

La dinámica sociopolítica y territorial en la implementación de intervenciones públicas en el ámbito local. Algunas consideraciones sobre tres distritos de la Región Metropolitana de Buenos Aires

The socio-political and territorial dynamics in the implementation of public interventions in the local area. Some consideration on three districts in the Metropolitan Region of Buenos Aires

A dinâmica sociopolítica e territorial na implementação de intervenções públicas no âmbito local. Algumas considerações sobre três distritos da Região Metropolitana de Buenos Aires

Rodrigo Carmona*

Recibido: 04 de octubre de 2011
Aprobado: 03 de marzo de 2012

Para citar este artículo

Carmona, R. (2012), “La dinámica sociopolítica y territorial en la implementación de intervenciones públicas en el ámbito local. Algunas consideraciones sobre tres distritos de la Región Metropolitana de Buenos Aires”, en Territorios 26, pp. 107-128.

* Investigador-docente adjunto del área Estado, Gobierno y Administración Pública. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento y del CONICET. Correo electrónico: rcarmona@ungs.edu.ar.

Palabras clave

dinámica sociopolítica, territorio, nuevas intervenciones públicas locales.

Keywords

socio-political dynamic, territory, new local public interventions.

Palavras chave

dinâmica sociopolítica, território, novas intervenções públicas locais.

RESUMEN

El objetivo central de este trabajo es examinar la dinámica sociopolítica y territorial en la implementación de nuevas intervenciones públicas en el ámbito local. Para ello, se consideran distintas iniciativas locales en materia de participación ciudadana y descentralización, desarrolladas en tres distritos de la Región Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Morón y San Miguel). Se busca dar cuenta así de las particularidades territoriales e institucionales que marcan diferencias en los procesos de construcción y reproducción del orden político local, en cada caso, y en las dinámicas y resultados de estas intervenciones públicas desarrolladas en los últimos años.

ABSTRACT

This paper aims to examine the socio-political and territorial dynamics in the implementation of new interventions at the local field. In terms of citizen participation and decentralization, various local initiatives are considered in three districts in the metropolitan Region of Buenos Aires (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Moron and San Miguel). It thus seeks to explain the specific territorial and institutional differences into the processes of construction and reproduction of local political order in each case and into the dynamics and outcomes of these public interventions developed in recent years.

RESUMO

O objetivo central deste trabalho é examinar a dinâmica sociopolítica e territorial na implementação de novas intervenções públicas no âmbito local. Para isto, consideram-se distintas iniciativas locais em matéria de participação cidadã e descentralização, desenvolvidas em três distritos da Região Metropolitana de Buenos Aires (Cidade Autônoma de Buenos Aires, Morón e San Miguel). Busca-se dar conta assim das particularidades territoriais e institucionais que marcam diferenças nos processos de construção e reprodução da ordem política local, em cada caso, e nas dinâmicas e resultados destas intervenções públicas desenvolvidas nos últimos anos.

1. Introducción

En los últimos años, la esfera local argentina ha tenido que enfrentar diversos desafíos. Los fuertes cambios de matriz neoliberal llevados a cabo durante la década pasada al buscar reducir la intervención estatal sobre la sociedad, llevaron a que los espacios locales debieran hacer frente “de hecho” a cuestiones que hasta ese momento habían sido solucionadas por la provincia o la nación. Esto generó una agenda local más amplia y variada, que tensionó la estructura institucional y el aparato de gestión sobre los cuales se procesaban tradicionalmente las demandas. En este orden, el examen de los procesos de constitución y reproducción de las relaciones políticas en el territorio, y sus implicancias tanto en el plano institucional y de la gestión como sobre las formas de articulación Estado-sociedad en entornos locales se destacan como aspectos de suma relevancia para una comprensión más completa de la viabilidad y el impacto que asumen las políticas públicas en la actualidad.

En estos términos, el trabajo busca examinar la dinámica sociopolítica y la implementación territorial de nuevas iniciativas locales en materia de participación ciudadana y descentralización, según el caso. El universo de análisis está constituido por tres distritos de la Región Metropolitana de Buenos Aires, que van desde la ciudad central hasta sus cordones circundantes: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Morón y San Miguel. La selección responde

a varios criterios. Fundamentalmente, dichos distritos presentan particularidades territoriales e institucionales que marcan diferencias en los procesos de construcción y reproducción del orden político local en cada uno, y en las dinámicas y resultados de estas intervenciones públicas desarrolladas en los últimos años.

El artículo se organiza del siguiente modo. En primer lugar, se desarrollan algunas consideraciones conceptuales sobre las relaciones políticas en el territorio y las nuevas formas de intervención pública en clave de descentralización y participación ciudadana. En segundo lugar, el análisis se concentra en la dinámica político-institucional y las características que asume la implementación de nuevas iniciativas locales en distritos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. En tercer y último lugar, se realizan unas consideraciones finales sobre las temáticas planteadas.

2. Algunas consideraciones teórico-conceptuales

2.1 Relaciones políticas en el territorio y nuevas intervenciones en clave de descentralización y participación ciudadana

En las últimas décadas, los cambios producidos en materia económica y política han planteado nuevos desafíos para los territorios y los niveles sub-nacionales de gobierno. Las fuertes transformaciones vinculadas a la globalización económica y

¹ Ver, entre otros, Borja y Castells (1997) y Blanco y Gomà (2003).

² Sobre el tema, ver: Coraggio (1997), Finot (2001), Assies (2001) y Montecinos (2005).

el rol del estado-nación, la fragmentación social, el desarrollo de nuevas demandas ciudadanas y los cambios en las formas y contenidos de las políticas realzan la importancia de la escala local y plantean nuevos desafíos a los gobiernos. Por otro lado, suponen una repolitización de los espacios locales y el desarrollo de nuevas agendas, roles estratégicos y espacios de resolución de asuntos comunes en las ciudades¹.

En este marco, los procesos de descentralización e institucionalización de la participación ciudadana aparecen como tendencias en expansión. Desde una perspectiva general, la descentralización se plantea como una dinámica amplia que involucra elementos de índole administrativa, financiera, social y político-institucional. En su examen, pueden encontrarse distintos enfoques y niveles de análisis. En primer término, la literatura es extensa, en lo que refiere a sus diversas orientaciones, que abarcan desde la problemática fiscal y gerencial hasta las miradas más de tipo sectorial, institucional y sociopolítica. Por otro lado, varía fuertemente en relación con los postulados que la promuevan, sean estos más de corte neoliberal o de ampliación democrática.²

Es importante recalcar también distintos niveles desde los cuales la descentralización obtiene características determinadas. Como sugiere Borja (1987), la *desconcentración* remite a una transferencia de decisiones y acciones de carácter administrativo sin autonomía efectiva; la *delegación* destaca la transferencia de ciertas funciones y competencias autorizadas en

un marco legal y temporal, y la *devolución* destaca el otorgamiento de poderes plenos en relación con recursos y capacidad decisoria. En esta línea, Badía (2004) subraya dos niveles para considerar procesos de descentralización política: un nivel *macro*, que apunta a la transferencia de poder de decisión desde gobiernos nacionales a subnacionales, y un nivel *micro*, relacionado con la descentralización en la esfera de la ciudad. Más puntualmente, la descentralización pensada en ciudades importantes se presenta como un proceso asociado con la transferencia o devolución de poder político (*descentralización política*), pero también con el traslado de responsabilidades, dependencias y funciones de administración desde el aparato central a los diferentes barrios de la ciudad (*desconcentración administrativa* o *descentralización funcional*).

La descentralización política, pensada en el marco de las ciudades, implica la transferencia de potestades específicas de gobierno de una unidad superior a órganos locales con capacidad de decisión autónoma, tanto a nivel de recursos como respecto a la posibilidad de elegir autoridades. La desconcentración administrativa, por otra parte, supone el traspaso de responsabilidades y funciones en el ámbito administrativo, aunque no implica una autonomía plena en lo que refiere a la toma de decisiones. Este proceso establece unidades de gestión más pequeñas en la ciudad, con el objetivo de mejorar la organización interna del aparato gubernamental local y hacer más accesible los servicios a los vecinos.

La descentralización en la esfera urbana puede contribuir así a un mejor funcionamiento gubernamental y a brindar mejores resultados en cuanto a políticas. En tanto transformación de tipo institucional, plantea un diseño de estado más accesible y teóricamente más eficaz, en términos de servicios y respuestas a las demandas de los diversos actores sociales. Al mismo tiempo, desde una perspectiva de democratización, su desarrollo puede contribuir a acercar las decisiones a escala territorial. El factor de “proximidad”, pensado en estos términos, colabora en el desarrollo de prácticas más amplias y en la participación de la ciudadanía en las decisiones de carácter público. Es importante señalar, no obstante, que el nexo entre descentralización y apertura democrática puede darse o no, según el caso y los principios orientadores. Del mismo modo, su desenvolvimiento debe contemplarse más integralmente respecto a mecanismos participativos y procesos de democratización que abarquen el conjunto de la ciudad.

La implementación de la descentralización en ciudades de medianas y grandes proporciones supone una dinámica en la que la dimensión política adquiere tanta importancia como la técnica, dado que las instancias institucionales (centralizadas/descentralizadas) y la sociedad civil deben adecuarse a las nuevas formas de funcionamiento. En este contexto, la descentralización en el ámbito urbano aparece como un desarrollo complejo donde se conjugan el desempeño de los actores implicados (gubernamentales y no gubernamentales)

y las tensiones que se producen frente a las condiciones establecidas.³

Por otra parte, los motivos que explican en los últimos tiempos la proliferación de experiencias participativas se relacionan, básicamente, con las restricciones que presentan las formas clásicas de participación previstas en los modelos de democracia representativa. Esta singularidad se hace evidente en la escasa capacidad para articular la legitimidad general, obtenida en los procesos electorales, con la legitimidad que se requiere cotidianamente, para dar cuenta de los diversos temas que surgen en el plano social. La manera de hacer frente a estas cuestiones implica tanto la mejora de los canales representativos tradicionales, a partir de la apertura a los ciudadanos de espacios de control, seguimiento y planeamiento, como la incorporación de mecanismos horizontales de participación activa de la ciudadanía en la identificación de problemas, discusión de políticas y construcción de consensos.

El carácter que la participación ciudadana adquiere respecto a la toma de decisiones públicas puede plantearse en términos de: *información* (los actores son informados de las acciones que se realizarán), *consulta* (los actores son consultados respecto a las acciones a desarrollarse y pueden aprobar o no lo proyectado) y *cogestión/codecisión* (los actores son parte en la elaboración de las acciones y la toma de decisiones). Finalmente, el origen del impulso hacia la participación constituye también un aspecto determinante, dado que es posible diferenciar entre dos tipos: *la acción*

³ Para más información sobre el tema, ver: Pírez (1994, 2000 y 2004) y Badía y Carmona (2005).

⁴ Ver Cumill Grau (1991).

⁵ Desde su surgimiento en Porto Alegre, en 1989, hasta la actualidad, según Cabannes (2005), es posible identificar tres fases en su desarrollo: 1) experimentaciones (1989-1997), 2) masificación brasileña (1997-2000) y 3) de expansión fuera de Brasil y diversificación (2000 en adelante).

⁶ Ver Sousa Santos (2002), Sánchez (2002) y Torres Ribeiro (2003).

⁷ La Región Metropolitana de Buenos Aires, que comienza en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se extiende a un conjunto de partidos de la Provincia de Buenos Aires, sobre la base de las principales cabeceras de las líneas del ferrocarril, constituye el principal aglomerado urbano del país, con cerca de 15 millones de habitantes, y es una de las áreas metropolitanas más importante a escala global (la segunda de América del Sur y una de las veinte mayores del mundo).

ciudadana, que comienza y es controlada por los propios actores sociales en relación con los objetivos y fines que ellos determinan, y la *implicación ciudadana*, cuyo inicio y control es desplegado por el Estado, con el fin de conseguir apoyo y mejorar las decisiones, programas o servicios.⁴

En esta última línea, una forma novedosa de gestión participativa, sobre la base de un patrón de ciudadanía activa y búsqueda de legitimación democrática, aparecería en la escena urbana latinoamericana con el Presupuesto Participativo (PP). Desde sus comienzos en Porto Alegre (Brasil) y su extensión a otros países,⁵ el PP puede definirse como un mecanismo de participación y deliberación ciudadana a través del cual se discute la utilización de una cantidad determinada de recursos públicos en la resolución de problemáticas urbanas prioritarias para los vecinos (servicios, equipamientos e infraestructuras). Este instrumento de política busca conectar la acción del Gobierno con las demandas ciudadanas a través de reuniones y asambleas periódicas, donde la población debate y se expide sobre las prioridades en la aplicación de los recursos locales; supone el despliegue de nuevas formas de cogestión pública y una combinación de democracia directa y semidirecta (por la elección de delegados) en la toma de decisiones.⁶

La implementación del Presupuesto Participativo como instrumento democratizador no responde a un modelo único e incuestionable. Este mecanismo destaca la importancia de su adaptación a las particularidades y tiempos de cada contexto. Ello

conlleva considerar la capacidad asociativa de la población, los problemas propios de la ciudad y la disposición de las autoridades de gobierno para llevar a cabo el proceso. Aspectos tales como la flexibilidad del modelo, su adecuación en el tiempo y la metodología utilizada se plantean también como cuestiones relevantes.

En estos términos, el Presupuesto Participativo se presenta como una herramienta valiosa para articular capacidades de los actores gubernamentales y no gubernamentales y para generar principios de ciudadanía, dentro de una corriente crítica y renovadora de los postulados de corte neoliberal imperantes durante la década de los noventa. Sin embargo, una estrategia sustentada en la participación debe considerar las dificultades y conflictos que están asociados con este tipo de procesos.

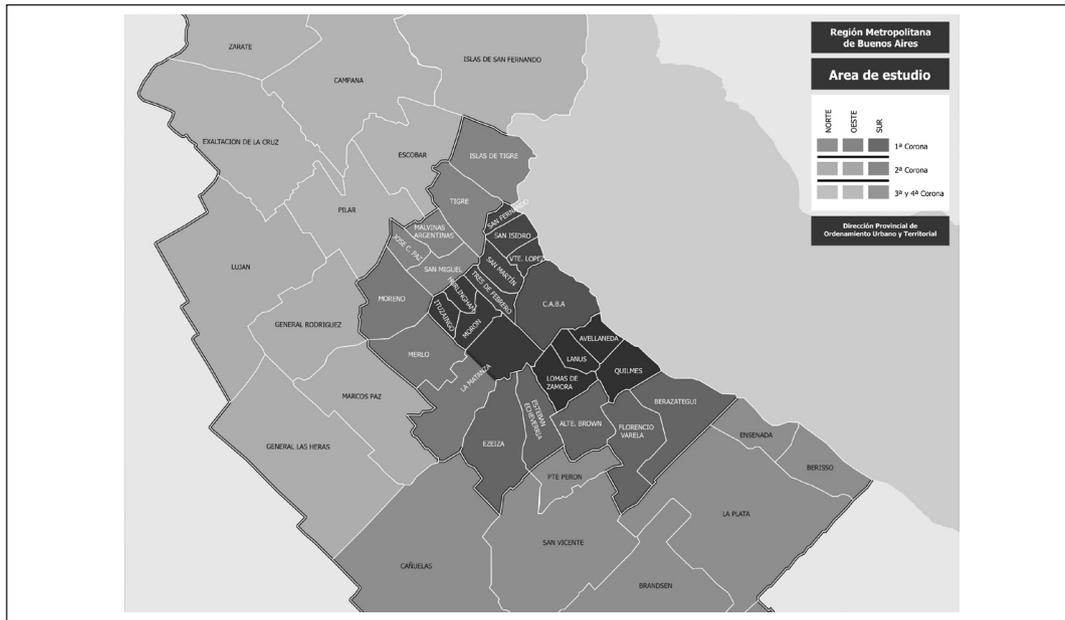
3. Análisis de la dinámica sociopolítica y la implementación de nuevas iniciativas locales en distritos de la Región Metropolitana de Buenos Aires

Tal como se señalaba en la introducción, el análisis de las problemáticas planteadas se trabaja sobre tres distritos de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA),⁷ que abarcan desde la ciudad central –Ciudad Autónoma de Buenos Aires– hasta algunos municipios –Morón y San Miguel– situados en las coronas que la rodean (figura 1). La relevancia de los casos seleccionados se centra en la posibilidad de dar

cuenta de distintas formas en las cuales se plasman las relaciones políticas en el territo-

rio y se desarrollan intervenciones públicas locales de nuevo tipo.

Figura 1. Región Metropolitana de Buenos Aires



Fuente: Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires, 2007.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, su autonomía política reciente y disponibilidad de recursos propios; la fuerte incidencia del plano nacional en su funcionamiento –al ser el eje político y social del país y tener influencia en la nación, en términos administrativos y de servicios–; las diversas crisis institucionales atravesadas, y los vaivenes del proceso de descentralización –con la concreción de las Comunas como instancias de decisión política– la hacen un caso interesante. Ello hace que la discusión sobre la política “local” al interior de la ciudad, el despliegue de políticas

con eje en la descentralización, y la participación ciudadana adquieran connotaciones distintas respecto a otros distritos.

Morón y San Miguel, por su parte, son municipios del Conurbano Bonaerense, ubicados en la 1.ª y 2.ª corona de la RMBA, que en el último tiempo han desarrollado con distinta intensidad y fortaleza institucional nuevas formas de intervención pública en el territorio. Este fenómeno se produce en un contexto político e institucional en el cual estos distritos desarrollan iniciativas propias y se articulan fuertemente, desde 2003 en adelante (a partir

⁸ En noviembre de 2005, el jefe de gobierno reelecto Aníbal Ibarra fue suspendido de sus funciones por la Legislatura y se le inició juicio político por su responsabilidad en la tragedia de la discoteca Cromañón, ocurrida en diciembre de 2004 (con casi 200 personas fallecidas), que culminó con su destitución en marzo de 2006 y la asunción posterior de Jorge Telerman.

del advenimiento del kirchnerismo), con el nivel central de gobierno –claramente concentrador de poder y recursos en materia social y obras públicas–, generando “cortocircuitos” con la provincia de la cual dependen (la Provincia de Buenos Aires). Morón se presenta así como un modelo de cambio gubernamental y de gestión que, *a priori*, cuestiona la lógica política y los arreglos institucionales tradicionalmente hegemónicos. Se trata entonces de ver si esta tendencia de cambio alcanza también a las prácticas de construcción política y a las políticas de descentralización y participación ciudadana.

San Miguel, por otro lado, con un modelo de gestión y de gobierno menos afianzado, y tradicionalmente poco propicio al desarrollo de prácticas democráticas, lleva a cabo, desde hace algunos años a escala territorial, el presupuesto participativo, como resultado de un proceso de movilización de organizaciones sociales y un escenario de crisis institucional y recambio dentro del peronismo local. Resulta importante observar, en este sentido, el alcance general del instrumento y su influencia en el entramado de relaciones políticas del territorio.

3.1 Particularidades político-institucionales en los distritos analizados

CABA

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), con casi tres millones de habitantes, y más de dos millones que la transi-

tan diariamente, en una superficie de 200 km², aparece como uno de los territorios más significativos y emblemáticos de Argentina, por ser el centro neurálgico de las principales actividades desarrolladas en el país. Del mismo modo, en lo funcional y espacial, se vincula con un área más extensa, que incluye los distintos cordones y distritos circundantes del Conurbano Bonaerense, que conforman, en conjunto –tal como se observa en la figura 1– la denominada Región Metropolitana de Buenos Aires.

En términos institucionales, la ciudad adquiere su autonomía con la reforma de la Constitución Nacional en 1994, y dos años después elige su primer gobierno. Luego de completarse el primer período electivo, la CABA fue gobernada desde 2000 hasta finales de 2006 por fuerzas de centroizquierda y soportó distintas crisis de tipo institucional. En primer lugar, la caída del modelo de convertibilidad cambiaria, a finales de 2001, que tendría a Buenos Aires como el principal epicentro de la protesta social y el cuestionamiento al sistema político-representativo. En segundo término, la destitución del jefe de gobierno en el año 2006,⁸ y su reemplazo por el vicejefe de gobierno, en un marco de fuerte fragmentación de las fuerzas partidarias al interior de la legislatura local. Hacia finales de 2007, administró la ciudad un gobierno de centroderecha –alianza Propuesta Republicana (PRO), encabezada por Mauricio Macri–, con un discurso centrado en la eficiencia de la gestión, la transparencia y el fortalecimiento

de las instituciones, pero desde un marcado sesgo *anti-política* y reactivo a estimular nuevas instancias de democratización de la ciudadanía. En 2011, Macri conseguiría la reelección en segunda vuelta, con más del 60 % de los votos.

Morón

El municipio de Morón, por su parte, se presenta como un distrito plenamente urbanizado, situado en el primer cordón del área metropolitana. Tiene una superficie aproximada de 56 km² y una población de alrededor de 320 mil habitantes. Desde mediados de los años noventa, aparece como un distrito nuevo, fruto de la división del viejo partido del mismo nombre, y posee niveles de NBI por hogares, bastante menores que los de los municipios aledaños (Hurlingham, Ituzaingó, Merlo, Tres de Febrero y La Matanza).

En un plano político e institucional, Morón se presenta en los últimos años como un ejemplo de cambio respecto a las formas tradicionales de actuación municipal del Conurbano Bonaerense. Su nueva delimitación territorial y el triunfo en 1999 del candidato a intendente por el Frente País Solidario (FREPASO), Martín Sabatella, en un escenario de fuerte desprestigio de su antecesor peronista, Juan Carlos Rousselot, abrió el camino a un nuevo tipo de gestión local, que tuvo como ejes centrales la transparencia, mayor eficiencia administrativa y un nuevo tipo de vínculo del gobierno con la ciudadanía.

En una primera etapa, se conformó en el municipio una oficina anticorrupción (la cual no tenía antecedentes en el conjunto de los municipios de la Provincia de Buenos Aires); se convocó a audiencias públicas para discutir los principales contratos de concesión de servicios, y se publicó una declaración patrimonial de bienes de los principales funcionarios del municipio.

En el 2003, el intendente fue reelecto con una fuerza vecinal propia –Partido Nuevo Morón–, apelando al “corte de boleta” (con el mensaje implícito del “corte” a la corrupción y las viejas prácticas políticas) y ganando las elecciones con más de la mitad de los votos. Nuevo Morón se consolidó como la fuerza predominante en el distrito y el intendente Sabatella sería reelecto de nuevo en el 2007, con una diferencia de casi 44 puntos sobre el candidato siguiente. Más adelante, este abandonó su cargo para disputar y obtener una banca como diputado en la Provincia de Buenos Aires en 2009, y en su reemplazo sería designado otro funcionario del municipio: Lucas Ghi, quien en 2011 ganaría la intendencia con el 42 % de los votos por el partido Nuevo Encuentro.

San Miguel

El municipio de San Miguel surge desde finales de 1995 como un nuevo municipio (junto a José C. Paz y Malvinas Argentinas), a partir de la división del antiguo partido del General Sarmiento. Se encuentra ubicado en el segundo cordón del Conurbano Bonaerense, con 83 km², y tiene

más de 280 mil habitantes en la actualidad. En términos sociales, si bien el distrito es heterogéneo, presenta zonas con importantes carencias, fundamentalmente en los límites con los municipios de Moreno y José C. Paz.

En los ámbitos político e institucional, el distrito sufriría cambios en el último período. En el año 2003, con apoyo del ex-carapintada Aldo Rico, que había sido intendente en años anteriores, llegó a la intendencia Oscar Zilocchi. La confrontación de la escena nacional dentro del peronismo local, entre un sector más de extracción menemista (triumfante en la intendencia) y un sector kirchnerista, permitiría, no obstante, que con las elecciones entrasen a la legislatura municipal concejales de este último agrupamiento político, más proclives a apoyar nuevas iniciativas.

A partir del 2005, las elecciones llevarían a la incorporación de nuevos concejales relacionados con el kirchnerismo, pertenecientes a diversas organizaciones sociales y fuerzas políticas progresistas que apoyarían posteriormente el lanzamiento del PP. Precisamente, hacia finales del 2007, Joaquín De la Torre asumió la intendencia como candidato del Frente para la Victoria-PJ. Su gobierno, desde un comienzo, estaría cruzado por las disputas internas dentro del peronismo distrital y sus vaivenes en términos políticos e institucionales. En el año 2011, luego de triunfar en las internas partidarias y encaminar diversas áreas de la gestión municipal, lograría la reelección con el 53 % de los votos.

3.2 La implementación de nuevas iniciativas locales en términos de descentralización y participación ciudadana

CABA

Los comienzos de la descentralización y el Presupuesto Participativo en la CABA

La descentralización política ingresa como tema importante de la agenda porteña con la Convención Estatuyente en 1996, y, más adelante, cuando se introducen en la Constitución de la Ciudad los artículos referentes a la creación de comunas, como instancias descentralizadas a escala territorial para mejorar la acción del Estado y acentuar la participación ciudadana. De este modo, con la descentralización se buscaba acercar los servicios de la administración local a los vecinos y generar mecanismos de planificación y decisión más democráticos y efectivos, en términos de políticas públicas.

En ese marco, en el año 1996 se conformó la Subsecretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, que estuvo a cargo de la organización de los Centros de Gestión y Participación (CGP), como instancias de desconcentración administrativa y paso previo de las futuras comunas. Hasta el año 2000, se habían creado 16 CGP con directores designados por el jefe de gobierno.

En el año 2002, la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana del Gobierno de la Ciudad empezó a desa-

rrrollar algunas experiencias del Presupuesto Participativo (PP). La implementación del proyecto del PP en la ciudad, con eje en el modelo de Porto Alegre (Brasil), si bien estaba contemplada en la Constitución de 1996, se hizo efectiva luego del estallido social de diciembre de 2001 y en un marco de fuerte cuestionamiento al sistema político-representativo. De este modo, el PP comenzó a implementarse desde los órganos de desconcentración administrativa (CGP) y no como parte de un proceso de descentralización política más amplio. Aunque el instrumento estaba pensado para discutir y proponer proyectos referidos a las diferentes áreas temáticas de la ciudad, no se tenía previsto un mecanismo claro de asignación de recursos para llevar adelante las demandas que surgían en el proceso. Por otra parte, la Ley de Comunas consiguió ser sancionada en septiembre de 2005. Luego de un largo debate, donde se arribó a la cifra de quince comunas, y según la legislación aprobada (Ley 1777), estas constituían unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial,⁹ gobernadas por un órgano colegiado de siete miembros. Las elecciones de juntas comunales, inicialmente previstas para 2006, fueron desplazadas paulatinamente en el tiempo.

En estos términos, el proyecto de descentralización, encarado por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, si bien se identificó en el plano discursivo con una propuesta de mayor alcance e intervención de la ciudadanía en las decisiones públicas, en la práctica no logró

avanzar más allá de una desconcentración administrativa con dificultades para su consolidación. Por otra parte, el Presupuesto Participativo se estableció fundamentalmente como una política promovida desde el gobierno local para responder a la conflictividad social imperante en un escenario de fuerte crisis institucional. A diferencia de la experiencia brasileña, más que promover procesos de democratización de la gestión, buscó generar canales para encauzar la participación emergente y contestataria en pos de garantizar la gobernabilidad y estabilidad de las instituciones políticas de la ciudad. En estos términos, se registró a lo largo del proceso un escaso apoyo gubernamental efectivo, en términos de recursos y concreción de iniciativas, una baja participación vecinal¹⁰ –con la intervención predominante de representantes de organizaciones de la sociedad civil– y una limitada apropiación del instrumento por parte de la ciudadanía en general. Esto se manifestó, entonces, en una confrontación marcada entre algunos actores sociales comprometidos (minoritarios en número, pero activos en el plano territorial) y en un nivel de respuesta y acompañamiento exiguo por parte de las autoridades a lo largo del periodo.

La descentralización y la participación ciudadana en el período 2008-2011

La llegada al Gobierno de una alianza de centroderecha –Propuesta Republicana (PRO)–, encabezada por Mauricio Macri hacia finales de 2007, planteó un escenario

⁹ *Sus funciones específicas están dirigidas al mantenimiento de las vías secundarias y de los espacios verdes, la elaboración de programas de acción y la conducción del Presupuesto Participativo Anual. Junto con el Gobierno porteño, también se ocupa de la decisión y ejecución de obras públicas, planificación y control de los servicios y de gestiones de políticas sociales.*

¹⁰ *En el periodo 2002-2006, la participación vecinal osciló en forma intermitente entre 4500 personas (0,16 % de la población) y 13800 (0,49% de la población).*

particular respecto al tratamiento de esta problemática. En una primera etapa (todo el 2008 y mediados de 2009), el proceso de descentralización quedó prácticamente marginado de la agenda pública. Desde el gobierno porteño, se pondría énfasis sobre ciertas líneas de acción en esta materia.

En los Centros de Participación y Gestión Comunal (CGPC), se buscó mejorar los procesos administrativos internos, relegando los aspectos más políticos y participativos. Se presentaban, no obstante, diversos inconvenientes para afianzar estas iniciativas, por la falta de experiencia de diversos cuadros directivos –provenientes, en varios casos, del sector privado y con poca experiencia en el manejo de la administración pública– y los problemas vinculados a la infraestructura necesaria para el funcionamiento de las comunas.

Por otra parte, el Presupuesto Participativo (PP) quedaría como una política residual, promocionada para articular con el funcionamiento futuro de las comunas, pero, en los hechos prácticos, vaciada de contenido y sin un horizonte concreto de realización en términos ampliados.

Desde finales de junio de 2009, el debate relacionado con la descentralización política en la ciudad se revitalizaría. La legislatura porteña presentaba una oposición más firme ante un Ejecutivo, que, en el correr del año, presentaría diversos inconvenientes institucionales y de gestión (renuncias de funcionarios, problemas en distintas áreas de gobierno). Por otro lado, un fallo favorable a la presentación de un amparo, por parte de un grupo de vecinos

para que el gobierno de la Ciudad llamara a elecciones comunales, determinó que el Ejecutivo firmara un decreto y convocara a la legislatura para fijar fecha de votación a mediados del año 2011.

Estos acontecimientos activarían una dinámica de trabajo en los barrios, por parte de los distintos actores sociales que reivindicaban la puesta en marcha de las comunas. Se conformarían así consejos consultivos, autoconvocados en las diversas partes de la ciudad, que se articularían en una instancia intercomunal de reuniones periódicas. Al mismo tiempo, se empezarían a desarrollar, desde mediados de mayo de 2010, y cada quince días en una comuna distinta, reuniones especiales de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana, con el fin de convocar a los vecinos y organizaciones sociales para informar sobre el proceso de transición comunal y discutir su efectiva puesta en marcha.

El gobierno de la CABA, hacia mediados de junio, daría comienzo a una serie de encuentros quincenales en cada una de las comunas, con el fin de promover la formación de los denominados “Pre-Consejos Consultivos Comunales”. Esta convocatoria, motivada fundamentalmente por la necesidad del Ejecutivo de la ciudad de responder ante el Tribunal Superior de Justicia porteño respecto a los avances generados en el proceso de transición hacia las comunas, plantearía un nuevo escenario entre las autoridades del CGPC y los actores sociales. En primer término, el desarrollo de estas reuniones generaría

tensiones con los consejos consultivos constituidos previamente, que reclamaban que se les reconociese su representatividad original. Esto derivaría en acciones de mayor confrontación y/o articulación según la comuna.

En algunos casos, la escasa difusión de las reuniones, la exigua experiencia del Director del CGPC para manejar este tipo de espacios, y otros inconvenientes relacionados (ausencia de actas de reuniones, falta de una agenda de trabajo definida o de lugares adecuados para la concurrencia), culminaría en fuertes desacuerdos y un marco de tirantez sostenido entre los funcionarios y los vecinos más participativos. En otros casos, más allá de presentarse algunos problemas, el despliegue de las reuniones permitiría que hubiese una dinámica de articulación entre los actores implicados para promocionar la problemática de las comunas.

En paralelo, el seguimiento de la temática en el marco de la legislatura de la CABA, a través de la reunión mensual denominada “Bipartita” –entre vecinos y legisladores de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana– daría como resultado un pedido de interpelación a las autoridades porteñas por la falta de respuestas y demoras en el proceso de la transición hacia las comunas. Esta instancia institucional de articulación mostraba la presencia activa de algunos vecinos movilizados –un colectivo heterogéneo con intereses variados, muy críticos en general del sistema político representativo y con poco nivel de gravitación general sobre

la agenda pública porteña– y legisladores –opositores, en gran medida–, con mayor o menor protagonismo, según el caso.

En este sentido, los espacios de articulación multiactoral vinculados a la descentralización mostraban límites. Los vaivenes del proceso y las dificultades para afianzar las iniciativas planteaban inconvenientes, en general, para el fortalecimiento institucional de estas instancias, y faltaba ver la constitución de las comunas como territorios en el sentido más político del término. La elección comunal de mediados del 2011,¹¹ estimularía una dinámica territorial más activa de discusión e identificación de problemas, aunque con resultados todavía muy incipientes. De este modo, la conflictividad actual de las comunas se centra más en disputas de tipo político-partidario que en cuestiones barriales o vecinales. Ello conlleva el debate sobre los alcances y sentidos de estas instancias institucionales, tanto en términos de respuesta y gestión desconcentrada de servicios como en lo que refiere a la ampliación democrática de la ciudadanía en cada territorio.

Morón

El programa de descentralización como consolidación del proceso político y de gestión local

El arribo de Martín Sabatella al gobierno municipal en 1999 buscó replantear desde un principio los arreglos institucionales existentes y la lógica política que había

¹¹ *El partido gobernante en la ciudad, el PRO, ganaría en todas las Comunidades –al estar esta elección unida a la del Jefe de Gobierno porteño– y obtendría mayoría en 13 de las 15 Juntas comunales.*

sido tradicionalmente hegemónica en el distrito. Con el objeto de establecer un nuevo tipo de relación con la ciudadanía, y poner en marcha mecanismos de gestión más eficientes, se creó en ese año la Secretaría de Relaciones con la Comunidad. En toda esta primera etapa, se intentó instalar políticamente la figura del intendente elegido y fortalecer las áreas gubernamentales que manejaban los vínculos con los actores sociales. Con la consolidación del proyecto político en el ámbito territorial, y un proceso electoral exitoso cuatro años después, surgiría la necesidad de responder a las relaciones construidas y hacer diagnósticos más certeros. El proceso de descentralización se asentaría en esa lógica.

Se conformaron así, en 2003, los llamados “Consejos Vecinales”, que buscaban establecer canales de vinculación más duraderos con los vecinos. Estos espacios, en sus inicios muy relacionados con el reclamo, irían convirtiéndose gradualmente en instancias de participación, de comunicación y de posibilidad concreta de intervención de las distintas áreas municipales. Su desarrollo, no obstante, distaba de ser sencillo. Su puesta en marcha fue lenta, y costó mucho armarlos y que los vecinos se apropiaran del lugar.

En este marco, a partir de 2004, el proceso de descentralización comenzaría a materializarse con las Unidades de Gestión Comunitaria. El territorio se dividiría en siete instancias desconcentradas, con el objetivo explícito de acercar la administración y abrir lugares concretos para que la ciudadanía, además de hacer trámites, pu-

diese participar y plantear inquietudes. El despliegue gradual de las UGC, dentro de una lógica que buscaba que el Estado municipal se hiciese visible, apuntaba tanto a fortalecer políticamente la gestión gubernamental como a establecer una mecánica de actuación más fuerte en el territorio. En el ámbito intramunicipal, su funcionamiento inicial generaría tensiones entre las instancias centrales y descentralizadas. De alguna manera, y más allá de la iniciativa política de encauzar las acciones, el desafío de articular áreas que venían creciendo se planteaba como un cambio difícil. Al respecto, se destacaba que hacia el interior, el proceso fue de ardua comprensión por parte de las áreas centrales. Había que trabajar –para– la UGC y había muchas resistencias. No había falta de voluntad política, porque había unanimidad de criterio dentro del partido gobernante, pero el tema era cómo hacerlo y por qué.

En este contexto, la constitución de la Secretaría de Planificación Estratégica permitió dar un marco de sustento a la vinculación entre las áreas y a la idea de que esta debía funcionar desde una perspectiva de integración. La descentralización como temática transversal, si bien no era fácil de ser instalada al interior de la gestión municipal, empezaba a formar parte de una intervención más abarcadora. Precisamente, el Plan de Desarrollo Estratégico, presentado por el Ejecutivo local en mayo de 2005, incluía el Programa de Descentralización y el Presupuesto Participativo –en tanto consolidación del proceso anterior– como ejes centrales a ser priorizados. De

este modo, el funcionamiento descentralizado comenzaba a instalarse como práctica municipal y, mediante una conducción política definida, los conflictos iniciales entre áreas fueron menguando, dejando espacio a una dinámica territorial más definida.

El mayor protagonismo de las Unidades de Gestión Comunitaria y su rol en el gabinete municipal

A partir de 2006, las autoridades de las UGC ascendieron al rango de secretarios, teniendo así representación en el gabinete, lo cual constituía un hecho novedoso e innovador, que buscaba afianzar no solo la presencia fuerte del Estado local en el territorio, sino también la importancia de lo territorial en la visión global del gobierno municipal. De este modo, se establecía, en paralelo con el gabinete temático, un gabinete territorial formado por los secretarios de las siete Unidades de Gestión Comunitaria. Con este cambio, se lograría un mayor arraigo y compromiso del programa hacia el interior del Gobierno. Desde las autoridades, se resaltaba la importancia de la medida, en tanto cambio cultural e institucional que hacía de la descentralización un eje relevante de las políticas públicas municipales.

Por otra parte, la necesidad de jerarquizar a los representantes del Gobierno en el territorio tenía que ver, en gran medida, con la idea de construir fuerza política, más allá de la figura del intendente, y de afianzar el proyecto en marcha. El contraste entre los secretarios de las UGC que

participaban del gabinete y los primeros coordinadores o delegados municipales era marcado. En una primera etapa, los coordinadores eran actores territoriales, con un perfil, si se quiere, más parecido al de un concejal, donde predominaban las reivindicaciones más localistas y no había una visión tan clara del conjunto municipal. Ya en una segunda etapa, en un momento de mayor afianzamiento de la gestión, se requeriría de un conocimiento más global e integral de las problemáticas del municipio, y un perfil de representante en el territorio, afirmado dentro de la estructura político-partidaria.

La descentralización y el Presupuesto Participativo

Desde el gobierno local, el Presupuesto Participativo (PP) se estipuló como un instrumento que completaba el ciclo de consolidación del proceso de descentralización. Su implementación desde 2006 buscaría reforzar los lazos desarrollados a partir de los Consejos Vecinales y las UGC. El Presupuesto Participativo sería impulsado, entonces, como un mecanismo de implicación ciudadana sobre la base del modelo de Porto Alegre, que pretendía desde sus postulados una mayor democratización de las decisiones y la construcción de ciudadanía.

Su desarrollo estuvo organizado por el municipio, con la asistencia de promotores comunitarios de la Secretaría de Relaciones, con la Comunidad y Descentralización, y dirigido por cada secretario de UGC.

En esta primera experiencia de Presupuesto Participativo, se destinó la suma de un millón de pesos argentinos para que fueran distribuidos entre las diferentes UGC, según la cantidad de habitantes. El monto contemplado para 2006 fue también de un millón de pesos (0,62 % del presupuesto municipal), repartido en forma proporcional para cada UGC, tomando como criterio la cantidad de habitantes.

La experiencia del PP en 2007 mostraría un crecimiento del monto asignado a 1,5 millones de pesos (0,79 % del presupuesto municipal) y la implementación de una operatoria itinerante en las ferias, que permitió un crecimiento mayor en la cantidad de concurrentes (más de nueve mil vecinos). Hacia 2008, y con algunas modificaciones en la metodología de trabajo del PP, participaron en la feria de proyectos más de trece mil personas, que votaron en las diversas sedes habilitadas en las UGC, y también mediante el voto electrónico de 49 proyectos. El monto asignado sería de 1,8 millones de pesos (0,77 % del presupuesto municipal). Para 2009 y 2010, el PP aumentaría a 3,5 millones de pesos (1,15 % del presupuesto municipal), distribuidos en las UGC, según la cantidad de habitantes y su situación socioeconómica, y con una participación en el proceso estimada en más de 21 mil y 26 mil personas, respectivamente.

En estos términos, el PP se iba afianzando a lo largo de los años tanto en su operatoria y metodología como en cantidad de participantes y proyectos desarrollados. No obstante, el propósito determinante de

la iniciativa se centraba en la necesidad del gobierno local de conocer los temas críticos a escala territorial, de modo de ser incorporados como insumos por parte de las distintas áreas. El impulso determinante de la gestión municipal en la designación de los proyectos, y el menor peso y autonomía de los actores sociales para definir iniciativas –en general, muy en sintonía con lo programado por las autoridades–, eran rasgos relevantes del proceso. Este funcionamiento le confería un carácter mayormente consultivo al instrumento y menos vinculante en términos decisorios.

En el plano de los actores gubernamentales, el PP era visto como una herramienta que legitimaba la acción de gobierno, consolidaba la articulación de las distintas áreas de gobierno y afirmaba la base militante del partido. En el ámbito social y sobre la base de un trabajo comunitario por parte de distintas organizaciones, la herramienta era valorada positivamente, más allá de algunos cuestionamientos en lo relativo a la operatoria del mecanismo. El PP se asentaba así en una gestión gubernamental que, por principios ideológicos y políticos, generaba una apertura hacia la sociedad en la discusión de un porcentaje del presupuesto municipal, que, si bien había sido bajo, creció considerablemente en el último tiempo. Del mismo modo, el PP se articulaba con otros instrumentos y lograba canalizar proyectos de los ámbitos temáticos y territoriales, lo cual lo hacía una herramienta potente de la gestión, dentro de un modelo de intervención pública que se planteaba inclusivo y abarcador.

San Miguel

El Presupuesto Participativo como nuevo tipo de intervención local

El Presupuesto Participativo en San Miguel comenzó a desarrollarse como el corolario de un conjunto de factores que fueron convergiendo desde el año 2005 en adelante: 1) la debilidad institucional de un gobierno municipal desprestigiado y con mala imagen (Oscar Zilocchi, intendente desde 2003); 2) un recambio interno dentro del Partido Justicialista local, que se expresaría paulatinamente en el Concejo Deliberante, y con la asunción de un nuevo intendente que apoyaría esta herramienta para ganar legitimidad en su gestión (Joaquín De la Torre, en 2007), y 3) la presencia de organizaciones sociales y movimientos políticos (FTV, Libres del Sur y CTA), con trabajo territorial y de resistencia a escala nacional-local, y cierta capacidad de movilización y veto.

En efecto, desde el año 2006, empezó un proceso de movilización y consultas por parte del “Movimiento por la Carta Popular”,¹² con el objetivo de instalar en la agenda pública la necesidad del Presupuesto Participativo. Esta iniciativa fue acompañada activamente por la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), diversos movimientos sociales (Barrios de Pie, Federación de Tierra y Vivienda (FTV) y Libres del Sur) y miembros de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). En ese marco, se realizaron distintas actividades (1º Congreso de Ve-

cinis y Organizaciones Sociales del Noroeste del Gran Buenos Aires, “caravanas” a escala territorial y reuniones con los distintos bloques del Concejo Deliberante), y, a finales de ese mismo año, se aprobó por unanimidad en el Concejo Deliberante el Presupuesto Participativo (ordenanza N° 35/2006), lo que constituía un hecho novedoso para el conjunto del Conurbano Bonaerense. Posteriormente, se harían tareas de capacitación con un papel muy activo de la UNGS y la realización de talleres en tres barrios del municipio (Manuelita, Obligado y Mitre), con mucho trabajo por parte de organizaciones sociales comunitarias y territoriales. Con la asunción del nuevo gobierno local de Joaquín De la Torre, y luego de un trabajo sostenido de los distintos actores implicados, la reglamentación se terminó aprobando por decreto a principios de 2008, y durante los primeros meses se constituyeron nueve foros barriales,¹³ que elegirían 39 proyectos por una suma cercana al millón de pesos argentinos, dados los inconvenientes para implementar el monto estipulado inicialmente (7 millones, es decir, 5 % del presupuesto municipal-).

Desde mediados de ese año, en una segunda etapa, se conformarían 21 foros barriales, donde se contemplarían 89 proyectos, incorporados al presupuesto de 2009. En total, participarían del proceso más de dos mil vecinos, y con una ejecución de gran parte de los primeros proyectos. Por otro lado, el porcentaje afectado al PP pasaría al 7 % de los recursos municipales y se establecería una pauta de redis-

¹² - Desde el año 2004, distintas organizaciones sociales de Moreno, José C Paz, San Miguel y Malvinas Argentinas nucleadas en el denominado “Movimiento por la Carta Popular”, comenzaron a tratar de que el Presupuesto Participativo fuera aplicado en estos distritos, con un porcentaje del 10% del presupuesto general

¹³ Para su formación, se requerían al menos 30 vecinos y 3 entidades intermedias barriales. Se elegirían, además, 2 delegados o voceros por foro barrial.

tribución del presupuesto, según necesidades básicas insatisfechas.

En términos institucionales, un hecho importante para encaminar las acciones era la constitución de la Secretaría Ejecutiva de Presupuesto Participativo (SEPP), cuya cristalización dentro de la estructura municipal mostraba la relevancia que la problemática obtenía. Sin embargo, la falta de cuadros territoriales que pudieran movilizar el proceso obligaría al municipio a contratar a casi 50 pasantes de la Universidad de General Sarmiento para actuar de promotores barriales del PP. Al mismo tiempo, el PP en San Miguel tendría un Foro de Organización y Seguimiento, constituido por el Ejecutivo Municipal, el Concejo Deliberante, organizaciones intermedias locales y la UNGS.

El proceso, a lo largo de 2008, presentaría una serie de particularidades. En el plano municipal, la implementación del PP, ante la falta de una descentralización efectiva, mostraría inconvenientes para operar en el territorio: una SEPP con limitados recursos humanos y materiales (con mucha concentración de funciones en su secretario), y restricciones en la difusión del instrumento en los distintos barrios. A esto se sumarían diversas resistencias, dentro un aparato municipal con escasas capacidades técnicas y de gestión a la lógica de funcionamiento del PP (transversal, respecto a las distintas áreas); dificultades de articulación institucionales, en un escenario de fuerte internismo político, y un apoyo intermitente del intendente, que con el tiempo iría aumentando.

Por otra parte, si bien las organizaciones sociales ayudarían a instalar el proceso, presentaban dificultades para acompañar y articular en las diversas instancias. Más allá de estas restricciones, y de la relativa participación social que aún tenía el instrumento, el PP generaba dinámicas interesantes de interacción y discusión vecinal en el territorio.

El Presupuesto Participativo en el último período

A partir de 2009, el PP operaría con un criterio redistributivo en la asignación de una parte del presupuesto (50 %, para ser distribuido en partes iguales en todos los foros barriales, y el 50 % restante, para repartir entre los foros que presentan un mayor índice de necesidades insatisfechas), lo que se traduciría en un quinto proyecto, sumado a los cuatro que cada foro presentaba por igual. Del mismo modo, la Secretaría Ejecutiva pasaría a ser Subsecretaría –con una Dirección de Foros Barriales–, con algunos cambios internos. Con ello, se constituirían 23 foros en los barrios, con la posibilidad de presupuestar hasta cuatro proyectos de 70 mil pesos argentinos cada uno, y también de financiar otros dos proyectos de 30 mil pesos, con la participación de jóvenes.

En este año electoral, se sucedieron distintos conflictos al interior del Gobierno, que llevaron a la renuncia del entonces secretario de la SEPP –un fuerte promotor del proceso– por desavenencias políticas con la conducción municipal, lo que

repercutió en los niveles de participación y generó desconfianza entre los vecinos, junto a problemas en la ejecución de los proyectos del año anterior. A ello se sumó una fuerte disputa dentro del peronismo local, con resultados electorales que generaron debilidad dentro de las filas del intendente. Estos factores obligaron a redoblar los esfuerzos por parte de la Subsecretaría y el equipo de pasantes¹⁴ para desarrollar una fuerte campaña de promoción y continuar con las actividades del proceso, que contó con la participación de casi 1600 vecinos.

Para el año 2010, con un presupuesto estimado de doce millones de pesos, se buscaba dar cuenta de problemas estructurales del partido, con la posibilidad de agregar un proyecto de infraestructura de hasta 300 mil pesos, e incrementar los montos de los proyectos para los otros barrios de 70 a 90 mil pesos.

La Subsecretaría, ahora con un perfil más abarcador, al ser renombrada como “de Desarrollo Social Económico y de Presupuesto Participativo”, organizó 27 foros barriales, con cuatro voceros elegidos por los vecinos. Sumado a ello, 10 de estos foros barriales pudieron constituir sus foros juveniles. En estos términos, el PP en el último tiempo se iría consolidando internamente, con una mejor difusión y organización de las actividades por parte del municipio.

En diversos foros se presentaban así procesos interesantes de intercambio y disputa de recursos entre las organizaciones territoriales (más autónomas o vincu-

ladas con el gobierno municipal) y militantes políticos, que se plasmaban tanto en la elección de los proyectos como en relación con los voceros barriales. La complejidad política e institucional reinante, con autoridades que paulatinamente irían asentándose, y diversas líneas internas en el Gobierno, aparecía como otro ingrediente importante vinculado al despliegue de este mecanismo participativo. En el último año, la coyuntura electoral pernearía el funcionamiento de la gestión municipal y el PP, dando como resultado un uso más instrumental de la herramienta por parte de los actores gubernamentales y sociales implicados.

4. Reflexiones finales

El análisis de la relación entre política, territorio y nuevas formas de intervención pública local en distritos de la Región Metropolitana de Buenos Aires surge como una problemática de investigación de sumo interés en los últimos años. En estos términos, a lo largo del trabajo se buscó dar cuenta, para los casos considerados, de: 1) las particularidades territoriales e institucionales que establecen diferencias respecto a los procesos de construcción y reproducción del orden político local, y 2) las dinámicas y resultados obtenidos a partir de nuevas intervenciones públicas, desarrolladas en los últimos años en clave de descentralización y participación ciudadana.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, su status de “cuasi-provincia”, con

¹⁴ En el periodo en el cual se realizan las reuniones de foros barriales –marzo a septiembre de cada año–, por medio de un convenio con la Universidad de General Sarmiento, la Subsecretaría cuenta con la colaboración de pasantes universitarios. Son estos quienes elaboran –junto a los vecinos, el personal de la Subsecretaría y los técnicos municipales– los proyectos participativos en cada foro.

autonomía política, pero con una fuerte incidencia a escala nacional –al ser una gran urbe metropolitana y centro principal del país–, las diversas crisis institucionales atravesadas y las nuevas configuraciones en los ámbitos político y social aparecían como rasgos distintivos respecto a otros distritos. En este marco, las intervenciones desarrolladas en materia de descentralización y participación ciudadana se caracterizaron por resistencias marcadas de las autoridades para profundizar las iniciativas, diferentes grados de inestabilidad institucional y dificultades para establecer espacios de interacción más afianzados a escala territorial.

El municipio de Morón –con una escala y niveles de complejidad menores que los de la Ciudad de Buenos Aires– se planteó como un modelo alternativo en términos institucionales y políticos. Desde de una postura político-ideológica de apertura democrática, y con una gestión de gobierno que se iría afianzando a lo largo del tiempo, desarrollaría las intervenciones planteadas como parte de un proceso gradual de consolidación política del proyecto encarnado en la figura del intendente. El Programa de Descentralización y el Presupuesto Participativo se llevó a cabo así sobre la base de un fuerte soporte técnico y político, con una estructura asentada a escala territorial, niveles importantes de articulación entre las áreas y con los actores sociales, una activa militancia partidaria y funcionarios involucrados y sostenedores del proceso.

En San Miguel, por su parte, el Presupuesto Participativo apareció como un

proceso novedoso, surgido a partir de una presión importante de organizaciones territoriales, en un escenario de debilidad institucional y recambio dentro del peronismo local. Su implementación se daría en un contexto de inestabilidad política y escasas capacidades de gestión previas, pero con el tiempo se iría afianzando a modo de legitimar el accionar gubernamental local, aunque con tensiones. La vinculación desarrollada entre una diversidad de actores participantes (funcionarios gubernamentales, organizaciones sociales, militantes político-partidarios, vecinos individuales, Universidad Nacional de General Sarmiento) conformaba un aspecto interesante de una dinámica abierta, en términos de permanencia y consolidación, con un importante número de recursos involucrados.

En consecuencia, la relación entre política y territorio en la Ciudad de Buenos Aires, en relación con estos procesos se presentaba como un espacio de construcción latente, siendo las comunas instancias potenciales, aunque no afirmadas políticamente hasta el momento. Ello determinaría una dinámica político-territorial, con escasa incidencia respecto a tendencias más “macro” y niveles de cooperación entre los actores gubernamentales y sociales intermitentes y poco afianzados. De este modo, el desafío central para la consolidación de la descentralización porteña en el último tiempo estaría vinculado a la resolución de la tensión imperante entre la lógica político partidaria (impulsada fuertemente por la polarización electoral del último año) y

el proyecto inicial de las comunas, en tanto que instancias efectivas de democratización y participación ciudadana.

En Morón, por su parte, la relación entre política y territorio se encontraba mayormente controlada/organizada en función de los intereses gubernamentales que se orientaban a una gestión de “proximidad” y apertura direccionada. Esto se ligaría a un conjunto articulado y estratégico de acciones, en términos políticos e institucionales, que daba cuenta de la consolidación del orden político local establecido en la última década. Los principales retos aparecerían asociados así con la revitalización del funcionamiento de la gestión municipal, la ampliación de los canales de repuesta y vinculación, y la legitimación del accionar gubernamental.

En San Miguel, finalmente, el territorio, pensado en un plano político y en relación con las tendencias consideradas, aparecía como un espacio en disputa (tanto a escala gubernamental como social), no del todo estable institucionalmente y dinámico en cuanto a los actores y objetivos en juego. Si bien ello planteaba un escenario político-institucional y de gestión más frágil, en general, también mostraba, a partir de una intervención novedosa como el PP, funcionamientos territoriales interesantes y abiertos, en términos de construcción política. De esta forma, la posibilidad de conferirle un rumbo determinado al proceso y consolidar o no la mecánica participativa aparecían como los principales desafíos de la experiencia.

Referencias bibliográficas

- Assies, W. (2001). “La descentralización en perspectiva” [en línea], disponible en www.top.org.ar, S. f.
- Badía, G. (2004): “Cambiando el foco: la descentralización de Buenos Aires y la Región Metropolitana.” En M. Escolar, Badía y Frederic (Eds.), *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada* (s. p.), Buenos Aires: Prometeo.
- Badía, G. y Carmona, R. (2005): “Descentralización en la Provincia de Buenos Aires: Una mirada desde los municipios.” En Ministerio de Gobierno (Ed.), *Descentralización y Fortalecimiento del Estado* (s. p.), Buenos Aires: Ministerio de Gobierno.
- Blanco, I. y Goma, R. (2006): “Del gobierno a la gobernanza. Oportunidades y retos de un nuevo paradigma.” En *Política*, Núm. 2, s. p.
- Borja, J. (1987): “Descentralización una cuestión de método.” En Borja et al. *Organización y Descentralización Municipal*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Cabannes, Yves (2005). “Presupuesto Participativo y finanzas locales.” En *Red Urbal* Núm. 9 [en línea], disponible en: <http://op-portugal.org/downloads/Presupuesto%20participativo.pdf>, s. f.
- Coraggio, J. L. (1997). *Descentralización el día después*. Buenos Aires: UBA.

- Cunill Grau, N. (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas de los Estados Latinoamericanos*. Caracas: CLAD.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Montecinos, E. (2005, agosto), “Los estudios de descentralización en América Latina una revisión sobre el estado actual de la temática.” En *EURE*, Vol. xxxi, Núm. 939.
- Pírez, P. (2004). “Descentralización, gobierno colegiado y gobernabilidad urbana. Algunas reflexiones.” En Escolar, Badía y Frederic (Eds.) *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada* (s. p.). Buenos Aires: Prometeo.
- Pírez, P. (2000, diciembre). “La participación de la sociedad civil en el gobierno de la ciudad: una mirada político institucional.” En *Revista de Ciencias Sociales*, Núm. 11, diciembre, pp. 45-68.
- Pírez, P. (1994). *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Sánchez, F. (2002). *Orçamento Participativo. Teoria e prática*. São Paulo: Cortez.
- Sousa Santos, B. de (2002). *Democratizar a democracia, os caminhos da democracia participativa*. Río de Janeiro. Civilização Brasileira.
- Torres Ribeiro, A. C. (2003). *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil (período de 1997 a 2000)*. Río de Janeiro: Vozes.