

¿Vale nada lo politizado? El presupuesto participativo de la ciudad de Buenos Aires, 2002-03

Dennis Rodgers¹
London School of Economics

Introducción

La peor crisis en la historia argentina reciente llegó a su punto máximo durante la noche del 19 y 20 de diciembre de 2001, cuando el país fue golpeado por protestas masivas conocidas colectivamente como el “Argentinazo”. Luego de desesperados y fracasados intentos del entonces Presidente Fernando de La Rúa para prevenir la salida de capitales y defender el valor del peso argentino, miles de personas se dirigieron hacia las calles reclamando su renuncia y el fin inmediato de las medidas de austeridad. Esto concluyó en violentos enfrentamientos con la policía que dejaron 28 muertos y un desorden sin precedente en el país. Con la renuncia de De La Rúa, tres presidentes interinos asumieron en solo diez días, antes de que Eduardo Duhalde fuese designado Jefe de Estado por el Senado Argentino el primero de enero de 2002, con un mandato limitado para cumplir el período de De la Rúa hasta Diciembre de 2003.² El peso fue desregulado perdiendo tres veces su valor, el país declaró el *default* de su deuda externa por US\$132 billones – la cesación de pagos mas grande de la historia – y el comercio se paralizó, precipitando un acelerado incremento del desempleo y un masivo aumento en la proporción de la población viviendo bajo la línea de pobreza, de 38% en Octubre de 2001 a 54% en Junio de 2002 (Fizbein *et al.*, 2003; Manzetti, 2002).

Si bien estas dimensiones económicas de la crisis son importantes, es fundamental no subestimar su simultáneo carácter político. No hay dudas que las protestas fueron manifestaciones realizadas contra los procesos de pauperización y exclusión existentes, pero son claramente también el reflejo de una desilusión más general con la política y los políticos argentinos, tal como fue evidenciado paradigmáticamente por el generalizado eslogan de los manifestantes, “*que se vayan todos*”. El Argentinazo marcó “los límites de la cultura democrática argentina” y “la ausencia de canales políticos capaces de proveer una mayor articulación deliberada de intereses en forma sistemática y pro-activa” (Tedesco, 2002: 469).³ Fue un momento “cuando la gente eludió la política de siempre” (López Levy, 2004: 10)⁴ por estar caracterizada como una “política de la informalidad” altamente personalizada que “debilitaba el trabajo del estado como un conjunto de procedimientos institucionales formalizados” para representar la voz política (Tedesco, 2002: 478).⁵

¹ Profesor asistente de desarrollo urbano, Departamento de Geografía y Medio Ambiente, London School of Economics, Houghton Street, London WC2A 2AE, Reino Unido, correo electrónico: d.w.rodgers@lse.ac.uk. Estoy extremadamente agradecido a Sergio Borelli, Antolín Magallanes, Jorge Navarro, y Ana Titaferante de la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana del GCBA, Rubén Basignana y Edith Szilvássy del Consejo Provisorio del Presupuesto Participativo, Fernanda Clancy y María Suárez del Centro de Gestión y Participación No. 2 Sur, y varios participantes anónimos del Presupuesto Participativo en Buenos Aires, sobre todo en el área barrial del Abasto. También quiero agradecer a Agustina Corica y Paula Giovagnoli por su asistencia, particularmente con relación a la transcripción de mis entrevistas. Cualquier error o imprecisión es de mi propia responsabilidad. Este texto fue traducido del inglés por Paula Giovagnoli con retoques del autor.

² Las siguientes elecciones tuvieron lugar en Abril de 2003, cuando el actual presidente Néstor Kirchner fue elegido por un periodo de cuatro años.

³ Texto ingles original: “the limits to Argentina’s democratic culture” y “the absence of political channels capable of providing for the more systematically and proactively deliberative articulation of interests”.

⁴ Texto ingles original: “when people bypassed politics as usual”.

⁵ Texto ingles original: “undermined the working of the state as a set of formalised institutional procedures”.

Ana Dinerstein (2003: 187) sostiene que como consecuencia de esta “crisis de representación” Argentina se transformó en un “laboratorio político”,⁶ en un clamor popular de movilización desde abajo sin precedente, que condujo a un conjunto de formas de participación políticas alternativas dirigidas a transformar la cultura política argentina. Estas nuevas formas de hacer la política incluyeron a las asambleas populares, los clubes de trueque, las empresas recuperadas y a los piqueteros. Sin embargo, a tres años desde Diciembre de 2001, las tres primeras formas de participación han casi completamente desaparecido o bien declinado fuertemente, mientras que la mayoría de los grupos piqueteros se han institucionalizado como nuevas formas de clientelismo político. Esto sugiere que ninguna de estas nuevas formas constituyó un modo sostenible de participación política alternativa. En cierto sentido, esto es fácilmente explicable: la política, en su forma más básica, se refiere a decisiones sobre la distribución de recursos, y ninguna de las prácticas arriba mencionadas controlaron de modo significativo una forma de acceso a recursos. Además, todos éstos grupos se situaron en oposición al estado argentino que criticaron por ser débil o irrelevante, pero que en la práctica fue un estado que se embarcó rápidamente en un amplio espectro de programas de asistencia social para aliviar los efectos de la crisis y reforzar su posición dominante dentro de la estructura institucional de la sociedad argentina.⁷

Esta contradicción revela la importancia de tomar en cuenta la naturaleza de las relaciones entre el estado y la sociedad. Tal como Atul Kohli y Vivienne Shue (1994) han señalado, los vínculos estado-sociedad son una interfaz política crítica, ontológicamente quizás la más significativa en la era moderna. A pesar que tales relaciones son altamente variables – ni los estados ni las sociedades son entes monolíticos, y los límites entre ellos son usualmente difusos – ellos constituyen inevitablemente un espacio sociológico particular de convivencia entre una sociedad diversa y un estado que es una institución social privilegiada en términos de alcance político y flujos de poder. Las formas alternativas de participación políticas previamente descritas, surgidas en la Argentina de post-crisis, ocurrieron, podría argumentarse, en lo que Karen Brock *et al.* (2001: 23) han clasificado como “espacios autónomos”.⁸ Es decir, espacios que han sido abiertos no como una interfaz con el estado, sino en contra o indiferente a este. Esto, podría sostenerse, tiene ramificaciones críticas por las posibilidades políticas de dichos espacios de participación. A lo mejor las nuevas formas políticas que surgieron con el Argentinazo eran formas de participación política “insurgentes”, que buscaban “reemplazar” o “conquistar” al estado (ver Holston, 1999). Pero tanto la historia como el fortalecimiento continuo del estado Argentino después de la crisis muestran que estas estrategias constituyeron a lo mejor un “callejón sin salida” y a lo peor optimismo a ultranza.

Implícitamente por la pobreza de estas dos opciones, Andrea Cornwall (2003: 2) señala que es crucial la distinción entre las posibilidades políticas acordadas por espacios autónomos por un lado, y lo que ella ha denominado como “espacios de invitación”, por el otro.⁹ Argumenta que son muy pocas las situaciones adonde iniciativas políticas autónomas logran cambiar las cosas, y sugiere que tenemos que investigar más espacios de invitación. Estos últimos son espacios políticos organizados por el estado para actores que no son el estado, por lo cual intrínsecamente involucran a ambos, *la sociedad y el estado*, y ofrecen potencialmente un mayor alcance para reconfigurar las relaciones de poder entre los dos y

⁶ Texto ingles original: “political laboratory”.

⁷ Esto incluyó, por ejemplo, el *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, en el cual se distribuyeron subsidios por sumas mayores a los US\$500 millones a 2 millones de hogares en el 2002, y más de US\$600 millones en el 2003 (Galasso y Ravallion, 2004: 367).

⁸ Texto ingles original: “autonomous spaces”.

⁹ Texto ingles original: “invited spaces”.

extender prácticas democráticas (ver también Fung and Wright, 2003; Gaventa, 2004; Harriss, Stokke, and Törnquist, 2005).

Ha surgido en los últimos años una creciente literatura sobre el tema de espacios de invitación, incluyendo en particular alrededor de la famosa iniciativa del Presupuesto Participativo de Porto Alegre en Brasil, el cual es tal vez el arquetipo de este tipo de iniciativa y que según se dice, ha sido en todos los sentidos marcadamente democratizante y proveedor de poder (Abers, 1996 & 1998; Baiocchi, 2001; Genro & De Souza, 1997). Sin embargo, esta literatura se encuentra frecuentemente caracterizada por un conjunto de supuestos normativos, incluyendo en particular la noción de que la simple existencia de espacios de invitación llevará automáticamente a mejorar la toma de decisiones, los resultados y a crear mejores ciudadanos. Cornwall (2003: 9) señala que esto no es siempre así y sugiere que para entender verdaderamente la dinámica de los espacios de invitación es necesario “situarlos en marcos institucionales, como uno entre otros ámbitos de asociación, dentro y fuera de los cuales los actores se mueven, llevando con ellos sus relaciones, conocimientos, conexiones, recursos, identidades e identificaciones”.¹⁰

Se podría decir que el tema más importante en cuanto a esto es el de las configuraciones políticas dentro de las cuales los espacios de invitación están inmersos. De hecho, estas configuraciones son frecuentemente consideradas como el factor clave del éxito o fracaso de las iniciativas de participación. Tanto la política de oposición como la excesiva politización de los procesos de participación llevan a una participación deficiente e carente de sentido, y un paradoja de los espacios de invitación es que involucran al estado, que esta comúnmente visto como un ámbito capturado, dentro de lo cual todo es politizado (Cooke and Kothari, 2001). Este artículo desarrolla un argumento diferente examinando los factores políticos que estuvieron presentes en la introducción e implementación del Presupuesto Participativo (PP) en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2002-03, período durante el cual el PP fue muy efectivo a pesar de un manifiesto proceso de politización.¹¹ Basado en investigaciones etnográficas y entrevistas realizadas durante un período de seis meses (Abril-Septiembre 2003) con un conjunto de individuos y grupos involucrados en el proceso en el área barrial del Abasto, en el centro de la ciudad de Buenos Aires, este artículo busca entender esta aparente paradoja entre el buen funcionamiento del PP y su politización. Muestra cómo el PP se superpuso sobre relaciones y prácticas sociales ya existentes, cómo diferentes actores percibieron y actuaron de acuerdo a diferentes y, hasta a veces contradictorias, agendas; y cómo el natural otorgamiento de poderes en el proceso del PP mismo, combinado con el resto de los factores, hizo que funcionó de una manera autónoma y efectiva. Lo que el caso genera, entonces, son un conjunto de cuestiones interesantes relacionadas a la política de la participación en los espacios de invitación, incluyendo la necesidad de tomar en cuenta las dinámicas sociopolíticas a nivel local y su interacción con la naturaleza fundamentalmente transformativa de los procesos de participación.

La política macro del PP en Buenos Aires

El folleto informativo oficial del PB 2003 sugiere explícitamente que su introducción en el 2002 fue una respuesta directa del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires al Argentinazo:

¹⁰ Texto inglés original: “to situate them in institutional landscapes as one amongst a host of other domains of association into and out of which actors move, carrying with them relationships, knowledge, connections, resources, identities and identifications”.

¹¹ Factores políticos diferentes llevaron a que el proceso terminó casi desapareciendo a partir del 2004 en adelante. Ver Rodgers (2005) para mayores detalles.

“Vivimos en un tiempo en que las instituciones democráticas padecen una crisis de representatividad y legitimidad sin precedentes. La ciudadanía demanda nuevas respuestas, nuevos canales de control y participación, nuevas formas de hacer política. Reducir la brecha que hoy separa al Estado de la sociedad es clave para mantener una vida democrática plena. En ese contexto, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires abrió un espacio de participación directa de los vecinos en los asuntos públicos. El Plan de Presupuesto Participativo tiene como objetivo canalizar las demandas sociales y otorgarles a los ciudadanos un papel central en la vida democrática de la Ciudad. La participación ciudadana es la mejor herramienta para conseguir un control más democrático de la gestión de gobierno.” (GCBA, 2003a: 4).

Si uno considera la lógica subyacente y el objetivo que iniciativas tales como el PP tienen de lograr una “democracia deliberativa mediante el otorgamiento de poder”, (Fung y Wright, 2003), el PP constituyó una respuesta bastante lógica a la crisis. Sin embargo, el PP no fue de ningún modo una iniciativa obvia a implementar en Buenos Aires. A pesar que la idea fue sugerida por primera vez a comienzos de 1994, por la unión de trabajadores independientes, la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), quien realizó una exitosa campaña para obtener que “se establece el carácter participativo del presupuesto” en el Artículo 52 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996, este gozó de poco impulso. Ciertamente, el mismo artículo de la Constitución también estipuló que la Legislatura de la Ciudad tenía que “fijar los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos”. Pero esta falló conspicuamente hacerlo, en parte por una falta de interés, pero también porque existía claramente una cierta desconfianza hacia el PP por parte de la mayoría de los partidos políticos de la ciudad, quienes consideraban al proceso como un infringe sobre sus prerrogativas. Hacia el 2001 apenas un limitado número de proyectos pilotos habían sido implementados en algunas localidades de Buenos Aires, generalmente bajo el impulso de los funcionarios locales del GCBA convencidos por sus propios encuentros con procesos de PP.

En gran medida la introducción a gran escala del PP en Buenos Aires puede ser caracterizada como un caso de “democratización no intencional”, ya que ha sido consecuencia de la alteración del balance del poder político en Buenos Aires por el Argentinazo (ver Rodgers, 2005). La crisis deterioró al partido gobernante, el *Frente Grande*, y forzó al jefe del gobierno de la ciudad, Aníbal Ibarra, buscar nuevas configuraciones de apoyo, tanto dentro como fuera de su partido. Entre aquellos a quienes recurrió estuvo Ariel Schifrin, líder de una importante pero previamente marginalizada fracción dentro del *Frente Grande*, conocido como el *Grupo Espacio Abierto*. Schifrin acordó apoyar a Ibarra, pero como condición de su apoyo exigió la introducción y supervisión del PP. A pesar de que Ibarra claramente no era muy interesado en la implementación del PP (ver Rodríguez, 2003), accedió y Schifrin se convirtió en el jefe de la Secretaria de Descentralización y Participación Ciudadana en Febrero de 2002. Sin embargo, queda claro que para éste último, el PP era menos valioso por sus asociaciones democráticas, y más porque era potencialmente una herramienta para construir redes del *Frente Grande* – y cuando fuese posible del *Grupo Espacio Abierto* – en Buenos Aires y así empezar un trabajo territorial para desafiar a la Unión Cívica Radical (UCR), tradicionalmente dominantes en la ciudad. Schifrin se movió rápidamente para insertar a aliados en los 16 centros descentralizados de Gestión y Participación (CGPs) de la ciudad de Buenos Aires, con la consigna de establecer una fuerte contra-presencia mediante el proceso del PP, que estaba siendo institucionalizada por medio de los CGPs. Tal como una de estos partidarios me lo comentó durante una entrevista el 11 de Agosto de 2003:

“El Grupo Espacio Abierto tiene a nivel territorial hoy mas desarrollo... justamente porque Ariel es el Secretario de Descentralización y ha tenido un buen desarrollo a nivel con los centros de gestión... Obviamente el PP es una buena herramienta para imponernos a nivel local, especialmente frente a los Radicales”

Al mismo tiempo, a pesar de esta politización manifiesta del PP, fue un proceso que funcionó muy bien durante los dos primeros años de su aplicación. Tal como Jorge Navarro ha resumido sucintamente, el proceso del PP en Buenos Aires comenzó con un limitado proyecto piloto por un mes – el *Plan de Prioridades Barriales* – que se llevó a cabo en Junio de 2002 e incluyó a 4,500 personas en 16 foros barriales quienes participaron en 250 reuniones e identificaron 338 prioridades presupuestarias. Estas prioridades fueron incorporadas en un anexo especial del presupuesto de la ciudad del año 2002 aprobado por la Legislatura. Hacia Mayo de 2004, habían sido ejecutadas 165 de estas prioridades (49%), 101 estaban en proceso de ser ejecutadas (30%) y 22 se estaban discutiendo (7%). Este proyecto piloto fue seguido por un plan de mayor escala, el *Plan de Presupuesto Participativo 2003*, implementado entre Julio y Septiembre de 2002, donde 9,450 personas en 43 barrios participaron en 450 reuniones y votaron 189 prioridades que fueron integradas en el presupuesto 2003 de la ciudad. Hacia Mayo de 2004, 65 de estas prioridades habían sido ejecutadas (34%), 45 estaban en el proceso de ser ejecutadas (24%) y 10 estaban siendo disputadas (5%). El *Plan de Presupuesto Participativo 2004* se llevó a cabo entre Marzo y Septiembre de 2003 en 51 barrios. 14,000 personas participaron en la identificación y votación de prioridades, 600 de las cuales fueron incorporadas en el presupuesto 2004 (aquellas no incorporadas fueron rechazadas por ser inapropiadas o no factibles).

En cierta medida, estos destacados logros se debieron a un inteligente diseño institucional. El PP en Buenos Aires involucró la devolución de autoridad para la determinación de la acción municipal desde el Gobierno de la Ciudad hacia los habitantes de los barrios locales. Estos debatieron y establecieron sus necesidades locales sobre un período de varios meses, primero generalmente en asambleas barriales, y luego mas específicamente en comisiones temáticas locales, ocupándose respectivamente por el desarrollo socioeconómico, el funcionamiento público y ambiental, la educación, la salud, la cultura y la seguridad. Una vez que las propuestas se decidían en cada comisión, se mantenía luego una asamblea barrial final, en donde los participantes votaban por los grupos temáticos que consideraban contenían las propuestas más urgentes, priorizando las cuatro más importantes. Las propuestas surgidas de estas asambleas barriales eran luego enviadas a los departamentos relevantes del Gobierno de la Ciudad y discutidas en un plenario amplio de la ciudad que albergaba tanto a los habitantes de los barrios como a los miembros del gobierno de la ciudad. Aquellas que se consideraban técnicamente factibles, eran luego clasificadas en relación con las demás según una fórmula que tomaba en consideración las diferencias poblacionales, el número de votantes en las asambleas barriales, y la pobreza y riqueza relativas de los barrios, de modo de poner a todos los barrios en igualdad de condiciones. Se preparaba luego una “matriz de acción” con todas las propuestas ordenadas y se la integraba al presupuesto municipal, proveyendo el orden en el cual los recursos públicos de la ciudad iban a ser gastados hasta que se agoten. De tal modo, el PP en Buenos Aires fue mas bien, un ejercicio de planeamiento participativo que un PP *per se*, y esto eliminó muchos de los problemas relacionados con la falta de fondos públicos que han plagado otros procesos de PP (y que podrían aun haber sido particularmente críticos en la Argentina de post-crisis).

Si bien es importante tomar en cuenta el diseño institucional de la iniciativa del PP en Buenos Aires, no puede decirse que esto ha constituido un contrapeso al proceso de politización. No sólo fue un diseño que estuvo continuamente siendo manipulado por el Consejo Provisional del PP – un consejo de vecinos elegidos delegados y representantes de ONGs que teóricamente supervisaban todo el proceso, pero en la práctica, respondía a la

Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana – sino que también las decisiones eran a menudo ignoradas o imperfectamente ejecutadas por los equipos de coordinación técnica del PP, tanto la central como las locales basadas en los CGPs. Las razones que subyacen en el extraño éxito del PP en Buenos Aires durante los dos primeros años de su implementación se encuentran entonces en otro lugar. Una era claramente que una proporción significativa de los miembros de los equipos de coordinación técnica – la central pero también varias locales – tenían una mirada que podemos calificar de más tecnocrática que política. Aunque venían generalmente de una militancia previa, muchos eran cansados de las promesas quebradas y habían adoptado una ética de servicio público en vez de cualquier agenda partidario. Como tal, ellos constituyeron una especie de “Caballo de Troya” anti-político dentro del proceso de politización del PP. De hecho, muchos de los casos de incumplimiento de las reglas formales que yo pude observar ocurrieron no con la intención de alterar el proceso del PP por razones políticas, sino más bien para facilitarlos frente a su politización. Pero eso por su mismo no era suficiente para explicar el éxito del PP, porque la mayoría de estos funcionarios no eran de nivel muy alto. Otra razón es que el balance del poder político en Buenos Aires de post-crisis permaneció extremadamente volátil hasta las elecciones de Septiembre de 2003, y la intriga política implicó que Schiffrin debió hacer compromisos que limitaron la velocidad y el alcance del proceso de politización del PP. Tuvo que aliarse con otros grupos políticos y compartir una cierta cuota de poder con ellos, y también tuvo que designar miembros del partido Radical en ciertos CGPs considerando la fuerza de este partido en ciertos barrios de la ciudad (pero maniobró inmediatamente para neutralizarlos).

Sin embargo, el bastón más importante contra la politización del proceso del PP fue la naturaleza misma de la política local en Buenos Aires. Tal como Steve Levitsky (2001: 30) lo ha señalado, la política partidaria argentina puede ser concebida como una política de “partidos de masa informales”,¹² basados en una “densa colección de redes personales – operando por medio de sindicatos, clubes, organizaciones no gubernamentales y frecuentemente activistas locales – que están a menudo desconectados (y autónomos) de la burocracia partidaria”.¹³ Estos constituyen la base territorial de los partidos políticos tradicionales, pero son altamente independientes de las estructuras federales de estos, excepto a simbólicamente, por ejemplo a través de las memorias de figuras históricas tales como Evita Perón en el caso del partido Peronista (ver Auyero, 2001), o Hipólito Irigoyen en el caso de los Radicales. Esta descentralización hace que el intento de sistemáticamente crear redes locales a favor del *Frente Grande* a través del PP no era una cuestión sencilla para Schiffrin y sus partidarios, ya que involucraba la cooptación de varias instituciones ya existentes a nivel local, que tenían sus propias agendas e intereses políticos que no necesariamente coincidían con aquellos del *Frente Grande* o del *Grupo Espacio Abierto*. Además, aun cuando las asociaciones locales de base o punteros y punteras locales eran favorables, el PP a menudo tuvo efectos en la forma en que ellos respondieron a las demandas para movilizarse y alterar el PP. La sección siguiente representa alguno de estos procesos etnográficamente, con relación al área barrial del Abasto.

Presupuesto Participativo en el Abasto

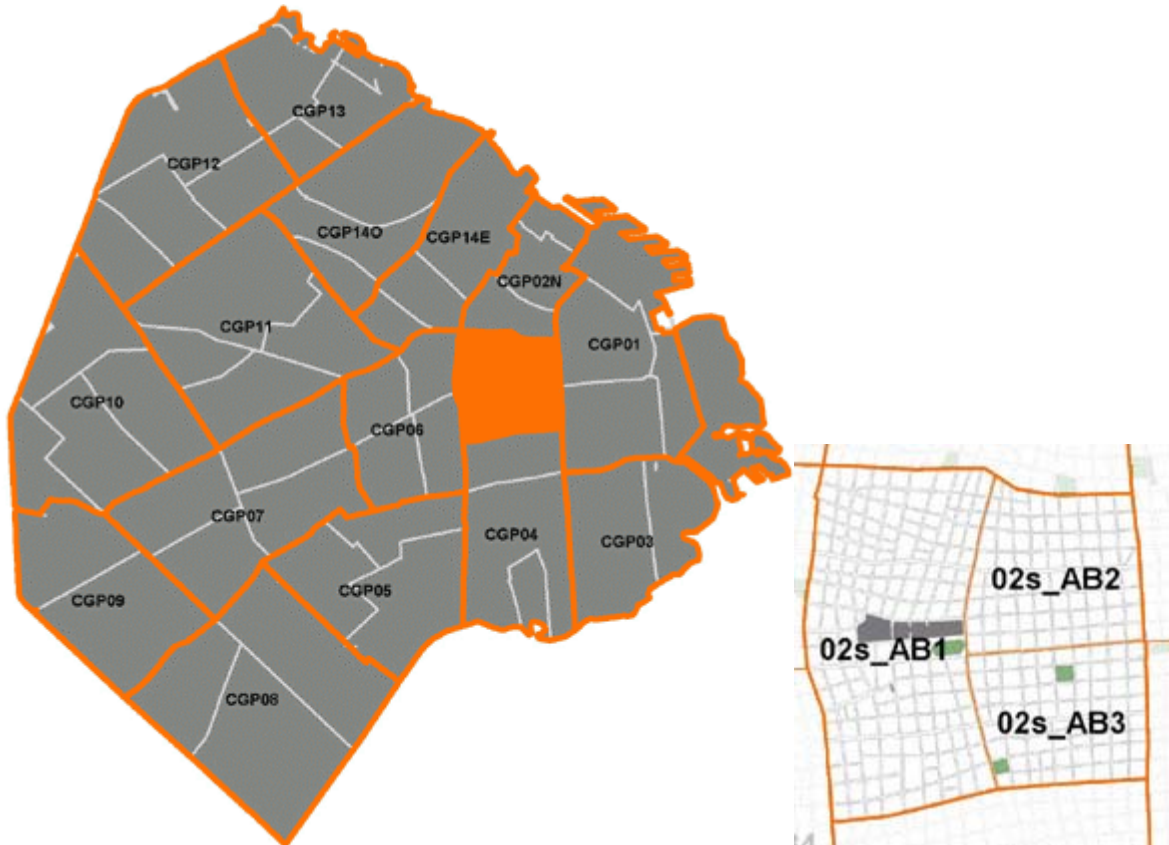
El área barrial del Abasto es una sub-unidad del CGP No. 2 Sur, el cual esta localizado un poco hacia el Este del centro geográfico de Buenos Aires (ver el mapa 1 abajo). Esta área se extiende por ambos lados de la Avenida Rivadavia, la cual históricamente divide el

¹² Texto ingles original: “informal mass parties”.

¹³ Texto ingles original: “a dense collection of personal networks – operating out of unions, clubs, non-governmental organisations, and often activists’ homes – that are often unconnected to (and autonomous from) the party bureaucracy”

próspero Norte del empobrecido Sur de la ciudad. Es un barrio extremadamente heterogéneo, que puede no obstante ser clasificado como socioeconómicamente de “clase media baja”. De acuerdo al Censo 2001 en la CGBA, el CGP No. 2 Sur tiene una población de 190,000 habitantes, equivalente a cerca del 6% de la población de Buenos Aires.¹⁴

Mapa 1 y 2: Los CGPs de la ciudad de Buenos Aires y el CGP No. 2 Sur



Fuente: GCBA, http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/pp/areas.php?menu_id=11567.¹⁵

En términos administrativos formales, el área barrial del Abasto corresponde al área barrial No. 1 de 3 del CGP No. 2 Sur (ver mapa arriba). Los otros dos áreas barriales son denominados respectivamente Once y Balvanera (Sur). La mayoría de los participantes del PP que entrevisté en el distrito del CGP reclamaron que los nombres atribuidos a las áreas barriales no correspondían correctamente con las identidades socio-geográficas del área, es decir de los barrios históricamente conocidos como Balvanera y Almagro.¹⁶ Abasto fue construido con un poquito de ambos, Once no incluyó de hecho ni la homónima estación de tren ni la plaza que lleva el mismo nombre – hacen parte de Abasto – y Balvanera (Sur) era simplemente una entidad socio-geográfica inexistente. Utilizaré el término “Abasto” para describir la ubicación de mi trabajo de campo a modo de simplificación, ya que la mayoría de

¹⁴ Ver http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/poblacion01.pdf (consultado el 1 de Octubre de 2005).

¹⁵ Agradezco a la Secretaría de Comunicación Social del GCBA por haberme permitido reproducir estos mapas.

¹⁶ De acuerdo con la información del Censo referido en la nota 14, los barrios históricos de Almagro y Balvanera tienen poblaciones de cerca de 140,000 y 150,000 habitantes, respectivamente. La discrepancia con la población del CGP 2 Sur, que tiene 190,000 habitantes, provee una indicación de la falta de relación entre las dimensiones de los CGPs y los históricos barrios de Buenos Aires.

mis investigaciones en el CGP No. 2 Sur se realizaron con relación al PP en el área barrial No. 1 (Abasto), donde asistí a varias reuniones, entrevisté un conjunto de participantes y funcionarios del GCBA, y también lleve a cabo una encuesta callejera para saber hasta que punto había un conocimiento generalizado del PP.¹⁷

Quizás el tema más básico con relación a cualquier espacio de invitación es que aquellos que están siendo invitados a ese espacio necesitan conocerlo. Durante mis investigaciones noté claramente que el conocimiento sobre el procesos del PP en Buenos Aires era extremadamente limitado, aunque se tiene que tomar en cuenta que mis indagaciones ocurrieron durante solamente el segundo año del proceso. Una impronta y no sistemática encuesta callejera que realice en la Plaza Once (formalmente Plaza Miserere) el 24 de Junio de 2003, en la que paré y pregunté a 103 personas – 54 hombres y 49 mujeres – si habían oído algo sobre el PP, arrojó una cuenta positiva del solo 12%. Cuando pregunte además cuantos habían participado, solo el 2% de los encuestados respondieron que lo habían hecho. Para contextualizar estos números no sistemáticos, resulta ilustrativo compararlos con los datos del Departamento de Estadísticas y Censo del GCBA, donde se realizó una encuesta sobre el conocimiento del los CGPs en Buenos Aires basado en su encuesta anual de hogares. Se encontró por esta que en 2003 solo el 36% de la población dentro del CGP No. 2 Sur sabía de la existencia de su CGP, y solo el 19% tenía un conocimiento directo por haber utilizado uno de sus servicios.

Tales números no son sorprendentes si uno considera que el PP carecía claramente de recursos. Todos los funcionarios con quienes hablé durante el transcurso de mi investigación manifestaban que ellos estaban tratando de institucionalizar el PP con un limitado presupuesto, y que hubo muy poca propaganda del proceso. Tal como uno de los miembros del equipo de la Coordinación Técnica Central del PP enfatizó en una entrevista el 19 de Agosto de 2003:

“Personalmente creo que uno de los grandes déficits que ha tenido el desarrollo del plan pasa por su muy exigua difusión... Tengo la impresión, y esto ya es por supuesto una consideración de tipo personal, de que no se han explotado algunos canales en manos del propio gobierno con los cuales suele ser bastante sencillo llegar en forma masiva, como es por ejemplo llevar a través de los cuadernos de comunicaciones que tienen todos los chicos en todas las escuelas del gobierno... O te doy otro ejemplo, la ciudad tiene una radio propia... la propia radio de la ciudad ha sido un medio en el cual el presupuesto participativo ha estado muy ausente... Es un medio que yo conozco bastante, tengo muchos conocidos ahí y se terminaba dando, a veces informalmente me pedían a mí, información... Yo se las pasaba, pero lo lógico hubiera sido que hubiera pasado directamente por el área de comunicación social, de la cual depende la misma radio...

Considerando el contexto mas amplio de post-crisis, la falta de fondos para el proceso de PP no es sorprendente. Sin embargo, la política también jugó un rol en esta situación de falta de recursos. Aunque Ibarra mostró un interés mínimo en el PP y solamente sancionó su implementación para ganar el apoyo político de Schifrin, que claro que no tenía mucha confianza en Schifrin y varios funcionarios del PP que entrevisté especulaban que el bajo

¹⁷ También dediqué tiempo para recorrer las oficinas del CGP, las cuales estaban localizadas en el área barrial No. 2 (Once). Además obtuve informaciones sobre el PP de forma mas indirecta, a través de actividades de investigación similares que realicé en el CGP no. 2 Norte, a través de mi asistencia un poco menos sistemática a reuniones y entrevistas en otros CGPs, y por mi asistencia a varias reuniones del Equipo de Coordinación Técnica Central del PP y del Consejo Provisorio del PP. También entrevisté a un amplio conjunto de funcionarios del GCBA, académicos, y activistas involucrados en el proceso.

presupuesto asignado al PP fue una herramienta que Ibarra utilizó para mantener a Schifrin bajo control. Así se podría ver como un ejemplo muy clásico de los efectos negativos de la politización del proceso del PP.

Al mismo tiempo, podría sostenerse que la politización fue uno de los medios más efectivos para movilizar a la gente para participar en el PP. Un miembro del equipo de la Coordinación Técnica Central del PP – y un aliado político cercano de Ariel Schifrin – admitió francamente en una entrevista el 7 de agosto de 2003 que las redes políticas locales del *Frente Grande* habían sido utilizadas para movilizar la participación en el proceso del PP en el CGPs Nos. 2 Norte, 2 Sur, 10, 12, 14 Oeste, y en cierta medida en el CGP No. 5 (en base a mis propias investigaciones yo agregaría el CGP No. 11 a esta lista, aunque sólo de alcance limitado como en el CGP No. 5). Es decir, casi la mitad de los CGPs. Pero esta persona también sostenía que el PP debía inevitablemente ser promovido a través de las redes preexistentes debido a la evidente escasez de fondos y que era necesaria que estas sean las redes políticas del *Frente Grande*, ya que eran las más sencillas movilizar y también las que otorgarían un mayor apoyo, teniendo en cuenta que el PP era una iniciativa gubernamental y el *Frente Grande* era el partido al poder. Considerando la falta general de recursos que caracterizaba la implementación del PP, como así también la oposición de los Radicales y Peronistas en la ciudad con relación a esto, debe decirse que tal justificación no es desrazonable. Es algo que los académicos Arnab Acharya, Adrian Gurza Lavalle y Peter Houtzager (2004) han similarmente argumentados sobre el uso de las redes del *Partido dos Trabalhadores* (PT – Partido de los trabajadores brasileños) en la implementación del PP en San Pablo en Brasil.

Además, y tal como se mencionó previamente, la naturaleza particular de la política local en Argentina hizo casi inevitable que muchos de los canales para la promoción y movilización de la participación del PP estuviesen solapados con las organizaciones y asociaciones locales que constituyen la base tradicional de los partidos políticos. Esas organizaciones y asociaciones no son necesariamente políticas por naturaleza, y están asociadas a otras esferas de la vida – tales como clubes deportivos o asociaciones vecinales, por ejemplo – pero se politizan o son usadas políticamente. Al mismo tiempo, la misma estructura descentralizada de las redes de los partidos políticos en Argentina, y en particular, las cadenas que van desde arriba hacia abajo, vinculando a los políticos del nivel macro con los “referentes” locales conectados en su vez con punteros y punteras controlando una asociación local y quienes pueden hacer aparecer gente para votar, abrieron espacios que podemos decir eran subversivos de la subversión política del PP, tal como lo ilustra bien el siguiente intercambio que tuve con un participante de la asamblea barrial final del PP en Abasto el 13 de Junio de 2003.¹⁸

Dicha asamblea se realizó para decidir que propuestas deberían ser impulsadas para incluirlas en el presupuesto 2004. Esta asamblea fue realizada un día viernes a la tarde en el hall de una gran escuela, donde asistieron más de 350 personas – un alto número comparado con otras reuniones a las que asistí durante mi investigación. En mi diario de campo tenía registrado que había:

“más mujeres que hombres – c.60/40%, con predominio de participantes mayores – c. 50% con más de 55 años, y un 30% menores a 30 años y el resto entre 30 y 55 años. Hay una atmósfera familiar, con música de tango tocando de fondo, en general jovial y amigables intercambios entre las personas quienes obviamente se

¹⁸ Esto es algo de probablemente particular a la ciudad de Buenos Aires. A diferencia las provincias argentinas, donde el clientelismo político es casi “feudal” por naturaleza (ver O’Donnell, 1999), la ciudad de Buenos Aires se encuentra menos dominada por un único partido.

conocen entre ellos. Algunos grupos – al menos una docena – están ubicados aislados de los otros, algunos son grupos familiares, otros no parecen tener ninguna relación obvia entre ellos, exceptuando un grupo de inmigrantes bolivianos (?) siendo muy deliberadamente ignorados por el resto.”

Tanto el debate como la votación procedieron de una manera ordenada, aunque a veces con pasión. La asamblea votó por priorizar la salud, los trabajos públicos, la educación y los proyectos de desarrollo socioeconómicos, los cuales respectivamente incluyeron iniciativas tales como incrementar el conjunto de servicios proveídos por el centro de salud local, colocar mayor iluminación en las calles, establecer un esquema barrial de aprendizaje para los jóvenes desempleados, y construir una biblioteca. Mientras la gente comenzó a irse, luego del anuncio de los resultados, me aproximé a un hombre de unos cuarenta años, que había notado siguiendo los procedimientos de manera extremadamente atenta y le pregunté:

“Disculpe, Señor, me permitiría algunas preguntas sobre su participación en esta asamblea y sobre el presupuesto participativo. Tomaría solamente unos minutos...”

“Dale, ¿porqué no? ¿Usted es periodista o algo así?”

“No, no, soy un antropólogo de la Escuela de Economía de Londres y vine desde Inglaterra para estudiar cómo funciona el presupuesto participativo en Buenos Aires, para aprender de sus experiencias.”

“¡Vale! Usted es un inglés que vino a aprender de los argentinos, ¡que bien! ¿Que quiere saber entonces?”

“Tal vez empecemos por saber como usted supo sobre el presupuesto participativo y porqué vino hoy.”

“Bueno, realmente no sabía mucho sobre esto hasta anoche. Vine porque la mujer que está allá me dijo que venga” – dijo, señalando a una persona que estaba en la otra punta de la habitación – “ella hizo muchas cosas por mí y por mi familia, así que cuando me pidió que venga, como me lo pide de vez en cuando, yo le dije que sí, y acá estoy.”

“¿Y porqué ella quiere que usted venga? ¿Le dijo como tenía que votar o algo así?”

“Porque... bueno, si, ella me dijo que tenía que votar por tal y tal propuesta pero que no vote por tal otra, y también me dijo que vote por este candidato como delegado plenario y no por el otro.”

“Y usted votó como le pidió ella?”

“Bueno, por el delegado, sí, pero para las propuestas no. Normalmente lo hago, pero normalmente cuando me pide venir a reuniones como estas, vengo, voto y me voy lo antes posible, porque me aburro un montón. Pero no puedo hacerlo en esta reunión porque hay que firmar al principio sino no te dejan votar después, así que me tuve que sentar y comerme las tres horas de la reunión de ésta noche. ¿Pero, sabe qué? Al final escuché un montón de cosas interesantes y cuando estaba acá sentado y escuchaba todas las propuestas, pensé y me dije ‘acá hay algunas ideas buenas’, y entonces cuando era el momento de votar, no voté por lo que ella me había pedido sino que por las propuesta que pensé serían las mejores para mi barrio.”

Sería probablemente erróneo sostener que tales comportamientos de aquellos movilizadas por las punteras y punteros resulten usuales, pero lo que nos muestra este intercambio es que aun en un espacio de invitación politizado puede haber espacio para una participación independiente que revierta el flujo de la politización. En gran medida, el crédito para este puede ser atribuido al poderoso proceso potencialmente transformativo que puede tener el PP sobre los individuos que participan. Ciertamente, esto fue algo que también surgió, si bien de una manera diferente, en la entrevista que hice el 24 de Junio de 2003 con Ana Balladares,¹⁹ la puntera que había pedido a la persona con quién tuve el intercambio previo.

¹⁹ Un pseudónimo.

Cuando yo la pregunte a ésta puntera sobre el mismo caso, me comentó Ana que ella había estado movilizandando sus redes en Abasto para asegurar un alto nivel de participación en el PP desde su concepción, en nombre de un referente quien era un político del partido local dominante asociado al *Frente Grande*, y quien estaba conectado con otros varios más políticos de nivel macro, incluido Ariel Schifrin. A fin de explicarme que era lo que le había convertido en “militante”, ella comenzó a contarme acerca de su pasado.

Comenzó enfatizando que había sido “una militante peronista casi toda mi vida, desde los 16 años”, a pesar que fue “sólo capaz de integrar al partido a los 18 en 1972”. Habló mucho de Evita Perón y como la pasión que Evita ponía a favor “de los más humildes y los más desprotegidos” la había influida bastante, “a pesar de que nunca la conocí porque nació tres años después de su muerte”. A pesar de eso, “me enamoré de esa mujer”, dijo ella. Ana también habló del Padre Carlos Mujica, un cura católico conocido por su ayuda social en las villas de Buenos Aires, quien fue asesinado en 1974 por un grupo del ala derecha de la “Triple A”, y explicó como esto la marcó y la llevó a convertirse en Montonera bajo la dictadura militar que tomó el poder en 1976. Fue detenida y estuvo en prisión por varios meses, y cuando la soltaron, se escapó hacia Brasil, donde estuvo hasta la restauración de la democracia en 1983. Cuando regresó, Ana se lanzó de nuevo en la movilización a favor del Partido Peronista en el Abasto, pero:

“me dedique más a la parte social, a tratar con un perfil bajo, a tratar de ayudar a la gente lo más que pudiera, no? Es lo que hago, ayudo en lo que puedo, ahora estoy con el tema de las casas tomadas, de la gente que desalojan, tratando, trabajando también con un abogado, con un compañero tratando de ver, o sea tratar de estirarle el desalojo lo más que pueda hasta tratar de ubicarlos con promoción social...”

Luego hizo el recuento de la inmensa alegría que sintió cuando Carlos Menem ganó la presidencia en 1989, y cómo ella había con orgullo “contribuido a su victoria desde su trabajo territorial local”. Sin embargo, luego describió su progresiva desilusión con Menem y su “corrupción y neoliberalismo”, y que por eso sintió que “él no representaba más al peronismo”, lo que la llevó en 1998 a “romper definitivamente con el peronismo y cerrar la unidad básica” que manejaba en Abasto, aunque siguió “mantener a mi gente”. Poco de tiempo después de este “golpe bajo en mi vida de militante”, encontró un nuevo foco para sus actividades. Tal como ella lo describió:

“Cerca de mi casa había un local del los otros, y un día entré a preguntar más que nada para acompañar a una compañera mía que quería averiguar por la bolsa comunitaria y le daba cosa ir sola.. La acompañé, y bueno, me llamó la atención, entré y ví una foto de Evita, del padre Mujica, de Rodolfo Walsh... Yo me dije ‘que hacen mis compañeros acá en las paredes, esto es el *Frepaso*’, y bueno, me puse a hablar con uno de los militantes que estaba ahí al frente del local y me enganchó, ‘y dale, venís, nosotros venimos del peronismo, somos disidentes con Menem’ y me fui enganchando, o sea esas cosas que uno lo siente, no? Y empecé a militar ahí y a partir de ahí por el *Frente Grande*...”

La actitud militante de Ana pronto incluyó en el 2002 “la movilización de mi gente” para asegurar su participación en el PP, sobre lo cual su referente estaba particularmente ansioso, no solo por razones políticas sino también porque él había sido uno de los primeros funcionarios del GCBA en apoyar el PP, involucrándose en los limitados proyectos pilotos que fueron conducidos en Buenos Aires durante los 90. Aun mientras Ana parecía en un mayor grado conformar con los deseos de su referente, se hizo aparente que ella tenía también su propia agenda:

“Nosotros pedimos por ejemplo una guardería... Que no es casual, hay una guardería en Ramos Mejía, municipal, es la única que hay en todo Almagro... En este momento hay en lista de espera, 150 chicos que no pueden entrar porque no da la estructura entonces hay que crear una guardería... Que pasa, no le puedes pedir al gobierno de la ciudad cómprame el terreno, edifícame la casa, poneme la guardería entonces... Empecé buscando soluciones y cuando empezó el presupuesto participativo me pareció buena oportunidad... Traje al presupuesto participativo, a la comisión, la propuesta de una guardería... Lo hablábamos, lo conversábamos entre nosotros, tuvimos una comisión barbara... O sea yo ya venía con la idea de la guardería y que la guardería va a salir o va salir... De mi parte había un compromiso militante que se necesitaba esa guardería... Tire la propuesta, se engancharon todos, los día que nos reuníamos, conseguí que venía tal persona o tal persona para apoyarme y se priorizó este proyecto, fue a votación... Cuando llego el momento de la... del presupuesto participativo, ¿que hice? Pedí el teléfono a cada uno, vos estabas interesada, te acordás que me firmaste por la guardería, bueno te esperamos, empieza el presupuesto participativo, se van a tratar este tema, que esto, que lo otro, hoy es el día de la votación... Y eso junto un montón de gente – ¿o sea un trabajo militante, no? – que ayudo pero siempre con vecinos genuinos...”

Las acciones de Ana pueden ser interpretadas como muy subversivas de la idea misma de un proceso de democracia participativa tal como el presupuesto participativo. Sin embargo, tal como me lo comentó uno de los delegados el CGP No. 2 Sur al Consejo Provisional del PP del 2003 durante una entrevista el 17 de Junio de 2003:

“Y bueno, así es el ser humano... Yo no conozco otra sociedad pero yo lo que veo que hay muchos, a veces muchos de esos, pero ninguno creo que lo haga de mala fe. Porque si una persona quiere hacer, como en el caso nuestro una guardería infantil y trae gente que apoye el tema ese, no esta haciendo algo de personal... Esta haciendo una guardería infantil para un lugar... Almagro es un lugar con muchos problemas sociales, hay muchas mamás jóvenes que necesitan que sus hijos tengan guardería... Así que en general aunque se obtuvo con las viejas prácticas malsanas de la política de siempre, no era por las mismas razones.”

De hecho, el delegado argumentó que la continuación de prácticas políticas subversivas tales como las de Ana no importaba, porque al final el PP contenía dentro de sí misma las semillas de una transformación más profunda:

“Al final, no importa tanto como funciona el proceso ahora, porque después de todo esto es solo el comienzo. Uno debe verlo como una herramienta, una fantástica herramienta que es una nueva forma de política, más allá del clientelismo, la corrupción, el asistencialismo, la demagogia, y esas cosas terribles, terribles... Es un nuevo medio para que nosotros tomemos decisiones, para participar... Por supuesto, está todavía en construcción, pero yo ya puedo ver que en unos diez años vamos a tener una herramienta fantástica de participación, que nos permitirá una nueva forma de hacer política aquí en Argentina e impedir las viejas prácticas malsanas del pasado... ¡Y creo que sí! Se vienen épocas muy lindas, nosotros ya hemos pasado lo peor de las noches del 76 para acá y también el 19-20 de diciembre, pero algo nuevo se viene para nosotros, estamos en marcha para ser un país, como me gusta lo que dice nuestro presidente: ¡un país normal! Me llamó la atención, eso. ¡Normal! Me parece bien porque hemos sido anormales demasiado tiempo...”

Más allá de esa visión tal vez un poco optimista de la evolución futura de la cultura política argentina, había un aspecto del PP que parecía definitivamente tener un impacto inmediato y significativo sobre la cultura política porteña. Un aspecto del proceso era que abrió canales institucionales formales para una comunicación directa entre los funcionarios y políticos del GCBA por un lado, y vecinos por el otro, primero a través las asambleas locales y las comisiones temáticas, pero más sustantivamente a través de un plenario que se mantenía luego de que todas las propuestas habían sido recibidas y examinadas por los oficiales de la ciudad. Al contrario de los miedos de muchos políticos, muchos de los vecinos con quién hablé parecían menos participar en el PP para “esquivar” a los políticos pero más bien para acceder e influenciar a los funcionarios del gobierno, quienes eran los que concretamente se ocupaban de sus problemas. Durante una entrevista colectiva realizada el 22 de junio de 2003 con seis miembros de la “Comisión de Vecinos de la Plazoleta Moreno y Boedo”, los cuales habían participado en el plenario que se organizó en el 2002, elogiaban repetidamente “que increíble fue esta experiencia que permitió a la gente hablar directamente con las personas correctas”, porque “uno normalmente tiene que esperar y esperar para ver a alguien, y luego te dicen ‘no, yo no tengo nada que ver con eso’ o ‘no puedo hacer nada’, ¡y ya!”. Tal como uno miembros del grupo argumentó:

“Al final, es una cuestión de responsabilidad, lo que hace el PP es responsabilizar a los funcionarios, porque nos da un foro donde podemos formular demandas precisas y presentárselas a ellos directamente. Ellos no pueden esconderse detrás de los políticos, porque ahora hay una conexión directa entre nosotros y ellos, y nos tienen que escuchar.”

Conclusión

Sobre la base de la evidencia presentada arriba, podría claramente argumentarse que la politización de un espacio de invitación no funciona necesariamente de manera negativa, tal como gran parte de la literatura teórica sugiere (ver Hickey y Mohan, 2005: 241-2). Ciertamente, la implementación de un proceso de PP en Buenos Aires probablemente nunca se hubiese logrado de no haber sido por su potencial politización, ya que su introducción estuvo directamente relacionada con el hecho que fue vista como un medio potencial de movilización de redes políticos por varios actores políticos en la ciudad. Esto destaca una noción básica sobre la apertura de espacios de invitación, y es que es un acto fundamentalmente político, a pesar que en el caso del PP en Buenos Aires podría decirse que fue una instancia de democratización contingente, y en algún sentido “no intencional”, algo que va en contra de los estudios que han asociado la implementación de iniciativas de participación con políticas programáticas (ver Rodgers, 2005). Al mismo tiempo, mientras las configuraciones políticas a nivel macro que rodean la apertura de espacios de participación son importantes, son también críticos y deben ser tomados en consideración lo que podrían denominarse los dominios de la “micro-política” del cotidiano.

Así como lo describí arriba, existía en el Abasto una constelación política local muy particular de actores, intereses y prácticas que se articularon conjuntamente de modo tal que mantuvieron a cada uno en constante control mutuo, permitiendo el surgimiento de un proceso de PP efectivo y hasta representativo, contra todos los pronósticos. Factores como las trayectorias individuales específicas – tal como lo ilustra bien la historia personal de Ana Balladares, por ejemplo – y sus imbricaciones dentro de la “desorganización organizada” (Levitsky, 2001) de la política local argentina son especialmente importante para entender la dinámica particular de este “micro-político” del cotidiano. Estos factores proveyeron un contrapeso a cualquier intento para controlar el proceso del PP “desde arriba” por políticos o partidos políticos, y abrieron múltiples posibilidades para un comportamiento independiente,

ya sea por vecinos, punteros o punteras. Al final, casi podemos decir que se crearon “espacios de autonomía” dentro de los “espacios de invitación” del PP, los cuales permitieron una localizada “subversión de la subversión” de los políticos, por decirlo de algún modo.

Por supuesto, el éxito de esta “subversión de la subversión” suele a veces depender del contexto local particular. Eso era muy manifiesto con relación al modo por lo cual el PP funcionó mejor en algunos lugares capitalinos tales como el CGP No. 2 Sur, pero no en otros, por ejemplo el CGP No. 2 Norte (es decir Recoleta y Barrio Norte). Eso era también por razones “micro-políticas”, pero en el sentido que la población del Abasto tenía claras afinidades políticas con el partido de gobernación de la ciudad – el *Frente Grande* – por su composición socio-económica de clase media baja y entonces era generalmente mejor dispuesto en participar en un proceso organizado desde el estado, mientras que los habitantes del CGP No. 2 Norte eran gente mas bien de clase media alta y clase alta, y tendía votar predominantemente en contra del *Frente Grande* y entonces veían el PP con mucha sospecha. En parte por eso, el PP resultó mucho más conflictivo y fracaso, tal como lo refleja bien un correo electrónico que me fue enviado el 7 de Diciembre de 2004 por una de los participantes en el PP de este último CGP que ya se había retirado del proceso:

“Pasé por tantos engaños y desilusiones que ya no me interesa mucho el PP. Todos los proyectos importante que nosotros los vecinos queríamos iniciar e incluir en el presupuesto se volvieron secundarios para algunas agendas políticas de ciertas personas.... ¿De que sirve una maravillosa herramienta si no te dan material para trabajar? No quiero pensar que perdí tiempo valioso de mi vida para nada...”

Al mismo tiempo, tal como me lo explicó un miembro del grupo de la Coordinación Técnica Central del PP en una entrevista el 19 de Agosto de 2003, a pesar del hecho que seguía existiendo

“viejos vicios de la política, viejas forma de hacer política, ...en principio el proceso en general es difícil de capturar porque se esta desarrollando en 51 puntos de la ciudad, capturar 51 áreas es difícil para cualquier fuerza política porque ninguna fuerza política o corporativa o sectorial tiene una presencia ...uniforme en toda la ciudad ni cuadros competentes para hacer una cooptación efectiva si así se lo propusiera, por un lado, por el otro en esas 51 áreas barriales ya preexisten niveles de desarrollo relacionados a la participación, a la militancia, muchos, muy, muy importantes en el tiempo, y muy importantes en la entidad y eventualmente van a ser primero esos actores los que puedan estar mas cercanos a cooptar el proceso en esa área barrial y por eso muchas veces será a lo mejor una cooptación digamos mas representativa...”

Desde esta perspectiva, puede argumentarse que la verdadera cuestión que necesitamos entender con relación a la dinámica de los espacios de participación politizados tales como los del PP de Buenos Aires, es menos el “que” o el “como” de las cosas, y mas el “porque”. Tal como me lo subrayó una empleada del CGP No. 2 Sur en una entrevista el 12 de junio de 2003, lo importante es saber:

“¿Porqué están todos estos diferentes grupos e individuos, algunos políticos, otros no, algunos grupos con historia de activismo en la comunidad, otros grupos con lideres? Y porqué es que a todos ellos les interesa participar, ser protagonistas? El protagonismo es interesante para analizar: ¿Porqué hay momento donde a cada uno se le juega el ser protagonista de algo?”

Esto es una de las cuestiones fundamentales subyaciendo el estudio de la acción política y obviamente, hay diferentes respuestas posibles. Una se encuentra claramente en los factores estructurales tales como la “crisis de representación” que reflejó el Argentinazo, tal como así también el colapso de la economía argentina, en cuanto situaciones desesperantes empujan a individuos fuera de la hibernación sociopolítica que (supuestamente) caracteriza la era post-moderna según Habermas (1987). También podrían invocarse las facetas estructurales menos contingentes de la sociedad argentina, incluyendo la larga historia de una sociedad civil de gran vibración institucional – como testifican las transformaciones de sus manifestaciones dominantes durante el siglo pasado, desde los inicios del siglo veinte con el movimiento obrero (Godio, 1987), las sociedades de fomento de los años 30 (de Privitellio, 2003), el movimiento de los derechos humanos en los años 70 y 80 (Jelin, 1995), y el “laboratorio político” post-Argentinazo, entre otros – así como también la existencia de tradiciones políticas que constituyen por muchos una auténtica forma de vida (ver Auyero, 2001 sobre el Peronismo).

Otra respuesta está relacionada con los factores que son más bien endógenos al proceso del PP. Como se reflejó en muchos de mis entrevistas, pude observar y escuchar repetitivamente durante el transcurso de mis investigaciones a muchos de los participantes en el PP de la ciudad de Buenos Aires entusiasmarse, hasta convirtiéndose, por el proceso y la delegación de poder que le proveían, mas allá de la forma en que ellos se fueron inicialmente involucrando. Obviamente, esto era lejos de ser universal o constante, y era más bien ampliamente reconocido que el proceso proveyó una limitada e imperfecta forma de delegación del poder. Pero aún aquellos que se desilusionaron por la politización del PP muy a menudo vieron el proceso como una “maravillosa herramienta” a pesar de su desilusión. De hecho, debo también incluirme entre los “convertidos”, ya que yo también rápidamente, inspirado por mi interacción concreta con un proceso que previamente había concebido solamente de manera teórica y, debo admitirlo, hasta cínicamente, dado la manera por lo cual “la participación” y “la delegación del poder” se han transformados en expresiones vacías dentro de discursos desarrollistas dominantes (ver Cornwall y Brock, 2005). Sin embargo, aun diluidas estas expresiones se refieren a procesos concretos que pueden ser claramente poderosamente transformadores, aun cuando son puestos en práctica de manera imperfecta. Iniciativas participativas tales como el PP son una forma diferente de “hacer política” y promueven y crean espacios que son intrínsecamente subversivos, aun frente a procesos de politización. Visto así, pueden ser concebidas como iniciativas políticas inherentemente radicales, y quizás es este factor, mas que cualquier otra cosa, que no debemos olvidar en nuestra evaluación de este tipo de proceso.

Referencias

- Abers, R., (1996), “From Ideas to Practice: The Partido dos Trabalhadores and Participatory Governance in Brazil”, *Latin American Perspectives*, 23(4): 35-53.
- Abers, R., (1998), “From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil”, *Politics and Society*, 26(4): 511-537.
- Acharya, A., A. Gurza Lavalle, y P. Houtzager, (2004), “Civil Society Representation in the Participatory Budget and Deliberative Councils of São Paulo, Brazil”, *IDS Bulletin*, 35(2): 40-48.
- Auyero, J., (2001), *Poor People's Politics: Peronist Networks and the Legacy of Evita*, Durham: Duke University Press.
- Baiocchi, G., (2001), “Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory”, *Politics and Society*, 29(1): 43-72.

- Baiocchi, G., (2003), *Radicals in Power: The Workers' Party and Experiments with Urban Democracy in Brazil*, London: Zed Books.
- Brock, K., A. Cornwall, y J. Gaventa, (2001), *Power, Knowledge and Political Spaces in the Framing of Poverty Policy*, IDS working paper no. 143, Brighton: Institute of Development Studies.
- Chavez, D., y B. Goldfrank, (2004), *The Left in the City: Participatory Local Governments in Latin America*, London: Latin America Bureau.
- Cooke, W., and U. Kothari, (eds), (2001), *Participation: The New Tyranny?*, London: Zed Books.
- Cornwall, A., (2004), "Introduction: New democratic spaces? The politics and dynamics of institutionalised participation", *IDS Bulletin*, 35(2): 1-10.
- Cornwall, A., y K. Brock, (2005), "What do buzzwords do for development policy? A critical look at 'participation', 'empowerment' and 'poverty reduction'", *Third World Quarterly*, 26(7): 1043-1060.
- Dinerstein, A., (2003), "Que se vayan todos! Popular insurrection and the *asambleas barriales* in Argentina", *Bulletin of Latin American Research*, 22(2): 187-200.
- Fiszbein, A., P. I. Giovagnoli, y I. Adúriz, (2003), "The Argentinean crisis and its impact on household welfare", *CEPAL Review*, 79: 143-158.
- Fung, A., y E. O. Wright (eds.), (2003), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London: Verso.
- Galasso, E., y M. Ravallion, (2004), "Social protection in a crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas", *The World Bank Economic Review*, 18(3): 367-399.
- Gaventa, J., (2004), "Towards participatory governance: Assessing the transformative possibilities", en S. Hickey y G. Mohan (eds.), *Participation: From Tyranny to Transformation*, London: Zed Books.
- GCBA (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Government of the Autonomous City of Buenos Aires), (2003a), *Presupuesto Participativo: Una Realidad*, Buenos Aires: GCBA.
- GCBA (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Government of the Autonomous City of Buenos Aires), (2003b), *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires: Ediciones del País.
- Genro, T., y U. De Souza, (1997), *Orçamento Participativo: A Experiência de Porto Alegre*, São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- Godio, J., (1987), *El Movimiento Obrero Argentino: Socialismo, Anarquismo y Sindicalismo (1870-1910)*, Buenos Aires: Legasa.
- Habermas, J., (1987), *The Theory of Communicative Action, volume 2: Lifeworld and System – A Critique of Functionalist Reason*, Boston: Beacon Press.
- Harriss, J., K. Stokke y O. Törnquist (eds.), (2005), *Politicising Democracy: Local Politics and Democratisation in Developing Countries*, London: Palgrave Macmillan.
- Heller, P., (2001), "Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre", *Politics and Society*, 29(1): 131-163.
- Hickey, S., y G. Mohan, (2005), "Relocating participation within a radical politics of development", *Development and Change*, 36(2): 237-262.
- Holston, J., (1999), "Spaces of insurgent citizenship", en J. Holston (ed), *Cities and Citizenship*, Durham: Duke University Press.
- Jelin, E., (1995), "La política de la memoria: El movimiento de Derechos Humanos y la construcción democrática en Argentina", en C. Acuña *et al.*, *Juicio, Castigos y Memorias: Derechos Humanos y Justicia en la Política Argentina*, Buenos Aires: Nueva Visión.

- Kohli, A., y V. Shue, (1994), "State power and social forces: On political contention and accommodation in the Third World", en J. Migdal, A. Kohli, y V. Shue (eds.), *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*, New York: Cambridge University Press.
- Levitsky, S., (2001), "An 'organised disorganisation': Informal organisation and the persistence of local party structures in Argentine Peronism", *Journal of Latin American Studies*, 33(1): 29-61.
- López Levy, M., (2004), *We Are Millions: Neo-liberalism and New Forms of Political Action in Argentina*, London: Latin America Bureau.
- Manzetti, L., (2002), *The Argentine Implosion*, North-South agenda working paper no. 59, Miami: North-South Center.
- Navarro, J., (2005), "Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires", en R. Romero (ed.), *Democracia Participativa: Una Utopía en Marcha*, Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- O'Donnell, G., (1999), *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- de Privitellio, L., (2003), *Vecinos y Ciudadanos: Política y Sociedad en la Buenos Aires de Entreguerras*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Rodgers, D., (2005), *Unintentional Democratisation? The Argentinazo and the Politics of Participatory Budgeting in Buenos Aires, 2001-2004*, Documento de Trabajo del Programa de los Estados en Crisis No. 61, London: Crisis States Research Centre.
- Rodríguez, D., (2003), "En la vía electoral", *Página 12*, 13 April, página 7, en línea por el sitio web: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-3946-2002-04-13.html>.
- Tedesco, L., (2002), "Argentina's turmoil: The politics of informality and the roots of economic meltdown", *Cambridge Review of International Affairs*, 15(3): 469-481.