

# **Participación en el ámbito local: una gran apuesta del presente**

## **La experiencia de la “Democracia de Proximidad” en el Municipio de Morón.**

“Los gobiernos locales tienen la particularidad de desenvolverse en un espacio territorial de dimensiones reducidas, lo que hace que haya una estrecha y cercana relación entre representantes y representados (...) Dada la cercanía de las autoridades locales con sus gobernados, la realidad municipal resulta ideal para poner en práctica distintas herramientas de participación ciudadana...”

PODER CIUDADANO\*

“Son, sin duda, los gobiernos locales los que más directamente están en contacto con la población y sus necesidades...”

PNUD\*

“...es hora de advertir (...) que no existe necesariamente incompatibilidad entre la democracia representativa y la democracia directa (...) no es cuestión de que una reemplace a la otra, sino de que ambas se influyan y condicionen en entre sí, distinguiendo cuáles son los niveles de acción más apropiados para cada una”

JOSÉ NUN\*

“...la cercanía, la proximidad del Gobierno local con la comunidad, constituye a las ciudades en un escenario privilegiado para el ejercicio de la democracia y para el contacto de los vecinos y vecinas con los asuntos públicos.”

MARTÍN SABBATELLA\*

Hoy en día, y de forma creciente desde hace al menos veinte años, la voces de ciudadanos, políticos, organizaciones no-gubernamentales y académicos de las más diversas ideologías, los que tomamos por bienintencionados y los que no, parecen coincidir en un punto: la promesa de la “Democracia de Proximidad”. Por “Democracia de Proximidad” entenderemos aquí una combinación –contingente pero implacable- entre las esperanzas puestas en el ámbito político local y la invitación entusiasta a la “participación”. La “Democracia de Proximidad” se halla así en la intersección entre la democracia local y la democracia participativa, que es también la intersección entre la dimensión geográfica y la dimensión simbólica de la tan preciada “proximidad”. Volveremos sobre esto más adelante. Aquí lo que importa, a modo introductorio, es la heterogeneidad de voces que se alzan al unísono para decir: ¡La democracia representativa no nos alcanza! ¡La democracia directa no sólo es posible, no sólo es un buen complemento de la representación, sino el complemento imprescindible para que la democracia tal como la conocimos hasta ahora pueda seguir

---

\* Astarita, Martín, Secchi, Pablo y Alonzo, Laura, 2006: 31.

\* *Objetivos del Milenio*- Informe Diagnóstico- Programa Piloto en Municipios Argentinos- PNUD- Secretaría de Derechos Humanos- Asociación Abuelas de Plaza de Mayo- marzo de 2006-, página 132.

\* Nun, 2000: 172.

\* Discurso de Martín Sabbatella en la Apertura oficial de la XII de la Red de Mercociudades, Universidad de Morón, 29 de noviembre de 2006.

funcionando! Así, las mentes lúcidas de los estudiosos, la voluntad de los políticos que comprenden su época, el sentido común de los “vecinos” del “mundo” que se sienten incomprendidos por la voluntad de los políticos, se ponen al servicio de la invención constante de esta “Democracia de Proximidad”: se crean mecanismos de descentralización para “acercar” los gobernantes a los gobernados, se crean canales de participación para que los ciudadanos –los interesados- puedan expresar unos intereses que se suponen el fundamento de toda política, se da lugar a una variedad de nuevos actores, como las organizaciones no-gubernamentales y las agencias de control para que la política tenga su “sello de calidad”. Éste es sin dudas un paisaje muy amplio, muy colorido, muy enmarañado, pero parece estar siempre allí adonde dirigimos la mirada. Quienes están preocupados por la “gobernabilidad” le dan su pincelada, pero también quienes sueñan con el poder de “los de abajo”. Quienes critican la suerte de esta paleta de mecanismos, reclaman en verdad una participación más auténtica. Ayudan a colorearlo quienes quieren un mundo sin política, y quienes se esfuerzan por re-politizar el mundo.

Que un estudio sobre estos problemas pueda comenzar como el estudio de un municipio es, por otra parte, sintomático: hoy en día, estudiar un municipio cuenta, nadie dudaría de su interés. Pero estamos ya dentro de este paisaje y nos queda transitarlo aunque más no sea para evitar convertirnos en naturaleza muerta.

### **Un “municipio modelo”**

En el municipio de Morón, actualmente encontramos al frente del gobierno al intendente Martín Sabbatella, líder de una agrupación vecinalista, el Nuevo Morón, que fue creada a fines del año 2002 y con la cual ganó la contienda electoral de 2003 por más del 53% de los votos, logrando la re-elección, luego de un primer mandato como parte de la Alianza. El clivaje activado por el discurso sabbatellista y que resultó eficaz para arrebatarse el poder al tradicional detentador del mismo en el distrito, el justicialismo, fue la dicotomía transparencia-corrupción. Este discurso “progresista” heredado del Frepaso fue articulándose más tarde con una invitación al protagonismo de los vecinos y a la recuperación del valor de la política (Annunziata, 2006). Al frente del municipio, Sabbatella viene desarrollando, de un tiempo a esta parte, una serie de mecanismos de participación de los vecinos que van en la dirección de lo que él mismo llama “Democracia de proximidad”. En el contexto de un programa de descentralización se han creado Consejos Vecinales temáticos, más tarde transformados en Unidades de Gestión Comunitaria, bases territoriales para lo que sería la evolución más reciente del proceso: el Presupuesto Participativo, cuya primera experiencia

tuvo lugar en el año 2006. Paralelamente, el discurso de Sabbatella se hace eco de ideas muy difundidas sobre el sentido de la globalización, que otorgan al ámbito local un rol fundamental en el aprovechamiento de sus ventajas –la proliferación de redes de ciudades– y en el remedio de sus efectos perversos. Pero el ámbito local es sobre todo el espacio para profundizar la democracia, dada la cercanía cotidiana entre gobernantes y gobernados, que facilita la construcción de canales para que los vecinos hagan oír sus voces y coloca a los representantes en un contacto más directo con las demandas y necesidades de estos representados. Tal como ha afirmado el propio Sabbatella:

**“...los últimos lustros se han caracterizado por un aumento de la importancia de los gobiernos locales en lo que hace a su posibilidad de intervenir en la calidad de vida de los vecinos y vecinas. Los gobiernos locales dejaron de ser entidades prestadoras de servicios básicos, para participar con fuerza en el desarrollo económico, cultural, urbanístico y social de sus territorios. Este nuevo rol se vio favorecido y se ve favorecido, por la cercanía entre los representantes locales y la comunidad. Pero esta cercanía puede volverse inocua si no se establecen canales, mecanismos y herramientas que garanticen una verdadera democracia de proximidad; esto es, una democracia en la que el vínculo próximo sea recíproco para representantes y representados, favoreciendo el protagonismo de estos últimos en el diseño y la implementación de políticas gubernamentales.”<sup>1</sup>**

También:

**“...la cercanía, la proximidad del Gobierno local con la comunidad, constituye a las ciudades en un escenario privilegiado para el ejercicio de la democracia y para el contacto de los vecinos y vecinas con los asuntos públicos.”<sup>2</sup>**

Hagamos, entonces, un repaso breve de todo lo que se ha hecho en Morón en el camino de la “Democracia de Proximidad” en las dos gestiones que hasta la fecha encabezó el intendente Sabbatella.

Decíamos que la lucha contra la corrupción fue la primera bandera de Sabbatella, y fue la que le otorgó desde el principio el reconocimiento nacional e internacional<sup>3</sup>. Para transformarse en la encarnación de la transparencia, Sabbatella se amparaba en su previo trabajo en las comisiones investigadoras del Concejo Deliberante de Morón, desde donde había contribuido a la destitución del ex intendente justicialista Juan Carlos Rousselot, personaje que le había

---

<sup>1</sup> Discurso de Martín Sabbatella en ocasión del anuncio del Plan de Descentralización Municipal, Teatro Municipal, 2005.

<sup>2</sup> Discurso de Martín Sabbatella en la Apertura oficial de la XII de la Red de Mercociudades, Universidad de Morón, 29 de noviembre de 2006.

<sup>3</sup> Ya el primero de julio de 2003, el diario estadounidense The Wall Street Journal, le dedicaba una extensa nota por sus prácticas “transparentes” con el título: “Una lucha en solitario contra la corrupción en Argentina”. Y como invoca el discurso de Martín Sabbatella: “...el enorme reconocimiento que despertaron nuestras acciones en pos de la transparencia. Desde algunos importantes periódicos del exterior hasta casi todos los medios de alcance nacional de nuestro país (...) rescataron la relevancia de algunas de las medidas que pusimos en marcha en Morón a partir de diciembre de 1999.” O bien: “...las acciones que llevamos adelante, las políticas de transparencia que hoy distinguen a Morón en Argentina y en el mundo...” (Discurso de Martín Sabbatella-Audiencia Pública por la Licitación de Recolección de Residuos Domiciliarios- 2 de agosto de 2005).

conseguido a su distrito la fama de ser “la capital de la corrupción”. En este sentido, Sabbatella buscó siempre la diferenciación y ruptura radical con el pasado moronense. El hito nunca ausente en el relato del oficialismo local, “la vuelta de página en la historia de Morón”, fue la instrumentación de la primera Audiencia Pública por la Licitación Pública de Recolección de Residuos Domiciliarios (2000), un área tradicionalmente sospechada de corrupción en los municipios, y en el de Morón en particular. En dicha ocasión, la Fundación Poder Ciudadano actuó como monitor externo, adjudicándose la concesión del servicio de recolección de residuos a la empresa URBASER, dentro del Programa de Contrataciones Transparentes. En 2005, la experiencia de la Audiencia Pública por una nueva licitación se reeditó. Esta vez, la Fundación Poder Ciudadano, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) participaron como “observadores externos” invitados por el Municipio. Las **Audiencias Públicas**<sup>4</sup> como procedimientos para “el tratamiento de las cuestiones de mayor trascendencia para la comunidad, a fin de confrontar de forma transparente y pública las distintas opiniones y propuestas sobre los temas puestos en consulta” quedaron establecidas como uno de los puntos del *Acuerdo Discrecionalidad Cero* firmado con Poder Ciudadano y se transformaron en uno de los mecanismos participativos más significativos en el relato local de la lucha contra la corrupción. Pero también la creación de una **Oficina Anti-Corrupción**, receptora de las denuncias de los vecinos fue otro paso adelante en la diferenciación con el pasado. Hay que tener en cuenta cómo la transparencia se articula en el discurso sabbatellista con la honestidad, la eficiencia y la justicia: procurando escapar a la crítica reiterada de que ha sido objeto la izquierda argentina, la de la incapacidad de ser gobierno, teniendo que enfrentarse al discurso de “roban, pero hacen”, se intentaba dar a la transparencia el papel de articulador del no-robar y el hacer. Así, el joven intendente trataba de situarse en un nuevo lugar, el de aquellos que “no roban, y hacen”, gracias a la combinación de honestidad y eficiencia que la transparencia en la gestión traía consigo, redundando además en la posibilidad de invertir el ahorro logrado en toda una serie de políticas sociales tendientes a mejorar la calidad de vida de los menos favorecidos. Ahora bien, esta articulación de transparencia, honestidad, eficiencia y justicia sólo podía realizarse por oposición al enemigo de la corrupción, encarnada paradigmáticamente en Rousselot y el

---

<sup>4</sup> Este instituto es de carácter consultivo; las objeciones u opiniones vertidas en el marco de este régimen de Audiencia Pública no tienen efectos vinculantes para la toma de decisiones. Sin embargo, las informaciones, objeciones u opiniones expresadas deberán ser tomadas en cuenta por las autoridades convocantes, y en caso de ser desestimadas, deberá fundamentarse debidamente tal decisión (Artículo 2 de la normativa del Honorable Concejo Deliberante de Morón).

PJ moronense, pero siempre pronta a volver, una corrupción que tenía su tiempo en el pasado pero actuaba como fantasma interior del discurso; permanecía, ahora descorporeizada, escondida en los rincones de la práctica política. La **Oficina Anti-Corrupción** encontraba su razón de ser en este hecho y funcionaba invitando a los vecinos a ser vigilantes, denunciadores, haciéndolos así participar de la transparencia. La Oficina Anti-Corrupción puede entenderse como la condensación de esta idea: la lucha en pos de la transparencia sólo es posible mediante la participación de todos en la vigilancia. En este sentido, no sería absurdo concebirla como uno más de entre los mecanismos participativos creados desde el Municipio, y uno de los más emblemáticos, junto con las referidas Audiencias Públicas, en la constitución del relato de la llegada de Sabbatella al gobierno de Morón como el fin de una forma de gobernar y el comienzo de otra.

La publicidad de la **Declaraciones Juradas Patrimoniales** de todos los funcionarios municipales y los concejales, así como el paso más reciente de la elaboración del **Boletín Cuentas Claras**, una publicación trimestral con el detalle del origen y destino de los recursos públicos que comenzó a difundirse en 2006, se inscriben también en el marco de las políticas transparentes del municipio. Y transparentar la gestión aparece como uno de los medios de acercar a los vecinos a sus representantes, dándoles la posibilidad de estar bien informados y ofreciéndoles así una herramienta de seguimiento y control de las acciones del gobierno. Como veremos enseguida, mucho más se hizo en paralelo por fomentar la cercanía entre representantes y vecinos.

En el año 2002 se lanzaba la agrupación vecinalista Nuevo Morón liderada por Sabbatella, que ganaría enérgicamente en las elecciones de 2003, con un porcentaje de votos mayor al 53%. El Nuevo Morón, como partido local que era, había debido apelar en la campaña a que los vecinos cortaran boleta. Dicha apelación a lo local había resultado evidentemente efectiva y sería reforzada en adelante en el segundo mandato de Sabbatella que se inauguraba en diciembre de 2003. Así, el discurso comenzaba a combinar las dos estrategias mencionadas al principio: un llamado al protagonismo de los vecinos y una exaltación del rol de lo local en el mundo globalizado. El ámbito local, mediante esta combinación de lugares discursivos, se convertía en un espacio especialmente propicio para la participación de los vecinos en los asuntos comunes. Como aquí resultaba central el papel de la cercanía, la proximidad entre representantes y representados característica de los gobiernos locales, una primera medida sería la de profundizar dicha cercanía con el lanzamiento del **Programa de Descentralización Municipal** en agosto de 2004. Los argumentos esgrimidos en dicho programa vinculaban el rol asumido de hecho por los municipios en función de los fenómenos

de ajuste y el consecuente desempleo que trajo consigo la década de los noventa, con la importancia estratégica de la cercanía entre el gobierno local y la sociedad, “...en la medida en que el gobierno sea receptivo de las demandas de la ciudadanía y, a partir de ellas, identifique las nuevas tareas de intervención municipal.”<sup>5</sup> A su vez, la descentralización aparecía portando una doble ventaja -mayor eficiencia y mayor participación<sup>6</sup>-, coextensiva con el doble aspecto que le atribuía el propio programa: **Desconcentración Administrativa** y **Participación Comunitaria**. El proceso de descentralización se fue consolidando<sup>7</sup> a partir de la creación de siete **Unidades de Gestión Comunitaria**: UGC 1: Morón Centro Norte; UGC 2: Haedo; UGC 3: El Palomar; UGC 4: Castelar Centro Norte; UGC 5: Castelar Sur; UGC 6: Morón Sur; UGC 7: Villa Sarmiento. Un impulso particular a esta descentralización fue la posterior jerarquización de dichas UGC al nivel del gabinete en el año 2006, estableciéndose en paralelo con el Gabinete Temático, un **Gabinete Territorial** formado por los secretarios de las siete Unidades de Gestión Comunitaria.

**El Concejo en los Barrios**, es decir, un programa que prevé sesiones especiales del Concejo Deliberante en un barrio determinado para tratar temas y proyectos que afectan en forma particular a dicho barrio, constituyó otra vía de “acercar” a los vecinos y sus representantes. Así es como se declara en el artículo segundo de la normativa<sup>8</sup>: “tiene como objetivo general propiciar una mayor vinculación y proximidad entre el cuerpo legislativo y los vecinos, para el tratamiento de temas específicos que afecten en particular a cada uno de los barrios del Distrito.”

Sin dudas, una manera contundente de impulsar la proximidad ha sido la herramienta de **Banca Abierta**, puesta en marcha por el Concejo Deliberante desde principios de 2007<sup>9</sup>. Tal como se define en su instructivo, esta herramienta “promueve el acercamiento entre el Concejo Deliberante y la comunidad”, al permitir que los vecinos expresen sus reclamos o fundamenten sus propuestas sobre temas de interés general en las mismas sesiones ordinarias

---

<sup>5</sup> Programa de Descentralización Municipal de Morón.

<sup>6</sup> De hecho, ambas ventajas figuran entre los objetivos específicos declarados por el Programa: “1. Mejorar la eficacia en la prestación de los servicios municipales; 2. Fortalecer una gestión democrática y participativa.” (Programa de Descentralización Municipal de Morón).

<sup>7</sup> Con anterioridad, existía una descentralización menos institucionalizada que funcionaba mediante los distintos Consejos Vecinales, mientras se fueron poniendo en funcionamiento las siete UGC.

<sup>8</sup> La normativa fue aprobada por el Honorable Concejo Deliberante de Morón en la sesión ordinaria del 23 de septiembre de 2004. En el marco de dicho programa, el Concejo Deliberante sesionó el 14 de junio de 2005 en la EGB N° 57, el 18 de agosto de 2005 en el centro de Jubilados “Barrio Marina”, el 17 de julio de 2006 en la Escuela de Educación Media N° 18 “Héroes de Malvinas” y el 15 de diciembre de 2006 en la Cámara de Comercio e Industria de Castelar.

<sup>9</sup> La normativa de la Banca Abierta fue creada en 1998; sin embargo, la misma debió actualizarse y adecuarse, demorándose su implementación hasta el presente año. Esta herramienta se halla incluida en el compromiso firmado con Poder Ciudadano. Ver nota 21.

del cuerpo deliberativo. Los vecinos deben dejar una solicitud en la Mesa de Entradas del Concejo para participar de esta instancia; durante la sesión, pueden hacer uso de la palabra por diez minutos y los concejales se comprometen a tratar el tema e informar las respuestas y soluciones encontradas en la sesión subsiguiente. Hacer formar parte a los representados de la propia labor de sus representantes es una clara expresión de la voluntad de achicar la distancia que la representación supone. Por otra parte, tal como termina funcionando en la práctica el mecanismo –pese a las posibles intenciones en contrario de sus creadores- se trata de una oportunidad que tienen los representados para plantear problemas, necesidades y reclamos particulares: la falta de semáforos en la esquina de su casa, las inundaciones de su cuadra, el basural de su manzana, etc. Problemas, necesidades y reclamos particulares de los representados parecieran tener que convertirse en la preocupación principal de los representantes.

De lo que se trata, entonces, es de acercar a los vecinos a sus representantes: haciéndolos participar para que se tomen en cuenta sus problemas, haciéndolos controlar y denunciar al poder político cuando no cumple bien con esta tarea de resolver sus problemas. Ya mencionamos varias formas en que el municipio interpela a los vecinos para que tomen a su cargo el control y la denuncia: todos canales de rendición de cuentas<sup>10</sup>, así como la Oficina Anti-Corrupción, van en la dirección de dar a los vecinos la oportunidad de “defenderse” de los políticos, de quienes siempre es razonable desconfiar. Pero la figura del Defensor del Pueblo tiene una significación aún más evidente para esta vigilancia ciudadana. EL 26 de agosto de 2004 el Concejo Deliberante aprobó la creación de la **Institución del Defensor/a del Pueblo del Municipio de Morón**, habiéndose impulsado por el ejecutivo en el marco del *Acuerdo Discrecionalidad Cero*<sup>11</sup>. La misión del ciudadano designado para este cargo es la defensa, protección y promoción de los derechos e intereses legítimos de los habitantes del municipio frente a actos, hechos u omisiones de la administración pública municipal, de sus entes, organismos y dependencias descentralizadas, que comprometan dichos derechos e intereses.

Hemos hecho ya referencia a la importancia de la participación de los vecinos en la toma de decisiones que la gestión fomenta con múltiples mecanismos o canales<sup>12</sup>. Una de las

---

<sup>10</sup> Como las Declaraciones Juradas Patrimoniales, los Informes de Gestión del Municipio, la rendición pública de la ejecución presupuestaria y otros de los puntos establecidos en el *Acuerdo Discrecionalidad Cero*. Ver nota 21.

<sup>11</sup> El proceso de selección del Defensor del Pueblo que se llevó a cabo en 2006 fue impugnado por una serie de irregularidades. Aún no ha comenzado el nuevo proceso de selección, pero aquí lo que nos interesa es el carácter simbólico de esta figura jurídica, cristalizado en la propia idea de *defensa* del ciudadano frente al poder político.

<sup>12</sup> Existen múltiples espacios de participación generados por el municipio, cuya descripción detallada excede los límites de este trabajo. A modo ilustrativo, enumeramos los Ámbitos de Participación por Sector o por Temática:

evoluciones más recientes de esta dinámica, el **Presupuesto Participativo**, re-valoriza la participación al avanzar en el camino de lo consultivo a lo vinculante: los vecinos pueden efectivamente decidir sobre el destino un porcentaje de los recursos municipales, dentro de los denominados “gastos flexibles”.

La primera experiencia del Presupuesto Participativo tuvo lugar en 2006 y se desarrolló en cuatro etapas: 1. **Asambleas por zonas**<sup>13</sup>: se informa a los vecinos sobre las actividades del Presupuesto Participativo, se lanzan las ideas y preocupaciones y se eligen los delegados que transformarán estas ideas en proyectos; 2. **Consejos Vecinales**<sup>14</sup>: se transforman las ideas en proyectos y se evalúa la factibilidad de los mismos; 3. **Feria de Proyectos**<sup>15</sup>: los vecinos votan los proyectos terminados para seleccionar los que habrán de implementarse el año siguiente; 4. **Comisión de Seguimiento**: personas designadas por cada Consejo Vecinal controlarán durante 2007 la ejecución de los proyectos que la comunidad de cada territorio de UGC ha seleccionado. Todo este proceso estuvo organizado y encauzado por el municipio: asistido por **promotores comunitarios** de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Descentralización y conducido por el **Secretario de la UGC** en cuestión. El monto presupuestado participativamente en 2006 fue de un millón de pesos, repartidos proporcionalmente por UGC<sup>16</sup>, según la cantidad de habitantes de sus territorios. Sin embargo, el propósito añadido de esta instancia participativa era conocer las prioridades de los vecinos para hacerlas propias en la agenda de gobierno. Lo cual termina devolviéndole un carácter consultivo a esta herramienta, quizá más definitivo que el vinculante: lo que nos importa aquí es la preocupación de los representantes por gobernar de acuerdo a las necesidades y problemas planteados por los representados. “De esta manera –reza el informe de prensa del municipio sobre Presupuesto Participativo 2006- todo el trabajo previo de los

---

**Consejo Asesor, Consejo Local Económico Social, Consejo Municipal de la Tercera Edad, Consejo Municipal para Personas con Necesidades Especiales, Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria, Mesa de Concertación Juvenil, Consejos de Niñas y Niños, Comisión Permanente para el Ordenamiento Urbano, Consejo Municipal de las Mujeres, Consejo Municipal de Salud, Foros Vecinales de Seguridad.** Ver, por ejemplo, *Guía de capacitación para Delegados y Delegadas. Presupuesto Participativo. Municipio de Morón*, página 8.

<sup>13</sup> En las 52 Asambleas zonales del Presupuesto Participativo 2006 participaron 1500 vecinos.

<sup>14</sup> En 2006 se eligieron 460 delegados que trabajaron en los Consejos Vecinales dándole forma de proyecto a las ideas surgidas en la etapa anterior.

<sup>15</sup> Más de 3200 vecinos votaron en las Ferias de Proyectos de 2006, quedando seleccionados 35 proyectos ganadores. Teniendo en cuenta que en el distrito de Morón habitan 331.000 personas –según proyecciones de la Dirección de Estadística del Municipio de acuerdo al Censo 2001-, el porcentaje de participación en esta primera experiencia de Presupuesto Participativo, considerando incluso a quienes sólo fueron a votar proyectos, fue bastante pobre: 0,97% del total de población.

<sup>16</sup> El hecho de que cada Consejo Vecinal elabore proyectos para el territorio de su UGC y no para la totalidad del distrito puede llevar a particularismos y a la dificultad de pensar lo común, aunque representen consecuencias no deseadas para sus propulsores del gobierno de Morón. Esto ha sido confirmado por la observación participante en reuniones de Consejos Vecinales y entrevistas en profundidad con funcionarios del municipio.

vecinos y vecinas que hayan participado tanto de las asambleas como de los Consejos Vecinales servirá como insumo para evaluar obras y políticas de gobierno que los propios vecinos y vecinas consideran como prioritarios para cada barrio.”

En marzo de 2007<sup>17</sup>, este proceso en cuatro etapas ha vuelto a comenzar y actualmente los Consejos Vecinales elaboran los proyectos a ejecutarse el año próximo.

Si el Municipio de Morón es un ejemplo en todos los aspectos de una democracia local y participativa, lo es también respecto de otros fenómenos que crecen en paralelo con la globalización del mundo actual: el rol cada vez más destacado de las ONGs en los procesos políticos y la revalorización de las ciudades y ámbitos locales en contacto directo con el mundo. Sobre lo primero, no hay que olvidar el estrecho vínculo del municipio con Poder Ciudadano y otras ONGs y Agencias de Auditoría. Sobre lo segundo, a partir de la nota aparecida en 2003 en *The Wall Street Journal*, el reconocimiento internacional de la gestión de Sabbatella sólo fue en ascenso: el intendente fue invitado a países de América y Europa para exponer su experiencia de gestión y terminó por ser electo Secretario Ejecutivo de la Red de Mercociudades, que nuclea a 160 intendentes de ciudades del Mercosur<sup>18</sup>.

Desde el año 2000, la **Fundación Poder Ciudadano**, capítulo argentino de **Transparencia Internacional**, viene trabajando intensamente con el Municipio de Morón. Tanto el Departamento Ejecutivo como el Honorable Concejo Deliberante y el Consejo Escolar de Morón han firmado el 18 de marzo de 2004 el llamado **Acuerdo de Discrecionalidad Cero**, con el propósito de “profundizar políticas de transparencia en la gestión y participación ciudadana”<sup>19</sup>, que promueve varias de las políticas desarrolladas en este apartado<sup>20</sup>. Lo

---

<sup>17</sup> Esta vez, el monto a presupuestar participativamente es de \$ 1.500.000.

<sup>18</sup> Sabbatella asumió la Secretaría Ejecutiva el primero de diciembre de 2006, en el marco de la XII Cumbre de la Red de Mercociudades.

<sup>19</sup> Astarita, Martín; Secchi, Pablo; Alonzo, Laura (2006): 81.

<sup>20</sup> El **Acuerdo Discrecionalidad Cero** fue tratado de modo superficial al hacer referencia a los distintos mecanismos de transparencia y participación ciudadana. Aquí detallamos los puntos de los distintos acuerdos, pero los límites del presente trabajo impiden un desarrollo más profundizado del sentido de cada compromiso.

El **Departamento Ejecutivo** se comprometió a:

1. Implementar el procedimiento de elaboración participativa de normas.
2. Publicidad de las audiencias de gestión de intereses.
3. Garantizar el libre acceso a la información pública de todos los ciudadanos del distrito.
4. La totalidad de los funcionarios continuará presentando una declaración jurada patrimonial.
5. El Municipio se compromete a impulsar la sanción de la norma que cree la figura del Defensor del Pueblo.
6. El Municipio continuará promoviendo la participación ciudadana en el monitoreo de la Ejecución Presupuestaria y garantizando la rendición pública de la totalidad del presupuesto aplicado.
7. El Municipio proseguirá realizando anualmente un resumen de gestión informando a la población respecto del cumplimiento de las metas propuestas al inicio del período ordinario.
8. El Municipio continuará implementando el mecanismo de Audiencias Públicas para el tratamiento de las cuestiones de mayor trascendencia para la comunidad.

relevante, por un lado, es el énfasis que Poder Ciudadano pone en la transparencia, en la existencia de mecanismos de control para los gobernantes, en el achicamiento de la distancia entre los últimos y los vecinos; por otro lado, la disciplina con que ha respondido al acuerdo el Municipio de Morón, que se ve reflejada en los informes excelentes que hace del municipio la propia fundación. Asimismo, el discurso de Poder Ciudadano es sorprendentemente paralelo con el de Sabbatella. Se atribuye a lo local el carácter de espacio privilegiado para la democracia participativa y a los gobiernos municipales un rol preponderante en el mundo actual<sup>21</sup>. Ahora bien, ¿cuál es el rol de Poder Ciudadano en las actividades o compromisos que se llevan adelante con el municipio, como el referido *Acuerdo de Discrecionalidad Cero*? ¿Qué significa que una ONG trabaje con un municipio? Poder de sanción pública. El papel de Poder Ciudadano es el de “auditor”, “observador”, el del actor que pone en práctica un “monitoreo”; y esto se traduce en informes favorables o desfavorables de las acciones y prácticas del municipio. Es decir, ¿qué sucede si el Departamento Ejecutivo de Morón no cumple con su compromiso? Poder Ciudadano elaborará un informe para hacer pública esta falta. ¿Y si lo cumple al pie de la letra? Poder Ciudadano difundirá las “buenas prácticas del municipio de Morón”, y el propio Municipio difundirá la larga lista de reconocimientos de que es objeto. Se trata, entonces, de una función re-legitimante -o des-legitimante- de la acción de gobierno. En esta dirección, el municipio se ha relacionado con otras instancias de auditoría<sup>22</sup>, entre las que sobresale el Programa **Auditoría Ciudadana**, ejecutado por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia (Jefatura de

---

El **Honorable Concejo Deliberante**, por su parte, se comprometió a:

1. Procedimiento de elaboración participativa de normas.
2. Publicidad de las audiencias públicas de gestión de intereses.
3. Implementación de una norma que reglamente el derecho al acceso a la información pública.
4. Cumplir con la presentación de la declaración jurada patrimonial.
5. Defensoría del Pueblo.
6. Rendición de cuentas: facilitar los mecanismo para promover la participación ciudadana en el monitoreo de la Ejecución Presupuestaria y garantizar la rendición pública del presupuesto aplicado.
7. Resumen anual de gestión.
8. Modificación y adaptación de las disposiciones ya existentes que regulan el procedimiento de audiencias públicas.
9. Banca Abierta.
10. Concejo en los barrios.
11. Publicidad de información en internet.

El acuerdo firmado con el Consejo Escolar de Morón no es tan significativo para nuestros fines como los que arriba detallamos.

<sup>21</sup> Ver, por ejemplo, Astarita, Martín; Secchi, Pablo; Alonzo, Laura. (2006).

<sup>22</sup> No hay que dejar de mencionar que en el marco de los Objetivos del Milenio de la ONU, el PNUD ha apoyado en Argentina, junto a otros tres países, un Proyecto Piloto con el fin de formular estrategias para el alcance de dichos objetivos desde un enfoque de Derechos Humanos. En el caso argentino, la estrategia se ha diseñado para el nivel local. Los municipios han sido seleccionados, entre otras variables, por la “buena gestión local que están desarrollando sus gobiernos”. No hace falta explicitar por qué el Municipio de Morón es uno de ellos. (Ver *Objetivos del Milenio- Informe Diagnóstico- Programa Piloto en Municipios Argentinos- PNUD- Secretaría de Derechos Humanos- Asociación Abuelas de Plaza de Mayo- marzo de 2006-*, página 3.)

Gabinetes de Ministros de la Nación), que comenzó a implementarse en 2003 y concluirá en 2007. El programa se propone evaluar las prácticas democráticas en distintos municipios del país, en torno a cuatro ejes: cultura cívica, participación ciudadana, trato a los vecinos, rendición de cuentas.<sup>23</sup> El Municipio de Morón, fue “auditado” a partir de julio de 2004 y el 4 de noviembre de 2005 se realizó una Audiencia Pública para dar a conocer los resultados de la evaluación. El Municipio obtuvo, como era de esperarse, “muy buenas calificaciones”, lo cual redundó positivamente en la imagen de la “gestión modelo” de Sabbatella y en el reconocimiento de Morón y su intendente a nivel nacional e internacional.

Retomando el reconocimiento internacional de la gestión de Sabbatella, hay que subrayar, entre sus múltiples manifestaciones<sup>24</sup>, la elección del intendente como Secretario Ejecutivo de la **Red de Mercociudades**. Este hecho nos habla de nuevos vínculos que se establecen por encima de las fronteras nacionales: de las ciudades con las ciudades, de las ciudades con organizaciones no-gubernamentales u organismos internacionales de crédito<sup>25</sup>, es decir, de las ciudades con el mundo<sup>26</sup>. En el caso particular de Morón, la imagen excepcional transmitida “hacia fuera”, así como el fenómeno ya mencionado del vecinalismo y el corte de boleta<sup>27</sup>, dan un mayor impulso a esta “localización de lo político” supuesta por la “Democracia de Proximidad” que en el presente trabajo queremos poner en escena.

### La objetivación de los problemas

La *Guía de Capacitación para Delegados y Delegadas del Presupuesto Participativo 2006* se hacía una pregunta sugerente y se la respondía de inmediato, sosteniendo un argumento más sugerente aún: “¿Por qué el Presupuesto Participativo?” “Porque nadie conoce mejor los problemas de cada barrio que los vecinos y vecinas que viven en él.”<sup>28</sup> He aquí un supuesto

---

<sup>23</sup> El Objetivo General del Programa presentado en power point en la XII Cumbre de la Red de Mercociudades rezaba: “Reducir la distancia entre lo que el ciudadano demanda y la capacidad del gobierno local para satisfacerlo” ¿No es notable el eco de lo que vimos más arriba?

<sup>24</sup> La manifestación más reciente ha sido la selección del Municipio de Morón, junto a otras cuatro comunas de todo el país, para viajar a Nueva Zelanda entre el 3 y el 14 de agosto del presente año. Este “premio”, enmarcado en el proyecto “Construyendo Puentes: Planificación colaborativa para fortalecer los lazos entre el gobierno local y la sociedad civil en Argentina”, es merecido por nuestro municipio en virtud de sus políticas de transparencia y participación ciudadana, y tiene el propósito de generar un intercambio y espacio de difusión a nivel local, nacional e internacional de experiencias locales con este tipo de “buenas prácticas”.

<sup>25</sup> A modo de ejemplo, cabe mencionar el convenio firmado en noviembre de 2006 entre el municipio y el **Banco Interamericano de Desarrollo** (BID) para la creación del Centro Único de Asesoramiento y Registro de Empresas (CUARE), conocido como **Ventanilla Única**.

<sup>26</sup> Este proceso de intensificación del vínculo de Morón con el mundo, ha terminado teniendo por efecto la creación de un área de gobierno específica –en 2007- dedicada especialmente a dicho vínculo: la **Dirección de Relaciones Internacionales**.

<sup>27</sup> Para un mayor desarrollo de estos aspectos, ver: Annunziata, 2006.

<sup>28</sup> Ver *Guía de capacitación para Delegados y Delegadas. Presupuesto Participativo. Municipio de Morón*, página 10.

que puede explicitarse del siguiente modo: ser un buen representante es oír y dar adecuada solución a los problemas de los representados. Los representados esperan y exigen que se resuelvan sus problemas; los representantes saben bien que su legitimidad descansa en conocerlos y resolverlos; las instancias de participación son la oportunidad ideal para esta transmisión de la voluntad y preocupaciones de los gobernados hacia quienes deberían gobernarlos en función de esta voluntad y estas preocupaciones. Los enfoques pluralistas<sup>29</sup> de la democracia, que se alzan hoy en día como dominantes, podrían encontrar en ello la razón de ser de la política.

Sin embargo, cabe mostrar que existen miradas capaces de echar otra luz sobre el tema; nos referimos, por ejemplo, a la mirada sobre la democracia y la política de Jacques Rancière. Al concebir la política en términos de subjetivación, es decir, del arrancamiento de las partes de una comunidad de su lugar dado como natural y de la parte que “naturalmente” le corresponde a cada una<sup>30</sup>, la concepción de Rancière se distancia de los enfoques consensualistas en los que se podrían contar los actores objetivos con problemas objetivos a resolver que conocen y transmiten objetivamente a quienes están designados para resolverlos, y en los que la suma de las partes con sus partes sería equivalente al todo de la comunidad. En nuestro caso, la democracia local y participativa mediante la cual se busca dar satisfacción a las necesidades o solución a los problemas de los distintos vecinos o grupos de vecinos, produciendo un consenso como acuerdo negociado entre partes visibles y contadas, sería para Rancière lo contrario de la política y de la democracia. El autor lo llamaría más bien, *posdemocracia*: “...es la práctica gubernamental y la legitimación conceptual de una democracia *posterior* al *demos*, de una democracia que liquidó la apariencia, la cuenta errónea y el litigio del pueblo, reductible por lo tanto al mero juego de los dispositivos estatales y las armonizaciones de energías e intereses sociales (...) Es el régimen en que se presupone que las partes ya están dadas, su comunidad constituida, y la cuenta de su palabra es idéntica a su ejecución lingüística (...) [Es, también] la presuposición de un mundo donde todo se ve, donde las partes se cuentan enteramente y donde todo puede arreglarse por la vía de la objetivación de los problemas” (Rancière, 1996: 129-130). Todas las partes están contadas en la posdemocracia, es decir, todas las voces particulares de los sectores particulares de la comunidad son *tenidas en cuenta*. El discurso del oficialismo moronense pareciera asumirlo así: “Los moronenses acabamos de asistir a un hecho inédito (...) el 15 de junio último vio la luz un nuevo

---

<sup>29</sup> Como el de Robert Dahl y sus variados seguidores.

<sup>30</sup> Creemos que, sin violentar demasiado el planteo del autor, podemos entender a “las partes de las partes” de la comunidad como las opiniones, los problemas, las necesidades, etc., de cada sector, categoría o grupo social.

mecanismo de participación ciudadana (...) vecinos, empresarios, dirigentes y gobernantes decidimos en conjunto...”<sup>31</sup> O bien: “...nuestro proyecto de asfaltos comunitarios. Con esta iniciativa, los propios vecinos decidirán adónde se hacen las obras (...) se encuadra en nuestra línea de impulso a un mayor protagonismo social en la resolución de los problemas de Morón (...) gobernantes y vecinos nos vamos a acostumar a trabajar en conjunto...”<sup>32</sup> He aquí a las partes, cada una con la opinión que corresponde a su parte, o con su parte de la opinión, buscando un consenso orientado a “resolver problemas”<sup>33</sup>. En la *posdemocracia*, o la contradictoriamente llamada “democracia consensual”, dice Rancière, “...todo litigio se convierte en el nombre de un problema. Y todo problema puede reducirse a la mera falta –al mero retardo- de los medios de su solución” (1996: 135). La acción estatal tiene que dedicarse, entonces, a conocer los problemas, así como los saberes comprometidos y las partes del cuerpo social implicadas en su solución, lo que conduce a identificar a los interlocutores de la posdemocracia con las partes involucradas en el tratamiento de dichos problemas.

En el algún sentido, estas prácticas del tener en cuenta a todas las partes con sus respectivos problemas re-legitima el orden dado, el “orden social” o el “orden policial”, en palabras de Rancière.<sup>34</sup> Sin duda, este carácter consensual y re-legitimante va de la mano con otros rasgos de la participación aquí tratada: se convoca desde el gobierno, se controla y se encauza desde el gobierno.<sup>35</sup> Las propias nociones de “mecanismos”, “canales”, “herramientas” o “instituciones” de participación nos hablan de procesos objetivados, inscriptos en la lógica de la objetivación de los problemas, que implica a su vez la objetivación de los actores portadores de esos problemas. Lo que queremos subrayar es la presencia de este imperativo del poder –para nada evidente en sí mismo- de dar permanentemente la palabra a cada una de las partes de la comunidad. Éste es el modo en que se re-legitima la posdemocracia de Rancière.

---

<sup>31</sup> Boletín Municipal, Junio de 2000.

<sup>32</sup> Boletín Municipal, Agosto de 2000.

<sup>33</sup> Podemos remitirnos a la nota 7 de este trabajo para ver la enunciación de los dos primeros objetivos del Programa de Descentralización Municipal: “1. Mejorar la eficacia en la prestación de los servicios municipales; 2. Fortalecer una gestión democrática y participativa”, lo cual es atribuir a la proximidad, a la cercanía, la articulación de dos efectos: eficiencia/eficacia como capacidad de “resolver problemas” y mayor participación como mayores oportunidades de “reclamar soluciones a los problemas”.

<sup>34</sup> Incluso desde una perspectiva muy alejada de la de Rancière, autores como Alford y Friedland han puesto de relieve el mismo punto: “Las instituciones democráticas crean canales de participación política, y sin embargo limitan sus objetivos y controlan sus efectos. Si la población acepta las normas de la participación auténtica pero limitada, queda estabilizado todo el orden social (...) El proceso mismo de la participación democrática, con independencia del contenido de la cuestión que esté en juego, puede convertirse en un fin en sí.” (Alford y Friedland, 1991: 370).

<sup>35</sup> En el caso del Presupuesto Participativo, la instancia de participación por excelencia, ya mencionamos cómo el municipio controla todo el proceso a través de los promotores comunitarios y secretarios de UGC.

### **El *homo democraticus***

Otra lectura del fenómeno de la democracia de proximidad que nos ocupa –no incompatible con lo anterior- es la que lo contextualiza dentro de la contemporánea crisis de representación política. Lo cierto es que los enfoques dominantes sobre la Democracia de Proximidad entrañan una crítica de la representación política en su sentido instituyente, o sea, en su calidad de productora de la unidad misma de aquello que se representa. Lo que se pone en cuestión es la distancia y la diferencia entre representantes y representados que sería inherente a la representación. Dominique Schnapper lo ha conceptualizado con mucha precisión: “En respuesta a la aspiración del individuo democrático a no ser representado más que por sí mismo asistimos a reivindicaciones diversas para que se instaure una democracia a la que se llama participativa. Este término (...) implica la idea del ejercicio directo de la ciudadanía y la crítica de la representación. Es también eso lo que traduce el valor (...) de la ‘proximidad’, opuesta a la abstracción y al carácter imaginario o tiránico de lo nacional republicano.” (Schnapper, 2004: 178). La trascendencia contenida en el vínculo representativo y la distancia entre representantes y representados son cuestionadas por los ciudadanos.<sup>36</sup> Dicha distancia, inseparable de una representación que se supone constitutiva de la unidad de lo representado, provoca hoy en día una gran indignación, indignación que queda cristalizada en el rechazo a la mera existencia de una “clase política”.<sup>37</sup> Actualmente, los representados no aceptan ser tales salvo que se produzca con los representantes un parecido identificatorio: en mi lugar, diría el *homo democraticus*, sólo cabe que esté yo mismo, o aquel que se parezca lo más posible a mí. La “proximidad” se halla, entonces, entre los valores máspreciados de este *homo democraticus*.

¿Pero a qué nos referimos con “proximidad” en estas páginas? En primer lugar, cabe aclarar que elegimos el término “proximidad” para adjetivar la democracia en vez de otros más usuales en la literatura y el discurso político, como “local” o “participativa”. Ahora bien, la denominación “Democracia de Proximidad”, empleada en ocasiones por el propio Sabbatella, tiene la ventaja de conjugar las dos últimas adjetivaciones. Lo que aquí queremos llamar “Democracia de Proximidad” es una democracia *a la vez* local y participativa. El planteo de Schnapper desarrollado más arriba así como esta aclaración de nuestro empleo de “proximidad” nos abren el camino para encontrar en la proximidad dos dimensiones diferenciadas. Por un lado, la proximidad a la que se alude en el discurso dominante es,

---

<sup>36</sup> El individuo democrático no tolera las diferencias, “...la distinción entre el representante y el representado instituida por la elección se le aparece como contradictoria con la igualdad.” (Schnapper, 2004. 170).

<sup>37</sup> En nuestro país contamos con un ejemplo paradigmático de este rechazo en el “Que se vayan todos” de diciembre de 2001.

claramente, la **cercanía geográfica**. Aquí lo importante de la democracia es que sea local: el local es un ámbito reducido que permite el contacto cotidiano entre los vecinos y entre éstos y sus representantes. Pero la segunda de las dimensiones de la proximidad es la **cercanía simbólica**, la que explica de qué sirve que este contacto cotidiano tenga lugar. Aquí lo importante de la democracia es que sea participativa. Con cercanía simbólica aludimos al achicamiento de la distancia inherente al vínculo representativo<sup>38</sup>. En este sentido, más allá de la escala del proceso político de que se trate, mientras los representados se hagan presentes ellos mismos en múltiples instancias –es decir, mientras proliferen canales para la participación- podemos considerar a la proximidad como cercanía simbólica. Lo cierto es que el ámbito político local es el más propicio para que esto ocurra, aunque nada impida separar analíticamente las dimensiones geográfica y simbólica de la proximidad. Así lo enuncia la ya citada *Guía de Capacitación...*: “Como en el espacio municipal la vida política es más cercana entre sus pobladores, éste se transforma en un ámbito privilegiado para la participación ciudadana.”<sup>39</sup> La cercanía geográfica aumenta las chances de la participación. Pero, a la vez, la participación produce la cercanía simbólica: “...la democracia representativa se debe transformar poco a poco en democracia de proximidad, a través de la creación de instituciones de democracia semidirecta”<sup>40</sup>

En efecto, como dijimos al principio, la democracia representativa no alcanza, ella misma pierde su validez y legitimidad si no se complementa con la presencia in-mediata de los representados en los ámbitos más propicios para ello. Toda la respuesta queda encerrada en las palabras mágicas “Democracia de Proximidad”.

Una consecuencia derivada del rechazo contemporáneo a la representación política, señala Schnapper (2004), es la multiplicación de identidades y de reclamos por sobre la construcción de lo común: es a título de la identidad privada que se pretende contar en el espacio público. Esta derivación posible hacia el particularismo aparece con facilidad en toda la serie de mecanismos participativos descriptos. Como ya insinuamos, en institutos como la Banca Abierta y el Presupuesto Participativo, puede darse lugar al planteo permanente de los problemas particulares de las partes particulares, para decirlo en conexión con nuestra reflexión anterior. Afirma Schnapper: “...la representación deja de ser el instrumento de la

---

<sup>38</sup> Cristalizado, por ejemplo, en la puesta en escena de la Banca Abierta, en la que los vecinos se sientan en el lugar de los representantes a discutir con ellos. Es la puesta en escena de la anulación de la distancia y la diferencia.

<sup>39</sup> *Guía de capacitación para Delegados y Delegadas. Presupuesto Participativo. Municipio de Morón*, página 7.

<sup>40</sup> *Ibid.*, página 6. En la misma dirección: “La democracia representativa se transforma en Democracia de proximidad a través de la creación de nuevos institutos de participación comunitaria” (Informe Power Point del Municipio, en la XII Cumbre de la Red de Mercociudades).

trascendencia para transformarse en el medio de expresión de las necesidades y las identidades de los ciudadanos” (2004; 170).

### **La desconfianza**

Acabamos de ver cómo los mecanismos de la Democracia de Proximidad sirven a la lógica de la objetivación de los problemas y suponen una puesta en cuestión de los vínculos representativos instituyentes: son las partes que existen en lo social las que portan unos problemas que conocen por sí mismas mejor que nadie y que los representantes tienen que asumir con la menor mediación posible. Pero en paralelo a esta idea de que los representantes tienen que reflejar con fidelidad los intereses de sus representados, está la contrapartida del control. El control por parte de los representados se hace necesario tanto más cuanto se toma por evidente que los políticos están para resolver los problemas de la gente –problemas igualmente evidentes- y al mismo tiempo se desconfía de los políticos. Hay que controlar a los representantes para asegurarse de que resuelvan los problemas de los representados tal y como éstos los plantean. La Democracia de Proximidad, notamos más arriba, también resulta un ámbito propicio para el control. La cercanía geográfica y la participación misma pueden concebirse como medios del control de los representantes.

Quien ha desarrollado la noción de la “desconfianza” democrática es Pierre Rosanvallon (2006). El autor sostiene que la democracia se ha caracterizado desde sus orígenes por una “organización de la desconfianza” paralela a la democracia electoral-representativa; a las instituciones de la segunda, siempre se han opuesto y superpuesto toda una serie de prácticas y mecanismos tendientes a contrarrestar el hecho mismo de la representación y la distancia; la sociedad siempre ha reaccionado a los disfuncionamientos de los regímenes representativos, manifestando la desconfianza frente al proyecto democrático nunca cumplido plenamente. Pero en nuestra época se ha exacerbado la desconfianza por múltiples factores: el advenimiento de una era del “riesgo” más que del “progreso” en el área científico-tecnológica, la declinación de la posibilidad de predecir en el ámbito económico y la disminución misma de la confianza interpersonal, de orden sociológico, en una sociedad crecientemente ilegible para los hombres. Los poderes de vigilancia, los poderes de veto y los poderes de juicio –“poderes contra-democráticos”- de los que Rosanvallon reconstruye la historia, tienen, pues, en la actual “sociedad de la desconfianza” manifestaciones más intensas.<sup>41</sup> Si bien Rosanvallon no se dedica en particular a nuestro tema, reconoce que el

---

<sup>41</sup>Contrariamente a la despolitización sugerida por la mayoría de los enfoques académicos contemporáneos, contrariamente a la figura de un ciudadano apático recluido en su esfera privada, Rosanvallon nos lleva a

desarrollo de las formas de implicación de los ciudadanos en las decisiones que los conciernen se halla en el marco de uno de los mayores rasgos de la evolución reciente de los regímenes democráticos. El propio término de “democracia participativa” que se utiliza desde los años ochenta para calificar estas innovaciones, nota el autor, recubre experiencias y prácticas de alcances muy diferentes, desde el famoso “Presupuesto Participativo” de la ciudad de Porto Alegre hasta prácticas mucho más modestas de reuniones de barrio. En primer lugar, para Rosanvallon, la democracia participativa corresponde a una demanda social. Los ciudadanos aceptan cada vez menos contentarse con votar a quienes los representan; pretenden, en cambio, que sus opiniones y sus intereses sean más continuamente tenidos en cuenta. A la vez, desde el punto de vista de las autoridades políticas, la consolidación de su legitimidad implica de ahora en más que también ellas pongan en acción formas de intercambio y de consulta. Por otra parte, la participación se ha vuelto indispensable para gestionar los problemas y las poblaciones de manera eficaz, respondiendo a las crecientes exigencias de una gobernabilidad moderna. Dicha participación tiene, pues, una dimensión funcional, siendo aplicada sobre todo a cuestiones de alcance local. Esta evolución, por lo demás, está en sintonía con lo que para Rosanvallon puede llamarse un “descenso a lo local”. El local se mostraría, pues, como un ámbito especialmente adecuado para aquello que Rosanvallon llama “poderes de vigilancia” y que incluyen a la **vigilancia** misma, a la **denuncia** y a la **evaluación**.

Tenemos, por ejemplo, en Morón, el discurso de la transparencia, inscripto en una pretensión de visibilidad total. El municipio convoca a la **vigilancia** permanente de los vecinos mediante toda la serie de prácticas “transparentes” que hemos mencionado, como las Declaraciones Juradas Patrimoniales, el Boletín Cuentas Claras que se reparte impreso y se cuelga en el sitio web oficial, y todos los puntos incluidos en el *Acuerdo Discrecionalidad Cero*. La más indiscutible de estas instancias, la Oficina Anti-Corrupción, combina, por su parte la **vigilancia** y la **denuncia**. Por lo demás, la inquietud permanente por la corrupción forma parte de la indignación general frente a la existencia de una “clase política”. En palabras de Schnapper: “La reivindicación constante de la ‘transparencia’ es otra expresión del rechazo de la distancia, instaurada por la elección, entre los votantes y los políticos” (2004: 175).

La figura del Defensor del Pueblo aparece también en el marco de la desconfianza, encarnando la **vigilancia** y la **denuncia** del poder en nombre de los vecinos. Pero incluso en

---

reflexionar sobre las múltiples formas en que se expresa hoy esta desconfianza activa, exigente de una mayor implicación e intervención en los asuntos públicos.

el Presupuesto Participativo que hemos descrito aparecen estos rasgos. La cuarta etapa del proceso, por ejemplo, es la dedicada a las *Comisiones de Seguimiento*, en las que los vecinos controlan y evalúan la ejecución de los montos presupuestados participativamente para la implementación de los proyectos elegidos. De esta manera, la **participación** implica la **vigilancia** –el control de los representantes que se ligan al compromiso de resolver determinados problemas- y, a la vez, asumir una **vigilancia** activa es uno de los modos y de los sentidos de la **participación**.

Lo que resulta muy interesante para esta clave de lectura es el rol que desempeñan las ONGs, también destacado por Pierre Rosanvallon. Las ONGs, con todas sus “recomendaciones” de “buenas prácticas” parecen imprimir su visión del presente en muchas áreas del Estado, que, por su parte, terminan por apropiarse de los requerimientos de **vigilancia**, **denuncia** y **evaluación**. Esto lo vimos en Morón especialmente en el vínculo del municipio con Poder Ciudadano, que desde el año 2000 ha oficiado de “observador”, “monitor”, o, sencillamente, “evaluador” de las políticas llevadas adelante por el primero. La **evaluación** de las ONGs auditoras produce informes cuyo impacto es, como dijimos, la sanción pública. Lo llamativo es la relevancia que tienen para los gobiernos las evaluaciones favorables o desfavorables de este tipo de instituciones. Afirmamos también que las propias agencias estatales incorporan la lógica de la evaluación y el monitoreo; ejemplo de ello es el *Programa Auditoría Ciudadana* de Nación al que ya nos hemos referido. Ya lo dijimos también: nuestro municipio ha salido muy bien parado de las distintas instancias de evaluación.<sup>42</sup>

### Unas palabras más

Nos encontramos hoy en día en un “contexto participacionista”, como lo ha llamado Cécile Blatrix (2002), esto es: un contexto caracterizado por la valorización de la idea de participación de los ciudadanos comunes y por la multiplicación de los caminos participativos, los procedimientos y las prácticas destinadas a asociar a los ciudadanos a la decisión pública. La puesta en escena de estos ciudadanos comunes, a los que por otra parte se les reconoce un derecho de control sobre la acción de los gobernantes, busca completar el funcionamiento representativo de la democracia con una lógica más participativa. Estamos de acuerdo con la autora en que la legitimidad obtenida para los proyectos de gobierno a través

---

<sup>42</sup>Ver, por ejemplo, *Auditoría Ciudadana: calidad de las prácticas democráticas en Municipios. Resultados de la investigación en Morón* (julio 2004/ julio 2005)- Programa Auditoría Ciudadana (Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia- Jefatura de Gabinete de Ministros- Gobierno Nacional.

de la apertura de canales participativos depende más de la posibilidad teórica de participar que de su uso efectivo (Blatrix, 2002). Cualquier acción de gobierno que ha sido sometida a las instancias participativas y de control ciudadano, sale fortalecida con una legitimidad que sólo una nueva consulta pública podría poner en cuestión<sup>43</sup>. Todo ocurre como si la existencia de una posibilidad de expresarse contara más que el contenido mismo de lo que se expresa.

Siguiendo también a Rosanvallon, podemos decir que se trata aquí de una demanda social: son los ciudadanos los que exigen gobernantes que rindan cuentas, que resuelvan sus problemas, que oigan sus reclamos, que se dejen evaluar y controlar; son ellos quienes sienten exacerbado su civismo cuando tienen la oportunidad de denunciar las malas prácticas de los políticos. Pero, y sobre todo, se trata de la demanda del poder. Es, entonces, un poder que pide participación “desde arriba” a sus gobernados, que les pide que lo vigilen, lo denuncien, lo evalúen, y piden también a las ONGs que hagan su parte como “observadores externos”. ¿Y por qué? Porque su legitimidad está dada por la incansable superación de estas pruebas. Las gestiones “modelo” son las que tienen muy en cuenta lo anterior, las que eligen exponerse a los costos de la participación y a los riesgos de la vigilancia porque la contra-cara de la sanción pública es el premio de una suerte de “sello de calidad” y la elevación al rango de “ejemplo a seguir”.

Dentro de este “contexto participacionista” nos hemos referido a un caso particular pero excepcional y revelador, el que combina la democracia participativa con la democracia local, y al que le hemos dado el nombre de “Democracia de Proximidad”. Si se trata de crear mecanismos que den voz activa a los representados para complementar el funcionamiento representativo de la democracia, el ámbito local es el espacio privilegiado, el espacio de una cercanía tan geográfica como simbólica, capaz de instrumentar la expresión de los problemas objetivados de los vecinos y el control continuo de las soluciones encaminadas por los buenos representantes.

Si ésta es una lectura del presente que predomina en el discurso de los académicos y de las propias ONGs, es también una bandera de los protagonistas de la escena política, como hemos observado en el Municipio de Morón. Queda siempre no explicitado un punto de básico de coincidencia entre todos respecto de la forma de comprender a la democracia misma. Por un lado, enfatizando el carácter horizontal de la democracia, se revela un rechazo a la

---

<sup>43</sup> La autora lo plantea con una imagen circular: el recurso a procedimientos de “democracia participativa” puede servir para repetir o poner en tela de juicio los resultados de otro procedimiento de “democracia participativa”; la “democracia participativa” tiende así a alimentarse de sí misma, en la medida en que lo que una consulta pública ha hecho, sólo otra consulta pública parece poder deshacerlo, y en la medida en que estos procedimientos dan lugar a demandas de cada vez mayor participación (Blatrix, 2002).

representación y se entiende a la democracia como más auténtica a medida que permite una mayor presencia in-mediata de los representados. Por otro lado, el institucionalismo de estas visiones da cuenta de una perspectiva procedimental de la democracia que la define como un conjunto de reglas y prácticas y es deficiente, por lo tanto, a la hora de pensar el conflicto, así como la unidad de la comunidad política. Se pasa por el alto el problema de la constitución de identidades políticas: se comprende a lo social como una totalidad cerrada y conformada por partes objetivas, con necesidades objetivas, opiniones objetivas y problemas objetivos a resolver. Como todas estas partes preexisten al proceso político, la representación pierde su razón de ser, porque sólo hace falta que los problemas se transfieran sin mediaciones a la agenda de gobierno.

La experiencia de Morón nos ha servido como uno entre los inacabables ejemplos que podríamos encontrar para ver en marcha las lógicas de la objetivación de los problemas, del homo democraticus amante de la proximidad y de la desconfianza asumida por los vecinos a pedido de sus propios representantes.

Todo lo que hemos querido hacer aquí es tratar de interpretar el fenómeno de la Democracia de Proximidad, pero de ninguna manera negarnos a sus potencialidades. No hemos querido impugnar al fenómeno en sí, afirmando su inutilidad o su mentira, sino sólo mostrar cómo lo ven la mayor parte de nuestros contemporáneos y bajo qué supuestos lo recomiendan y lo impulsan las heterogéneas voces que muy a menudo oímos en su favor.

### **Bibliografía y fuentes consultadas**

- Alford, R. y Friedland, R (1991): *Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y democracia*, Buenos Aires, Manantial.
- Annunziata, Rocío (2005): “Del ciudadano al vecino: acción y representación en la política local”, mimeo.
- Annunziata, Rocío (2006): “Ni oficialista ni opositor: más acá de la nacionalización de la campaña. La significación del caso moronense”, en Cheresky, Isidoro (comp.): *La política después de los partidos*, Prometeo, Buenos Aires, 2006.
- Astarita, Martín; Secchi, Pablo; Alonzo, Laura (2006): *Gobierno local, transparencia y participación ciudadana: seguimiento del cumplimiento de los acuerdos de discrecionalidad cero en los municipios de Córdoba, Morón y Rosario*, Fundación Poder Ciudadano, Buenos Aires.
- *Auditoría Ciudadana: calidad de las prácticas democráticas en Municipios. Resultados de la investigación en Morón* (julio 2004/ julio 2005)- Programa Auditoría Ciudadana (Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia- Jefatura de Gabinete de Ministros- Gobierno Nacional.
- Beck, Ulrich (1998): *¿Qué es la Globalización?*, Paidós, Barcelona.
- BID (1997) *Libro de Consulta sobre Participación*. Washington D.C.

- Blatrix, Cécile (2002): “Devoir Débattre. Les effets de l’institutionnalisation de la participation sur les formes de l’action collective”, en Revue *Politix*, vol. 15, n° 57, 2002.
- Castells, Manuel y Borja Jordi (1997): *Local y Global*, Taurus, Madrid.
- Cheresky, Isidoro (2006): “La ciudadanía y la democracia inmediata”, en Cheresky, Isidoro (comp): *Ciudadanía, Sociedad Civil y Participación Política*, Miño y Dávila editores, Buenos Aires.
- Chiaromonte, José Carlos (1997): *Ciudades, provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*, Buenos Aires, Ariel.
- Frederic, Sabina (2004): *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y Política en el Gran Buenos Aires*, Prometeo, Buenos Aires.
- Held, David (1997): *La democracia y el orden global*, Paidós, Barcelona.
- Manin, Bernard (1998): *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza.
- March, Carlos (2003): “La transparencia empieza por casa”, en Revista *Dêmos*, año 1, n° 3, noviembre de 2003.
- Martínez, Natalia Gimena (2005): *La conformación de la agenda de gobierno: el caso de la gestión de Martín Sabbatella en el Municipio de Morón*, tesis de Maestría, Universidad Nacional de General San Martín, Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo.
- Moreno del Campo, Hilario (2004): “La confianza en los representantes como soporte de la representación: el caso de Martín Sabbatella”, en Revista *SAAP*, n° 1, vol. 2, Buenos Aires, diciembre de 2005.
- Nun, José (2000): *Democracia, ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Buenos Aires, FCE.
- Objetivos del Milenio*- Informe Diagnóstico- Programa Piloto en Municipios Argentinos- PNUD- Secretaría de Derechos Humanos- Asociación Abuelas de Plaza de Mayo- marzo de 2006.
- Programa de Descentralización Municipal de Morón.
- Rancière, Jacques (2005): “Once Tesis sobre la Política”, en *Cuadernos Filosóficos* N° II, Universidad de Rosario.
- Rancière, Jacques (1995): “Democracia y Post-democracia”, en *Ideas y Valores*, n° 98-99, diciembre de 1995.
- Rancière, Jacques (2001): “La democracia es fundamentalmente la igualdad”, (entrevista) en Quiroga, H., Villavicencio, S. y Vermeren, P. (comps), *Filosofías de la ciudadanía. Sujeto político y Democracia*. Homo Sapiens, Rosario.
- Rancière, Jacques (1996): *El desacuerdo. Política y Filosofía*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.
- Rosanvallon, Pierre (2006): *La contre-démocratie. La politique à l’âge de la défiance*, Éditions du Seuil, París, septiembre 2006.
- Sabbatella, Martín (2003): “La reconstrucción del espacio progresista”, en Revista *Dêmos*, año 1, n° 3, noviembre de 2003.
- Schnapper, D. 2004 *La democracia Providencial*, Rosario, Homo Sapiens, 2004.
- Sitio Web del Honorable Concejo Deliberante de Morón: [www.hcdmoron.gov.ar](http://www.hcdmoron.gov.ar)
- Sitio Web del Municipio de Morón: [www.moron.gov.ar](http://www.moron.gov.ar)
- Torrillate, Fernando (2003): “El triunfo de la esperanza”, en Revista *Dêmos*, año 1, n° 3, noviembre de 2003.
- Villavicencio, Susana (2002): “Neoliberalismo y Política: las paradojas de la “nueva ciudadanía””, en *Revista Internacional de Filosofía Política*, n°16, Madrid.

