

Annunziata, Rocío. **Apostando a lo local: la “democracia de proximidad” en el Municipio de Morón.** Informe final del concurso: Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. 2008

Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2008/gobpro/annun.pdf>

www.clacso.org

**RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO**

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

[biblioteca@clacso.edu.ar](mailto:biblioteca@clacso.edu.ar)

# **Apostando a *lo local*: la “democracia de proximidad” en el Municipio de Morón**

**Rocío Annunziata\***

“...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>

## **I. La democracia apuesta a lo local.**

La democracia electoral-representativa pareciera no bastarse a sí misma en la renovación de su legitimidad. Éste es el punto de acuerdo de una gran variedad de estudios académicos que se han referido a la “crisis de la representación”. Pero también es un discurso del que se han apropiado los actores políticos y sobre todo los actores de la llamada “sociedad civil” como las ONGs. Académicos, políticos, ONGs y ciudadanos han hecho en este contexto una apuesta ampliamente compartida: la apuesta a lo local, como espacio privilegiado para el control de los gobernantes y como espacio privilegiado para la participación de los gobernados. En esta apuesta del siglo XXI hay, sin embargo, ecos del pasado: la preocupación por aumentar la “gobernabilidad”, reducir la conflictividad política y potenciar la eficiencia de la gestión local forman parte de la apuesta del mundo de los noventa. Y también hay esperanzas de futuro: la intención de devolver a la política su sentido, de fomentar una ciudadanía activa, de poner fin a la apatía y a la concepción peyorativa de la política heredadas, precisamente, de la década anterior. Quienes quisieron –y quieren- un mundo sin política y quienes se esfuerzan por repolitizar el mundo se unen en esta apuesta tan compleja como ineludible en nuestros días. A desentrañar algunos de sus aspectos se dedican las páginas que siguen.

Tal como lo ha afirmado Dominique Schnapper (2004), nos hallamos frente a una crisis de la representación política, que cuestiona la distancia y la diferencia entre representantes y representados. La mera existencia de una “clase política” provoca indignación en los ciudadanos, que no toleran ser representados más que por sí mismos o por aquellos con quienes puede producirse una identificación personal. En nombre de

---

\* Rocío Annunziata es Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, forma parte del equipo de investigación “Las nuevas formas políticas” con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (Facultad de Ciencias Sociales- Universidad de Buenos Aires). Se desempeña como docente de la materia Teoría Política Contemporánea (Facultad de Ciencias Sociales- Universidad de Buenos Aires) y actualmente en doctoranda en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires.

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

la igualdad, no se acepta la diferencia que la elección instituye entre representantes y representados y se sueña con la presencia in-mediata de los ciudadanos en las instancias de decisión. Dice la autora: “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).

Otros enfoques sobre el problema de la legitimidad democrática contemporánea, como el de Pierre Rosanvallon (2006), impulsan diagnósticos bastante afines. 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 tiene, pues, en la actual “sociedad de la desconfianza” manifestaciones más intensas. Así, el desarrollo de las formas de implicación de los ciudadanos en las decisiones que los conciernen se halla entre los rasgos más visibles 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 quines 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, se ha vuelto indispensable para gestionar los problemas y las poblaciones de manera eficaz, respondiendo a las crecientes exigencias de la gobernabilidad. Dicha participación tiene, pues, una dimensión funcional, que se aplica sobre todo a cuestiones de alcance local.

La puesta en entredicho de la democracia electoral-representativa nos ha conducido a lo que podría llamarse un “contexto participacionista” (Blatrix, 2002, 2007), esto es: un contexto caracterizado por la valorización de la participación de los ciudadanos comunes y por la multiplicación de instancias participativas, de procedimientos y prácticas destinadas a asociar a los ciudadanos a la decisión pública. Se busca así completar el funcionamiento representativo de la democracia con una lógica más participativa<sup>2</sup>, subvirtiendo el supuesto de su incompatibilidad y recurriendo a la fórmula del complemento.

---

<sup>2</sup> Podemos encontrar muchos autores que hacen hincapié en el valor pedagógico de la participación; Ives Sintomer (2002), por ejemplo, afirma sin más que la misma “constituye una escuela de democracia”.

Y es aquí donde entra la fuerte apuesta al ámbito local, como espacio más propicio para este complemento participativo a la democracia irremediablemente representativa. Ésta ha sido la concepción dominante sobre el problema desde los años ochenta en los contextos académicos, concepción desplegada sobre todo por la corriente pluralista de Robert Dahl (1991)<sup>3</sup>. En el camino hacia una mayor democratización, aseguraba Dahl: “...podría intensificarse la vida democrática en pequeñas comunidades, por debajo del nivel del Estado nacional. La mayor escala de las decisiones no tiene por qué conducir necesariamente a un sentimiento de mayor impotencia, siempre y cuando los ciudadanos estén en condiciones de ejercer un control significativo sobre las decisiones en todos los asuntos que corresponden a una escala menor pero trascendente para su vida diaria: la educación, la salud pública, la planificación urbana, la cantidad y calidad de los servicios que brinda el sector público local (desde el mantenimiento del buen estado y la iluminación de las calles hasta la conservación de los parques, paseos y lugares de recreación, etc.” (Dahl, 1991: 385). En sintonía con su planteo, autores argentinos como José Nun han afirmado: es hora de advertir (sobre todo en América Latina) que no existe necesariamente incompatibilidad entre la democracia representativa y la democracia directa. En sociedades tan diferenciadas y complejas como las actuales, no es cuestión de que una remplace 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.” (Nun, 2000: 172)<sup>4</sup>

Esta “crisis de representación” a la que nos referimos, provocó, ya durante los años noventa, la definición del problema de la política como “de naturaleza moral” (Frederic, 2004), dando lugar a una demanda de mayor “transparencia” que derivaría en un discurso moralizador, centrado en la corrupción de la clase política (Svampa, 2005). Puede entenderse, tal como lo hace Schnapper (2004) que la reivindicación constante de la “transparencia” es otra expresión del rechazo de la distancia, instaurada por la elección entre los votantes y los políticos. En este marco, el espacio local también terminó por aparecer como el más propicio para el continuo seguimiento y control de las acciones de los gobernantes. Dado el contacto más próximo e inmediato entre representantes y representados, la apuesta por lo local es también un síntoma de la desconfianza<sup>5</sup>.

Hay un rasgo del presente que ha sido abordado en las últimas décadas por una vasta literatura y que no puede dejar de subrayarse aquí: la creciente globalización del mundo. El mundo globalizado, como suele señalarse, trae aparejadas múltiples dinámicas de relocalización, poniendo en cuestión las fronteras del Estado-nación no sólo “por arriba”, mediante fenómenos como la transnacionalización de la economía y la construcción de instancias políticas supra-nacionales, sino también “por abajo”, a través de la aparición

---

<sup>3</sup> Para la corriente pluralista, la representación política aparece casi como una consesión. Por eso decimos “irremediablemente representativa”. Se comprende a la representación en virtud del problema de la escala: en la modernidad, ella es sólo un efecto de la ampliación del tamaño-y la complejidad derivada de nuestras sociedades.

<sup>4</sup> Otro ejemplo claro de esta idea: “...en contextos tan precarios como a los que aquí aludo [se trata de países latinoamericanos] la defensa de las libertades públicas y la propia consolidación del gobierno representativo dependen de que se desarrollen con bastante rapidez múltiples formas de democracia participativa” (Nun, 1991: 389).

<sup>5</sup> En este sentido, Rosanvallon (2006) señala el riesgo de que la “ideología de la transparencia” reemplace el ideal democrático de la producción de un mundo común.

de identidades cada vez más ancladas en lo local<sup>6</sup>. A esta tensión entre las tendencias globalizantes y localizantes algunos autores se han referido con el término de “glocalización” (Beck, 1998; Robertson, 2000), señalando que la globalización implica cada vez más la vinculación de localidades, pero, sobre todo, la invención, creación e incorporación de la localidad. La globalización es un proceso de dimensiones y consecuencias variadas<sup>7</sup>; pero en el terreno político se han indagado sus efectos sobre la concepción moderna de la ciudadanía, constatándose, por un lado, la configuración de una ciudadanía des-territorializada o cosmopolita, que se desliga de la pertenencia al Estado nacional y, por otro, la paralela emergencia de una ciudadanía re-territorializada, como producto específico de la crisis de los modelos bienestaristas de organización social (Rodríguez, 2006). En este marco, los últimos años han visto re-actualizarse el debate sobre el rol de los municipios en el régimen político argentino, abriéndose un espectro de problemáticas compartidas con el resto de los países latinoamericanos. La pregunta sobre la capacidad de los espacios locales para tomar a su cargo las respuestas políticas puede entenderse como consecuencia de la crisis de los Estados centralizados (Ternavasio, 1991). Como también se ha señalado (Merklen, 2005), el desmantelamiento de la sociedad salarial dio lugar a un proceso de desafiliación que obligó a los perdedores a refugiarse en “lo local”, reconstruyendo su sociabilidad mediante una creciente “inscripción territorial”. La reformulación de la cuestión social en términos de pobreza se tradujo, durante los años ochenta y noventa, en una reorientación de las políticas sociales a escala local (Merklen, 2005). De este modo, los fenómenos concurrentes de la globalización del mundo y de la retirada del Estado que trajo consigo el neoliberalismo de los noventa, con mucha claridad en nuestro país, han conducido a que las instancias políticas locales o municipales adquieran una mayor relevancia en la vida cotidiana de los ciudadanos.

Veremos en lo que sigue cómo todos estos factores confluyen para que actores de lo más diversos puedan mostrarse en conjunto, *apostando a lo local*.

## II. Un “municipio modelo”

El Municipio de Morón es uno de los 134 municipios que integran la Provincia de Buenos Aires, históricamente famoso como la “capital de la corrupción”, rótulo ganado por los años de gestión del justicialista Juan Carlos Rousselot. Desde 1999, el intendente Martín Sabbatella al frente del gobierno municipal, ha desarrollado una serie de políticas en pos de la transparencia y de la participación de los vecinos, razón por la cual, consideramos al Municipio de Morón ejemplar en muchos de los aspectos de la apuesta al ámbito local. Para abordarlo, exploraremos la experiencia moronense de la “democracia de proximidad”, tal como es denominada por el propio intendente Sabbatella.

Martín Sabbatella llegó a la intendencia de Morón de la mano de la Alianza entre la UCR y el FREPASO en 1999. Cuatro años más tarde, fue re-electo con la agrupación

---

<sup>6</sup> Aunque exceda al presente trabajo hay que decir que es en este marco que se ha acalorado el debate entre liberales y comunitaristas respecto del problema del multiculturalismo y los derechos a la diferencia. Ver, por ejemplo, Taylor (1993); Norman y Kymlicka (1996); Kymlicka (1996); Habermas (1999), Duchastel (2006); Thériault (2006).

<sup>7</sup> Étienne Balibar (2001) se refiere a ella como una *sobredeterminación* de fenómenos: económicos, político-ideológicos y técnico-naturales.

vecinalista que lidera actualmente, por más del 53% de los votos. 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 en adelante con una invitación al protagonismo de los vecinos y a la recuperación del valor de la política (Annunziata, 2006). 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>8</sup>. Para transformarse en la encarnación de la transparencia, Sabbatella se amparaba en su previo trabajo en la Comisión Investigadora del Concejo Deliberante, desde donde había contribuido a la destitución de Juan Carlos Rousselot. En este sentido, y como veremos en el próximo apartado, 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 re-editó. 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>9</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. La Oficina Anti-Corrupción simbolizaba, como también veremos más adelante, que la corrupción era un espectro siempre latente y pronto a volver. Por eso, se invitaba a los vecinos a ser vigilantes, denunciadores, haciéndolos así participar de la transparencia. La Oficina puede entenderse como la materialización de este argumento: 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

---

<sup>8</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”.

<sup>9</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).

de los recursos públicos que comenzó a difundirse en 2006, se inscriben también en el marco de las políticas transparentes del municipio. En la misma tónica se halla el **Plan Demostrar**, surgido de un convenio firmado por la Municipalidad de Morón y el CIPPEC el 19 de julio de 2007. El fin del programa es “transparentar la gestión de las políticas sociales y permitir el control ciudadano sobre la implementación de los programas sociales a cargo de la comuna”<sup>10</sup>. La municipalidad de Morón se ha comprometido a brindar información sobre las políticas sociales que administra (padrones de perceptores de planes, presupuesto destinado a áreas sociales, criterios de incorporación, evaluaciones de impacto, etc.), a través de la **Oficina de Libre Acceso a la Información Pública**, y a recibir denuncias de irregularidades que pudieran detectar los vecinos mediante la oficina **Anti-Corrupción**, correspondiendo a CIPPEC el “monitoreo” de la implementación de dichas políticas sociales. En términos generales, podemos decir que 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. 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. El ámbito local 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>11</sup> A su vez, la descentralización aparecía portando una doble ventaja -mayor eficiencia y mayor participación-, coextensiva con el doble aspecto que le atribuía el propio programa: **Desconcentración Administrativa** y **Participación Comunitaria**. El proceso de descentralización se fue consolidando<sup>12</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

---

<sup>10</sup> Noticia del 30/08/07- Sitio web del Municipio.

<sup>11</sup> Programa de Descentralización Municipal de Morón.

<sup>12</sup> Con anterioridad, existía una descentralización menos institucionalizada que funcionaba mediante los distintos Consejos Vecinales, mientras se fueron poniendo en funcionamiento las siete UGC.

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>13</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>14</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 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.

Sobre el mecanismo de Banca Abierta resulta interesante decir unas palabras más. Por un lado, sobresale en el tipo de propuestas o reclamos planteados cierta tendencia a lo particular<sup>15</sup>: la preocupación por la instalación de una antena de telefonía celular en una esquina, las inundaciones en otra<sup>16</sup>, la falta de asfaltos en otra, los ruidos molestos en otra, la inseguridad vial en otra, el no respeto de los semáforos en otra. Sin dudas también se plantean cuestiones que van más allá de este tipo de particularismo, implicándose asuntos colectivos o de interés general. Sin embargo, en estos casos, lo que encontramos es que suelen ser cuestiones que reenvían a lo identitario: el problema del reconocimiento cultural de los Pueblos Originarios, que dio lugar a una Charla-Debate en el Concejo Deliberante<sup>17</sup> es un buen ejemplo de ello; otro es la problemática de la Tercera Edad, que fue tratada en Banca Abierta durante la semana de la no-violencia contra las personas adultas mayores.<sup>18</sup>

---

<sup>13</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>14</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 30.

<sup>15</sup> Aunque la intención de sus propulsores, como se plasma en la normativa, no sea hacer de la Banca Abierta un instrumento para resolver el problema particular de tal o cual vecino, sino trabajar asuntos “de interés general”.

<sup>16</sup> En las palabras de una vecina que, tratando el tema de las inundaciones, hacía uso de la Banca Abierta el 26 de abril de 2007, se nota, casi irónicamente, esta tensión entre lo particular y lo común: “...vengo a exponer entre ustedes un problema cuya solución no sólo representa un interés particular, sino también –y principalmente- de los ciudadanos que viven en la calle Ingeniero Boatti del 800 al 1000, siendo también afectados los vecinos domiciliados en las calles Entre Ríos, Moreno, Ortiz de Rozas, Abel Costa y Boquerón” (Versión Taquigráfica- sesión ordinaria- 26/04/07).

<sup>17</sup> La Charla-Debate “Pueblos Originarios –de cara al Bicentenario” se realizó el 10 de octubre de 2007 y fue producto del entusiasmo suscitado por la Banca Abierta del día 9 de agosto de 2007. El evento tuvo como invitados a Luis Pincén (de ascendencia Tehuelche-Mapuche), a Victoriano Nahue Pino (Mapuche) y a Santiago Delgado (Guaraní). Unas 200 personas participaron de la charla. (Informe de Prensa- N° 134- Honorable Consejo Deliberante de Morón- 11/08/07).

<sup>18</sup> Claro que también han sido tratados asuntos con un alto contenido político y no identitario, como el problema del consumo de “paco”; pero son los casos menos frecuentes.



Al margen de las problemáticas que el mecanismo ha puesto en escena durante 2007 podrían señalarse otros detalles. Uno de ellos es la forma en que los vecinos acceden a la Banca Abierta: no se trata, en general, de su iniciativa espontánea; quizá por lo novedoso de la herramienta y por la dificultad de la difusión, lo cierto es que en la mayor parte de los casos es el Municipio el que invita a los moronenses a aprovechar la oportunidad de la Banca Abierta, cuando ellos presentan alguna inquietud por otra vía. Otro detalle significativo es la apropiación de los vecinos de lo que podríamos llamar la “ceremonia” legislativa: el rasgo más notorio es que durante el tiempo asignado a la Banca Abierta, los vecinos suelen leer una presentación que llevan preparada, que incluye un protocolar agradecimiento y reconocimiento al Municipio y que se cierra con un aplauso que termina por emocionarlos. El clima general es el del sentimiento de la presencia de lo público, como si en el acto de ocupar una banca de concejal y exponer un problema, el vecino transmutara en ciudadano. Este aspecto se halla en tensión con el primer punto señalado: el particularismo de las propuestas y reclamos para discutir en el Concejo. Es sorprendente también cómo se manifiesta en la exposición de los vecinos el desarrollo de una *expertise*, fundamentalmente legal o normativa –citando ordenanzas, leyes, la Constitución Nacional- pero también de tipo técnica -implicando conocimientos sobre arquitectura, sobre ingeniería, medio ambiente, tecnología, etc. Todo esto potencia la tensión que señalamos, en vecinos que mientras emulan la labor legislativa sobre lo común o colectivo, se ven motivados, en general, por un problema particular que los afecta.

Volviendo a nuestros argumentos, 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>19</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>20</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>21</sup>. Una

---

<sup>19</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 30.

<sup>20</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>21</sup> Existen diversos 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: **Consejo Asesor, Consejo Local Económico Social, Consejo Municipal de la Tercera Edad, Consejo Municipal para Personas con Necesidades Especiales, Consejo Municipal de**

de las evoluciones más recientes de esta dinámica, el **Presupuesto Participativo**, revaloriza la participación al avanzar en el camino de lo consultivo a lo vinculante: los vecinos pueden efectivamente decidir sobre el destino de 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>22</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>23</sup>: se transforman las ideas en proyectos y se evalúa la factibilidad de los mismos; 3. **Feria de Proyectos**<sup>24</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, 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 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, este proceso en cuatro etapas volvía a comenzar, esta vez con 1.500.000 de pesos asignados a presupuestar participativamente. Un dato significativo es el aumento considerable de la participación, al menos en la instancia de las Ferias de Proyectos<sup>25</sup>, lo que habría que interpretar como una consolidación de la herramienta que debe descansar en la satisfacción de los moronenses respecto de la primera implementación en 2006. Sobre el Presupuesto Participativo cabe hacer algunos señalamientos en sintonía con los hechos más arriba acerca de la Banca Abierta. La tensión entre lo particular y lo común reaparece en las motivaciones que llevan a los vecinos a acercarse a los Consejos Vecinales y se manifiestan en las discusiones para

---

**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>22</sup> En las 52 Asambleas zonales del Presupuesto Participativo 2006 participaron 1500 vecinos.

<sup>23</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>24</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>25</sup> En 2007, los vecinos que fueron a votar ascendieron a 9.150. De los 45 proyectos presentados, 31 quedaron seleccionados mediante el voto de los moronenses. (Noticia del 08/10/07- Sitio web del Municipio).

elaborar proyectos. El hecho de que cada Consejo Vecinal elabore proyectos para el territorio de su UGC y no para la totalidad del distrito colabora en la dificultad de pensar lo común, aunque se trate de consecuencias no deseadas para sus propulsores del gobierno de Morón.<sup>26</sup> El espíritu particular o “de campanario” ha sido subrayado por algunos autores que analizan la participación en el ámbito local, como Ives Sintomer (2003).<sup>27</sup> Ya hemos mencionado que el presupuesto participativo en Morón es un proceso implantado, fomentado y conducido “desde arriba” y que contiene la dimensión funcional de mejorar la gestión. También hay que señalar que no son los sectores populares los protagonistas de la participación; aunque estos no estén ausentes, la gran parte de los vecinos que se acercan son los pertenecientes a los sectores medios. Es importante hacer esta aclaración porque, si bien coincidimos con Sintomer (2003) en su afirmación anterior, la división que establece entre los procesos europeos y latinoamericanos de presupuesto participativo nos parece un tanto mitificante. El autor sostiene que “Si los presupuestos participativos europeos contribuyen a la modernización de la gestión pública y a una cierta democratización política, no modifican mucho las relaciones sociales, al revés de lo que sucede en América Latina (...) el rasgo distintivo de las experiencias europeas es que son procesos desde arriba que no se basan en un movimiento social. Además, son las clases medias y la fracción superior de las clases populares las que se apropian más el instrumento” (Sintomer, 2005: 21.).

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>28</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>29</sup>, que promueve varias de las políticas desarrolladas en este apartado<sup>30</sup>. Lo relevante, por un lado, es el énfasis que Poder

---

<sup>26</sup> Añadir una dimensión temática a la dimensión exclusivamente territorial, siguiendo quizá el modelo de Porto Alegre, podría contribuir a atenuar los efectos del particularismo. Para una descripción de la experiencia de Porto Alegre ver, entre otros, Sintomer (2002), Bacqué, Rey y Sintomer (2000).

<sup>27</sup> En sus palabras: «Il ne faut pas nier qu'un esprit de clocher tend souvent à accompagner la participation à l'échelle micro-locale». (Sintomer, 2003 : 9)

<sup>28</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>29</sup> Astarita, Martín; Secchi, Pablo; Alonzo, Laura (2006): 81.

<sup>30</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

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>31</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. Otra ONG con la que el Municipio ha trabajado en varias oportunidades es el Centro de Implementación para las Políticas Públicas en Equidad y Crecimiento (**CIPEEC**). La acción más reciente que se ha emprendido de forma conjunta es el denominado **Plan Demostrar**, al que ya nos

---

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.

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>31</sup> Ver, por ejemplo, Astarita, Martín; Secchi, Pablo; Alonzo, Laura. (2006).

hemos referido. En la misma dirección, el municipio se ha relacionado con otras instancias de auditoría<sup>32</sup>, entre las que sobresale el Programa **Auditoría Ciudadana**, ejecutado por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia (Jefatura de 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>33</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>34</sup>, la elección del intendente como Secretario Ejecutivo de la **Red de Mercociudades**. El 25 de septiembre de 2007, a esto se ha sumado la elección de Morón para la vicepresidencia del Comité Ejecutivo de la **Coalición Latinoamericana y Caribeña de Ciudades contra la Xenofobia y la Discriminación**, creada a partir de una iniciativa de la UNESCO. Estos hechos nos hablan 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>35</sup>, es decir, de las ciudades con el mundo<sup>36</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>37</sup>, dan un mayor impulso a esta apuesta a lo local que se ha ido construyendo como “democracia de proximidad” y se alimenta también de la institución de una subjetividad moronense a partir de la visibilidad del *municipio modelo*.

---

<sup>32</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.)

<sup>33</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>34</sup> Una de las manifestaciones más recientes 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>35</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>36</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>37</sup> Para un mayor desarrollo de estos aspectos, ver Annunziata (2006).

### III. Sabbatella y (su)gestión

Este breve apartado tiene la intención de identificar los núcleos discursivos de la apuesta moronense a la democracia local. A partir de ello podremos visualizar los puntos de contacto con otros discursos, los discursos retomados, los argumentos y las voces otras que habitan el discurso sabbatellista, así como las novedades que el último nos ofrece. Cabe aclarar que en la perspectiva aquí adoptada todo fenómeno social es un fenómeno significativo (Laclau y Mouffe, 1987) y, por lo tanto, el discurso no se circunscribe al ámbito de lo lingüístico, subvirtiéndose la dicotomía entre las prácticas y lo dicho sobre ellas. Para abordar el discurso de Sabbatella, consideramos que su gestión –el conjunto de sus prácticas- forma parte de su discurso y que su discurso *es* su gestión, no sólo como (su)gestión –como persuasión y encantamiento- sino como configuración de un modo de ser social, de un sentido colectivo anclado, precisamente, en la gestión.

En páginas anteriores ya se han insinuado los rasgos más generales del discurso sabbatellista. Por un lado, 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. El ámbito local se presenta como un espacio apropiado para el **control** de los gobernantes por los gobernados y, por lo tanto, como espacio estratégico de la **transparencia**. Pero, sobre todo, es el espacio para profundizar la **democracia**, dada la **cercanía** cotidiana entre representantes y representados, que facilita la construcción de canales para que los vecinos hagan oír sus voces y coloca a los primeros en contacto más directo con las demandas y necesidades de los segundos. A los fines expositivos, distinguiremos dos momentos discursivos, coincidentes con los dos períodos del intendente al frente del Municipio, y los denominaremos: **período del Frepaso** (1999-2003) y **período del Nuevo Morón** (2003-2007)<sup>38</sup>. Como dijimos anteriormente, Martín Sabbatella asumió la intendencia por primera vez como líder local del Frepaso en el marco de la Alianza. Esta etapa se caracterizó por una fuerte ruptura con el pasado y un discurso refundacionista construido sobre el eje **transparencia/ corrupción**. Frente a la figura estigmatizada del ex intendente justicialista Juan Carlos Rousselot, a quien Sabbatella había contribuido a destituir desde la Comisión Investigadora del Concejo Deliberante, el último se presentó como la encarnación de la transparencia. La **transparencia** se encontraba, entonces, en el centro de una articulación discursiva que la hacía equivalerse a **honestidad** más **eficiencia**. Combinando así cierto “republicanismo” preocupado por la moral y la virtud cívica con el “eficientismo” propio de la década de los noventa, Sabbatella procuraba escapar a la crítica reiterada de que era objeto la izquierda argentina, la de la incapacidad de ser gobierno, y se enfrentaba al discurso de “roban, pero hacen”. Así, el joven intendente trataba de situarse en un nuevo lugar: el de los que “no roban, y hacen”, y de demostrar que ésa era una combinación posible. En esta demostración, la transparencia jugaba un papel central; de ahí al importancia de aludir en todos los discursos a la primera Licitación Pública por la Recolección de Residuos Domiciliarios (año 2000) considerada “la vuelta de página en la historia de Morón”. Como quedaba claro con el ahorro logrado por el proceso transparente de licitación, la transparencia como honestidad en el manejo de lo público se podía traducir también en una mejora de la eficiencia en la prestación de los servicios. Así se sugería en el discurso de Sabbatella

---

<sup>38</sup> No se trata de períodos estancos. El discurso del segundo período siempre retoma al del primero. Trazamos aquí la línea divisoria en función de lo que se agrega a partir de 2003.

en ocasión de la segunda Licitación Pública por la recolección de residuos. Pero dicho discurso daba un paso más, y hacía de la transparencia a su vez un camino hacia el trato justo de los menos favorecidos: el ahorro<sup>39</sup> quedaba disponible para desarrollar toda una serie de políticas sociales en este sentido:

**“...nuestro desafío fue el de ser *honestos* en la gestión pública, al mismo tiempo que garantizábamos una prestación *eficiente* de los servicios públicos. Porque la *honestidad sin eficiencia* es tan contraproducente para la calidad institucional -para la salud de la democracia-, como lo es la *eficiencia sin honestidad*, como lo es ese famoso y tristemente recordado ‘roban pero hacen’.”**<sup>40</sup> (subrayado nuestro)

**“Teníamos y tenemos la obligación de demostrar que es posible gobernar bien y en forma honesta; que además de que se puede hacer mucho sin malversar los fondos públicos, las acciones son más y mejores cuando se gestiona en forma transparente.”**<sup>41</sup>

**“Los millones que logramos ahorrar gracias a esos procedimientos innovadores tuvieron causas y consecuencias. Son el resultado de la absoluta transparencia del proceso, de la amplia participación y debate en la audiencia pública (...) Por otra parte, la principal consecuencia de ese ahorro puede observarse en la calidad de todos los servicios que hoy presta la comuna. Porque es gracias al cuidado del dinero público que hemos podido invertir en salud, en educación, en infraestructura urbana, en cultura, en deportes o en asistencia directa a los sectores más humildes de Morón. (...) *nuestra inversión social* hubiera sido inviable sin una política de administración medida y racional de los recursos que aportan los contribuyentes.”**<sup>42</sup> (subrayado nuestro)

La articulación de la transparencia con honestidad, eficiencia, justicia, se realizaba por oposición al enemigo de la corrupción, fantasma interior del discurso porque tenía su tiempo en el pasado, el tiempo de Rousselot y el PJ moronense, pero siempre estaba pronta a volver; permanecía, ahora descorporeizada, escondida en los rincones de la práctica política. La creación de una Oficina Anticorrupción receptora de las denuncias de los vecinos fue, desde esta perspectiva, sintomática: con el fantasma de la corrupción siempre rondando, hasta el último vecino de Morón parecía tener que transformarse en un soldado de la transparencia.

**“En estos años debimos afrontar la resistencia de quienes fueron beneficiarios *del desgobierno y la corrupción*, quienes estuvieron dispuestos incluso a intentar desestabilizar nuestro gobierno para consagrar sus privilegios. Proveedores fantasmas, empleados “ñoquis”, comerciantes ilegales, grandes evasores o dirigentes clientelares, entre muchos otros, no dudaron en actuar juntos o separados para torcer el rumbo que habíamos iniciado.”**<sup>43</sup> (subrayado nuestro)

**“...nuestras acciones (...) sobrevivieron a *la asfixia y el asedio* de los que quisieron proyectar el pasado en el futuro, pretendiendo consagrar *la injusticia y la corrupción*.”**<sup>44</sup> (subrayado nuestro)

---

<sup>39</sup> Tomando el discurso de Sabbatella como totalidad, no importa sólo el ahorro particular por tal o cual Licitación Pública. La idea es que transparencia significa ahorro, además de eficiencia, honestidad, justicia, etc. Se ha estimado que la corrupción de la era rousselotista en el distrito (1987-1999) significó una pérdida de 30 millones de pesos para el Municipio (Martínez, 2005).

<sup>40</sup> Discurso de Martín Sabbatella. Audiencia Pública por la Licitación de Recolección de Residuos Domiciliarios- 2 de agosto de 2005.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Ibid.

**“Sin su participación, la de las organizaciones de la comunidad y la de los vecinos y las vecinas de Morón, dejaríamos margen para el accionar inescrupuloso de los que ayer se sirvieron del Estado para satisfacer sus propios intereses.”<sup>45</sup> (subrayado nuestro)**

Frente a la transparencia, la corrupción se presentaba articulada no sólo a la falta de honestidad, sino, sobre todo, a la falta de gobierno –de eficiencia-y a la injusticia.

Si bien la bandera de la transparencia nunca se abandonó, el período inaugurado con el segundo mandato de Sabbatella en 2003, acompañado del Nuevo Morón, el partido local creado poco antes tras la separación del Frepaso, trajo consigo un giro bastante marcado en el eje del discurso. **El período del Nuevo Morón** se consolidó en torno al hincapié en la **gestión** exitosa y, paralelamente, y en estrecha conexión, al reforzamiento de cierta **“identidad local”** de lo moronense. Era precisamente la gestión de Sabbatella la que convertía a Morón, de “la capital de la corrupción” que había sido en un “ejemplo de transparencia”; era a partir de la gestión modelo de Sabbatella que Morón se distinguía en el país y en el mundo.

**“...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.”<sup>46</sup>**

**“...las acciones que llevamos adelante, las políticas de transparencia que hoy distinguen a Morón en Argentina y en el mundo...”<sup>47</sup>**

El **corte de boleta**, obligado para votar una fuerza política vecinal como el Nuevo Morón, operaba también en el sentido de la construcción de una especificidad para lo moronense. La imagen de la tijerita con la que se empapelaron las calles durante la campaña electoral de 2003, y el reparto de tijeritas de plástico que completaba los afiches, hicieron de la tijera un ícono de la localidad. Más tarde, en las legislativas de 2005, el ícono volvió a hacerse presente en afiches y en tijeritas de plástico, demostrando una vez más la efectividad de esa apelación a lo local moronense<sup>48</sup>. Pero aquí ya se cristalizaba más todavía el énfasis del discurso en la gestión: afiches que interpelaban en torno a la confianza en el propio Sabbatella, afiches que rezaban “Por lo que hicimos, por lo que viene”, daban cuenta de ello. Ahora bien, todo esto quedaría incompleto sin la referencia al nuevo eje discursivo, característico de esta segunda etapa, y que venía gestándose al menos desde 2003. Se trata del llamado a la **participación**, que se hace inteligible en el clivaje **cercanía/ distancia**. La **cercanía** no aparece sólo como la cercanía propia del ámbito local entre los vecinos y sus representantes; es más bien esta cercanía de índole geográfica la que de un modo privilegiado puede dar lugar a una cercanía política: vecinos que plantean demandas y reclamos en virtud de sus problemas, de sus necesidades insatisfechas, y gobernantes

---

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Discurso de Martín Sabbatella. Audiencia Pública por la Licitación de Recolección de Residuos Domiciliarios- 2 de agosto de 2005.

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Del mismo modo, en las elecciones generales de 2007, la tijerita fue la protagonista de la campaña del Nuevo Morón.



que están más compelidos, más dispuestos, a oír y atender a los vecinos para resolver sus problemas. Paralelamente, la distancia amplía su sentido espacial a su sentido representativo. La **distancia** entre representantes y representados es el sinónimo de una clase política “alejada” de aquellos a quienes representa, una clase política que parece no poder ver más allá de sí misma y que es, por definición, inaceptable en democracia, como se había expresado en diciembre de 2001 con la consigna “Que se vayan todos”. Lo que aparece, pues, en el centro de la escena, es la “democracia de proximidad”, teñida por el doble carácter de local y participativa:

**“...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>49</sup>**

Sabbatella apelaba al protagonismo de los vecinos, presentando al ámbito local como el que brindaba mejores oportunidades para una democracia participativa capaz de completar y remediar las deficiencias de la democracia representativa, y esto sin olvidar la preocupación por la eficiencia. El folleto informativo sobre el *Presupuesto Participativo 2006* que elaboró el Municipio se refiere al Programa de Descentralización como constituido por dos dimensiones: la primera de ellas es la **desconcentración administrativa**, tendiente a lograr una mayor eficiencia; la segunda, la **participación comunitaria**. Respecto a lo último, se afirma en el folleto:

**“La democracia representativa se transforma en democracia de proximidad a través de la creación de nuevos institutos de participación comunitaria”**

Veamos más en detalle el sentido del proceso de descentralización plasmado en el *Programa de Descentralización Municipal* que se lanzó en 2004:

**“...el proceso de *Descentralización Territorial*, a través de la creación de siete Unidades de Gestión Comunitaria, se traduce en ámbitos concretos en los que los vecinos y vecinas pueden participar y ejercer ciudadanía.”** (subrayado en el original)

**“La cercanía política entre el gobierno local y la sociedad es de importancia estratégica, 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.”** (subrayado en el original)

A partir de estos fragmentos del *Programa de Descentralización Municipal* notamos que la cercanía, la proximidad, articula dos efectos: eficiencia/eficacia (capacidad de “resolver problemas”) y mayor participación (mayores oportunidades de “reclamar soluciones a los problemas”). Esta doble dimensión de la proximidad de la democracia local es más explícita en la lectura de los dos primeros “objetivos estratégicos” del Programa:

- 1. Mejorar la eficacia en la prestación de los servicios municipales**
- 2. Fortalecer una gestión democrática y participativa**

El espacio local-municipal se muestra, pues, como un ámbito con claras ventajas para la participación de los vecinos y con marcada trascendencia para la política en el mundo

---

<sup>49</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.

contemporáneo. Podemos ver cómo se plantea el asunto en la *Guía de capacitación para Delegados y Delegadas. Presupuesto Participativo. Municipio de Morón*:

**“Algunos problemas que usualmente eran considerados por el Estado Nacional han pasado a ser prioridad del Estado Local, atendiendo cada día más las necesidades de sus vecinos y vecinas (...) Ya no se trata sólo de mantener limpia e iluminada la ciudad, sino de implementar políticas que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas (...) los vecinos y vecinas descubren que algunos de sus problemas cotidianos pueden ser resueltos con mayor éxito en el nivel municipal.”<sup>50</sup>**

**“Ante estos cambios, el Estado local debe cambiar la forma tradicional de gobernar, generando mecanismos de participación ciudadana que permitan que la sociedad y sus organizaciones sean protagonistas a la hora de pensar y elaborar las políticas públicas”<sup>51</sup>**

La citada Guía de Capacitación define “Municipio” de un modo muy particular y que va en la dirección de nuestro argumento:

[un Municipio] **“Es, ante todo, una comunidad de ciudadanos y ciudadanas y, en el fondo, el primer espacio en el que se expresa la opinión y la voluntad del pueblo (...) Se caracteriza por la cercanía y la familiaridad: cuando un vecino o vecina desea contactarse con algún espacio de gobierno, la instancia más cercana y vinculada al territorio que habita es el gobierno municipal (...) Permite la construcción de una identidad territorial y cultural: los integrantes de la comunidad se relacionan, comparten intereses, necesidades, creencias y costumbres, identificándose y sintiéndose parte de ese espacio local.”<sup>52</sup>**

Así, la apuesta a lo local, enmarcada en el fenómeno de la globalización, era una apuesta a la cercanía; y mediante la cercanía, una apuesta a la eficiencia y a la participación. Ya durante la década de los noventa, el discurso de los organismos internacionales de crédito, como el Banco Interamericano del Desarrollo o el Banco Mundial, y de las organizaciones no gubernamentales internacionales más influyentes, como el PNUD, difundían una noción de participación en el ámbito local muy vinculada al desarrollo económico-social y fundamentada en la idea de eficacia/eficiencia. Así lo presentaba en 1997 el Libro de Consulta sobre Participación:

**“En la medida que nos enfrentamos a los desafíos del S. XXI, el Banco ve la participación como un elemento fundamental para mejorar el desarrollo y la democracia en el mundo (...) las lecciones de las últimas décadas han demostrado claramente que la participación en el desarrollo está íntimamente relacionada con la eficacia del mismo. Las iniciativas de desarrollo tienen mayor probabilidad de alcanzar sus objetivos si las *personas afectadas y beneficiadas* por las mismas participan en la identificación, diseño, ejecución y evaluación de dichas iniciativas.”<sup>53</sup> (subrayado nuestro)**

La participación era concebida como un instrumento de expresión de intereses u opiniones de aquellos interesados con el fin de solucionar de un modo más eficiente de los problemas. Lo cual contribuía, por supuesto, a garantizar la gobernabilidad,

---

<sup>50</sup> *Guía de capacitación para Delegados y Delegadas. Presupuesto Participativo. Municipio de Morón*, página 6.

<sup>51</sup> *Ibid.*, página 6.

<sup>52</sup> *Ibid.*, página 2.

<sup>53</sup> BID (1997), introducción.

disminuyendo la conflictividad social y aumentando el consenso y la legitimidad en torno de las medidas adoptadas. La participación era, entonces, una herramienta para mejorar la gestión<sup>54</sup>. Tal como declaraba el mismo informe del BID:

**“La participación puede fortalecer a las instituciones locales en su capacidad administrativa, autogestión, confianza, transparencia, responsabilidad y acceso a los recursos”<sup>55</sup>**

Haciendo hincapié en la importancia del ámbito local para solucionar los problemas cotidianos de los habitantes, el llamado a la participación acompañaba una concepción de la ciudadanía que tendía al vaciamiento de su contenido político, mediante la identificación del ciudadano con la figura del usuario o del consumidor (Villavicencio, 2002). La combinación entre la escala local-municipal y la participación facilitaba sin dudas la consolidación de una noción de la ciudadanía como negación de la política:

**“El objetivo principal de un gobierno municipal debe ser la promoción y coordinación del desarrollo de la comunidad basado en la mejora de la calidad de vida de sus miembros. Para lograrlo los municipios tienen que formular un plan de desarrollo de la comunidad que identifique las necesidades cruciales, establezca las prioridades donde se aplicarán los recursos y logre obtener los mejores beneficios para sus ciudadanos. La forma en que un gobierno municipal puede llegar a realizar todo esto es a través de la participación de la comunidad (...) La participación de la comunidad, en todas sus formas, es una herramienta excelente para ayudar a los municipios a encontrar respuestas a las situaciones difíciles.”<sup>56</sup>**

La importancia de convocar de algún modo las opiniones o puntos de vista de los “afectados”<sup>57</sup> daba cuenta de una lógica de objetivación de los problemas (Rancière, 1996), que contaba a las partes como dadas, como clasificables y como ajenas a todo proceso de subjetivación política. Volveremos sobre este.

El discurso que promueve la transparencia y el achicamiento de la distancia entre representantes y representados mediante el control y la participación ha sido y es también el discurso de las ONGs. Ya señalamos el paralelismo entre el discurso de Poder Ciudadano, una ONG que ha trabajado particularmente con Morón, y el discurso del propio Sabbatella. En primer lugar, se atribuye a lo local un rol preponderante en el mundo contemporáneo:

**“Diversos estudios teóricos y empíricos muestran que el gobiernos local posee posibilidades inmejorables para incrementar la confianza de los ciudadanos en las instituciones (...) Se presenta aquí, entonces, una oportunidad. Aprovecharla es parte del trabajo de los gobernantes locales, la ciudadanía y las OSC.”<sup>58</sup>**

**“A partir de la década del ochenta, en varios países de América Latina, y acompañando la redemocratización, se da comienzo a un intenso proceso de descentralización, que significó**

---

<sup>54</sup> Por este motivo es que organismos como el BID llegaban a destacar y celebrar la experiencia de Porto Alegre en Brasil. Ver BID (1997), sección V-E.

<sup>55</sup> BID (1997), sección I.

<sup>56</sup> BID (1997), sección V-F.

<sup>57</sup> Así definía la participación el Banco Mundial: “Un proceso por medio del cual los individuos e instituciones *afectadas* por iniciativas de desarrollo pueden influenciar y compartir decisiones y recursos relacionados con esas iniciativas.” (subrayado nuestro. Citado en BID, 1997, sección VI -G.)

<sup>58</sup> Astarita, Martín; Secchi, Pablo; Alonzo, Laura (2006): 19.

la transferencia de vitales competencias y recursos de los gobiernos centrales hacia las municipalidades.” “Este proceso tuvo efectos disímiles sobre los gobiernos locales. Por un lado, la importancia política de los municipios se ha visto incrementada de manera significativa, fundamentalmente porque las autoridades locales –antes designadas por los gobiernos centrales- pasaron a ser elegidas mediante elecciones democráticas. Por otro lado, en muchos casos generó mayores responsabilidades en la provisión de bienes y servicios públicos, sin contar con los recursos físicos, económicos y humanos necesarios para afrontarlos.”<sup>59</sup>

¿Y cuál es esa especificidad de lo local que lo torna el ámbito por excelencia para profundizar la democracia? Nuevamente, la **cercanía**, la **proximidad**:

“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*. Esta característica presenta una ventaja con respecto a los gobiernos nacionales, que, al ejercer su autoridad sobre un territorio extenso y una población numerosa, mantienen una gran distancia respecto de sus gobernados.”<sup>60</sup> (subrayado nuestro)

“Dada la *cercanía de las autoridades locales con sus gobernados*, la realidad municipal resulta ideal para poner en práctica distintas herramientas de participación ciudadana. Si bien no resulta imposible, las dificultades para aplicar estas herramientas en el ámbito nacional son ampliamente mayores que en el ámbito municipal.”<sup>61</sup> (subrayado nuestro)

Al énfasis que la década de los noventa puso en el ámbito local como espacio para el desarrollo y para una participación orientada a la eficiencia, las organizaciones no gubernamentales, como Poder Ciudadano y tantas otras<sup>62</sup>, le han añadido el contenido normativo de la participación orientada a profundizar la democracia, posibilitada por la cercanía inherente a dicho ámbito.

Quizá resulte paradójico que la apuesta sabbatellista al ámbito local, como apuesta a la democracia, se base en supuestos de un discurso que tendió a vaciar de sentido a la política durante la década de los noventa. De hecho, el discurso de Sabbatella representa una apuesta *contra* los noventa, como vimos más arriba, en la idea de que el espacio local debe tomar a su cargo responsabilidades nuevas por la ausencia de Estado que el neoliberalismo nos legó en herencia. Lo cierto es que todo el entusiasmo por la participación que reconciliaría a los ciudadanos con la política, no ha podido carecer de las justificaciones de la eficiencia -con ella la gobernabilidad- y de la transparencia. Argumentalmente, siempre se requiere volver a enfatizar la relevancia del espacio local para mejorar la **eficiencia** y la **transparencia** de la **gestión**. Aun cuando se deposite en la participación una esperanza de recuperación de la política y de profundización de la democracia, pareciera ser necesario volver sobre algunos de los tópicos de la apuesta al ámbito local que inaugurara el neoliberalismo de los ochenta y noventa.

---

<sup>59</sup> Ibid., p. 31.

<sup>60</sup> Ibid., p. 31.

<sup>61</sup> Ibid., p. 32.

<sup>62</sup> El discurso del PNUD, por ejemplo, en sintonía con el Poder Ciudadano, rescata el rol de lo local: “...la revitalización del papel de los municipios que han dejado su función casi exclusivamente centrada en la provisión de algunos servicios públicos para pasar a asumir un rol de dinamizador del desarrollo local...” (Objetivos del Milenio- Informe diagnóstico...p. 131). Y la importancia de la cercanía: “Son, sin duda, los gobiernos locales los que más directamente están en contacto con la población y sus necesidades...” (Objetivos del Milenio- Informe diagnóstico...p. 132).

Por otro lado, es posible que aquí descansa el éxito de experiencias como la de Morón, en el hecho de poder articular la participación política con lo que fuera antes la bandera antipolítica de la eficiencia, operando una re-apropiación, con un valor novedoso, de la importancia de la gestión. Pero, sin dudas, lo que hay en las miradas esperanzadas hacia el ámbito local, y que Sabbatella ha debido y sabido capitalizar, es aquello que podríamos llamar la *sugestión de la gestión*.

#### **IV . Los sentidos de la proximidad**

Todo lo dicho hasta aquí nos lleva a reflexionar sobre la importancia de la “proximidad”, uno de los valores más preciados del *homo democraticus* (Schnapper, 2004) ¿Pero cuál es la significación de la “proximidad”?

Como afirmamos al principio, se suele considerar al ámbito local, por su reducido territorio y su manejable cantidad de población, como el más propicio para un deseable complemento participativo a la democracia representativa. La mayor cercanía –física, objetiva- entre los representantes y los representados hace del ámbito local el espacio que mejor se adapta a la participación; pero allí también esta cercanía de índole geográfica tiene más chances de traducirse en una cercanía de otro tipo –simbólica, subjetiva- entre los unos y los otros. Por eso la “democracia de proximidad” encierra una doble dimensión; la democracia participativa aparece siempre como más realizable allí donde existe de hecho una proximidad en el primero de los sentidos, aunque su horizonte último, su aspiración, es la proximidad en el sentido segundo. Disentimos con Yves Sintomer y Marie Héléne Bacqué (2001) cuando proponen no limitar la democracia participativa a una democracia de proximidad, considerando a ésta como un subtipo de aquella. Si entendemos a la proximidad en su sentido simbólico de achicamiento de la distancia entre representantes y representados, toda democracia participativa constituye, o aspira a ser, una democracia de proximidad.

Lo que el análisis del caso del Morón nos aporta para pensar en esta dirección es muy significativo, revelador de este rechazo a la distancia o la diferencia entre gobernantes y gobernados del que habla Dominique Schnapper (2004). El discurso de Sabbatella, se encarga, como vimos, de subrayar la importancia de la cercanía. La cercanía geográfica aumenta las chances de la participación, y, a la vez, la participación produce la cercanía simbólica. Esto se ve claramente en los esfuerzos por profundizar la cercanía, haciéndola objeto de las políticas públicas. El Programa de Descentralización Municipal, el Consejo en los Barrios, por ejemplo, tienen por objetivo aumentar la cercanía geográfica entre los vecinos y sus representantes. Pero esto no es lo único, porque todos los “mecanismos” participativos a los que hemos hecho referencia descansan en el propósito de “acercar” a unos y a otros, de aumentar, entonces, la cercanía también simbólica. En este registro cabe contar a las Audiencias Públicas, los Consejos Vecinales Temáticos, el Presupuesto Participativo y todas las políticas de “transparencia” que, como ya señalamos, incluyen el sentido de “acercar” a los representantes y sus vecinos.

El mecanismo de la Banca Abierta tiene una fuerza particular en la producción de la cercanía, como puesta en escena de la anulación de la distancia y de la diferencia representativas. Así, a la idea tan difundida de que los representantes deben ser “hombres comunes”, deben ser como los representados, esta puesta en escena parecería añadirle que los representados también pueden ser como los representantes y, sin dudas, los mejores representantes de sí mismos. Las palabras de un vecino durante la Banca Abierta del 24 de mayo de 2007 son ilustrativas: “...me es sumamente grato dirigirme a

ustedes y ni qué decir la emoción que me provoca el hecho de poder hacerlo, y lo que es más, en este momento y en este lugar, sintiéndome como un concejal más”<sup>63</sup>.

Decimos, entonces, que la apuesta al ámbito local como espacio de la cercanía geográfica debe ser interpretada sobre todo como la apuesta a una cercanía simbólica entre representantes y representados. La democracia de proximidad se inscribe en el cuestionamiento de la trascendencia de la representación, aquel que haría decir al *homo democraticus* de Schnapper: “en mi lugar, nadie mejor que yo”.

Ahora bien, también insinuamos ya una vinculación entre la “proximidad” y la preocupación por los “problemas”. La Guía de Capacitación para Delegados y Delegadas del Presupuesto Participativo 2006 sostenía:

**“¿Por qué el Presupuesto Participativo? Porque nadie conoce mejor los problemas de cada barrio que los vecinos que viven en él”<sup>64</sup>.**

La idea de que nadie conoce mejor los problemas de un barrio que los vecinos que viven en él es compartida por los vecinos y por los representantes que diseñan instancias de expresión de estos problemas. Y es el supuesto de la política organizada en función del *homo democraticus*. Pero la idea encierra otro supuesto que raramente se explicita: 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; los “mecanismos” de participación son la oportunidad ideal para la transformación de los problemas en soluciones con la menor mediación posible. Como afirma Jacques Rancière cuando describe lo que llama *posdemocracia*: “...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” (Rancière, 1996: 135.)

Esta *lógica de la objetivación de los problemas* (Rancière, 1996), se inscribe en otro de los sentidos de la apuesta a lo local, y constituye otra de las ventajas de la cercanía: la eficiencia. La relevancia de la eficiencia como capacidad de dar mejores respuestas a los problemas ya ha sido señalada en apartados anteriores. Hay que agregar ahora que supone una concepción de la democracia abanderada del consenso<sup>65</sup> y en la que todos los actores pueden contarse objetivamente tanto como sus problemas. Los actores aparecen como dados con anterioridad a lo político porque aparecen como las “partes involucradas”, las “partes afectadas” en el tratamiento de los problemas. Las propias nociones de “mecanismos”, “canales”, “herramientas” de participación nos hablan de procesos objetivados, en la lógica de la objetivación de los problemas que implica, a su vez, la objetivación de los actores portadores de dichos problemas.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Versión Taquigráfica- Sesión Ordinaria- 24/05/07.

<sup>64</sup> *Guía de capacitación para Delegados y Delegadas. Presupuesto Participativo. Municipio de Morón*, página 10.

<sup>65</sup> La importancia del consenso como acuerdo negociado entre las partes dadas, es coextensiva del carácter controlado de los procesos de participación. Tal como afirman Alford y Friedland: “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...” (Alford y Friedland, 1991: 370).

<sup>66</sup> Para Rancière la posdemocracia se caracteriza por el tener *en cuenta* a todas las partes, por la contabilización permanente de lo dado en el *orden social o policial*: “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”

Esto nos reenvía también a la tensión entre lo particular y lo común. Como sostiene Schnapper (2004), es al título de la identidad privada que se pretende contar en el espacio público. El mecanismo de Banca Abierta nos mostró, por cierto, que los ciudadanos se apropian muchas veces de los mecanismos participativos para encontrar solución a problemas particulares o para reclamar un reconocimiento identitario. Incluso en la sola existencia de ciertos Consejos Vecinales temáticos notamos la importancia de esta participación a partir de la identidad: ejemplos que pueden mencionarse son el Consejo Municipal de la Tercera Edad, el Consejo Municipal para Personas con Necesidades Especiales, los Consejos de Niñas y Niños, el Consejo Municipal de Mujeres. Entonces, el cuestionamiento de la distancia entre representantes y representados y la defensa de la proximidad acompañan la apuesta a la expresión de aquello que ya existe. Dice Schnapper "...la representación dejar de ser el instrumento de la trascendencia para transformarse en el medio de expresión de las necesidades y las identidades de los ciudadanos" (Schnapper, 2004: 170).<sup>67</sup>

## V. La desconfianza como apuesta: espacio de experiencia, horizonte de expectativa

Sólo para concluir con el recorrido de estas páginas, diremos que los sentidos de la proximidad que venimos abordando hasta aquí tienen como trasfondo la intensificación de la desconfianza contra-democrática puesta de relieve por Pierre Rosanvallon (2006). La "democracia de proximidad", en este marco, también resulta la institución de un ámbito propicio para el control. La cercanía geográfica y la participación misma pueden concebirse como medios del control de los representantes. La **vigilancia**, la **denuncia** y la **evaluación** que Rosanvallon engloba en lo que llama "poderes de vigilancia" encuentra en el ámbito local un espacio privilegiado para desplegarse.

Ya hemos visto en el Municipio de Morón cómo la vigilancia queda cristalizada en el discurso en pos de la transparencia y en todas las instancias que se ponen en marcha para favorecer el control de los gobernantes por parte de los gobernados. Aquí encontramos, paradigmáticamente, a la Oficina Anti-Corrupción, pero también a todos los mecanismos de rendición de cuentas, la publicidad de las Declaraciones Juradas Patrimoniales, el Boletín Cuentas Claras, y, en general, los puntos del Acuerdo Discrecionalidad Cero. La Oficina Anti-Corrupción simboliza particularmente el espíritu del resto de los mecanismos "transparentes": la combinación de la vigilancia con la denuncia. El plan Demostrar tiene, por su parte, un aspecto muy interesante en este sentido: el llamado a que los vecinos denuncien las irregularidades en la implementación de los planes sociales, vehiculizado mediante el establecimiento de urnas en cada Unidad de Gestión Comunitaria. La puesta en escena de las urnas receptoras de denuncias, emulando el sufragio, pero construyendo su sentido en espejo

---

(Rancière, 1996: 129-130). Del mismo modo, se adecua a nuestro análisis la caracterización que hace Ernesto Laclau de una totalización institucionalista por oposición a una de tipo populista: "...un discurso institucionalista es aquel que intenta hacer coincidir los límites de la formación discursiva con los límites de la comunidad. Por lo tanto, el principio universal de la 'diferencialidad' se convertiría en la equivalencia dominante dentro de un espacio comunitario homogéneo (...) la diferencia reclama ser concebida como el único equivalente legítimo: todas las diferencias son consideradas igualmente válidas dentro de una totalidad más amplia" (Laclau, 2005: 107-108).

<sup>67</sup> En la línea de los planteos de Rancière, Étienne Tassin advertiría que la subjetivación política es en realidad no-identitaria: "Mi acción (y no mi ser) es aquello por lo que me presento como sujeto político, como ciudadano". (Tassin, 2001: 57).

con él, es un detalle curioso que nos recuerda los planteos de Pierre Rosanvallon (2006). Están las urnas del voto. Éstas son las urnas para depositar una confianza. Y están las urnas de las denuncias, montadas para depositar la paralela desconfianza ciudadana. Por otra parte, en todos los mecanismos participativos tiene lugar la vigilancia, y no sólo como contra-cara de la participación –o sea, para controlar que los representantes resuelvan los problemas de los vecinos tal como estos los plantearon, como sería el caso para las Comisiones de Seguimiento del Presupuesto Participativo-, sino porque asumir una vigilancia activa es uno de los modos y de los sentidos de la participación.

Existen también unos actores “expertos” en vigilancia, denuncia y evaluación; nos referimos a las distintas ONGs que desempeñan muchas veces el rol de “monitores”, “observadores”, “auditores” de las acciones del gobierno, y en general acompañan los procesos de puesta en marcha de nuevos mecanismos participativos. Estos actores son, por lo demás, la vía de transmisión de “herramientas” entre distintos municipios y los que recomiendan a las instancias estatales su listado de “buenas prácticas”. Luego, se ocupan de difundir sus evaluaciones favorables o desfavorables de los resultados de dichas prácticas, cuyo poder está dado por la sanción pública. Las ONGs nacionales con vínculos internacionales, como es el caso de Poder Ciudadano, capítulo argentino de Transparencia Internacional, pueden dar una gran visibilidad a aquellos municipios que demuestren ser “buenos alumnos”. Si un municipio decide exponerse al riesgo de ser vigilado, denunciado y evaluado por un auditor de este tipo es porque, superadas estas pruebas, la capacidad legitimante que poseen las ONGs es muy significativa. Las ONGs han sido capaces de contagiar su espíritu vigilante a los propios actores políticos, que incorporan sus argumentos a favor de la participación, de las ventajas del ámbito local, de las virtudes de la proximidad y de la necesidad del control de los vecinos.

La apuesta a lo local es, por lo tanto, una de las apuestas de la desconfianza. La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos que facilita el ámbito local puede considerarse, por cierto, una demanda social, y esto en un contexto en que el *homo democraticus* no tolera ser representado más que por sí mismo y vive un fuerte rechazo a toda “clase política”. Pero, y aquí nos ilustra el caso abordado en las páginas anteriores, se trata al mismo tiempo 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 pide a las ONGs que hagan su parte como “observadores externos”. ¿Y por qué? Porque su legitimidad depende de 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”.

Hay que advertir, aunque no sea el objeto específico de estas páginas, sobre el enfoque predominante a la hora de interpretar los fenómenos que hemos ido abordando. La visión de la democracia que comparten académicos, políticos y actores de la sociedad civil cuando alzan la bandera de la “democracia de proximidad” no es sólo una visión fundamentalmente horizontal –que cuestiona la representación y alienta la presencia inmediata de los representados-, sino también una visión institucionalista y procedimental que define a la democracia como un conjunto de reglas y de prácticas<sup>68</sup>. Coincidimos con Marcos Novaro en que “...de no abandonar la perspectiva procedimental, tanto la

---

<sup>68</sup> Son contundentes en esta dirección las palabras de Yves Sintomer: “On peut aujourd’hui affirmer que la démocratie participative sera procédural ou ne sera pas” (Sintomer, 2003: 9).



representación como la participación seguirán siendo reducidas a formas de intercambio que no permiten dar cuenta de las decisiones colectivas y las identidades políticas.” (Novaro, 2000: 55).

Por último, hemos querido mostrar que en la apuesta al ámbito local como el terreno excepcional para profundizar la democracia en nuestros días, resuenan los ecos de discursos anteriores que se enmarcaron en la concepción neoliberal de la política. De hecho, la importancia de la eficiencia en la resolución de los problemas y de la transparencia en la gestión, fueron puntos de apoyo en la apuesta a lo local de las décadas ochenta y noventa. El discurso que, como el moronense, hoy encuentra en el ámbito local una oportunidad para la participación y profundización de la democracia, en la esperanza de recuperar la política *contra* el neoliberalismo, no puede deshacerse de todos estos ecos. No puede dejar de tener por suelo lo que Reinhart Koselleck (1993) llama *espacio de experiencia*. Y sin embargo se proyecta, a la vez, como *horizonte de expectativa*.

Por eso mismo, lo dicho hasta aquí no significa negarnos a las potencialidades del fenómeno de la “democracia de proximidad” y mucho menos afirmar su inutilidad o su mentira, sino sólo señalar los riesgos de perder de vista una construcción de lo común, aun cuando la democracia de proximidad sea muchas veces impulsada en el sueño de devolver a lo político su dignidad y su poder transformador.

### **Bibliografía y fuentes:**

- Albuquerque, Francisco (2001): Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo. CEPAL/GTZ.
- 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.
- Annunziata, Rocío (2007): “Participación en el ámbito local: una gran apuesta del presente. La experiencia de la ‘Democracia de Proximidad’ en el Municipio de Morón.”, 4º Jornadas de Jóvenes Investigadores (Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA). ISBN: 978-950-29-1006-2.
- Astarita, Martín, Secchi, Pablo y 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.
- Bacqué, Marie-Hélène; Rey, Henri y Sintomer, Yves (2000): *Gestion de Proximité et Démocratie Participative: les nouveaux paradigmes de l'action publique?*, La Découverte, Paris.
- Balibar, Étienne (2001): “Fronteras del Mundo, fronteras de la Política”, en *Revista Sociedad* n° 19, Buenos Aires, Fac. de Cs. Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- 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.
- Blatrix, Cécile (2007): « The contribution of social movements to the institutionalisation of participatory democracy in France », ECPR, 35th Joint Sessions of Workshops, mayo de 2007, Helsinki.
- Castells, Manuel (1998): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. 3, Fin de milenio, Alianza, Madrid.
- 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.
- Dahl, Robert (1992): “La Poliarquía” (cap. 3 de *Un Prefacio a la Teoría Democrática*); en *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel.
- Dahl, Robert (1989): *La Poliarquía*, Madrid, Tecnos.
- Dahl, Robert (1991): *La Democracia y sus críticos*, Buenos Aires, Paidós.
- Duchastel, Jules (2006): “La ciudadanía multicultural como estrategia política en Canadá”, en Cheresky, Isidoro (comp.): *Ciudadanía, Sociedad Civil y Participación Política*, Miño & Davila, Buenos Aires.
- Frederic, Sabina (2004): *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y Política en el Gran Buenos Aires*, Prometeo, Buenos Aires.
- Guía de capacitación para Delegados y Delegadas. *Presupuesto Participativo*. Municipio de Morón. 2006.
- Habermas, Jurgen (1999). *La inclusión del otro. Estudios sobre teoría política*, Paidós, Bs. As.
- Held, David (1987): *Models of Democracy*, Polity Press.
- Held, David (1997): *La democracia y el orden global*, Paidós, Barcelona.
- Koselleck, Reinhart (1993): *Futuro Pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*, Paidós, Barcelona.
- Kýmlicka, Will (1996): *Ciudadanía multicultural*, Paidós, Barcelona.
- Laclau, Ernesto (2005): *La Razón Populista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe (1987): *Hegemonía y estrategia socialista*, Madrid Siglo XXI.
- 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.
- Marshall, T (1998): *Conferencias de 1950*, en Marshall y Bottomore: *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza.
- 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.

-Merklen, Denis (2005): *Pobres Ciudadanos: las clases populares en la era democrática 1983-2003*, Editorial Gorla, Buenos Aires.

-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.

-Novaro, Marcos (2000): *Representación y Liderazgo en las democracias contemporáneas*, Buenos Aires, Homo Sapiens.

-Norman, Wayne y Kymlicka, Will (1996): “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, *Cuadernos del CLAEH*, n° 75, Montevideo.

-Nun, José (1991): “La democracia y la modernización, treinta años después”, en *Desarrollo Económico*, v. 31, n° 123 (oct.-dic.)

-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.

-Rancièrre, Jacques (2005): “Once Tesis sobre la Política”, en *Cuadernos Filosóficos N° II*, Universidad de Rosario.

-Rancièrre, Jacques (1995): “Democracia y Post-democracia”, en *Ideas y Valores*, n° 98-99, diciembre de 1995.

-Rancièrre, 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.

-Rancièrre, Jacques (1996): *El desacuerdo. Política y Filosofía*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.

-Robertson, Roland (2000): “Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad”, en *Zona Abierta*, 92/93.....

-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.

-Sartori, Giovanni (1997): *Qué es la Democracia*, México, Nueva Imagen.

-Schnapper, D. 2004 *La democracia Providencial*, Rosario, Homo Sapiens, 2004.

-Sigal, Silvia. y Verón, Eliseo (2003): *Perón o muerte. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista*, Eudeba, Buenos Aires.

-Sintomer, Yves y Bacqué, Marie-Hélène (2001): “Gestion de proximité et démocratie participative”, en *Annales de la Recherche Urbaine*, septiembre 2001.

-Sintomer, Yves (2002): “¿Empujar los límites de la democracia participativa? La democracia participativa en Europa y Porto Alegre”, en *Construyendo un nuevo mundo*, Guayi, Porto Alegre.

-Sintomer, Yves (2003): “Cinq défis de la démocratie participative”, en *Territoires*, enero de 2003.

-Sintomer, Yves (2005): “Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos”, en *Reforma y Democracia*, revista del CLAD, febrero de 2005.

-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)

- Svampa, Maristella (2005): “Ciudadanía, Estado y globalización. Una mirada desde la Argentina contemporánea”, en Nun, José (comp.): *Debates de Mayo. Nación, Cultura y Política*, Gedisa editorial, Buenos Aires.
- Tassin, Étienne (2001): “Identidad, ciudadanía y comunidad Política: ¿qué es un sujeto político?”, en Quiroga, H., Villavicencio, S. y Vermeren, P. (comps), *Filosofías de la ciudadanía. Sujeto político y Democracia*. Homo Sapiens, Rosario.
- Taylor, Charles (1993): *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, FCE, México.
- Ternavasio, Marcela (1991): *Municipio y política: un vínculo conflictivo. Análisis histórico de la constitución de los espacios locales en Argentina, 1850-1920*, Rosario, FLACSO.
- Thériault, Joseph (2006): “Los límites a la democracia cosmopolítica” en Cheresky, Isidoro (comp.): *Ciudadanía, Sociedad Civil y Participación Política*, Miño& Davila, Buenos Aires.
- Torrillate, Fernando (2003): “El triunfo de la esperanza”, en Revista Dêmos, año 1, n° 3, noviembre de 2003.
- Valles, Miguel (1999): *Técnicas Cualitativas de Investigación Social. Reflexión metodológica y práctica profesional*, capítulo 8: “Técnicas de conversación, narración (III): los grupos de discusión y otras técnicas afines”, Editorial Síntesis, Madrid.
- Verón, Eliseo (1987a): “La palabra adversativa. Observaciones sobre la enunciación política”, en *El discurso político. Lenguaje y acontecimientos*, Hachette, Buenos Aires.
- Verón, Eliseo (1987b): *La semiosis social*, Gedisa, Buenos Aires.
- Villavicencio, Susana (2002): “Neoliberalismo y Política: las paradojas de la “nueva ciudadanía””, en *Revista Internacional de Filosofía Política*, n°16, Madrid.