finalmente la elegida fue la candidata del CCH, el candidato del club quedó como Consejero Suplente.

Fue este conflicto puntual el que explica la masiva participación en el PP 2004. Cada una de las partes involucradas movilizó al resto del barrio. Tal suceso no era desconocido por los funcionarios del GCBA, sabían lo que sucedía y lo veían como terreno fértil

para introducir el debate en torno al PP. Un funcionario le dice a un grupo de vecinos al respecto.

“Ustedes saben porque hay tanta gente hoy acá, por el problema de Defensores, pero todo sirve y yo debo aprovechar que la gente viene acá por su interés para meter la semilla. La concientización no se resuelve con una campaña publicitaria. Es un proceso que lleva mucho tiempo” (Coordinador del PP. Asamblea de cierre del PP 2004).

Al igual que en la Asamblea de Mataderos, más allá de los pormenores, los funcionarios y algunos vecinos coincidieron en que el proceso de implementación del PP en el barrio de Núñez fue un éxito. El índice que lo media era el de cantidad de gente que había participado. Más allá de los conflictos y de las divisorias, a pesar de que la participación fuese importante sólo en el momento de las votaciones mucha gente había participado en el proceso de implementación del PP. El PP podía ser evaluado como un éxito.

3.6 Intereses encontrados en los campos de la *Participación Ciudadana* de los barrios de Núñez y Mataderos

Como mencionamos anteriormente, una de las dimensiones centrales a ser tenida en cuenta en el análisis del proceso de implementación de una política es el de la estructuración del espacio social sobre el que esta se implementa. Por otro lado, la estructuración de tal espacio es consecuencia de una serie de luchas simbólicas libradas en distintos campos sociales, entre ellos, el campo de las políticas del GCBA.

Recapitulando, el Plan Presupuesto Participativo es parte de un campo, denominado a los fines de este trabajo, campo de *Participación Ciudadana* del GCBA. Señalamos como momento constitutivo de la estructuración del mismo los debates relativos al proceso de descentralización administrativa y *participación ciudadana* en el momento de la sanción de la Constitución de 1996. Además del conjunto de medidas (decretos) posteriores que fueron configurando el ámbito institucional donde se llevaría a cabo el proceso.

En el caso que nos convoca, dentro de los ámbitos locales, los barrios de Mataderos y Núñez, la estructuración de este campo se expresa en un conjunto de políticas y medidas de implementación local que convocan a distintos actores de la zona. Entre ellas encontramos al Plan "Pro Comunas", el Plan de Prevención del Delito y el Plan Presupuesto Participativo. Por otro lado, el Gobierno crea una serie de instancias participativas entre las que se encuentran los CCH de Prevención del Delito y más adelante los CCH de los CGP.

Los últimos se constituirán en la puerta de ingreso a un conjunto de actores locales al campo del GCBA. La trayectoria de los vecinos independientes, representantes de asociaciones barriales y partidos políticos de base local al interior del campo de la *Participación Ciudadana* del GCBA los hará poseedores de un saber que no posee el común de los vecinos. A su vez el hecho de que el Gobierno los haya constituido como un órgano dentro de las instituciones descentralizadas, los presenta como poseedores de un capital simbólico hasta jurídico que les otorga una posición privilegiada, autorizada, en el campo de la *Participación Ciudadana* del GCBA.

Los vecinos de los CCH 9 Y 13 se representan la participación en el marco del PP como una experiencia que solo cobrará todo su sentido en el marco de las comunas, de ahí que sean ellos, junto con los representantes de las asambleas populares, los que integren el debate sobre la reforma política en la ciudad (la implementación del modelo de comunas) en las asambleas y comisiones del PP. Consideran que recién cuando estén instaladas las comunas tendrá sentido discutir sobre el destino del presupuesto a nivel local. En el caso de Núñez, este debate, introducido en la Asamblea de apertura del PPP 2002, derivó en el levantamiento de la misma al no alcanzarse un consenso sobre el objetivo de la implementación del PP fuera del marco de las comunas. En esta oportunidad mientras varios vecinos de las asambleas populares optaron por retirarse de la Asamblea los vecinos del CCH decidieron tomar al PP como una herramienta para presionar por ellas.

A partir de la implementación del PP, se abre la primera convocatoria y se cambian los ejes de la misma. Cambian los ejes y las modalidades de la participación y cambia el lugar ocupado por cada uno de los actores dentro del campo de la *Participación Ciudadana*. Con la implementación del PP ingresan al campo los "vecinos sueltos", quienes se acercan convocados por problemáticas barriales así como también por intereses más par-

ticulares. La representación de los últimos en torno a la idea de participación descansa en su experiencia cotidiana en los CGP. Las asambleas y reuniones de comisiones del PP son percibidos por estos actores como una nueva instancia en la cuál encontrarse con funcionarios y gestionar una demanda, sumándole la posibilidad de contactarse con vecinos que compartan el mismo interés y contribuyan a presionar. Tal es el caso de los vecinos del club Defensores quienes consideraron al PP como un nuevo espacio desde el cuál presionar por una demanda que no pudo ser solucionada en la instancia del CGP. En el caso de los vecinos que se acercan a participar convocados por problemáticas generales de sus zonas, como las vecinas de Mataderos que se acercaron movilizadas por el hambre en el barrio, el PP se constituye en un espacio en el cuál pensar, debatir y en pos de buscar soluciones e idear proyectos.

Igualmente, todos ellos, al no contar con los capitales suficientes para disputar los sentidos de participación que prevalecen en este campo, al ingresar a él, inevitablemente, se ubican detrás de actores con más o menor poder de convocatoria, movilización y/o obtención de recursos (de información, bienes, contactos, etc). Recordemos el caso de las vecinas de Mataderos y el Delegado comunal. En el caso de Núñez, los vecinos de asambleas populares que participaron en el PP ante los proyectos de cambio de zonificación impulsados por la gente del club, decidieron contactarse con los vecinos del CCH 13, incluso apoyaron a la candidata consejera del CCH frente al candidato del Club. Es en este punto que entra en juego la estructuración del espacio local así como también del campo de la *Participación Ciudadana* en cada uno de los barrios, en la orientación que adquiera la implementación del PP.

Por otro lado, dar cuenta de la implementación del PP en dos ámbitos determinados nos permite atender a la variabilidad de situaciones presentes en el campo de la *Participación Ciudadana* del GCBA, o utilizando las palabras de Barth, nos permite dar cuenta del campo de variabilidad de la implementación del PP y nos permite trazar algunas de las dimensiones de esta variabilidad. Así podremos dar cuenta de la dinámica que se establece entre los aspectos locales, la estructuración del campo local, y los aspectos generales, las generalizaciones y objetivaciones presentes en el discurso de la participación del GCBA y expresadas en sus documentos y políticas, en la definición de la orientación que adquiera la participación propuesta por el GCBA en cada caso particular.

Algunos de los elementos que constituyen la variabilidad presente en la implementación del PP en cada uno de los barrios son evidentes, otros no tanto. Entre los primeros se encuentran la divergente situación socioeconómica de cada uno de ellos, mientras Mataderos representa a la pobreza del Sur de la Ciudad, Núñez muestra la otra cara de la misma, expresada estadísticamente por sus menores índices de NBI y su menor tasa de desescolarización. Otro elemento que contribuye a la variabilidad en la implementación del PP en cada barrio es la presencia de un conjunto de experiencias previas a su implementación que marcan la historia de cada uno de los campos, tenemos como ejemplo el conflicto por el traslado del Mercado de Hacienda fuera de la Ciudad, en Mataderos, y las movilizaciones de los vecinos de Núñez en torno a la protección del "pulmón verde" del barrio. Cuestiones no tan evidentes que alimentan la variabilidad presente en la implementación del PP van desde la adscripción partidaria de los funcionarios de los CGP, las diversas posiciones ocupadas por los actores de cada uno de los campos, sus experiencias "participativas" previas, entre otros. Tal mosaico de situaciones es el que nos lleva a sostener la necesidad de integrar el análisis de la estructuración de los campos locales en el análisis de los procesos de implementación de las políticas participativas. Tal análisis nos permite poner en cuestión las "contribuciones" en torno a la generación de un proceso de participación ciudadana que se pueden generar desde una simple reforma en el diseño de las políticas sociales o de la misma gestión.

Igualmente dentro de la diversidad que caracteriza a la implementación del PP, podemos trazar algunas, al decir de Barth, "dimensiones de variabilidad". Mientras que la implementación del PP en el barrio de Mataderos encontró al CCH 9 casi desintegrado, el CCH 13 aun ocupaba un lugar importante dentro del campo de la *Participación Ciudadana* del Barrio de Núñez. Probablemente el hecho de haber decidido organizarse independientemente (establecer su propio reglamento, reunirse regularmente en comisiones en el CGP aún cuando no convocase el Delegado Comunal, organizar talleres con legisladores y funcionarios de áreas centrales, entre otras actividades) de lo dispuesto para su organización por el GCBA les permitió posicionarse más ventajosamente dentro del campo local que el CCH 9 en su respectivo campo. De ahí que el CCH 13 haya podido constituirse en uno de los principales actores en el proceso de implementación del PP. La implementación del PP 2003 en el barrio de Núñez se desarrolló según la dinámica de trabajo de los CCH, se acoplaron las comisiones del PP a las del CCH, y finalmente la elección del consejero del PP quedó en manos del CCH, los candidatos a consejero del PP eran del CCH

y quienes los votaron también lo eran en su mayoría. Según algunos funcionarios del CGP 13 esto explica la poca participación de vecinos en el PP 2003. En la implementación del PP 2004 participó más gente. En esta oportunidad los representantes de los clubes le disputaron el lugar central a los vecinos del CCH. Fueron estos dos sectores los que movilizaron al resto del barrio para votar las prioridades y a los consejeros. A pesar de todo, finalmente la candidata elegida como consejera titular fue una integrante del CCH y su suplente un candidato del club. El proceso de implementación del PP 2004 en el barrio de Núñez muestra que los vecinos del CCH ya no ocupan el lugar exclusivo que en otros tiempos pero que aun pueden disputar el significado de la *Participación* propuesta por el GCBA.

En Mataderos, en cambio, el desarrollo del PP 2004, giro en torno al accionar de un referente político del GCBA, el Delegado Comunal del CGP9. Fue el Delegado Comunal a través de la organización de un comedor popular el que movilizó a gran parte del barrio a votar en los foros y asambleas del PP. En este caso si bien en el PP 2003 fue elegido como consejero un candidato del CCH la situación cambio en el PP 2004, el candidato elegido fue un "vecino del Mercado de Hacienda".

Tales diferencias probablemente nos señale la importancia de la participación de actores colectivos (asambleas populares, organizaciones barriales, etc), con experiencias participativas previas, por sobre la participación exclusiva de actores individuales sin experiencias similares. La presencia de colectivos con experiencias heterogéneas y en condiciones de circulación de la información y los recursos necesarios para garantizar igualdad de condiciones en el debate, contribuye a evitar la monopolización de la participación por parte de actores con mayor poder.

Volviendo a las experiencias de Mataderos y Núñez es posible afirmar que fue la movilización de estos actores portadores de un mayor capital simbólico, político y /o económico la que definió el éxito del PP en cada uno de los barrios. En un caso fue, principalmente, un referente político barrial quien respondiendo a su partido movilizó a un sector del barrio, en el otro caso el mismo papel fue jugado por los mismos vecinos. Fueron tanto los vecinos del CCH como los del club quienes acercaron al resto de los vecinos a las votaciones del PP. El hecho de que el éxito del PP, medido en la cantidad de gente que se acercó a las asambleas, a votar, más que a participar en comisiones, se apoye sobre el accionar de estos vecinos que movilizan a la gente a votar por una prioridad que

consideran importante y por su candidato puede ser entendido en términos de una terciarización del trabajo del militante o referente político. Son los vecinos quienes llevan a la gente a las asambleas de cierre, quienes garantizan que una asamblea sea un éxito o un bochorno.

Los actores dominados en el espacio social son los dominados en los campos sociales (Bourdieu, 1979), lo que nos permite entender la posición ocupada por los "vecinos sueltos" en el campo de la *participación ciudadana*. Al no poseer el capital simbólico obtenido por el CCH, al no poseer la palabra autorizada en la temática relativa a la descentralización y las comunas ni conocer las estrategias y modalidades de acción posibles de implementar en el campo de las instituciones del Gobierno se encuentran en desventaja a la hora de elaborar propuestas y estrategias de acción en este campo. También están en desventaja, a comparación de vecinos del CCH y de los políticos y funcionarios, en lo relativo a contactos y relaciones con los funcionarios de áreas centrales y legisladores que les puedan facilitar el trabajo de imposición de una demanda o de tratamiento de una necesidad. Por estos motivos estos actores se sitúan, al ingresar a al campo de la *Participación Ciudadana*, detrás, y están a la deriva de los conflictos, de actores con mayor capital en este campo.

Y a pesar de ello es a estos "vecinos" a quienes convoca el Gobierno a participar y es la movilización de ellos la que define las votaciones de prioridades y de consejeros. Ellos constituyen el capital político de los actores que se disputan su participación. Y esta disputa, esta movilización, esta orientada por la intervención de los actores, que poseen ciertos capitales para disputar el significado de la *participación* en este campo, en las problemáticas barriales. Fue la intervención del delegado comunal del CGP 9, en la problemática del hambre de Mataderos la que movilizó a gran parte del barrio a intervenir en el campo de la *Participación Ciudadana* aunque sin las armas suficientes para disputar, ellos también, su sentido. Lo mismo ocurrió en Núñez fue el accionar de los vecinos del club y los del CCH a favor y en contra de una misma causa, una problemática histórica en el barrio, la que hizo del PP 2004 un éxito.

Lo último nos permite reflexionar sobre el carácter de la intervención del GCBA en los barrios a través de estas políticas. Las políticas participativas movilizan, involucran a los vecinos en el campo de la *Participación Ciudadana* al hacer intervenir a las problemáticas barriales en este campo político. Son determinadas problemáticas, las que al ser

puestas en el centro de la escena, invitan a la movilización de distintos actores desde sus distintos intereses. Los casos del Mercado de Hacienda en el barrio de Mataderos y de los clubes en Núñez son dos ejemplos claros. Partiendo de esta idea podemos cuestionar aquellas aseveraciones que presentan a este tipo de participación como exclusivamente social y por lo tanto a-política. Es imposible separar estas dos dimensiones de la Participación Ciudadana. Si bien los vecinos se movilizan por problemáticas barriales, si bien participan en la definición de prioridades (necesidades) barriales, esta participación y tales problemáticas, se presentan como un entrada al campo político del GCBA.

4. La política en el barrio: Un análisis del proceso de "politización" de un comedor comunitario en el barrio de Mataderos.

"El hombre, en su realidad mas inmediata, en la sociedad civil, es un ser profano. Aquí , donde el vale como individuo real ante si y ante los otros, es una manifestación carente de verdad. Al contrario en el Estado, donde el hombre es considerado como ser genérico, es miembro imaginario de una soberanía imaginaria, despojado de su vida real e individual y lleno de una universalidad irreal".(Marx, La cuestión Judía)

En este capítulo analizaremos la dimensión de la legitimación del Plan Presupuesto Participativo. Más específicamente indagaremos sobre las modalidades que adquiere la legitimación de esta política analizando el caso de la organización de un comedor comunitario en el barrio de Mataderos, surgido como prioridad establecida por un conjunto de vecinos que participaron en la comisión de Desarrollo Social del PPP 2002 (comenzamos a presentar los "vecinos del comedor" en el capítulo 3). Las experiencias y trayectorias de los vecinos que participaron en la comisión de Desarrollo Social movilizados por este "proyecto social" – la construcción de un comedor comunitario- nos llevará a entender al PP como una instancia de legitimación política y a reflexionar sobre las modalidades particulares que adquiere la última en el "campo" local.

Las políticas participativas son escenarios en los que intervienen distintos actores sociales movilizados en torno a determinadas problemáticas representadas como necesidades. Es a través de la participación de los actores de la Sociedad Civil en la definición de tales necesidades y por la imposición de las últimas en la agenda del Gobierno que los mismos inciden, en mayor o menor medida, en el "mundo público". Entonces son los proyectos/ prioridades definidos por los actores a partir de sus representaciones en torno a las necesidades locales sus "puertas de entrada" al campo del GCBA.

A su vez, como señalamos en diferentes capítulos de este trabajo, las “entradas” al campo público del GCBA suelen estar pautadas y orientadas (son predefinidas las identidades de los actores convocados por esta política como los temas que se “abren a la participación”) tanto en la convocatoria realizada desde los documentos de esta política como en la anunciada por los funcionarios - de los CGPs y de áreas centrales- pero, más específicamente, desde la particular estructuración del campo local de implementación del Plan Presupuesto Participativo.

Por otro lado los “proyectos sociales” (prioridades barriales) y sus actores (los vecinos) son quienes de diversas maneras (respondiendo como “vecinos desinteresados”, participando en convocatorias del gobierno, “militando”, como vecinos, para el gobierno cuando acuerdan con su causa) legitiman a esta política. Como señala O’Donnell “El referente del Estado y su fundamento son otras modalidades de constitución de los sujetos colectivos, en las que suelen anclarse las solidaridades de un nivel de generalidad correspondiente al del Estado. Estas son las mediaciones entre Estado y sociedad.”(1993) En este sentido es que podemos decir que los “vecinos” de la Ciudad, participando por su “barrio”, motivados por fines sociales y en cierto modo (o mayormente) “independientes” de los clásicos referentes de la política, son parte de las mediaciones que el Gobierno establece con la Sociedad Civil, generalizando una identidad, en nuestro caso la de “vecinos” (“vecindad” “barrio” como sinónimos de comunidad) y legitimando determinada política social.

A partir del análisis del caso de la organización de un comedor comunitario en el barrio de Mataderos daremos cuenta de como intervienen los dos procesos en la implementación de esta política – trayectorias de los vecinos en el campo de la *Participación Ciudadana* del GCBA y legitimación de una política social-; y veremos como, según la estructuración del campo en cuestión, las trayectorias expresaran un proceso de “Participación real”, o sea los actores involucrados a través de sus acciones contribuirán a modificar la estructura de poder vigente en el ámbito del GCBA (Sirvent, 1988) o tan solo contribuirán a legitimar a “la política” vigente de la misma institución.

4.1 Un comedor comunitario en el Barrio de Mataderos

La propuesta de construir un comedor en el barrio de Mataderos provino de tres vecinos. Las dos mujeres y el hombre que, reunidos junto con una mediadora del CGP 9 en la comisión de Desarrollo Social del PPP 2002, discutían sobre la problemática social del barrio de Mataderos, coincidían en que la *prioridad* era el *hambre*, el tema principal a tratar por la comisión era el de la alimentación. Pero de aquella necesidad había que construir un proyecto. Ello requería analizar la necesidad y las posibles soluciones. En esa dirección la mediadora del CGP 9 orientaba la discusión de los vecinos.

Mediadora: Es muy general bajen más

Gabriela : Comedores comunitarios.

Andrea: A ver... ¿Comedores para quienes?. Vamos a lograrlo.

Gabriela: Yo podría trabajar en el comedor, como retribución al plan. Aun no tengo ninguna tarea asignada, estoy esperando, pero si armamos el comedor podría trabajar.

Andrea: Entonces mano de obra tenemos.

Mediadora: ¿Lugares?

José: Se podrían aprovechar los comedores de las escuelas de doble escolaridad, sino también tenemos varios clubes en el barrio, Nueva Chicago, Club José Hernández, Sol de Mayo (...)

Gabriela: Hay que pensar en los pertrechos.

Mediadora: ¿Con que cocinamos? También me imagino que necesitamos nutricionistas y hay que pensar a quien va dirigido.

Gabriela: A todos los mayores desocupados, los menores comen en el colegio.

Mediadora: No todos comen en el colegio, los menores de seis y los mayores de 13 no comen en el colegio.

Andrea: También entrarían los chicos que no van al colegio.

Mediadora: ¿Pedimos para la próxima reunión que baje algún funcionario?

Gabriela : ¿Quién va a bajar? Un funcionario de Desarrollo Social pero en desarrollo social hay diez áreas distintas, necesitaríamos alguien que conozca el funcionamiento de los comedores. (...)

La idea de los vecinos de esta comisión era construir un comedor que atendiera la problemática del hambre y que fuera una alternativa al único comedor del barrio, "Monigotes". El comedor "Monigotes" es un referente clásico de la zona sur. Asisten a él vecinos de sectores carenciados del sur de Capital Federal y de barrios aledaños del Gran Buenos Aires pero, principalmente, según explican los vecinos del barrio, asisten vecinos de un conocido "asentamiento" situado en el límite de los barrios de Villa Lugano y Mataderos, conocido como "Ciudad Oculta".

El comedor "Monigotes" no es bien visto por los vecinos de la zona. Según sostienen las vecinas y funcionarias que participan en la comisión de Desarrollo Social, la atención que se le da a la gente que asiste al comedor "Monigotes" es "humillante", desde comida en mal estado hasta el mal trato. Por otro lado, los vecinos que viven en los alrededores del comedor dicen que la zona se ha deteriorado mucho con el correr del tiempo. Finalmente consideran que si bien el comedor está en el barrio no es para gente del barrio. Según estos vecinos la mayoría de las personas que asisten a él son de "Ciudad Oculta" (ubicada por los vecinos en el barrio de Lugano). Algunos funcionarios cuentan que se han realizado denuncias en el CGP contra la mujer que está a cargo del comedor pero que no se pudo hacer nada, *"ni Ibarra puede contra Marta Cáceres"*. La explicación que dan es que la mujer a cargo del comedor tiene mucho "peso político y mediático" lo que la hace invulnerable a cualquier tipo de cuestionamiento, incluso al del mismo Jefe de Gobierno de la Ciudad.

Llevo tres reuniones más definir la prioridad del comedor. Después de esta reunión inicial vendrían dos reuniones más a las que "no bajaron" (no asistieron) los funcionarios convocados para asesorar a los vecinos sobre los recursos que el Gobierno disponía para construir los comedores, la reglamentación vigente, y otras dudas que surgiesen en la reunión. El "faltazo" de los funcionarios se repitió en la mayoría de las comisiones temáticas del PPP, por tal motivo y ante la indignación de los vecinos, la Directora del CGP junto firmas y elevó una acta solicitando que los funcionarios de las áreas centrales recibiesen a los vecinos de Mataderos. Sin embargo tan solo los vecinos que participaban en la comisión de Desarrollo Urbano —comisión en la que participan vecinos del CCH del CGP

más cercanos a funcionarios del CGP e incluso de áreas centrales - lograron entrevistarse con funcionarios de áreas centrales.

Los vecinos de la comisión de Desarrollo Social no tenían ningún contacto con instituciones barriales y apenas conocían al CGP a diferencia del común de las personas que participaban en el PPP, representantes de organizaciones barriales, instituciones locales, vecinos del CCH y otros vecinos que de una manera u otra tenían cierto contacto con el CGP. Andrea (B) y José habían recibido un volante, invitando a participar en la asamblea de apertura del PP, en sus respectivas casas y se habían acercado a ver de que se trataba. Gabriela conocía al CGP 9 porque como destinataria del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados a veces desde allí se le asignaba alguna tarea. Fue así que en el CGP se enteró sobre el lanzamiento del plan Prioridades Participativas

Los vecinos también establecieron como *prioridad*, junto con la *prioridad* del comedor, la apertura de merenderos en escuelas públicas durante el periodo de receso escolar. Ambas prioridades fueron presentadas en el foro de cierre del PPP 2002. En aquella oportunidad los Delegados de las Comisiones Temáticas (votados por los vecinos de cada comisión) presentaron las prioridades definidas para cada área. Según lo establecido por el plan las prioridades propuestas en aquella ocasión debían ser ejecutadas - realizadas- por el Gobierno en el transcurso del 2002 pero, por las dudas, los vecinos se comprometieron a comenzar a trabajar sobre las propuestas hasta tanto el Gobierno las ejecutara.

En aquella ocasión Andrea y Gabriela se contactaron con el Delegado Comunal del CGP 9 (José había dejado de participar, el día de la segunda reunión de comisión llamo a Andrea para avisarle que ese día no podría asistir, no volvió más) Fue el Delegado Comunal, Alberto Romero, quien se acercó a ellas para contarles que él tenía pensado organizar un comedor en el barrio y les propuso trabajar sobre el proyecto junto a él hasta tanto el Gobierno llevara a cabo la propuesta. Finalmente las citó la semana siguiente en su oficina en el CGP para empezar a trabajar.

Solo Gabriela pudo acudir a la reunión, decidieron empezar a trabajar inmediatamente. Aun no tenían un lugar donde armar el comedor, pero decidieron empezar por repartir bolsones de alimentos entre quienes lo necesitaran. Los bolsones de alimento eran obtenidos por el Delegado Comunal en la Secretaría de Desarrollo Social del GCBA

y contenían solamente alimentos secos – polenta, fideos, leche en polvo, arroz, etc- Una vez que el comedor estuviese funcionando, se mantendrían las dos opciones, los bolsones y el comedor. La explicación del Delegado Comunal era que para parte de los vecinos (sobre todo aquellos de “clase media empobrecida”) asistir a un comedor podía ser una “humillación” por eso se les daba la opción de elegir entre el comedor y los bolsones. Incluso por los mismos motivos, para evitar la humillación, Alberto propuso que los bolsones de alimento fuesen entregados por destinatarios del plan Jefes de Hogar en el domicilio de quien así lo solicitase.

En aquella oportunidad también coincidieron en que el comedor sería un espacio de creación. En el comedor se realizarían talleres, se organizarían micro emprendimientos, se darían clases de apoyo para chicos, entre otras tantas actividades. Tales temas serían tratados en las reuniones del PP 2003 y 2004.

Por último, otro de los objetivos de Alberto y de Gabriela era que *“no se hiciera política con el comedor”* por lo tanto los bolsones y el comedor iban a ser para los vecinos y no para las organizaciones políticas, como sostenía el Delegado Comunal *“Para que la iniciativa no se meta en lo político, no tome un sentido político y sea social”*. Los vecinos que comenzaron a trabajar en el comedor coincidían con Alberto *“Acá vivimos como vecinos”*.

Alberto Romero, el Delegado Comunal, tenía los contactos en la Secretaría de Desarrollo Social, por ese motivo era el encargado en conseguir los bolsones de alimentos. Gabriela conocía a la gente que *“la estaba pasando mal”*. Algunos eran vecinos de ella, a otros, la mayoría, los había conocido trabajando como destinataria del plan Jefes y Jefes de Hogar Desocupados, les había contado sobre el PP, sobre el proyecto del comedor e intento convencerlos de que participasen. Ella sería la encargada de contactar a la gente y de organizar el reparto de los bolsones. Así fue que Alberto le cedió su oficina en el CGP para que desde allí, durante las mañanas, tomara los reclamos de la gente, organizara los bolsones, entre otras tareas.

A mediados del 2002, el Delegado Comunal consiguió un lugar en donde organizar el comedor. El viudo de una conocida cantante de folklore cedió las instalaciones del antiguo centro tradicionalista de su difunta esposa a cambio de que los responsables del comedor se hicieran cargo de los impuestos y demás gastos del edificio.

El comedor fue bautizado "Cruz del Sur". En un primer momento unas treinta personas asistieron al comedor y se hicieron cargo de la organización del mismo (Organizaban el almuerzo y la merienda, se encargaban de la limpieza, pedían donaciones de alimentos en el barrio). Según Gabriela la idea era que las mismas personas que asistían al comedor y/o recibían los bolsones participaran en su organización, en los proyectos a futuro, incluso Gabriela acerco a varias de las personas del comedor a que participaran en las reuniones del PP 2003. Al poco tiempo también organizaron un merendero en el mismo edificio.

En esta primera etapa no fue fácil conseguir alimento, los bolsones no llegaban con la frecuencia que debían hacerlo (cada quince días). Por otro lado solo contenían alimento seco: arroz, fideos, polenta, harina, etc. El objetivo de Gabriela y Andrea era que en el comedor se comiese bien, no como en "Monigotes", la comida en este comedor debía ser nutritiva, "*alimentar en serio*", por ese motivo, para ampliar la pobre variedad de alimentos, los vecinos del comedor pedían donaciones a vecinos y comerciantes del barrio y "*mangueaban*" carne a los frigoríficos de la zona. Los gastos por los impuestos del edificio y servicios corrían por parte del Delegado Comunal, originalmente aquello no había sido lo previsto pero "*Al final siempre termina poniéndose Alberto, saca la billetera y pregunta ¿Cuánto necesitan?*". Cuenta Gabriela que el comedor difícilmente se hubiera podido mantener si no fuera por Alberto. Como Leonel, otro vecino que trabajaban en el comedor explico "*Alberto pone la sangre*".

En Septiembre del 2002 se lanza el PP 2003, algunas personas se suman a la comisión de Desarrollo Socioeconómico (este año la comisión de Desarrollo Social se fusiona con la de Desarrollo Económico, según los funcionarios la idea era la de promover respuestas "*integrales*" a la problemática social y económica), algunas de ellas directamente acercadas por Gabriela, otras convocadas por la propuesta del comedor y la invitación realizada por Gabriela y Andrea en la Asamblea de apertura del PP2003. En total, aunque no de manera constante, llegaron a participar unas quince personas en la comisión.

La prioridad del PP 2003 fue la de generar fuentes de *Trabajo*. Las propuestas iban desde generar micro emprendimientos hasta organizar cooperativas, recuperar fabricas cerradas, entre otras. También se considero la problemática de la vivienda, la falta de subsidios o planes de trabajo para la franja de la población que no es comprendida por el

Plan Jefas y Jefes de Hogar- hombres y mujeres, jóvenes y ancianos, sin hijos o con hijos mayores de 18 años-, las modalidades (centralizadas) de prestación de ayuda social y la situación de ancianos solos. Para trabajar sobre estos temas los vecinos convocaron a los funcionarios a cargo de las políticas de microemprendimientos, de capacitación y de la Dirección de la Tercera Edad. Al igual que la vez anterior ninguno de los funcionarios "bajo". Andrea desconfiaba de la voluntad de cambio enunciada por los funcionarios y guardaba pocas esperanzas a la *participación* propuesta por el GCBA. Había decidido acercarse (participar) porque quería "hacer algo" con respecto a dos temas que le preocupaban: el *hambre* y, principalmente, la *gente de la calle*. En aquella oportunidad considero que la "actitud" de los funcionarios de áreas centrales confirmaba todos sus temores, y que en esas condiciones era poco lo que ellos (los vecinos) podían hacer, por lo tanto decidió dejar de participar.

Ante la ausencia de funcionarios de áreas centrales el Delegado Comunal se acercó a la comisión a responder las dudas de los vecinos. También asistió junto con sus asesores a las siguientes reuniones de la comisión de Desarrollo Socioeconómico. Con respecto al tema de cooperativas, Alberto explico que se podía recurrir al programa de Autoempleo. El Plan Autoempleo otorga subsidios para realizar micro emprendimientos. Consiste en una primera cuota de dos mil pesos por emprendimiento (para la compra de materia prima y maquinaria) y cuotas de doscientos por mes por persona que participe en el emprendimiento. Finalmente este fue el plan a través del cual los vecinos organizarían los micro emprendimientos. En aquella oportunidad Alberto también les dijo que necesitarían asesoramiento del CAMP (capacitación a pequeña y mediana empresa), y les advirtió sobre las dificultades del Gobierno para dar respuesta a la problemática de la vivienda. Los vecinos de la comisión tomaron las sugerencias y definieron las prioridades sin eliminar ninguna de las originalmente discutidas.

Las prioridades de la comisión de Desarrollo Socioeconómico para el PP 2003 fueron en primer lugar, la organización de micro emprendimientos para generar fuentes de trabajo en el barrio; en segundo lugar, la creación de un programa de construcción de viviendas; en tercer lugar, la apertura de un Hogar de Día para la tercera edad; en cuarto lugar, "reforzar la política de apoyo a comedores comunitarios" y por ultimo creación de un subsidio para la franja de la población de la ciudad desocupada no comprendida por el plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.

Recién a principios del 2003 la prioridad del comedor fue llevada a cabo por el GCBA. La situación del comedor fue formalmente institucionalizada y empezó a regirse por la política de la Secretaría de Desarrollo Social para los comedores comunitarios. Entre otras cosas, esto implicaba recibir una variedad mayor de alimentos, no tan solo bolsones de alimentos secos sino también, carne, frutas, verduras (antes por medio de Alberto conseguían algunas frutas y pocas verduras, cebolla y papa, pero no "bajaban con frecuencia) lácteos y con frecuencia algún otro producto que solicitasen (mermelada, postres). Alberto les enseñó los procedimientos para solicitar alimentos. Leonel un vecino que participó en la comisión de Desarrollo Socioeconómico del PP 2003 y 2004 quedó a cargo de la administración, llenaba formularios, juntaba las firmas, redactaba permisos y le pedía las autorizaciones (firmas) a la Directora del CGP (requerida por Desarrollo Social). Lo último solía ser motivo de conflicto, no era fácil acceder a la Directora por que, según explican los vecinos del comedor, ella "*no quiere al comedor*".

Cuentan los vecinos (tanto del comedor, como del CCH y otros "conocedores" del CGP) que la Directora del CGP está enfrentada políticamente al Delegado Comunal (la primera es Radical y el segundo del Frepaso además de presentarse a sí mismo como peronista), y considera que en el comedor se "hace política" y en "contra de ella". Tanto la directora como varios vecinos (principalmente vecinos del CCH) y funcionarios del CGP consideran que desde el comedor el Delegado Comunal hace política para sus referentes y algunos consideran que la intención de Alberto es sacar a la Directora del Centro. Otra razón para la sospecha de la Directora es que Alberto Romero no es del Barrio, no lo conoce, lo puso el Secretario de Descentralización un mes antes del lanzamiento PP 2002, ¿cuál otro puede ser su interés en el comedor sino disputarle el lugar a la directora?. A su vez, al remarcar la "no pertenencia" barrial del Delegado Comunal la Directora desmerece y deslegitima su "trabajo" (que puede hacer si no conoce el barrio). La respuesta de los vecinos del comedor, por lo menos la de Gabriela es "*Alberto está conociendo al barrio (....) La directora puede ser buena administradora pero no mira lo social en cambio Alberto trabaja por lo social*".

Desde la creación del comedor hasta su "institucionalización" fue acrecentándose el número de personas que asistían a él. A fines del 2002 unas 200 personas almorzaban y por las tardes 50 chicos tomaban la merienda en el comedor. A su vez para la misma época unas 15 destinatarias del plan Jefas y Jefes de Hogar trabajaban en el comedor. Ellas eran acercadas por Alberto y otros funcionarios del centro ante el riesgo de que sus

planes "cayeran" por no tener una tarea asignada. Cuando llegaban Gabriela se encargaba de explicarles los objetivos del comedor

"Se plantea esto como un lugar de lucha, no puede ser un lugar de beneficencia. Ahora nos estamos quedando sin comida ¿Qué vamos a hacer? Haremos comida en casa o saldremos todos a manguear. Si es necesario vamos a promoción social, todos vamos (...) Hay que reclamar, luchar, el gobierno tiene que hacerse cargo de lo que genera. (...)Esto es lo que quiero que entiendan los jefes de hogar que vienen a trabajar, yo les pregunto ¿Sabes porque existe este comedor?"

Más allá de los conflictos políticos con los que debía lidiar el comedor y a pesar de que podía tener cierta "función política", Gabriela consideraba que, para quienes asistían a él, el comedor era un espacio de lucha. Era el espacio desde el cuál podían demandarle al Gobierno por, los que consideraban, sus derechos a la vez que obligarle a "hacerse cargo" de su parte de responsabilidad de la crítica situación de gran parte de la población de la Ciudad de Buenos Aires.

Si bien el proyecto de los micro emprendimientos se integraría al presupuesto del 2003 (el Gobierno lo ejecutaría durante el 2003), ya a fines del 2002 Alberto consigue que se "bajen" planes autoempleo para financiar los micro emprendimientos del comedor: fabricación de pañales, confección y venta de ropa y elaboración y venta de productos panificados.

Cuando se corrió la voz en el barrio sobre la realización de micro emprendimientos en el comedor, varias personas se acercaron con la esperanza de conseguir algún trabajo.

"Una amiga que estaba trabajando en el comedor y en la comisión de Desarrollo Social me dijo "¿porque no venís?, Podes trabajar" después me contacte con Gabriela por que quería saber si existía la posibilidad de trabajar".(Liliana, Vecina de Mataderos)

"Yo empecé a participar por Gabriela, empecé a participar cuando me entere del micro emprendimiento para fabricar pañales, pensé que podría trabajar, quizás con el tiempo conseguiría algo y sino igualmente estaba haciendo algo por el barrio (...)"(Vecino de Mataderos).

"Esto es personal pero también hace a todos porque yo lo necesito pero también estaría colaborando. A mí me gustaría participar en la cooperativa y en el comedor ¿Cómo sería?, ¿Cómo se hace?: Lo haría por la comunidad pero también por mí" (Vecina de Mataderos en una reunión de la Comisión de Desarrollo Socioeconómico del PP 2003).

Gabriela era la referente de los vecinos que se acercaban al comedor. Los vecinos acudían a ella o eran contactados por medio de otros vecinos con ella. Mientras que Alberto Romero era el referente del Gobierno, era quien gestionaba los recursos que en el comedor se precisaban, como los subsidios Autoempleo.

A mediados de Agosto del 2002 se abrieron los listados para la inscripción de los interesados en planes Autoempleo. Alberto Romero inscribió a los vecinos que participarían en los micro emprendimientos del comedor. Los subsidios comenzaron a cobrarse a finales del 2002, con algunas interrupciones y varias "bajas". De los microemprendimientos programados solo se llevó adelante la producción de panificados. Se consiguió la maquinaria para producir pañales y confeccionar ropa pero nunca se hicieron los pañales y la confección de ropa quedó en el reciclado de ropa vieja.

Los proyectos inconclusos alejaron a varios vecinos del comedor. Otros motivos eran que "el trato" no era el mismo, los que estaban antes se habían ido (entre ellos Gabriela) y no había interés por realizar los emprendimientos. Por otro lado, los rumores en torno al "manejo político" del comedor se acrecentaban. Varios vecinos y funcionarios decían que lo que ocurría era que en el comedor "se hacía política". Se sostenía que desde el comedor Alberto Romero movilizaba gente con fines políticos. Las denuncias no eran nuevas, ya desde el principio, vecinos de otras comisiones, vecinos del CCH y algunos funcionarios decían que el comedor era regentado por Alberto Romero con fines políticos. En un principio la gente del comedor consideraba que las acusaciones eran parte del enfrentamiento político entre la directora del CGP y el delegado comunal y "de última", como decía Gabriela, "puede que desde el comedor se haga política pero igualmente cumple su función social". Sin embargo cuando la "función política"- la percepción del manejo político- del comedor (la movilización de la gente del comedor a asambleas del PP, a actos de campaña de Fuerza Porteña, el uso de los subsidios por micro emprendimientos para financiar actividades políticas, etc.) fue incrementándose por sobre la cuál se consideraba era su "función social" (alimentar, generar fuentes de trabajo, crear un espacio de recreación, constituirse en lugar de lucha) varios de los vecinos decidieron

abandonar el comedor, entre ellos Gabriela. De un día para otro Gabriela dejó de participar en las reuniones del Consejo del PP¹⁷ (era consejera suplente) y el año siguiente no participo de la implementación del PP 2004.

Según los vecinos que aún trabajaban en el comedor Gabriela había renunciado, se había mudado a Bernal, había desaparecido, no se sabía nada de ella. Vecinos del CCH y algunos funcionarios, en cambio, cuentan que Gabriela se fue cuando se dio cuenta que lo que prevalecía era la "*función política*" y, según ellos, esto ocurrió cuando el Delegado Comunal decidió rebautizar al comedor llamándolo "La razón de mi vida". El uso del título del libro clásico de la tradición peronista hizo que lo que era implícito y aceptado se hiciera explícito traspasando los límites de lo tolerable con tal de poder cumplir con- la que era percibida como- "*función social*" del comedor.

A diferencia de Gabriela otros vecinos decidieron ingresar en el mundo de la política. La experiencia de Liliana nos muestra otra trayectoria en el campo de la Participación Ciudadana del GCBA. Liliana empezó a participar en la implementación del PP cuando se enteró de que en el barrio se había organizado un comedor y allí se iban a realizar micro emprendimientos. Colaboro cocinando en el comedor, trabajo en el merendero, luego comenzó a participar en la comisión de Salud del PP y tiempo después, como Delegada Relatora de su comisión, en el Consejo del PP del 2004. En el comedor, Liliana recibió un Plan Autoempleo para confeccionar y vender ropa, actividad que no se concretó y se reemplazó por el reciclado de ropa vieja. En principio Liliana trabajaba en el comedor y participaba en el PP. Luego cuando comenzó a cobrar el plan sintió que tenía que justificarlo y comenzó a colaborar en lo que pudiese, ir a actos políticos, ser fiscal de mesa, ir a inauguraciones, etc. Finalmente Liliana se dio cuenta que quería seguir en la "Política" y militar en Fuerza Porteña

"Al principio trabajaba para justificar el plan autoempleo, aun sigo en el autoempleo y colaboro en todo lo que puedo, ayer fui a fiscalizar, fui a manifestaciones, fuimos a la inauguración del Santojani y del hogar para ancianos, ahí lo conocí a Ibarra, es un amor(...) Me gusta colaborar y ahora lejos de justificar el autoempleo quiero seguir (...)Yo

¹⁷ El Consejo del PP está conformado por los representantes de las asambleas del PP (consejeros y delegados relatores), cinco representantes del Gobierno, con voz y sin voto y representantes de ONG'S también con voz y sin voto. Su función es la de dictar el reglamento del PP del año siguiente y controlar la ejecución de las prioridades definidas por los vecinos.

siempre fui apolítica y acá me encontré con que todo es política. Ahora estoy en Fuerza Porteña. En esta etapa estoy aprendiendo”.

Gabriela decidió abandonar el campo de la Participación Ciudadana cuando considero que las actividades políticas superaban al “proyecto social” del comedor. En cambio Liliana, una vez dentro de “la política”, decidió seguir por el camino de la “militancia”. Ambas fueron convocadas como vecinas a participar por problemáticas sociales y fue como “vecinas” que pusieron en práctica la propuesta de la *Participación Ciudadana* del GCBA. Gabriela fue en parte el motor de un “proyecto social”, el comedor. Participo en la constitución de esta nueva institución y mientras lo hizo fue una vecina convocada a participar por el barrio en el marco del PP. Liliana ingreso al comedor una vez que estaba organizado y decidió conocer los rumbos de la militancia política y lo hace desde el comedor, construido a partir de una Prioridad definida por un grupo de vecinos que participaron por el barrio en el PP

Por otro lado en el transcurso del 2003 aumento el numero de denuncias realizadas en el CGP por extorsiones por las entregas de bolsones de comida, reventa de productos de bolsones, clientelismo, etc. Debido a ello en Julio del 2003 el Secretario de Descentralización le pidió la renuncia al Delegado Comunal. Eso no le impidió al Delegado Comunal seguir “participando” en el comedor, incluso asistió con la gente del comedor a la asamblea de cierre del PP 2004, y según comentaron varios vecinos y funcionarios del CGP, aquella noche llevo a gente a votar prometiendo a cambio bolsones de comida.

Los vecinos del comedor volvieron a participar en la implementación del PP del 2004. Esta vez no solo participaron en la comisión de Desarrollo Socio- económico sino que también lo hicieron en la de Salud, Desarrollo Urbano, Cultura entre otras. Los vecinos del comedor tuvieron una papel central en el PP 2004 junto con un conjunto de vecinos que se habían acercado convocados por un interés particular: oponerse al traslado del Mercado de Hacienda (capítulo 3). Los vecinos del comedor acapararon la asamblea de cierre aunque sin poder “ganarle” el cargo de Consejero al candidato de “los vecinos del mercado”

4.2. Vecinos, militantes y vecinos militantes: los actores del campo de la *Participación Ciudadana* del GCBA.

Las Políticas Participativas, al convocar a los actores a "participar" en la arena pública y /o decidir sobre lo que consideran prioritario en la gestión del Gobierno, pueden abrir una puerta a un proceso de "participación real". Sin embargo también puede suceder que las políticas participativas tan solo cumplan la "función" de legitimar instituciones y maneras de "hacer política" tradicionales. Dependerá principalmente de la estructuración del campo de implementación de la política, de la posición de cada uno de los actores locales, de sus relaciones, de los conflictos que marquen el campo, entre otras cuestiones, la posibilidad de emprender un proceso de "Participación Real".

Como sostiene Sirvent un proceso de "Participación Real" implica una reconfiguración de la estructura de poder vigente mientras que la "Participación Simbólica" se refiere a acciones que ejercen poca o ninguna influencia sobre la política y gestión institucional y generan en los individuos la ilusión de un poder inexistente (Sirvent ,1988, 1999). Creemos que en el caso del comedor del barrio de Mataderos no se genera un proceso de "Participación Real".

En el caso de la organización del comedor nos encontramos con dos momentos. Quizás remitiéndonos a los términos empleados por los actores de este campo, un primer momento en el que el comedor es percibido como una institución que cumple una función social y un segundo momento en el que es considerado como subsumido por una función política.

El primer momento es el de la construcción de este proyecto social, ideado por vecinos de acuerdo a sus representaciones en torno a las problemáticas (necesidades) del barrio, pero difícil de concretar independientemente. Se suponía que sería dentro del marco del Presupuesto Participativo que se concretaría este proyecto pero los tiempos del plan no eran los de la urgencia. Por este motivo el Delegado Comunal tuvo un papel central en la realización del comedor, él poseía el Capital Político¹⁸. Él fue el lazo con el Gobierno, más específicamente con la Secretaría de Desarrollo Social. Consiguió los recursos necesarios para el comedor y para la (semi) realización de micro emprendimientos

¹⁸ Entendemos por Capital el conjunto de saberes, normas, pautas y recursos en este caso provenientes del campo político del GCBA

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS SOCIALES
PROGRAMA DE COMEDORES

antes de que las prioridades fueran ejecutadas por el Gobierno. Luego, una vez ejecutadas lo empezado se institucionalizaría dentro del marco de la política para comedores comunitarios de la Secretaría de Desarrollo Social.

Por otro lado, así como el Delegado Comunal era el referente del Gobierno, para los funcionarios del CGP (delegado comunal y los que estaban a cargo de la implementación del PP), Gabriela era la referente del barrio, ella poseía el Capital Social¹⁹. Ella conocía a la gente que la estaba pasando mal y precisaba del comedor. A su vez Gabriela no solo acercó a estos vecinos al comedor sino que también acercó a varios de ellos a las comisiones y asambleas del PP. El comedor era un "proyecto social" era "de los vecinos" como toda prioridad del PP y Gabriela, como los vecinos (tanto del comedor, como del CCH) dijeron, era la cara del barrio, por lo tanto la organización del comedor debía quedar en manos de Gabriela y no de algún funcionario. Es más la presencia del Delegado comunal en el comedor, la presencia de "la política", levantaba sospechas en el resto de los vecinos.

En un primer momento como señaló Gabriela el comedor era percibido como un espacio de lucha. Era un ámbito desde el cuál reclamarle al Gobierno y a la vez señalarle su responsabilidad de la situación de pobreza en la que se encontraba parte del barrio. Mas allá de la necesaria presencia del Delegado Comunal en el comedor, el comedor era considerado en cierto modo "independiente" del Gobierno, era de los vecinos.

Un segundo momento, es cuando esta "independencia" relativa es percibida como falsa. Es cuando varios vecinos, entre ellos Gabriela, consideran que la "función política" desplaza a la social. Para ellos esto se hizo evidente en dos ocasiones, cuando le cambiaron el nombre al comedor y cuando no se concretaron los micro emprendimientos a pesar de estar los recursos. Cuando se hizo obvia la percepción del uso político del comedor, varios de los "primeros" vecinos decidieron irse pero otros tantos decidieron seguir en "la Política" del GCBA. Igualmente las "nuevas caras" del comedor siguen siendo las de los vecinos. Son Liliana, Leonel y otros tantos vecinos los que se presentan como el motor y el sentido del comedor. Y es desde este espacio que siguen "participando" en el

¹⁹ El concepto de Capital Social hace referencia al conjunto de relaciones sociales de las que dispone un individuo o grupo, la posesión de este Capital supone un trabajo de establecimiento y mantenimiento de las relaciones, un trabajo de sociabilidad (Bonnwitz, 1998)

PP y acercando a nueva gente a "participar" en nombre del barrio (a pesar de la política o junto con ella).

Entonces, los caminos y espacios de la participación, en el Barrio de Mataderos, fueron los impuestos por el GCBA o por lo menos por sus referentes. Como ya mencionamos contribuyó a esto la inexperiencia en prácticas semejantes de los vecinos que participaron en la comisión de Desarrollo Social, la ausencia de fuentes alternativas de información y recursos a las brindadas por el Delegado Comunal y, probablemente su posición dentro de un conflicto político local en el que, en gran medida, sin quererlo, estaban involucrados, entre otras cuestiones.

Finalmente quienes siguieron "participando" en el comedor lo hicieron entrando en el "mundo" de la militancia política o simplemente de la política del GCBA. No nos encontramos con un cambio en la estructura de poder o de toma de decisiones del Gobierno, tan solo se integro a la figura del vecino (entendido como un referente del "campo social", puro de "política", desinteresado, etc.) al campo del Gobierno (de sus instituciones, actores, prácticas, etc.) sin modificar las relaciones de poder en su interior. No se dio un proceso de "Participación Real".

A su vez, integrando a la figura del vecino y a las "necesidades" del barrio en el campo político (de sus políticas) del Gobierno de la Ciudad se movilizó a parte del barrio, por estas necesidades, al interior de este campo. Aquí creemos que radica la dimensión de la legitimación de esta política. Más allá de "la política", de la ejecución total, parcial o nula de lo decidido, entre otros pormenores, son los vecinos movilizados por su barrio, en el espacio que el GCBA les cede, quienes le dan sentido y fundamento al PP y este es el sentido que prevalece.

Por otro lado, retomando la metáfora de Pureza, tal cuál es empleada por Mary Douglas, y asociándola a las representaciones relativas a la participación ciudadana, sus actores, los vecinos y su lugar, el barrio, es posible entender el significado que los vecinos le otorgan al concepto de politización, cuando dicen que "el comedor se politizó", así como también la persistencia de la categoría (identidad) de vecino por sobre la de militante aun cuando los vecinos se consideran militantes de Fuerza Porteña.

Si tenemos en cuenta, como señalamos en el primer capítulo, que en la concepción de participación ciudadana hegemónica en este campo, la pureza esta asociada a las prácticas locales y el factor contaminante es el de la política tradicional (a la cuál se intenta purificar apelando a las prácticas locales pero cuyo ejemplo no se debe seguir por ser corruptor - contaminante); es posible entender la carga valorativa que los primeros vecinos le otorgaron a las actividades atribuidas a las prácticas de militancia política realizadas en el ámbito del comedor (consideradas "la política"), obligándolos a renunciar a su proyecto; también nos permite entender porque los vecinos que decidieron ingresar en el mundo de la militancia política se presentan así mismos y son presentados por sus referentes como vecinos del comedor o vecinos de Mataderos.

Por lo tanto, la categoría de vecino, la mediación que el gobierno establece con la sociedad civil, generalizando una identidad sobre el carácter fragmentario de la segunda, reintegrándola en el espacio público y fundamentándose así mismo, al decir de O'Donnell sobre tales modalidades de constitución de los sujetos colectivos, en las que suelen anclarse las solidaridades de un nivel de generalidad correspondiente al del Estado, legitima a una política social participativa, en este caso al PP. Por otro prescribe una modalidad de acción a quienes desde el barrio deciden incursionar por los caminos de la militancia política, su trabajo será el barrial, su lugar es el barrio, entrar en otro ámbito sería corromperse; pero, al mismo tiempo la prevalencia de la identidad vecinal purifica una práctica social percibida como impura, la del militante político partidario local, incluso la del puntero, dándole una nueva connotación, poniendo el eje en el trabajo barrial y presentándolo independiente de la práctica política (la última entendida exclusivamente en términos de política partidaria) .

5. Conclusiones

"En el centro de Fedora, metrópoli de piedra gris, hay un palacio de metal con una esfera de vidrio en cada aposento. Mirando el interior de cada esfera se ve una ciudad azul que es el modelo de otra Fedora. Son las formas que la ciudad hubiera podido adoptar si, por una u otra razón, no hubiese llegado a ser como hoy la vemos. Hubo en todas las épocas alguien que, mirando a Fedora tal como era, imagino el modo de convertirla en la ciudad ideal, pero mientras construía su modelo en miniatura Fedora ya no era la misma de antes y lo que ayer había sido su posible futuro ahora solo era un juguete en la esfera de vidrio" (Italo Calvino, Las ciudades invisibles. Ed. Unidad. 1999)

A lo largo de este trabajo intentamos dar cuenta de la constitución de un campo, denominado por nosotros (según lo hacen sus actores), de *Participación Ciudadana*, en el ámbito del GCBA. La historia de su conformación corre paralelamente con la de la constitución del Gobierno Autónomo de la Ciudad, de ahí que cada uno de los procesos y los significados que en ellos se producen se entrecrucen convirtiéndose en una única historia.

La historia del reciente Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires indefectiblemente representa, para sus ciudadanos como para otros habitantes de la provincia de Buenos Aires, la historia de una manera, en cierto modo distinta, de hacer política, un poco más democrática, más participativa. Por otro lado, la historia del campo de la *Participación Ciudadana* -de la implementación de políticas participativas y de la constitución de instancias participativas- en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires es asociada a un modelo alternativo que comienza a considerarse como una opción en la Ciudad en el marco de la conformación del Gobierno Autónomo, el modelo de comunas. El bloque que actualmente gobierna la Ciudad -integrado por varios de los entonces estatuyentes de la

ciudad-, se presenta a si mismo como uno de los protagonistas centrales de esta historia y consecuentemente como el garante del modelo de las comunas (aunque otros partidos también se movilizan por ellas).

Quizá una prueba clara de lo último radique en la experiencia de las últimas elecciones a Jefe de Gobierno en la Ciudad de Buenos Aires (Agosto del 2003). Quienes creían en el proceso de *Participación Ciudadana* y en el modelo de comunas, más allá de las omisiones del discurso electoral del "Gobierno" con respecto a estas cuestiones, veían en la figura y en el programa del candidato opositor al oficialismo, el fin de esta historia. ¿Que sería de los CGP? y ¿Las comunas?. Como lo expreso una funcionaria "*Es difícil que todo este trabajo se tire por la borda en un día*" pero existía el riesgo. Aun para quienes no están adentrados en la historia de la conformación del GCBA, el candidato opositor representaba a aquel modelo (el Gobierno Nacional de la década de los '90) en oposición al cuál "la Ciudad" enfatizo constituirse.

Si bien las representaciones relativas al proceso de *Participación Ciudadana* en la Ciudad no integraron los discursos de la campaña política del oficialismo, salvo cuando se refería a las "deudas pendientes" en la Ciudad. Las representaciones relativas al riesgo que implicaba la victoria de un representante del modelo "neoliberal", en oposición al cuál, se sostiene que, la "Ciudad" se constituyó como "alternativa", nutrieron al discurso electoral de los candidatos oficialistas. En una nota al diario Pagina 12 Jorge Telerman, el candidato a vicejefe de Gobierno en la Ciudad dice sobre el principal opositor:

"Las practicas empresarias de Macri son las que tuvieron su punto culminante de éxito en la década de los 90, con la concentración de la riqueza, con la transferencia de los recursos de la sociedad hacia el sector privado, con acuerdos en muchos casos opacos entre cierto empresariado y los resortes políticos del Estado" (Página 12, Junio 2003)

En oposición a este modelo el oficialismo prefirió autodefinirse como "*Reflejo de una nueva política transversal y progresista*" (Clarín, 19 de Julio del 2003)

Finalmente, en una segunda vuelta, el oficialismo fue la opción elegida por los habitantes, y hasta por candidatos de otros partidos y organizaciones (ARI y CTA²⁰) que unieron sus filas a las del Jefe de Gobierno bajo un bloque denominado "Fuerza Porteña".

El concepto "tiempo de la política" desarrollado por Moacir Palmeira (2003) refiere a la percepción de los actores con respecto al periodo de elecciones. Según Palmeira una de las características del "tiempo de la política" es que en su transcurso se pueden identificar facciones políticas opuestas y en conflicto abierto por la adhesión de la población a sus respectivos programas. La polarización entre facciones enfrentadas durante el "tiempo de la política" alcanza al resto de la población distinguiéndola y oponiéndola según el candidato y la facción política a la que adhieran. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires durante las últimas elecciones la población se polarizó según su adhesión a la propuesta del oficialismo o de la oposición, la primera era asociada por sus referentes a un modelo de democracia participativa, erigido como alternativa al modelo político Neoliberal, la segunda era representada, también por Fuerza Porteña, como la reivindicación del mismo modelo. Finalmente los resultados de las elecciones señalaron que más de la mitad de la población de la Ciudad adhirió a la propuesta del oficialismo. Sin embargo, al igual que en el análisis de Palmeira nos encontramos con que una vez transcurrido el "tiempo de la política" el consenso en torno al programa del partido y al candidato elegido se diluye. En nuestro caso el consenso en torno al proceso de *Participación Ciudadana* en el ámbito del GCBA se diluye frente a las experiencias participativas (CCH, PP). Las representaciones de los distintos actores en torno al proceso de participación en la ciudad variarían según sus posiciones y trayectorias al interior del campo de la *Participación Ciudadana* del GCBA

Nosotros intentamos analizar el proceso de implementación de una política participativa, el Plan Presupuesto Participativo, y con el objetivo de entender las cuestiones en juego, presentes en las discusiones y debates entre los distintos actores involucrados, nos propusimos indagar sobre la historia del proceso de *Participación Ciudadana* en el GCBA. El concepto de "campo" fue la herramienta analítica que nos permitió representar la historia del proceso de *Participación Ciudadana* en el ámbito del GCBA y el lugar y papel del PP en el mismo. Asimismo, partiendo del análisis de las representaciones y prácticas de un conjunto de actores que participo en la implementación del PPP 2002 y PP

²⁰ Alternativa por una República Igualitaria y Central de Trabajadores Argentina

res del GCBA en el proceso de *Participación Ciudadana*, los CCH. Sin embargo, el GCBA en vez de romper con las formas tradicionales de hacer política, al jerarquizar la participación de vecinos que intervienen en el campo de la *Participación Ciudadana* como actores individuales y respondiendo a una idea de vecino que orienta determinado tipo de participación social -de carácter local y apolítica -, por sobre colectivos con trayectoria y experiencia en la cuestión de la *Participación Ciudadana*, contribuyó a la despolitización de la participación, desvirtuando el significado implícito en la consigna "que se vayan todos".

Como pudimos relevar a lo largo de nuestra investigación lo que caracteriza a los vecinos del CCH es el capital político y social con el que cuentan que en ciertas oportunidades les permite disputarle a funcionarios de áreas centrales y locales, a varios "vecinos sueltos" y a otros tantos integrantes de instituciones y organizaciones barriales movilizadas por problemáticas locales, los sentidos del concepto "participación" que atraviesan el campo de la *Participación Ciudadana* del GCBA. Distinto es el caso de los "vecinos sueltos", aquellos que ingresan al campo convocados por la implementación del PP, al no contar con los capitales suficientes para disputar ellos también los sentidos del concepto de participación se enfilan detrás de actores con mayor capacidad de movilización y están a la deriva de los conflictos que surcan los campos locales y el campo de *Participación Ciudadana* del GCBA. Si a ello le sumamos que no cuentan con la información suficiente (sobre recursos del gobierno, instancias de gestión, funcionarios a cargo, etc) para poder armar independientemente los proyectos que integraran el presupuesto, las dificultades con que se encuentran para acceder a funcionarios que respondan a sus dudas y en caso de hacerlo el desentendimiento producido, simplemente, por no compartir el lenguaje "experto" de los primeros, es claro que su dependencia será mayor. Por otro lado son los "vecinos sueltos" quienes garantizan el fracaso o éxito de la implementación del PP (medibles cuantitativamente y en razón a una evaluación externa a los campos locales, sea de la Secretaría de Descentralización, sea de los destinatarios de los discursos del Gobierno de la Ciudad que anuncian el éxito del PP "*Participaron 40.000 personas en los 16 foros barriales*"). Además de ser el capital político de los distintos actores que se disputan su participación (Vecinos de CCH, vecinos de determinados sectores del barrio, funcionarios de centros de gestión entre otros).

Las prácticas y representaciones relativas a este actor "universal" – el vecino- que el Gobierno constituye como su interlocutor se enmarcan en una noción de "comunidad" presente en la literatura sobre "reforma política" que comienza a producirse en la década

uso del concepto de vecino que parece referir a actores que se definen por su pertenencia territorial y cuyo accionar está orientado casi exclusivamente por la resolución de necesidades locales. Como sostienen Wright y Shore (1997), retomando el concepto de gobierno de Foucault – la conducta sobre conductas-, el Estado constituye a los sujetos, sus interlocutores, de maneras predefinidas, estableciendo determinadas pautas de conducta. Según esta concepción la política expresa el régimen de gobierno, o sea las modalidades en que determinado Estado constituye a sus interlocutores como tales, apelando a ciertas denominaciones que orientan su conducta y establecen las modalidades de intervención en la arena política. En el caso del GCBA nos encontramos con que a través de las políticas participativas el Gobierno constituye a su interlocutor según determinada concepción de vecino que impone un tipo de práctica en la arena política que se basa en tratamiento particularizado y local de las necesidades sociales.

Mientras que en un primer momento los representantes de organizaciones e instituciones sociales se constituían en los interlocutores del Gobierno - como fue el caso de los CCH-, a partir de la implementación del PP estos actores colectivos son desplazados por actores individuales. Los CCH dejan de ser los intermediarios entre el Gobierno y los vecinos del barrio y pasan a ser un actor más. A partir de la implementación del PP el Gobierno constituye al vecino “común y corriente” en su principal interlocutor.

Consideramos que la experiencia de las asambleas populares nacidas a la luz de las movilizaciones del 19 y 20 de Diciembre nos permiten entender la constitución que el Gobierno realiza del vecino como su interlocutor. La consigna de los vecinos organizados en asambleas populares “que se vayan todos” expresaba un cuestionamiento a las instituciones políticas y a sus maneras de hacer política y señalaba la necesidad de imponer nuevas modalidades de intervención política que se basaran en la participación social, de carácter local y desde actores hasta entonces relegados del mundo político. Tal concepción fue retomada por el GCBA pero con otra lógica. Como mencionamos los funcionarios de la Secretaría de Descentralización sostienen que la experiencia de las asambleas populares inspiró la decisión de implementar el PP. El Gobierno se adueña del objetivo de generar “nuevas” formas de participación social que renovarían las maneras “tradicionales” de hacer política y le dieran un lugar protagónico a los vecinos del barrio. Fue así que a través de la implementación del PP, el Gobierno, invitó a participar al común de los vecinos en el campo de la *Participación Ciudadana* y jerarquizó a la intervención de los mismos por sobre la de otros actores que hasta entonces habían sido los interlocuto-

mención se realizará exclusivamente en los discursos de los funcionarios durante actos del Gobierno, en otras circunstancias el principal invitado es el "Vecino"). Según el discurso del GCBA las asambleas populares habían sido quienes habían motivado, por medio de su demanda de mayor participación, la decisión de implementar el PP e incluso habían aportado la metodología del mismo. Sin embargo, en los dos casos que trabajamos, los vecinos de las asambleas populares eran una minoría. Ellos presionaron por la sanción de la Ley de comunas desde otros espacios del campo de la *Participación Ciudadana*, asambleas convocadas tanto por el GCBA como por asociaciones barriales y redes vecinales de la Ciudad de Buenos Aires.

También participaron en la implementación del PP vecinos integrantes de colectivos que representaban a distintas instituciones y / o organizaciones del barrio movilizados por demandas puntuales o involucrados en conflictos locales. Tales fueron los casos de los vecinos y socios del club Defensores de Belgrano en Núñez, los trabajadores del Mercado de Hacienda y los vecinos del comedor comunitario, construido en el marco del PP en Mataderos.

Un actor que intervino independientemente de cualquier organización y jugó un papel central en la implementación del PP, fue "el vecino suelto" quien se acercó a "participar", la mayoría de las veces a las instancias de votación, llevados por otros vecinos, y en menor proporción en las comisiones temáticas.

Como ya señalamos, la convocatoria y/o intervención de los últimos actores ("vecinos sueltos" y colectivos articulados en torno a problemáticas puntuales) en el campo de la *Participación Ciudadana* marca un punto de clivaje, un cambio en las modalidades y temas de la participación. Los actores se acercan movilizados por problemáticas locales y demandas muy puntuales. En algunas oportunidades, el PP se constituye en un instancia para debatir sobre los problemas del barrio (desocupación, educación, salud) y armar proyectos colectivos, en otras el PP cumple la función del CGP, se transforma en la instancia de recepción de una demanda puntual de un vecino particular (la vereda rota en la cuadra de un vecino se traduce en la prioridad "reparación de veredas rotas").

Como correlato de nuestro análisis podemos afirmar que si bien la denominación "vecino" hace referencia a un conjunto heterogéneo de actores, a través de las prácticas transcurridas en el proceso de implementación del PP el Gobierno realiza determinado

2003 y 2004 (integrantes de los CCH, funcionarios de CGP's, vecinos que participaron en la implementación del PP de los barrios de Mataderos y Nuñez) y trazando sus trayectorias al interior del campo de la *Participación Ciudadana*, nos propusimos comenzar a entender su dinámica.

Los actores que ingresaron al campo de la *Participación Ciudadana* convocados por la implementación de políticas asociadas a la cuestión de las comunas (el plan pro – comunas y la conformación del CCH), participan dentro del campo de la *Participación Ciudadana* del GCBA teniendo como referencia aquel mito sobre un modelo de Gobierno alternativo en la Ciudad. El último se constituye en la guía que orienta su intervención. Para ellos "*Primero vienen las comunas después todo lo demás*" de ahí que la implementación del Plan Presupuesto Participativo, la discusión sobre la distribución territorial de un porcentaje del presupuesto de la Ciudad no tiene sentido si tal división no fue concretada dentro del modelo de comunas.

Igualmente, el PP es percibido por ellos, en mayor o menor medida en cada uno de los casos trabajados (Mataderos y Nuñez) y en cada uno de los años, como una *herramienta para presionar* (representación compartida por los mayoría de los actores). De ahí, que en un primer momento hayan considerado al PP como una herramienta para presionar por la reglamentación del sistema de comunas, además de considerarlo un espacio en el cuál imponer aquella cuestión al resto de los vecinos. Sin embargo, tal percepción fue cambiando con el correr de los años, durante la implementación del PP 2004, las intervenciones de los actores movilizados por la reglamentación de la ley de comunas se centraron en la definición de problemáticas locales como prioridades a ser integradas en el presupuesto de la Ciudad. El debate en torno a la cuestión de las comunas parece haberse tornado en una cuestión secundaria, por lo menos en el ámbito de la implementación del PP. Funcionarios y vecinos (del CCH, "vecinos sueltos", entre otros) parecen haber consensuado que en el PP se discute sobre las problemáticas barriales (prioridades) a ser integradas en el presupuesto de la Ciudad. Los temas relativos a la reforma político administrativa son presentados como el telón de fondo de aquel escenario.

Otros actores sociales que participaron en el campo de la *Participación Ciudadana* movilizados por el mito y consigna de las comunas son los vecinos de las asambleas populares de la Ciudad de Buenos Aires. Tanto funcionarios de áreas centrales como funcionarios de los CGP sostuvieron que era a ellos a quienes iba dirigido el PP (aunque tal

participación. Un caso de articulación entre dominio social y político es el de el comedor. El análisis del caso de la politización de un comedor comunitario en el barrio de Mataderos nos permitió entender como, el comedor, el "proyecto social", al ser capitalizado por el accionar de un referente político del barrio se constituyó en una puerta de ingreso de los vecinos de Mataderos al mundo de la militancia política partidaria en el bloque de "Fuerza Porteña". Distinto es el caso de la articulación que proponen los vecinos de los CCH y de las asambleas populares, quienes intentan articular las prácticas participativas concretas con las demandas por el modelo de comunas en la ciudad. Demanda que implica una orientación hacia un proceso de participación real en tanto supone un cambio en las relaciones de poder vigentes en la ciudad, el "vecino" tendría más autonomía (más allá de que esta percepción se fundamente en la vigencia de un mito en torno a la *Participación Ciudadana* o en un proceso real que conduzca a ella dentro de la Ciudad).

El hecho de que el CGP y las medidas relativas al proceso de descentralización sean transitorias, deja abierta una brecha para la discusión sobre el futuro del GCBA y conducen a la vigencia de un mito sobre un modelo alternativo en ella, mito que en esta situación pareciera reemplazar a la norma, ausente, no sancionada; alertando a un conjunto de vecinos, movilizándolos contra la naturalización de un orden (modelo de Gobierno) que supone ser transitorio, que no responde a los objetivos originales (tanto de estatuyentes, como de los vecinos y otros actores partícipes de las primeras discusiones y debates sobre la constitución del gobierno autónomo) y que no condujo a la construcción de una alternativa en la Ciudad.

Entonces es dentro de esta tensión de despolitización y politización del proceso de *Participación Ciudadana* en la que están insertos los actores que cotidianamente interviene en las luchas simbólicas por la definición del concepto como participación, sus temáticas (problemáticas locales, sociales más generales, reforma política, etc) y por su actor, el vecino. Dependerá de la coyuntura de cada momento, de las posiciones de cada uno de los actores en el campo de la *Participación Ciudadana*, la orientación de este proceso hacia un proceso de Participación Real en la Ciudad.

En el caso que analizamos, el PP parece haber dejado de ser una herramienta para presionar por la reforma político administrativa, pero aun los actores movilizadas por un modelo político alternativo en la Ciudad, van buscando nuevos espacios y estrategias

la participación. Creemos que esta metáfora nos permite entender la connotación negativa que adquiere el concepto de política – politización en estos espacios.

Igualmente los significados del concepto de participación, sus actores y modalidades se definen en el marco de las luchas simbólicas libradas al interior del campo de la *Participación Ciudadana* del GCBA. Y así como la “Participación despolitizada” es la apuesta de algunos actores y el *habitus* de otros, la politización de aquella es el sentido que otros tantos actores le otorgan a sus intervenciones en este campo.

Por lo tanto, en el campo de la *Participación Ciudadana* del GCBA nos encontramos atrapados en una tensión entre la “despolitización” y “politización” de la Participación. Ya comenzamos a explicar la primera, al proponer un tipo de participación que se limita al ámbito local y a problemáticas puntuales, al señalar una separación entre este ámbito “social” con la esfera “política”, entendiendo a la misma como comprendida por las prácticas de militancia política partidaria, se “despolitiza” la participación. De este modo, ella no conducirá a un cambio en las relaciones de poder en el ámbito del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Las “decisiones” de los vecinos son contenidas por la estructura de poder vigente y difícilmente conducirán a un cambio, en términos de María Teresa Sirvent, a un proceso de *Participación Real* (1988, 1999).

Pero también esta latente en el campo de la *Participación Ciudadana* del GCBA la posibilidad de politizar a la participación. Ella descansa sobre la articulación que algunos actores realizan (asambleas populares, vecinos del CCH) entre las prácticas participativas concretas (nosotros trabajamos sobre las incentivadas por una política participativa, el PP) y un marco de discusión política más general; en nuestro caso representado por la movilización y demanda por la concreción de la implementación del modelo de comunas en la Ciudad de Buenos Aires. En otras palabras, la politización de la participación (en el sentido de práctica conductora a un cambio en las relaciones de poder que sustentan el modelo de Gobierno de la Ciudad y no necesariamente con la práctica de militancia partidaria tradicional) depende de la articulación entre el dominio “social” y el “político”, en oposición a su separación.

Por supuesto, la articulación entre estas prácticas sociales y la esfera política no conducirán inmediatamente a un proceso de participación real, esto último dependerá de la intervención de cada uno de los actores, sus capitales y los objetivos que orienten su

de los 80 en el marco de los debates en torno a la "vuelta a la democracia". La comunidad es concebida como una fuente de modelos alternativos de organización sociopolítica. El andamiaje de los mismos consiste en las prácticas y estrategias de los actores frente a cuestiones relativas a la "problemática urbana", actos y situaciones de la vida cotidiana cuyo desarrollo y características dependen estrechamente de la organización social general (Castells, 1973). El discurso en torno a la comunidad pone énfasis en las manifestaciones locales de tales problemáticas y considera que es sobre ellas que se elaboraran los consensos que sentarán la base del proceso de *Participación Ciudadana*.

Por otro lado tal idea de comunidad es pensada por los científicos sociales durante la década de los 80, en un intento de buscar modelos alternativos al modelo político del momento (Frederik 2003), definido como "Estado Autoritario Burocrático". Las formas de organización social emergidas de su seno aportarían a la reforma del Estado, llevarían a su desburocratización, contribuirían a eliminar las formas "tradicionales" de hacer política.

El análisis etnográfico de la implementación del PP en los barrios de Mataderos y Núñez, de la organización de un comedor comunitario en el marco del PP en Mataderos y el análisis de los debates de los estatuyentes de la Ciudad, en torno al proceso de descentralización y *Participación Ciudadana*, durante el dictado de la Constitución de 1996 nos permitió relevar las representaciones a través de las cuáles los distintos actores entienden la relación entre el Estado y la Sociedad Civil. Consideramos que, por un lado, tales representaciones se nutren del discurso en torno a la "vuelta a la democracia" de los años 80, tanto funcionarios del GCBA como vecinos de los CCH y de asambleas populares sostienen que es necesario emprender la reforma político - administrativa del Gobierno y encuentran en la comunidad las formas de organización sociocultural más idóneas para hacerlo. Por otro lado, tal representación en torno a la relación entre Estado y Sociedad Civil descansa sobre una metáfora de pureza - corrupción, que aporta a la valoración que los actores realizan de cada una de las instancias. La comunidad es la fuente de la pureza que contribuirá a la purificación de la "política tradicional" pero, a su vez, ella es susceptible de ser contaminada por la segunda. Entonces es necesario guardar distancia.

La metáfora de pureza - contaminación inculca una modalidad de acción, de "participación". Su espacio es el barrio, su temática la de las problemáticas urbanas, su actor el "vecino". Entrar en otros ámbitos puede ser un riesgo, puede llevar a la "politización" de

para presionar por él, convocatorias a asambleas fuera del ámbito del Gobierno, presión en la legislatura, conformación de redes vecinales en la ciudad.

Tales escenarios se constituyen en otros tantos campos de estudio en los cuales indagar sobre la cuestión de la *Participación Ciudadana* en la Ciudad de Buenos Aires. A diferencia del ámbito desde el cuál decidimos realizar nuestro trabajo, por nuestro interés: dar cuenta de la conformación de un campo de la *Participación Ciudadana* en el ámbito del GCBA; estos ámbitos comparten la característica de presentar al "Gobierno" como un interlocutor, ya no el "convocante" que se presenta como un interlocutor más. Tal vez reflexionar sobre las diferencias entre estos espacios y el abierto por el GCBA nos permita trazar las distancias entre los "modelos inspiradores" y los programas concretos, y reflexionar, una vez más, sobre las identidades convocadas, entre otros tantos interrogantes.

Las últimas son solo algunas de las tantas reflexiones que quedan pendientes en el análisis de un campo de la *Participación Ciudadana* en el ámbito de la Ciudad. Proponemos (como intentamos hacer) descentrar la mirada de la figura del "Gobierno" y pensar en el papel que jugaron otros tantos actores, desde entidades vecinales, ONG's, asambleas populares hasta "vecinos independientes", en el proceso de conformación de un modelo de y un mito sobre un Gobierno alternativo, más participativo y más democrático en la Ciudad.

Bibliografía

- Anderson, Benedict. "Comunidades Imaginadas. Reflexiones sobre el origen y difusión del Nacionalismo". Ed. Fondo de Cultura Económica.. Buenos Aires. 2000
- Barth, Frederic. "Metodologías comparativas na análise dos dados antropológicos". En: Tom Lask (Comp) O guru o iniciador e outras viriecoes antropológicas.. Río de Janeiro. 2000.
- Bauman, Zigmunt "Comunidad". Ed. Siglo XIX de Argentina Editores. 2003
- Bonnewitz, Patrice. "La sociología de Pierre Bourdieu". Ed. Nueva Visión. Buenos Aires. 2003.
- Bourdieu. "Razones Prácticas. Sobre la teoría de la acción" Ed. Anagrama. 1994.
- Bourdieu, Pierre. "Cosas Dichas" Ed, Gedisa.. Barcelona. 1987
- Bourdieu, Pierre. "La Distinción". Ed. Taurus. Madrid 1988.
- Bourdieu, Pierre. "Las estructuras sociales de la economía". Ed. Manantial. Buenos Aires. 2002
- Bourdieu, Pierre. "La Miseria del Mundo". Ed. Fondo de Cultura Económico. 1999
- Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica. "Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales".Ed Paidós. Buenos Aires 1998.
- Castells, Manuel. "La Cuestión Urbana" Ed. Siglo XXI. Madrid 1974
- Castells, Manuel. "Movimientos sociales urbanos". Ed. Siglo XXI. Madrid 1974.
- Coraggio, Jose Luis. "Descentralización el día después" Of. de pub CBC. Bs. As. 1997
- Cordeu, Edgardo y Sifreddi, Alejandra "Calidoscopios de la Razón: Análisis simbólico de cuatro mitos chaqueños" en Journal Of Latin American Lore. Universidad de California. Los Ángeles. 1996.
- Curill Grau, Nuria. "La rearticulación de las relaciones Estado- Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos" en Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 4. Caracas. 1994

- Douglas, Mary. "Pureza y Peligro". Ed. siglo XIX. 1973
- Del Brutto. "Representación directa en la Ciudad de Buenos Aires". Centro Editor Latinoamericano. Buenos Aires. 1993
- Di Prieto, Paolo. "Hacia un desarrollo integral y equitativo: Una introducción al desarrollo local". En Burin, David y Heras, Ana Inés Desarrollo Local. Una respuesta humana a la globalización. Ed. Ciccus. Buenos Aires. 2001
- Duschatzky, Silvia (compiladora). "Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad". Ed. Paídos. Buenos Aires. 2000
- Fleury, Sonia. "Política social, exclusión y equidad en América en los años 90". Seminario: Política Social, exclusión y Equidad en Venezuela en los años 90. FONVIS, INDES – BID; ILDES. Caracas. 1999
- Frederik, Sabina. "De la plaza al barrio. Los científicos sociales y la identidad de los *sectores populares*" en Rosato, Ana y Balbi, Fernando (Compiladores) Representaciones sociales y procesos políticos. Estudios desde la Antropología Social. Ed. Antropofagia. Buenos Aires 2003.
- Grassi, Estela. "Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame" Tomo I. Ed. Espacio. Buenos Aires. 2003
- Golbert, Laura. ¿Hay una opción en el campo de las políticas sociales? El caso del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires. Ponencia presentada en el Seminario "Pobreza y Políticas Sociales" organizado por CLACSO y FLACSO. Ciudad de México. 1999
- Gonzales Bombal, Inés. "Los Vecinazos. Las protestas barriales en el Gran Buenos Aires, 1982 - 83". Colección Hombre y Sociedad. Ediciones del IDES. Buenos Aires 1988.
- Gordon, Colin. "Government rationality: An introduction", In Graham Butchell, Colin Gordon and Peter Miller (eds) *The Foucault Effect: Studies in governmentality*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf. 1991
- Grillo, Oscar. La Reforma Política: Estudios sobre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Ed. Centro Editor Latinoamericano. Buenos Aires. 1993.

- Hintze, Susana (Comp.) "Políticas Públicas: Contribución al debate teórico – metodológico. Programa de políticas públicas de la secretaría de ciencia y técnica de la UBA / Ediciones del CBC. Buenos Aires. 1996
- Isla, Alejandro. "El terror y la producción de sentidos" en Revista de investigaciones folclóricas. Vol. 14: 36 – 46. 1999.
- Laurelli, E y Rofman, A. (comp) "Descentralización de Estado. Requerimientos y políticas en la crisis" Ed. Ceur. Bs. As. 1989
- Lechner, Norbert. "Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política " Fondo de Cultura Económico. 1986.
- Lechner, Norbert. "Epilogo" En Lechner, Norbert (Compilador) "Estado y política en Latino América". Ed siglo XIX. México. 1983
- Levy Strauss, Claude. "Antropología Estructural". Ed. Eudeba. Buenos Aires. 1961
- Lojkine, Jean "El Marxismo, el Estado y la Cuestión Urbana". Ed. Siglo XIX. México 1977
- O'Donnell, Guillermo. "Apuntes para una teoría de Estado". 1993
- Offe, Claus. "Contradicciones del Estado de Bienestar". Ed. Alianza. Madrid. 1991
- Oszlak, Oscar. "Estado y Sociedad. ¿Nuevas Reglas del Juego?" En Revisa del CLAD Reforma y Democracia. N° 9. Octubre. Caracas. 1997
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo. "Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de Investigación" en Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo. N° 1. Caracas. 1982
- Palmeira, Moacir. "Política, facciones y votos" en Rosato, Ana y Balbi, Fernando (compiladores) Representaciones sociales y procesos políticos. Estudios desde la Antropología Social. Ed. Antropofagia. Buenos Aires. 2003.
- Passalacqua, Eduardo. "La autonomía de Buenos Aires. Un ensayo sobre la historia institucional, sobre las ideas y la forma de un cambio, y una tentativa de descripción de resultados actuales y potenciales" En Herzer (comp). La Ciudad Autónoma de Buenos Aires. ED. Eudeba. Buenos Aires. 1999

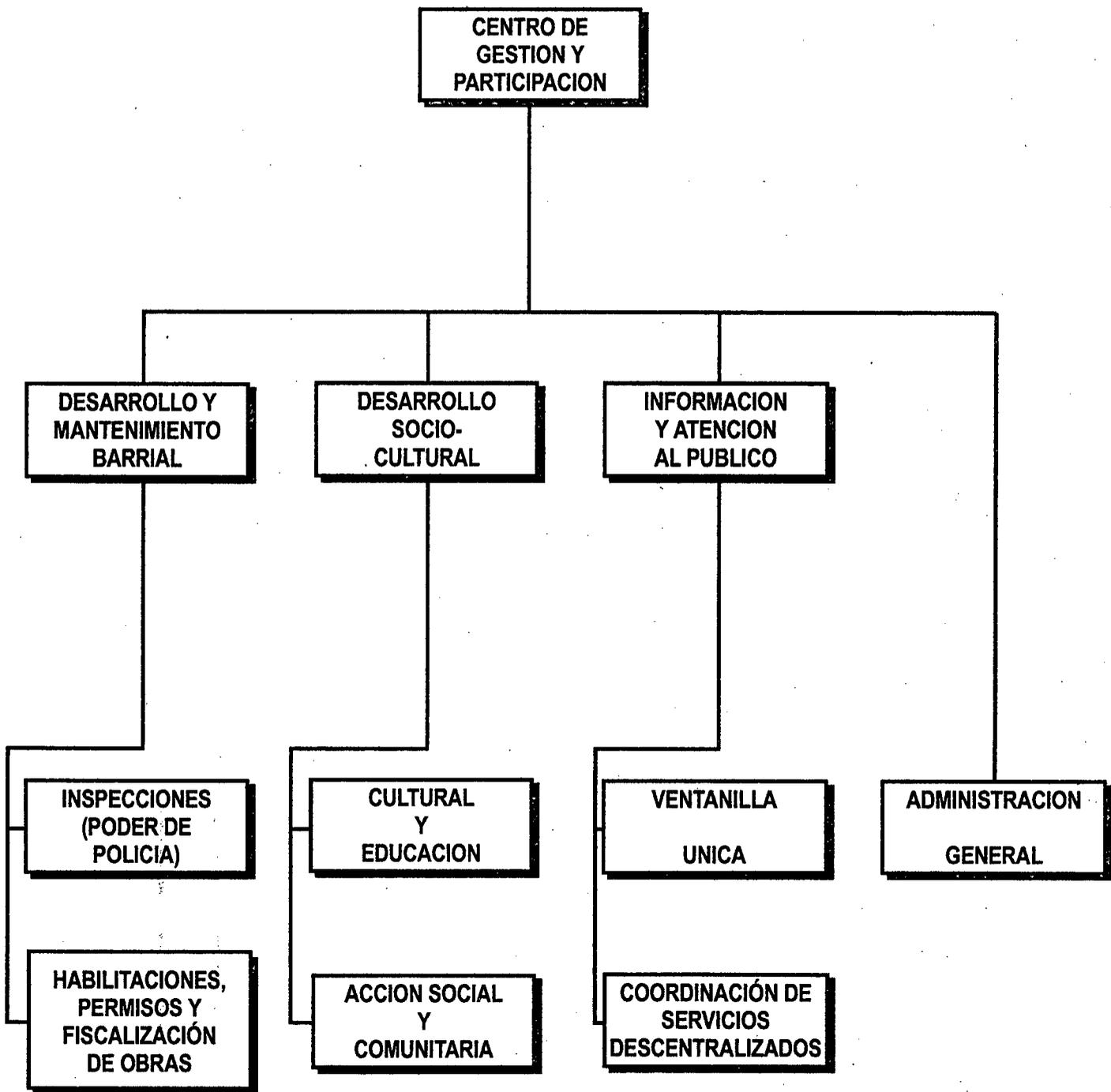
- Pitt – Rivers; Julian. “El destino del Siquem o la política de los sexos” en Antropología de los sexos. Ensayos de Antropología Mediterránea. Ed. Crítica – Gibralgo. Barcelona. 1979.
- Santos, Boaventura de Sousa “El Estado, el Derecho y la Cuestión Urbana” en Neufeld, María Rosa; Grimberg, Mabel; Tiscornia, Sofía, Wallace, Santiago (Compiladores) Antropología Social y Política. Hegemonía y poder: el mundo en movimiento. Ed. Eudeba. 1998
- Shore, Cris y Wright, Susan (editores). “ Anthropology of Policy. Critical Perspectives on governance and Power”. Ed. Routledge. Londres. 1997
- Sirvent, María Teresa “Cultura Popular y Participación Social. Una investigación en el barrio de Mataderos”. Ed. Miño Dávila Editores. Madrid 1999
- Sirvent, María Teresa. “ Investigación participativa: Mitos y modelos”. En Cuadernos de investigación del instituto de ciencias de la educación. N° 1 1988.
- Zicarddi, Alicia. “Diseño e instrumentación de Participación Ciudadana en el Distrito Federal”, ponencia presentada en el X Seminario de economía Urbana y Regional. UNAM. México 2000

Fuentes del GCBA

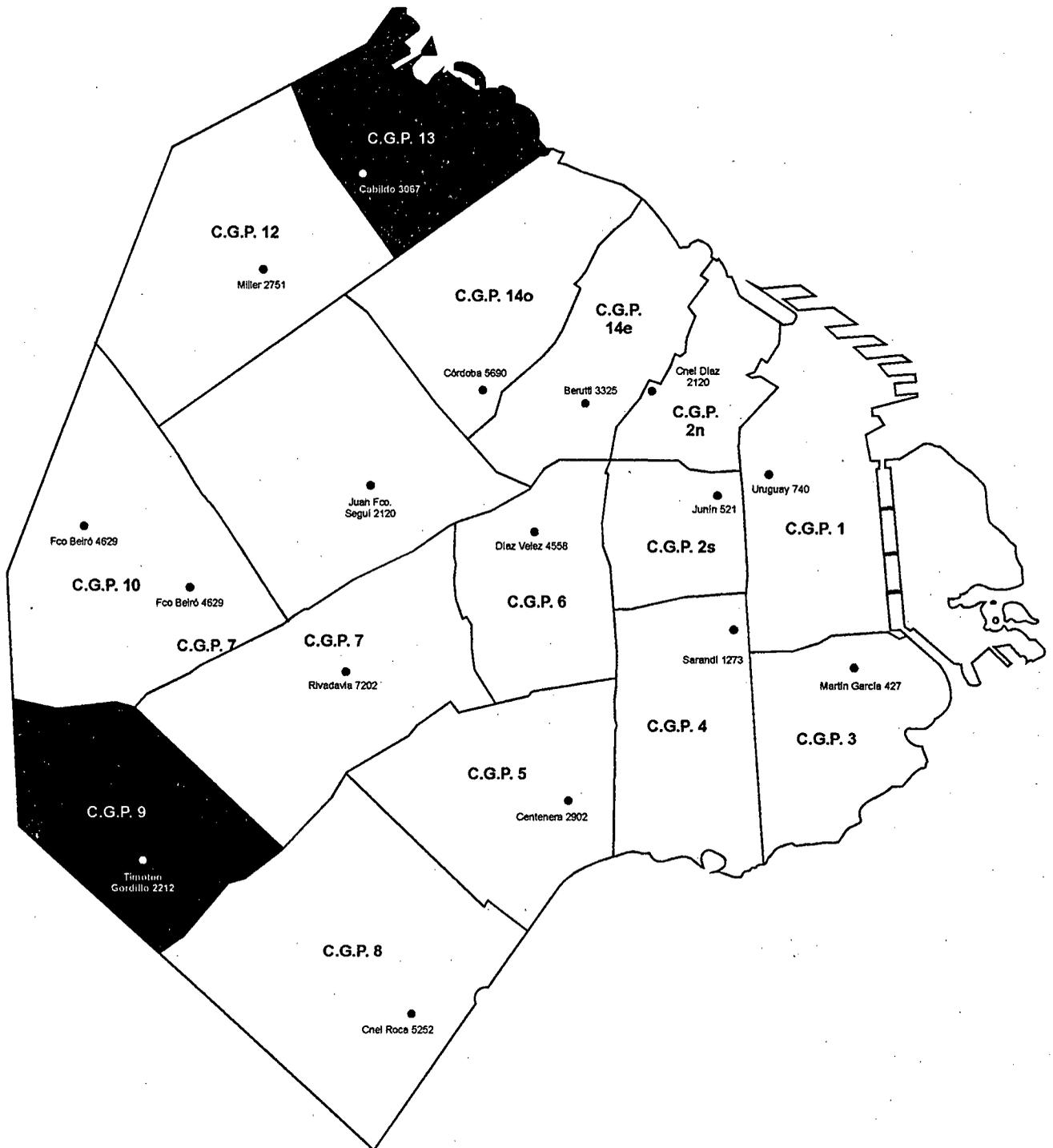
- -Plan Prioridades Participativas. Secretaría de Descentralización. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Junio 2002.
- -Ricardo Querido y Ricardo Romero. “Presupuesto Participativo. De la democracia representativa a la democracia participativa.”. Seminario realizado en el GGP 13. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires 2001.
- INDEC; Encuesta Permanente de Hogares. 2001

Anexo

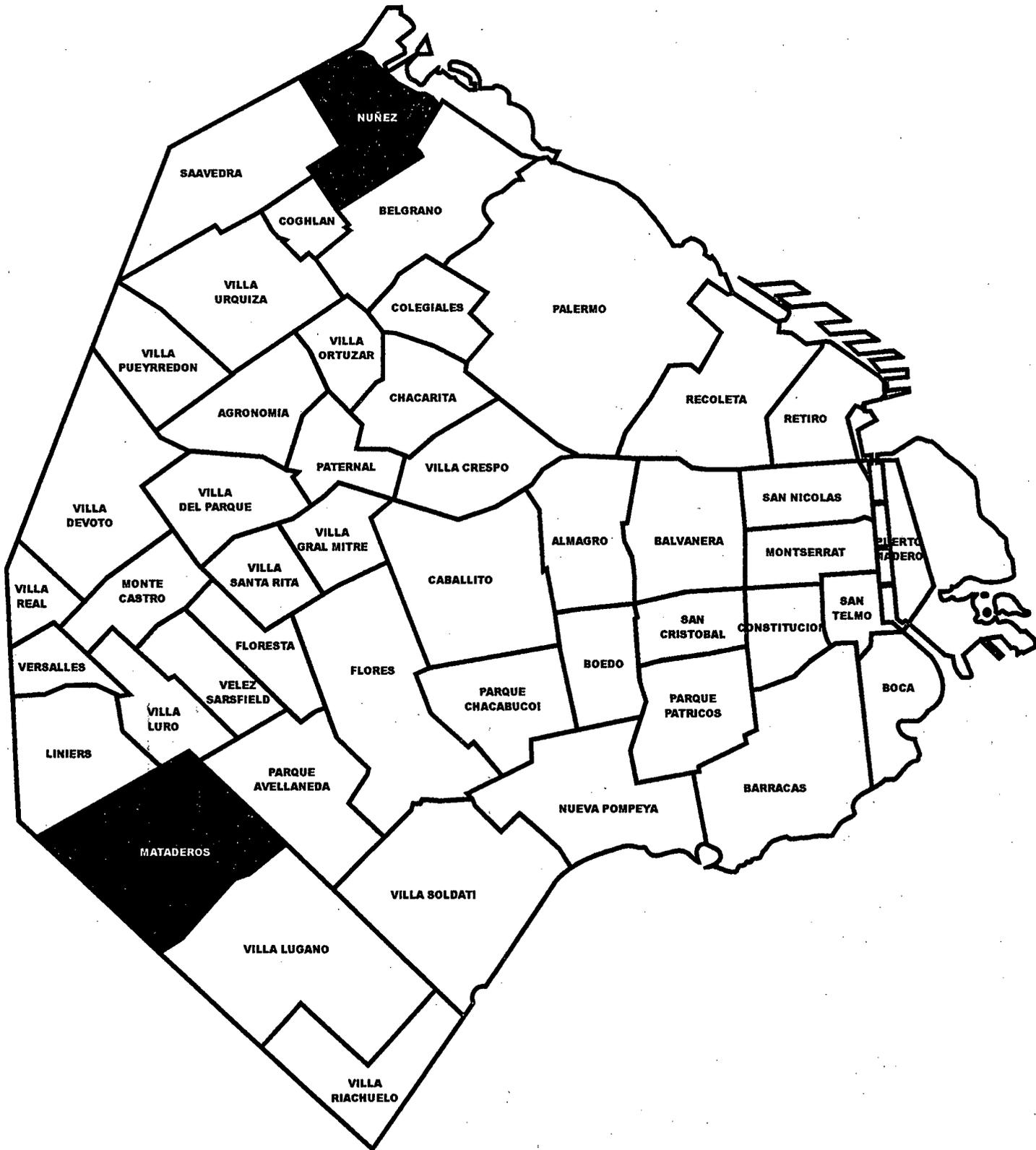
Direcciones y dependencias de los C.G.P. del G.C.B.A.



Límites de los C.G.P. del G.C.B.A.



BARRIOS DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES



Glosario

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CCH: Consejos Consultivos Honorarios

CGP: Centro de Gestión y Participación

PPD: Plan de Prevención del Delito

PPP: Plan Prioridades Participativas

PP: Plan Presupuesto Participativo

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
Dirección de Bibliotecas