*La democracia participativa en la encrucijada: entre el distanciamiento impersonal y la atención a la particularidad.*

*Emilia Arpini*

Instituto de Investigaciones Gino Germani (II.GG.), Universidad de Buenos Aires (UBA)

emilia.arpini@gmail.com

Eje n°10 “Democracia y Representación”

IX Jornadas de Jóvenes Investigadores
Instituto de Investigaciones Gino Germani

Buenos Aires, 1, 2 y 3 de noviembre de 2017

**Introducción[[1]](#footnote-1)**

El objetivo del presente trabajo es analizar la relación que se establece entre funcionarios de gobierno a nivel municipal y vecinos de los barrios en el marco de la puesta en marcha de programas de “presupuesto participativo”. Estos programas participativos implementados por los Estados locales establecen espacios de interacción regulares en el tiempo entre estos actores, y se llevan a cabo respetando una serie de procedimientos y metodologías específicas que regulan los intercambios comunicativos. Estos espacios reúnen a autoridades estatales y vecinos de distintos barrios con el fin de debatir y tomar decisiones que puedan convertirse en políticas públicas y obras a nivel local. Los vecinos se presentan en foros públicos en los cuales arman propuestas para realizar obras en sus barrios, y establecen diálogos con los funcionarios para lograr la ejecución de tales propuestas.

La ponencia se nutre de la realización de observaciones participantes en las asambleas de encuentro entre vecinos y funcionarios en las localidades de Zárate y Vicente López, en ocasión de la aplicación de programas de “presupuesto participativo”[[2]](#footnote-2). Estos municipios han sido elegidos para poder comparar cómo un mismo tipo de política participativa, a nivel municipal, es impulsada por gobiernos que se corresponden con distintas organizaciones partidarias[[3]](#footnote-3), en localidades demográficamente distintas[[4]](#footnote-4) y con algunas diferencias sustantivas en cuanto al reglamento y la metodología que poseen para regular los intercambios[[5]](#footnote-5).

Estas políticas participativas son justificadas y fundamentadas por los actores que los promueven como modelos de “renovación” de la gestión pública. Esto es, parten de una crítica hacia lo que denominan “modelos tradicionales”, entendiendo por éstos las formas “estadocéntricas” de generar políticas públicas, que no permitirían que la sociedad influya y sea escuchada en sus necesidades por parte de los agentes estatales. Más bien en el “modelo tradicional”, los funcionarios preferirían trabajar “puertas para adentro”, en sus oficinas, sin vinculación con las personas por fuera del Estado. Los promotores de las políticas participativas enuncian estas ideas para poder postular a los dispositivos de participación como una novedad que vendría a erosionar los cimientos de un anacrónico “modelo tradicional”, creando la imagen de un Estado cercano a las necesidades de las personas y con vinculación directa. De esta forma, los programas participativos se fundamentan en la importancia de valorizar los saberes, vivencias y penurias que portan los vecinos, indispensable para “renovar” la gestión pública. Al abrir las puertas del Estado, los funcionarios estarían incorporando a su quehacer las visiones y conocimientos de los vecinos, y según este discurso, estarían fomentando una “democratización” de las relaciones entre Estado y sociedad y la generación de políticas más “eficientes”.

Sin embargo, ¿es posible hablar sencillamente de una novedad democratizadora de las relaciones entre Estado y sociedad para generar políticas públicas? ¿Es que esta simple lógica permea los intercambios que se suceden en los dispositivos participativos?

Para esbozar nuestra hipótesis decidimos utilizar la metáfora de la encrucijada. Con ésta lo que queremos mostrar es que este tipo de programas participativos constituyen un locus en el que se entrecruzan dos lógicas distintas, dos caminos a través de los cuales los actores dan una respuesta diferente a la siguiente pregunta: ¿cuál es la mejor manera de diseñar proyectos de políticas públicas? Estas lógicas son construidas, sostenidas y legitimadas en los discursos y acciones de los funcionarios y los vecinos. La primera de estas lógicas es la de la atención a las particularidades, es decir, estar “cerca” y tener en cuenta *cada una* de las experiencias y problemáticas vividas por los vecinos. La segunda es la del distanciamiento impersonal con respecto a las particularidades. Este efecto de distancia es producido por un conjunto de tecnologías técnico-burocráticas que dan una apariencia de imparcialidad a la acción de los funcionarios.

 **(I) La producción estatal de un efecto de distancia**

Existe un conjunto de tecnologías que han sido pensadas clásicamente como propias de las formas de organización burocráticas. Cuando hablamos de las burocracias del Estado y el papel de los funcionarios es ineludible la referencia a Max Weber (1964). ¿Cuáles son los principales atributos de la organización burocrática estatal como tipo ideal? Podemos dar cuenta de ciertas características que nos permiten pensar cómo operan estas tecnologías para generar una lógica de acción que se distancia de las cuestiones sociales.

En primer lugar, las cuestiones sociales son filtradas por los principios de la legalidad, es decir, de la aplicación de un conjunto de reglas abstractas que rigen sobre y más allá de cada caso particular. Estas reglas abstractas son válidas para todo contexto, sin tener en cuenta especialmente casos específicos. Se trata de una legitimidad dada por la creencia en la legalidad (y no en una persona), esto es, los preceptos jurídicos positivos estatuidos por medio de procedimientos formales. Los funcionarios no pueden decretar normas especiales para aplicar a casos específicos, sino que el análisis de cada caso debe regirse por los parámetros de la norma abstracta. Se desprende de ello que el funcionario no debe otorgar privilegios ni realizar favores individuales. Sólo se somete al deber estricto, sin tener en cuenta a las personas en su singularidad. El trato debe ser formalmente igual para todos, y el trabajo del funcionario se ejerce sin odio y sin pasión (*sine ira et studio*).

A partir de la aplicación de estas reglas abstractas se busca hacer de lo social un mundo de dinámicas previsibles, en donde los agentes puedan actuar con certezas. Así, el trabajo de los funcionarios se ejerce de forma rigurosa, según reglas previsibles, con resultados calculables. Además, los funcionarios están sujetos a una jerarquía rigurosa y poseen competencias fijadas de antemano. Puede aplicarse universalmente a todo tipo de tareas. Asimismo, para poder aplicar correctamente estas reglas generales, el funcionario requiere de una formación profesional, que se amerita con pruebas y/o diplomas. Weber da el ejemplo de la jurisprudencia, la administración y las ciencias comerciales, que constituyen un “saber profesional especializado”. Esta formación profesional en áreas delimitadas de conocimiento les brinda a los funcionarios los criterios validados para analizar los hechos sociales.

Estos saberes configuran “regímenes de verdad”, estableciendo enunciados verdaderos o falsos a partir de técnicas valorizadas para obtener la verdad. También determinan las condiciones de utilización de los saberes, vedan el acceso universal a los mismos y seleccionan a los sujetos capacitados para hablar en su nombre (Foucault, 1992a, 1992b). Rose y Miller (2010) y también Rose (1997) observan que el desarrollo de la *expertise* moderna está ligada al ascenso de racionalidades políticas y tecnologías gubernamentales específicas, es decir, tanto los campos discursivos que justifican las formas de ejercer el poder y los procedimientos a través de los cuales toman cuerpo y efecto. Muestran que el gobierno es una actividad que se basa en la problematización de cuestiones sociales. Identifica, nombra y construye problemas, y en torno a éstos elabora ideales de gobierno y formula programas que tienden a su resolución. Para ello, requiere de un dominio cognitivo específico, que transforma fenómenos en información a través de vocabularios profesionales, técnicas de cálculo, medición de indicadores, procedimientos de examinación, monitorización y evaluación, etc, de aparente objetividad y neutralidad. Por medio de estos mecanismos se inscribe a la realidad en un régimen estable y comparable, pasible de intervención.

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

En Argentina, el trabajo de Pantaleón (2005) constituye una descripción clara de la manera en la que operan los saberes técnicos en la producción de una mirada sobre la sociedad desde el Estado. El autor muestra cómo los agentes estatales producen categorizaciones al intervenir sobre lo público, mediante el establecimiento de “nombres apropiados” para los problemas y soluciones, que respondan a los criterios aprendidos en sus trayectorias profesionales[[6]](#footnote-6). Asimismo, la asociación entre tales problemas y soluciones aparecen como naturalizadas, unívocas. En segundo lugar, el proceso de las políticas públicas es establecido como un itinerario ritualizado que parte de la identificación de un problema social como tal (dándole existencia) y la implementación de acciones en torno a su resolución. El camino va desde la exposición de la necesidad por parte del “demandante”, pasando por el estudio técnico del caso, hasta la toma de decisión por parte del “oferente” (Estado). Si el pedido no cumple con los criterios técnicos de asignación, se rechaza. En tercer lugar, se exige a los “demandantes” que modelen la expresión de sus necesidades de modo que expresen “problemas legítimos”. Las necesidades se van enmarcando en una serie de “regularidades”, es decir que la particularidad de cada caso vivenciado se expresa borrando su singularidad, respetando un cierto “patrón de expresiones” que demarcan las formas correctas del pedir. Diríamos, entonces, que la particularidad se va enmarcando en un formato de generalidad estandarizado, reglamentado y legitimado por los técnicos estatales.

En síntesis, los discursos y procedimientos que hemos descripto en esta sección, crean y postulan la existencia de una separación y una diferencia entre Estado y sociedad. Esta separación es la distancia a la que aludimos. Lo que hacen es postular al Estado como algo exterior, autónomo con respecto a la sociedad, capaz de operar de una forma neutral. Entienden que el Estado no se inmiscuye en lo social con lógicas particulares, sino que, para estos discursos, lo que hace el Estado es dirimir de forma imparcial las disputas que se dan en la sociedad a través de técnicas neutrales. Éstas también configuran formas de división del trabajo entre autoridades del Estado y ciudadanos, ya que sólo a los primeros se les atribuyen las herramientas necesarias para proceder a la generación de la distancia.

**(II) La producción estatal de un efecto de cercanía**

En las últimas décadas, a raíz de los procesos de deslegitimación sufridos por el poder administrativo estatal, se comenzaron a valorizar otras comprensiones de la relación del Estado con la sociedad, que se alejan de esta mirada que postula al Estado como ente imparcial. Estas miradas también sostienen que debe tenerse en cuenta la especificidad de la situación de cada una de las personas, sin someterlas al mecanicismo de una regla abstracta. Para el caso argentino, Perelmiter (2016) muestra la reconversión producida en un ministerio en torno a la inclusión del principio “plebeyo” para la generación de políticas públicas, que establece el valor de salvar distancias con respecto a las personas. Se problematizan y cuestionan aquellas formas de trabajo estatal que producen distancia con respecto a la sociedad, entendiéndolas como lejanas, generadoras de asimetrías, indiferentes, impersonales. Entonces aparece la idea de “ganar proximidad” como nuevo imperativo del trabajo estatal. ¿Qué significa proximidad? Generar un trato directo y afectivo con las personas, permitirse ser afectado emocionalmente por los sufrimientos de éstas, privilegiar los contactos cara a cara, conocer a través de la empatía que produce el “estar cerca”. También significa tener un trato particularizado de los problemas de los ciudadanos, analizar caso por caso, dedicar tiempo a analizar cada uno.

En función de esta reconversión discursiva que valoriza la proximidad, en los albores del nuevo milenio se evidencia la aparición de enfoques interpretativos en clave participativa sobre las políticas públicas y el rol del Estado. Siguiendo a Landau (2008), se trata de una forma muy particular de concebir a la participación: la que permite una articulación “colaborativa” entre las autoridades estatales y los ciudadanos. Las diferencias de poder y particularmente, de obligaciones y competencias entre ambos se presentan como esfumadas en estos discursos: se responsabiliza a los ciudadanos y los funcionarios en el mismo grado. El compromiso y el aprendizaje de los ciudadanos se significan en términos de “empoderamiento”. Esto significa que se busca generar en los ciudadanos las capacidades para controlar y cooperar con el Estado, partiendo de la base de la posesión de un saber directo y particular acerca de sus problemas cotidianos, que los funcionarios del Estado carecen.

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

En función de ello, las políticas participativas implementadas desde el estado a partir de las últimas dos décadas en Argentina se justifican bajo el argumento de las bondades de la incorporación de los saberes de los vecinos en la práctica estatal. Sus fundamentos sostienen la importancia de la puesta en diálogo y la conjugación de distintos tipos de conocimiento que poseen diversos actores en una comunidad[[7]](#footnote-7). En el presupuesto participativo las dos figuras de tal diálogo de saberes se corresponden con el *vecino* y el *funcionario*. Por un lado, se dice de los vecinos que portan un saber asociado con la experiencia cotidiana de habitar en un barrio. El vivir en el barrio, según esta perspectiva, los hace conocedores de las dinámicas y rutinas cotidianas. Cada problemática a tratar se profundiza con las alusiones a experiencias concretas y anécdotas personales que realizan los vecinos. Al tratarse de saberes situados, que se obtienen en la cotidianeidad de cada vecindad, tienen un valor extra por ser un insumo para la generación de políticas públicas, de difícil acceso para quien no transita el barrio en el día a día. Por otro lado, a los funcionarios se les atribuyen saberes vinculados con sus tareas profesionales, de tipo técnico y legal. A través de la mixtura de saberes, se produciría un “acercamiento” del Estado hacia la ciudadanía y se lograría mayor “eficiencia” en las políticas públicas. ¿Pero puede la *expertise* técnico-legal “dialogar” con los saberes no expertos, nacidos a partir de experiencias cotidianas?

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

 **(III) ¿Cómo aparece la lógica de distanciamiento en los presupuestos participativos?**

En el presente apartado abordaremos las maneras en las que el funcionario de gobierno[[8]](#footnote-8) justifica sus poderes de decisión en los espacios de interacción organizados en el marco del presupuesto participativo, y observaremos la importancia que posee la atribución de los saberes expertos para la construcción de los criterios de acción “legítima” de los agentes estatales.

Las potestades detentadas por los funcionarios en el presupuesto participativo se fundamentan a partir del aporte que pueden realizar por su conocimiento experto en las distintas áreas de políticas públicas. Su función consiste en realizar la evaluación de las propuestas ideadas por los vecinos, decidiendo acerca de su viabilidad. Establecer la viabilidad significa decidir si un proyecto puede o no llevarse a cabo en función de una serie de criterios que los funcionarios deben evaluar contando con sus conocimientos. Esto les otorga un poder especial, ya que la viabilidad funciona como un filtro de proyectos.

En este sentido, los actores poseen un cuidado específico al explicitar los criterios de viabilidad, mostrando que consisten en lo opuesto a la voluntad arbitraria de los funcionarios. El saber experto, de carácter técnico y legal, funciona como amparo de los funcionarios para garantizar que sus decisiones no sean arbitrarias. Para los participantes, el juicio del funcionario debe caracterizarse por su imparcialidad. Ser imparcial significa que son los funcionarios en tanto expertos en políticas públicas quienes pueden tomar decisiones, pero no en tanto personas con inclinaciones ideológicas, afectivas, políticas, del mundo del interés privado. El recurso a la imparcialidad es una manera de mostrar al estado como garante del interés general, en contraposición al interés particular que puedan tener los funcionarios como personas, o el interés político-partidario.

¿Cómo son evaluados las propuestas por parte de los funcionarios? En primer lugar, lo que hacen es realizar una predicción sobre el costo financiero que tendrá ejecutar un determinado proyecto. Es decir, anticipar si alcanza el dinero para hacer una obra. Se predice un monto que se supone que demandará cada proyecto y se lo compara con un monto fijado de antemano como tope límite. Para emitir este juicio, cada funcionario, por su trayectoria y conocimientos adquiridos, puede hacer una estimación del presupuesto que demandarán las diferentes propuestas, teniendo en cuenta también la incidencia de la inflación monetaria. Si tal valor se estima que es demasiado superior a los montos de presupuesto participativo destinados para cada zona, el proyecto se declara inviable, y se somete a una revisión. Este límite financiero deja por fuera a todos los proyectos de mayor envergadura, como instalaciones de sistemas cloacales o pavimentación de rutas.

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

La predicción de la relación costo-beneficio se realiza midiendo la relación que existe entre la problemática, los objetivos a lograr y el proyecto postulado como solución al problema. La idea es dilucidar si la pretendida “solución” realmente se adecúa a los objetivos planteados y la magnitud del problema. Para poder dilucidar cuál es la mejor solución que corresponde a un problema, se requiere primero de una cuestión problematizadaen un cierto modo, es decir, formulada como un inconveniente específico capaz de ser sujeto a una política pública remediadora. En la evaluación, se considera que si el costo financiero del proyecto supera el beneficio concreto que se prevé que tendrá, o si la ejecución del proyecto genera nuevos problemas, entonces se hace preciso revisarlo. La evaluación hecha por los funcionarios apunta a dictaminar el “grado de eficiencia” de una solución propuesta.

Veamos un ejemplo concreto: el de un proyecto de creación de talleres de capacitación en los barrios propuesto por un grupo de vecinas. Ellas proponían que estos talleres se dictasen en los propios barrios, ya que para ellas era importante aumentar la oferta de servicios en ámbitos cercanos la vecindad. Mientras que para las vecinas lo importante era poder estar cerca del lugar en donde se realizaran los talleres, el funcionario a cargo de la evaluación del proyecto consideró que era más eficiente que los talleres se dictasen en el área céntrica de la ciudad, de modo que así pudiese asistir mayor cantidad de personas y el "costo" de prestar los cursos pudiese corresponderse con el "beneficio" de aumentar la cantidad de asistentes. En este sentido, el costo al que aludía el funcionario no era solamente uno monetario. También incluía una evaluación sobre el perjuicio de tener una sobrepoblación de personas capacitadas en ciertos oficios para los cuales no exista ninguna oferta laboral. Es decir, mientras que los talleres generaban una solución a un problema existente (el de la falta de capacitación laboral), también creaban un nuevo problema. Como vemos, se trata de una concepción centrada en la idea de eficiencia, por la cual cada recurso debe ser invertido de forma de maximizar los beneficios obtenidos[[9]](#footnote-9).

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

Esto puede entenderse viendo el caso de unos vecinos que habían presentado un proyecto de instauración de semáforos para permitir la circulación de peatones en una esquina de la ciudad. Para el funcionario que evaluó esta propuesta, la solución no estaba asegurada con la instalación del semáforo. Su evaluación se basaba en un conocimiento a partir de ciertas variables técnicas sobre la ingeniería del sistema del transporte urbano: “cada lugar responde a un estudio, densidad de tráfico, tipología de vehículos, transporte, densidad de peatones. Es un estudio específico”, mencionaba el mismo. Esto le permitía vaticinar un fracaso en caso de que el proyecto se implementase.[[10]](#footnote-10)

Un segundo ejemplo se vincula con un grupo de vecinos que trataba de impugnar el rechazo de los funcionarios a la propuesta de agrandar el tamaño de los sumideros que desagotan el agua de lluvia. El funcionario sostenía en base a las calificaciones propias y de su equipo de trabajo como “profesionales de hidráulica” que esta propuesta no solucionaba el problema. “Lo hemos chequeado, lo hemos calculado, lo han modelizado, hicieron el modelo hidráulico”, sostenía el mismo, “no voy a hacer sumideros si no me aseguro de que efectivamente me sirve para bajar, aunque sea, un milímetro de agua.[[11]](#footnote-11)

En cuarto lugar, los funcionarios dictaminan la viabilidad de una propuesta en función de la adecuación a las competencias legales del municipio. Las competencias son aquellas potestades sobre ciertas funciones y/o sobre el accionar en ciertos territorios que el municipio debe detentar legalmente para que los proyectos sean viables, esto es, que no incidan en la jurisdicción de otros entes públicos o privados. Según este criterio legal, si el municipio no posee la competencia de actuación sobre ciertos espacios, para poder realizar un proyecto allí se requeriría de negociaciones, acuerdos y consensos agregados que van más allá de la voluntad y la capacidad de decisión a nivel municipal[[12]](#footnote-12). Es por ello que los funcionarios entienden que no suele ser conveniente focalizarse en este tipo de proyectos en el presupuesto participativo. Esto involucraría una serie de incertidumbres políticas que las herramientas técnicas no pueden prever.

Veamos un ejemplo de evaluación en base al criterio competencial. Una vecina mostraba su perplejidad y comentaba dirigiéndose a los funcionarios: “lo que yo no entiendo es que hay más proyectos que ustedes no han seleccionado (…) ustedes preseleccionan los proyectos”. La vecina estaba preocupada por una serie de inundaciones en el distrito que habían causado la saturación del sistema pluvial. Un funcionario le contestó que la “preselección” se debía a que algunas cuestiones no eran “factibles desde el punto de vista municipal”. Sostenía el mismo: “La responsabilidad municipal de lo que es la red pluvial es mantenerla destapada para que fluya el agua. Las obras de infraestructura y la inversión millonaria que habría que hacer para resolver los nuevos niveles de precipitaciones es una responsabilidad provincial, no es municipal”.

Una última manera que mostraremos para evidenciar la generación de distancia es la tensión entre la urgencia y la espera. En las reuniones, los vecinos suelen reivindicar soluciones inmediatas a problemáticas urgentes. Para los vecinos es muy importante que los funcionarios tomen como prioridad cada uno de sus reclamos y trabajen para poder solucionarlo de modo urgente, ya que entienden que hay cuestiones que no pueden esperar. A contramano, los funcionarios apelan a la paciencia de los vecinos, afirmando que la espera traerá su debida recompensa, y, nuevamente, remarcan las dificultades que acarrean los trabajos. Esto significa que los funcionarios entienden que las necesidades que surgen a primera vista como los problemas más urgentes, deben ser tomadas en cuenta evaluando el conjunto de la situación, sus causas más profundas y a través de una mirada englobadora, que tome distancia de cada urgencia particular, guiados por la medición de variables y la equiparación a parámetros legales. Aunque el éxito de una gestión de gobierno pueda medirse en la capacidad de dar respuesta inmediata a los vecinos y de visibilizarla, los funcionarios señalan que esto atenta contra la capacidad del estado de planificar a largo plazo, a gran escala y con una mirada de conjunto.

**(III) ¿Cómo aparece la lógica de atención a la particularidad en los presupuestos participativos?**

Hasta aquí hemos revisado los saberes y tecnologías que enuncian los funcionarios que tienen como efecto una mirada sobre lo social “a distancia”. Pero el trabajo de los funcionarios no está atravesado simplemente por la exigencia de la distancia. Su *ethos,* a su vez, se halla atravesado por el imperativo de saber escuchar. La valorización de la “escucha” se ampara en una crítica al distanciamiento de la acción del Estado respecto de la vida cotidiana de los vecinos. Entonces, para la formulación de las políticas públicas, es un imperativo poder primero escuchar, “estar cerca”, y luego decidir. La “escucha” se opone a la lógica del saber a distancia, ya que rechaza una actitud desapegada respecto de las vivencias de las personas y valoriza el trato directo y afectivo con cada una de ellas.

Un “buen funcionario” sería aquel capaz de sentarse cara a cara con los vecinos para escuchar cada una de sus necesidades, penurias y conflictos que hacen a la vida en los barrios. Debe mostrarse dispuesto al contacto con los ciudadanos para reconocer sus singularidades, dedicar un tiempo para comprender cada historia particular. En sentido contrario, un funcionario que se niegue al encuentro cara a cara con los vecinos se convierte en un objeto de crítica, de sospecha. Siembra la duda sobre si está cumpliendo las funciones que le corresponden o no. Para evitarlo, la escucha se convierte en una suerte de antídoto contra la inacción o el mal accionar de los funcionarios. Como la disposición a la escucha requiere de la presentación personal del funcionario en un espacio compartido, la presentación misma parece otorgarle una cierta disposición a transparentar sus tareas y a dejarse permear por las demandas vecinales.

La reivindicación de la escucha, en los programas relevados, tiene características específicas. No es cualquier escucha, es una escucha directa, a partir de la presencia de todos los involucrados. No es de tipo virtual: lo que se valora es el contacto directo, cara a cara, que permite un vínculo de empatía entre funcionarios y vecinos, que permita constatar el sufrimiento vivido por cada persona en la expresividad con que manifiesta sus testimonios en la asamblea. La virtualidad haría perder la riqueza de la manifestación emocional.

¿Cómo se manifiesta la presencia de los vecinos? A éstos se les asigna el rol de poner en común los datos puntuales que tengan sobre sus barrios, compartir el conocimiento que poseen en base a lo vivido por ellos mismos. En la sucesión de tomas de la palabra, lo que sucede es que las experiencias narradas por otros vecinos van corroborando lo evocado por los demás, conformando un panel de fragmentos superpuestos de vivencias. Cada vecino enuncia su vivencia y cada vivencia se encadena con la de otro vecino, que aporta su perspectiva a la discusión. De esta manera se van diagnosticando las problemáticas concretas que atraviesan a cada barrio.

Se dice de la escucha que debe generar un vínculo de empatía porque el conocimiento que se le atribuye a los vecinos involucra una dimensión asociada a los sentimientos. Esto sucede porque se presenta como más legítimo el saber de quien carga con el “peso de la experiencia”, en comparación con otros vecinos que no hayan estado presentes en el momento y lugar en el que un vecino haya sido testigo en primera persona de un hecho que lo afecta. Se trata de una forma de acceder al conocimiento que se corresponde con un “estar ahí”. Haber “estado ahí” presente implica haber sido afectado. No se vivencia una situación a la manera de un espectador indemne. El “ser afectado” personalmente por una problemática es parte del conocer: este saber no se obtiene simplemente por la observación, sino también por el sentir. Por eso los actores protagonistas de este tipo de conocimiento son los vecinos, porque pertenecen a un barrio y porque habitan allí día tras día.

Un ejemplo de esta afectación es el que moviliza una vecina en ocasión de la discusión sobre la necesidad de pavimentar las calles de su barrio. Ella aseveraba ser alérgica y tener problemas respiratorios por ello. Al consultar a su médico, éste le recomendó que “saliese de la tierra”. La vecina, pasmada, comentaba que justamente no podía “salir de la tierra” porque vivía sobre una calle de tierra.[[13]](#footnote-13)

Otro ejemplo que podemos comentar es el de una señora que pedía por reglamentaciones y penalidades a vecinos que efectúen ruidos molestos. Su vivencia personal, la de ser afectada por un grupo de jóvenes que ponían música a un alto volumen, la habilitaba a testimoniar en nombre de la urgencia del reclamo. Su pesar devenía del hecho de que era su hija la principal afectada: su cuadro de enfermedad, según decía, se agravaba debido al efecto del volumen de la música.[[14]](#footnote-14)

Vemos de estas maneras que el “ser afectado” constituye una forma distintiva de conocimiento, que se reivindica como especialmente genuina e incontestable. Hay un mundo de la “sensibilidad” que trasciende al mero “entendimiento”, al que sólo es posible acceder si uno mismo es afectado. No basta con observar el lugar en donde se produce la situación problemática, es menester estar inmerso en la experiencia del habitar día a día allí, ser atravesado por las sensaciones que ello produce. En este sentido, la primacía de la experiencia como forma de conocimiento implica el acceso a una comprensión más “genuina”. Es menester compartir las mismas experiencias para poder lograr una comprensión de la situación por la que se halla atravesando una persona.

Entonces, la valoración de la acción estatal trasciende la dimensión de la materialidad, es decir, la consecución concreta de una obra. El vínculo entre vecinos y funcionarios involucra también otra dimensión que atañe a la forma de comportamiento de éstos últimos, la de la escucha “cara a cara” y la comprensión a través de vínculos de empatía. La proximidad es entendida como relación entre una parte que se involucra de manera empática con otras partes que reivindican, cada una, su necesidad. No puede lograrse con otros medios de acción gubernamental. De esta forma, los funcionarios buscan contrarrestar la distancia presentándose como semejantes a los vecinos, atravesados por los mismos inconvenientes, comprendiéndolos. Asimismo, en las alusiones de los funcionarios, los vecinos aparecen en pie de igualdad con respecto a éstos, igualmente responsables por el cuidado y mantenimiento del espacio público, entendiendo que es una tarea de todos hacerse cargo de lo común.

El impacto del presupuesto participativo en la gestión pública se piensa como una democratización lograda a partir de la escucha:que la gestión municipal se haga visible, y conjuntamente, se haga abierta a la participación vecinal. Para sus impulsores en Zárate se trata de un “cambio del modo de hacer política, la política tradicional de puertas para adentro que se pone en crisis. (…) El funcionario está cambiando su forma de trabajar, escucha al vecino, modifica su programación. Hay funcionarios que antes de hacer un plan de acción convocan a los vecinos. O sea, eso es para decir, a mí me interesa que el vecino entienda y esté involucrado desde el principio”[[15]](#footnote-15). De forma similar, en Vicente López se asegura que: “el objetivo es la participación conjunta. Es un ejercicio de altísimo valor para el vecino, que tiene ganas de participar, y para nosotros como equipo de gestión que aprendemos, que nos ponemos en crisis, como corresponde, con respecto a nuestras ideas, que incorporamos ideas nuevas. Que nos obligamos como gobierno a escuchar, que es algo que a los gobiernos les falta bastante. Los gobiernos son especialistas en decir y tienen poco ejercicio de la escucha. La verdad es que esta es una herramienta que nos obliga a escuchar las necesidades y las muy buenas ideas que nos han traído los vecinos”[[16]](#footnote-16). Es decir que los impulsores de estas políticas participativas comparten la valorización de un cambio, de una ruptura con respecto a los viejos paradigmas en los que entienden que el vecino no podía hacerse escuchar dentro del estado. Al promover estos programas, enfatizan la dimensión próxima y participativa, y no su faceta técnica.

¿Tiene un límite esa escucha? ¿Puede el estado procesar todo lo que reciben los funcionarios al escuchar, es decir, cada uno de los problemas particulares? ¿Puede el funcionario dar el mismo peso a cada uno de los relatos singulares de los vecinos? Como muestran los funcionarios, el límite de la escucha para ellos es un criterio técnico: el de las finitas capacidades estatales de procesar las demandas. De esta manera, la escucha no es transparente ni inmediata, sino que se encuentra filtrada por lo que los funcionarios entienden son los límites de recursos del Estado.

**Conclusiones**

Sosteníamos en la introducción la utilidad de la metáfora de la encrucijada para mostrar cómo los presupuestos participativos se hallan sujetos a la tensión entre dos lógicas diferentes de responder a la pregunta ¿cuál es la mejor manera de diseñar proyectos de políticas públicas? ¿generando un efecto de distancia o un efecto de cercanía? La primera lógica es la del distanciamiento impersonal con respecto a las vivencias singulares de los vecinos. La segunda es su contraria: la atención a las particularidades, el “estar cerca”.

En el trabajo en el que se forja los agentes estatales se exige conocer: es menester aprender los saberes técnicos y legales, pero es también aprender a tratar e incorporar el conocimiento propio de los vecinos, que no siempre se condicen con los primeros. La primera exigencia de conocimientos (producción de datos técnicos, estimación de recursos monetarios, competencias legales del municipio) crea una distancia. Esto significa que se ampara en la legitimidad que le otorga la impersonalidad del saber técnico-legal. Genera proyectos que solamente son válidos si han pasado estos filtros evaluativos que implican una misma serie de criterios para todo pedido. Estos criterios amparan al funcionario de la acusación de arbitrariedad.

Sin embargo, por otro lado, el carácter representativo de los funcionarios también les exige un *plus* de legitimidad a través del acercamiento a estas singularidades, de la demostración de la capacidad de escuchar a cada uno de los ciudadanos. Así, la segunda lógica no exige la distancia. Al contrario, exige cercanía, atención y resolución de los problemas que plantean los vecinos, mostrando ser capaces de ponerse en su lugar e identificarse con su padecimiento. Crea proyectos que tienen en cuenta los sufrimientos particulares. La escucha permite reintroducir lo afectivo en el mundo de la impersonalidad.

Pero cabe preguntarse, ¿pueden tener el mismo peso los saberes técnicos expertos que la apelación a la cercanía, al “salvar distancias”, a escuchar a cada uno? Es importante tener en cuenta que la presentación de un argumento bajo un lenguaje técnico tiene un *efecto de clausura*. Los argumentos en contra de la viabilidad de un proyecto, cuando se presentan como “costos” que no se corresponden con los “beneficios”, o como limitaciones técnico-legales insalvables, dificultan su impugnación. El orden de lo justo y lo injusto no se halla bajo discusión en la presentación de argumentos en clave técnica. Cuando una argumentación es revestida con la armadura del lenguaje técnico, se dificulta su politización, es decir, la capacidad de mostrar sus fisuras, su carácter conflictivo. El saber técnico demanda de quienes intenten cuestionarlo que lo hagan en clave del mismo lenguaje técnico, es decir, el de una formación profesional en ciertas materias. ¿Podrán abrirse espacios que permitan interpelar a los saberes técnico-legales con otras claves de lectura de los problemas sociales?

**Bibliografía**

Annunziata, Rocío (2012): *La légitimité de proximité et ses institutions. Les dispositifs participatifs dans les municipalités de Morón, Rosario et Ciudad de Buenos Aires*. Tesis de doctorado (inédita). École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris y Universidad de Buenos Aires.

Arcidiácono, Pilar (2011): “El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: entre el ‘deber ser’ de la participación y la necesidad política”, *Revista del CLAD – Reforma y democracia*, n°51, pp. 153-176.

Arpini, Emilia (2015): “Experiencias singulares: Las demandas y proyectosen el presupuesto participativo”, en Annunziata, Rocío (comp.) *Pensar las elecciones: democracia, líderes y ciudadanos*, IIGG, UBA – CLACSO.

Borja, Jordi y Castells, Manuel (2000): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, México: Taurus.

Foucault, Michel (1992a): “Verdad y poder”, en *Microfísica del poder*, Madrid: La Piqueta.

Foucault, Michel (1992b): *El orden del discurso*, Buenos Aires: Tusquets.

Landau, Matías (2008): *Política y participación ciudadana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires: Miño y Dávila.

Martínez, Carlos y Arena, Emiliano (2013): *Experiencias y buenas prácticas en Presupuesto Participativo*, Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Pantaleón, Jorge (2004): *Entre la carta y el formulario: política y técnica en el desarrollo social*. Buenos Aires: Antropofagia.

Perelmiter, Luisina (2016): *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*, San Martín: Unsam Edita.

Rose, Nikolas (1996): “El gobierno en las democracias liberales ‘avanzadas’: del liberalismo al neoliberalismo”, *Archipiélago. Cuadernos de crítica de la cultura*, n°29, pp. 25-40.

Rose, Nikolas y Miller, Peter (2010): “Political power beyond the State: problematics of government”, *British Journal of Sociology*, vol. 61, n°1, pp. 271-303.

Weber, Max (1964): *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México: Fondo de Cultura Económica.

1. La presente ponencia retoma los avances de la Tesis de Maestría de la autora, titulada “Las formas de producción de generalidad en la deliberación. El caso del presupuesto participativo en la localidad de Zárate”, en el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

Asimismo, forma parte de los avances del plan de trabajo del Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, titulado “La participación de vecinos y jóvenes mediada por el estado. Acerca de los dispositivos de participación institucionalizada en la provincia de Buenos Aires.”, en el marco de una Beca UBACyT. [↑](#footnote-ref-1)
2. El trabajo de campo que sustenta las presentes reflexiones, centrado fundamentalmente en observaciones participantes, ha sido realizado por la autora entre los meses de abril de 2014 y marzo de 2016 en la localidad de Zárate, y entre abril de 2013 y junio de 2014 en la localidad de Vicente López. Además, se ha conformado un archivo en el que se compilan fuentes documentales (folletos y material audiovisual producido por los actores) y periodísticas (prensa local). [↑](#footnote-ref-2)
3. En Vicente López el presupuesto participativo fue inaugurado en el año 2012 luego de la asunción del intendente Jorge Macri, primo del actual presidente Mauricio Macri y perteneciente al PRO. Vicente López fue la primera localidad bonaerense en ser gobernada por el partido PRO. La nueva gestión pronto se identificó como un cambio con respecto a la antigua gestión del intendente Enrique García, que gobernaba el distrito desde el regreso de la democracia. Por otra parte, en Zárate este programa se inició en 2010, impulsado por el intendente Osvaldo Cáffaro. Éste encabeza un partido local denominado “Nuevo Zárate”, que ha establecido sucesivas alianzas electorales con el Frente para la Victoria (actual Unidad Ciudadana), aunque el Frente para la Victoria presenta candidatos aparte en las elecciones municipales. La trayectoria política de Cáffaro tiene raíces socialistas. [↑](#footnote-ref-3)
4. Zárate cuenta con una densidad poblacional de 95,1 habitantes/km2. y una población de 114.269 habitantes. Mientras tanto, Vicente López tiene una densidad poblacional de 6.908,2 hab/km2, y población total de 269.420. (Datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del INDEC, 2010). [↑](#footnote-ref-4)
5. Las diferencias se hallan en la presencia o ausencia de estructuras de representación vecinal, la forma de elección de proyectos a ejecutar (por “consenso” o “votación”) y los montos de dinero asignados para realizar proyectos. Para una descripción detallada del caso de Vicente López véase Arpini (2015). Para un mapeo de estas diferencias institucionales véase Martínez y Arena (2013). [↑](#footnote-ref-5)
6. Pantaleón estudia el área de las políticas sociales y pone como ejemplo de los conceptos y parámetros de medición los términos “emergencia alimentaria”, “emergencia habitacional”, “riesgo social”, “necesidades básicas insatisfechas”, “línea de pobreza”. Estos se establecen como parámetros de mensura y categorización dominantes, que justifican la asignación diferencial de recursos. [↑](#footnote-ref-6)
7. Esta aparición se conjuga con nuevos abordajes que señalan a lo local como promesa de renovación democrática. En esta línea, para Borja y Castells (2000), la virtud de lo local se basa en el vínculo que es capaz de forjar entre instituciones políticas y sociedad civil. Este vínculo se expresa en términos de “proximidad”, como relación directa e inmediata entre gobernantes y ciudadanos. Los proyectos urbanos pasan a concebirse no tanto como proyectos estatales sino como proyectos de “cooperación público-privada”. El criterio de legitimación de las políticas públicas basado en el “control político y burocrático” deja paso a uno centrado en la “eficiencia económica y social”, la “responsividad” y la “transparencia”. Funciones tradicionalmente reservadas al Estado se transfieren al sector privado o de la “sociedad civil”. El motivo detrás de este impulso es la creencia de que las políticas públicas estatales por si mismas poseen una “insuficiencia” de disponibilidad de recursos y de métodos de gestión, de ahí la necesidad de estimular la “iniciativa social” y la participación en el diseño y ejecución de políticas públicas. [↑](#footnote-ref-7)
8. Cuando nos referimos a los funcionarios colocamos el foco de análisis en un actor particular en el presupuesto participativo. No se trata de todos los empleados del poder ejecutivo ni de todos los representantes electos. Tal como son definidos por los actores que forman parte de este dispositivo de participación, se trata de aquellos miembros del ejecutivo local que se especializan en áreas temáticas críticas para la evaluación de los proyectos que se ponen en consideración en las asambleas de debate. En virtud de ello, poseen un carácter representativo especial, que no surge a partir de su elección directa por parte de la ciudadanía, sino que se deriva de, al menos, dos fuentes: a) ser nombrados por una autoridad electa y b) ser responsabilizados por la ciudadanía. En primer lugar, se trata de actores seleccionados por el intendente electo que encarnan, como tales, a una gestión o proyecto de gobierno seleccionado. En segundo lugar, como veremos, para la ciudadanía son objeto de peticiones: se les pide que rindan cuentas, que sean responsivos frente a sus demandas y reivindicaciones, y que prioricen en su tarea cotidiana sus necesidades más acuciantes. Para los vecinos, los funcionarios son la cara visible del estado, y como tales, deben demostrar capacidad de respuesta. [↑](#footnote-ref-8)
9. Observación participante, Presupuesto Participativo Zárate, 16/11/15. [↑](#footnote-ref-9)
10. Observación participante, Presupuesto Participativo Zárate, 24/11/15. [↑](#footnote-ref-10)
11. Observación participante, Presupuesto Participativo Vicente López, 13/08/13. [↑](#footnote-ref-11)
12. Observación participante, Presupuesto Participativo Vicente López, 31/07/13. [↑](#footnote-ref-12)
13. Observación participante, Presupuesto Participativo Zárate, 21/05/15. [↑](#footnote-ref-13)
14. Observación participante, Presupuesto Participativo Vicente López, 09/05/13. [↑](#footnote-ref-14)
15. Entrevista a organizadora municipal del presupuesto participativo de Zárate, realizada el 3/06/15. [↑](#footnote-ref-15)
16. Observación participante el 09/04/13, palabras pronunciadas por el intendente de Vicente López en el marco de una entrevista realizada por la prensa local. [↑](#footnote-ref-16)