



# Gobiernos locales, dinámica política y políticas urbanas territoriales. Algunas consideraciones teórico- metodológicas para su análisis<sup>1</sup>



**Dr. Rodrigo Carmona**

*Instituto del Conurbano (ICO). Universidad Nacional de  
General Sarmiento.*

*Los Polvorines, Argentina.*

*rcarmona@ungs.edu.ar*

Local governments, political dynamics and urban policies  
in the territory. Some theoretical and methodological  
considerations for analysis

Carmona, R. (2014). Gentrificación liderada por el Estado y empresarismo urbano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos* (11), 24-37.



### Resumen

El artículo se propone analizar en un plano teórico y metodológico los aspectos distintivos que caracterizan la dinámica político local en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires y la influencia que tienen en ese funcionamiento políticas urbanas territoriales desarrolladas en los últimos años, en particular, la descentralización local y el Presupuesto Participativo. El universo de estudio lo conforman dos distritos importantes de este conjunto regional, los municipios de Morón y San Miguel, con características territoriales e institucionales que marcan diferencias en los procesos de construcción y reproducción de la política local en cada caso y en las modalidades y alcances de estas políticas. El artículo se estructura del siguiente modo. Primeramente, se examina desde un enfoque interdisciplinario las particularidades que asume la dimensión política, el territorio -como aspecto central de estas relaciones- y las nuevas formas de intervención pública en la esfera local/urbana. Seguidamente, se trabajan los aspectos metodológicos y se esbozan algunos criterios para la elaboración de una matriz de análisis sobre el estudio de la dinámica política local y las políticas urbanas territoriales, ejemplificando con los casos seleccionados. Finalmente, se hacen unas reflexiones sobre la importancia que asume la problemática en la investigación académica reciente.

### Palabras clave

Política local, territorio, políticas urbanas, Región Metropolitana de Buenos Aires.

### Abstract

The article analyzes in a theoretical and methodological level the hallmarks that characterize the local political dynamics in municipalities of the Metropolitan Region of Buenos Aires and the influence that urban policies in operation in the territory developed in recent years, particularly, local decentralization and participatory budgeting. The universe is made up of two major study of this regional assembly districts, municipalities of Moron and San Miguel, with territorial and institutional characteristics that make a difference in the processes of construction and reproduction of local politics in each case and the terms and scope of these policies. The article is structured as follows. First, is examined from an interdisciplinary approach the special features of the political dimension, the territory - as central to these relationships, and new forms of public intervention in the local / urban area. Next, the methodological aspects are working and some criteria for the development of an analytical framework for studying the dynamics of local politics and urban policies in the territory, exemplifying the selected cases are outlined. Finally, some thoughts on the issue assumes importance in the recent academic research are made.

### Keywords

Local politics, territory, urban policies, Metropolitan Region of Buenos Aires.

### Introducción

Este trabajo busca desarrollar algunas consideraciones teórico-metodológicas sobre los aspectos distintivos que caracterizan la dinámica político local y la influencia que tienen en ese funcionamiento políticas urbanas territoriales desplegadas en los últimos años: la descentralización local y el Presupuesto Participativo. El examen general de estos aspectos buscará: i) identificar los aspectos distintivos que caracterizan a la dimensión política local, a partir del análisis del perfil institucional y rol de las estructuras gubernamentales en el plano territorial, así como de las condiciones de organización, formas de vida y modos de vinculación de los actores sociopolíticos; ii) contemplar los principales impactos y efectos que dichos procesos de política pública generan en los contextos locales urbanos, en particular sobre la lógica de funcionamiento del sistema político, el aparato de gestión local y el tipo de vinculación Estado-sociedad predominante.

Sobre la base de un enfoque interdisciplinario, que combina los aportes de la antropología política, la geografía urbana y el análisis sociopolítico y politológico, el objeto de investigación propuesto es el espacio de articulación entre gobiernos locales y sociedad civil cuya cristalización configura una determinada dinámica política de los actores y formas de intervención

particulares en el plano territorial urbano. El universo de estudio estará constituido así por dos distritos de la Región Metropolitana de Buenos Aires en Argentina, los municipios de Morón y San Miguel, con características territoriales e institucionales que marcan diferencias en los procesos de construcción y reproducción de la política local en cada caso y en las modalidades y alcances de políticas urbanas de nuevo tipo desplegadas en la última década en clave de descentralización y participación ciudadana.

El artículo se estructura de la siguiente forma. En primer lugar, se examina desde un plano conceptual las particularidades que alcanza la dimensión política, el territorio -como aspecto central de estas relaciones- y las nuevas formas de intervención pública en la esfera local urbana. Seguidamente, se trabajan los aspectos metodológicos y se esbozan algunos criterios para la elaboración de una matriz de análisis sobre el estudio de la dinámica política local y las políticas a nivel territorial, ejemplificando con los casos seleccionados. A modo de conclusión, se hacen unas reflexiones finales sobre las temáticas planteadas.

<sup>1</sup> Investigación desarrollada en el marco del Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento/CONICET y el Programa Posdoctoral en Ciencias Humanas y Sociales, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.



### Política, territorio y nuevas formas de intervención pública en la esfera local urbana

Este trabajo parte de una línea de investigación que entiende a la política como un entramado de relaciones de poder y como dimensión específica de las prácticas sociales y la vida cotidiana (Vincent, 2002). La propuesta se articula entonces con una perspectiva de antropología política y enfoque relacional centrado en los procesos de hegemonía, y en diálogo con contribuciones afines de la sociología y la ciencia política (Thompson, 1984; Portantiero y De Ípola, 1987; Grimberg, 1997).

En este marco, la categoría hegemonía es utilizada, tal como afirma Grimberg (2009:90), para reseñar “relaciones de poder activamente construidas, que articulan de manera tensa coerción y consenso. Interesa puntualizar (...) las múltiples acciones e interacciones entre sectores sociales dominantes y subalternos, en un proceso de mutuas apropiaciones y resignificaciones”. El conjunto de tensiones y contradicciones que estas prácticas expresan en cada escenario deben enmarcarse así en modelos políticos, económicos y simbólicos más amplios.

En un plano de análisis complementario, Portantiero (1982:200/201) destaca que la dinámica política pensada en términos de sistema comprende “un conjunto de instituciones y procesos políticos gubernamentales y no gubernamentales, desempeñados por actores sociales constituidos como tales y dotados de una cierta capacidad de poder. (...) Un sistema político incluye las interacciones entre gobernantes y gobernados Su marco/contexto clave está dado por una cultura política determinada espacio-temporalmente, es decir, que difiere de sociedad en sociedad.” En estos términos, el sistema político conforma el lugar donde operan de manera variable históricamente las mediaciones entre la sociedad civil (como distribución de poderes posicionales e indirectos entre grupos) y el Estado.

La investigación se apoya también en una perspectiva que pone relevancia en la dimensión territorial de los fenómenos sociales y políticos, partiendo del supuesto de que el territorio constituye un aspecto central de las relaciones políticas. Considerar la dimensión territorial de los fenómenos políticos significa así tomar al territorio como uno de los aspectos constitutivos de dichos procesos; esto es, analizar la relación entre espacio y sociedad en un doble sentido: el que refiere la localización o ubicación espacial de las relaciones sociales, y el que visualiza la *construcción social del territorio* como uno de los componentes esenciales de la espacialidad (Soja, 1985; Bourdin, 1994; Governa, 2001).

La concepción que pone de relieve el proceso de construcción del territorio parte de la premisa del espacio como componente multidimensional de la sociedad; y que se detiene especialmente en dos atributos del mismo: la escala y su doble naturaleza, material y simbólica. En este sentido, a la hora de analizar la relación entre

territorio y acción pública, si la escala señala el tamaño como indicador de las transformaciones espaciales, no debe caerse exclusivamente en la división asociada a lo jurisdiccional sino que debe poder captarse la relación compleja entre las cuestiones socialmente problematizadas y las diferentes escalas en donde estas se manifiestan. Esta cuestión es de suma relevancia en la medida en que la dimensión territorial está profundamente atravesada por las diferentes escalas de acción tanto del agente gubernamental y sus distintos niveles como de los propios actores sociales. Por último, el espacio debe ser visto tanto en su componente material –que constituye el régimen de visibilidad donde lo social se cristaliza–, como en su componente simbólico –que expresa las representaciones que los propios actores se dan del espacio y que permite comprender sus estrategias y acciones– (Raffestin, 1986; Dematteis y Governa, 2005; Catenazzi y colaboradores, 2009).

Reconocer los diversos matices que muestra la dinámica política en la Región Metropolitana de Buenos Aires, requiere también un marco de análisis más amplio de comprensión de las políticas públicas y la relación Estado-sociedad en las ciudades. La Argentina, al igual que otros países de la región, está a la vanguardia del fenómeno mundial de concentración poblacional en ciudades<sup>2</sup>. Estas urbes se convierten en portadoras de distintos cambios y contradicciones producto de los procesos de transformación actualmente en curso. Por un lado, estos territorios constituyen ámbitos significativos para el crecimiento económico y la gobernabilidad. Por otro, fenómenos tales como la pobreza, la segregación socioespacial urbana y desequilibrios de distinta naturaleza adquieren mayor intensidad en este tipo de espacios (Pírez, 2004; Borja y Castells, 1997; Carmona y colaboradores, 2010).

Precisamente, en la consideración del eje territorio/desigualdad en el contexto de las ciudades es posible advertir la dificultad de considerar al vecino-ciudadano en forma homogénea e indiferenciada. El territorio, tal como advierten Blanco y Subirats (2008), tiene una dimensión política que se expresa en aspectos “exclusógenos” y no es posible olvidar que las desigualdades socioespaciales son expresiones de poder entre actores y colectivos sociales. De esta forma, la distinción entre “vecinos con problemas” y “vecinos como problema” que hacen los autores para dar cuenta de estos procesos y plantear la importancia de una visión global de la ciudad en términos inclusivos, parece apropiada para entender la complejidad y dificultades presentes en el despliegue de nuevos instrumentos de política territorial en el ámbito urbano.

Según destacan algunos autores, en el debate sobre políticas urbanas es posible identificar distintas tendencias de cambio. En primer lugar, frente a las políticas de carácter homogéneo y generalista en el tratamiento de los problemas urbanos se resalta la importancia puesta en reconocer las especificidades de los territorios de modo de adaptar las agendas y las formas de intervención a las particularidades de cada lugar. Al mismo tiempo,

<sup>2</sup> Según datos del último censo de población en el 2010, 9 de cada 10 habitantes argentinos vive en ciudades (92%), más que en países desarrollados densamente poblados como Francia (85%) o Estados Unidos (82%) y equivalente a naciones vecinas como Uruguay (92%) y Venezuela (93%). En América Latina, según el Informe ONU - Estado de la Población Mundial 2011, el 79% promedio de la población habita en ciudades y se calcula que en 2050 lo hará en su conjunto el 90%. Ello muestra una tendencia general, con mayor desarrollo en algunos lugares, expresada en fuertes migraciones hacia los núcleos urbanos grandes y medianos. En nuestro país, este proceso se manifiesta con claridad en las áreas metropolitanas tradicionalmente receptoras y en ciudades medianas con crecimiento fuerte en los últimos años.



se enfatiza en la voluntad de propiciar procesos de transformación sobre la base de un enfoque estratégico que combine diagnóstico, prospectiva y actuaciones desde una lógica de tipo transversal e intersectorial. Se pone el acento también en el despliegue de redes e interacciones entre los múltiples actores (gubernamentales y sociales) involucrados en el territorio. Estos aspectos resaltan una nueva concepción de política urbana centrada en fortalecer los elementos de proximidad y de participación de los actores implicados, en un marco no exento de tensiones y conflictos. En términos generales, se puede plantear así una tendencia a resaltar la necesidad de reconocer las especificidades territoriales de las problemáticas sociales en las ciudades y, por consiguiente, la necesidad de adaptar las políticas a esas especificidades (Blanco y Subirats, 2008; Cabrero Mendoza, 2005).

La situación existente en gran parte de las ciudades argentinas muestra en general gobiernos con escasas acciones innovadoras. Para ello confluyen, debilidades administrativas e institucionales de larga data, problemas de coordinación intergubernamental, liderazgos políticos poco transformadores e inconvenientes en el plano de la articulación con los actores sociales y la canalización de sus demandas. El análisis de estos factores, igualmente, varía según la historia y particularidades de cada ámbito local (Cravacuore, Illari y Villar, 2004; Badía y Carmona, 2008; Carmona, 2012).

En efecto, las reformas económicas neoliberales desplegadas en Argentina, y el proceso de descentralización y transferencia de funciones del nivel nacional hacia los niveles inferiores de gobierno establecieron diversas dinámicas. Estas políticas tuvieron un impacto de carácter dual sobre los gobiernos de las ciudades. Por un lado, los municipios han sido testigos de una ampliación en sus funciones y responsabilidades y en menor medida en sus atribuciones, debiendo proveer de este modo un conjunto mayor y más heterogéneo de servicios a la comunidad. Por otro, se ha resignificado y en alguna medida jerarquizado el ámbito local. Los municipios han comenzado a tener una mayor importancia en la resolución de conflictos y necesidades para sobrellevar en un primer momento la retirada del Estado y, más recientemente, dar cuenta de nuevas demandas sociales y políticas (García Delgado, 1997; Tecco, 2004).

En la medida que la recuperación del papel del Estado ganó terreno como matriz orientadora de los últimos años, estos dispositivos se fueron ampliando como forma de validar y mejorar el funcionamiento municipal. Tal situación dio lugar a un mayor despliegue de mecanismos de gestión pública local asentados en procesos de descentralización territorial y/o participación ciudadana -el Presupuesto Participativo, aparece como una de las políticas más extendidas en este sentido-, con resultados variables según el caso (Carmona y Martínez, 2013).

En este marco, desde la categoría de arena política (Barth, 1959; Bailey, 1971), se busca examinar las políticas locales consideradas -descentralización local y Presupuesto Participativo- como procesos

de interacción y diversas transacciones, en un escenario de relaciones de poder y estrategias de alianza y competencia entre diferentes actores. De este modo, nos proponemos describir cómo esta arena conforma un campo de disputa en el que se tensionan distintas visiones y estrategias respecto al problema del poder y el Estado y que implican variadas representaciones de la política y la práctica política (Grimberg, 1997).

#### Aspectos metodológicos y criterios para la elaboración de una matriz de análisis sobre el estudio de la dinámica política local y las políticas urbanas territoriales

Esta investigación busca examinar el espacio de articulación entre gobiernos locales y sociedad civil en contextos urbanos, a partir de lo cual es posible identificar una particular dinámica política de los actores y diversas formas de intervención pública en el territorio. El abordaje de este objeto de estudio considerará un conjunto de elementos. Por un lado, los procesos por los que se constituyen y reproducen las relaciones políticas locales en cada uno de los casos, y cómo se manifiestan en el plano institucional y social. Por otro lado, los principales impactos y resultados que políticas a nivel territorial con eje en la descentralización y participación ciudadana generan sobre los contextos locales, particularmente sobre el funcionamiento del sistema político, la gestión municipal y las interacciones Estado-sociedad.

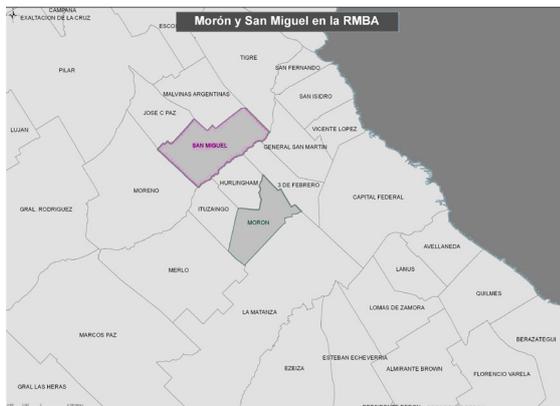
El análisis se desarrollará así sobre dos distritos de la Región Metropolitana de Buenos Aires (Morón y San Miguel), que presentan características territoriales e institucionales con diferencias en relación a los procesos de construcción y reproducción política local y en las trayectorias y alcances de estas nuevas intervenciones públicas desarrolladas en la última década -período 2003-2012-.

El distrito de Morón está ubicado en el centro geográfico de la Región Metropolitana Buenos Aires (RMBA)<sup>3</sup>, conglomerado urbano integrado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y los partidos que la circundan pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires -el denominado Conurbano Bonaerense y alrededores, 40 municipios, en base a las principales cabeceras de las líneas del ferrocarril- (Figura 1). En particular Morón, cuenta con una superficie aproximada de 56 km<sup>2</sup> y es un municipio plenamente urbanizado con más de 320 mil habitantes. Por su cercanía con la CABA y por su elevada concentración de población y de recursos económicos, es considerado como uno de los centros urbanos más importantes de la región. El municipio de San Miguel, por su parte, se encuentra ubicado en el segundo cordón del Conurbano Bonaerense, con 83 km<sup>2</sup>, y tiene alrededor de 300 mil habitantes. En términos sociales, si bien el distrito es heterogéneo (con áreas residenciales y populares) presenta zonas con importantes carencias en términos de necesidades básicas insatisfechas (NBI), fundamentalmente en los límites con los municipios de Moreno y José C. Paz.

<sup>3</sup> La Región Metropolitana de Buenos Aires, que comienza en la ciudad cabecera y se extiende a un conjunto de partidos de la Provincia de Buenos Aires, constituye el principal aglomerado urbano del país con cerca de 15 millones de habitantes y es una de las áreas metropolitanas más importante a escala global (la segunda de América del Sur y una de las veinte mayores del mundo).



Figura 1. Municipios RMBA



Fuente: SIG-ICO/UNGS

El municipio de Morón constituye desde hace más de una década un ejemplo de transformación gubernamental y de gestión que cuestiona los arreglos institucionales y la lógica política tradicionalmente hegemónicos en el distrito. Con un estilo de gobierno caracterizado por ser más abierto a la comunidad y profesionalizado en sus distintas áreas, busca responder a las demandas desde un accionar activo y transversal en términos institucionales. Se trata de examinar entonces como operan en este contexto las prácticas de construcción política y el despliegue de las políticas territoriales consideradas. San Miguel, por otro lado, con una forma de gobierno menos aperturista y más tradicional a nivel político lleva a cabo desde hace algunos años el Presupuesto Participativo, como resultado inicial de un proceso de movilización de organizaciones sociales y un escenario de crisis institucional y recambio dentro del peronismo local. Resulta importante observar, en este sentido, las particularidades asumidas en la dinámica política local y los alcances generales del instrumento en el territorio.

Cada uno de los distritos seleccionados se tratará metodológicamente como estudio de caso. Este método es aplicado considerando ejemplos concretos en un periodo histórico determinado, con el objeto de profundizar en el conocimiento de una temática. Se utilizará así fundamentalmente un abordaje cualitativo, que nos permitirá conocer los procesos y escenarios de interacción, observar y aprehender el impacto de las interpelaciones institucionales sobre las prácticas de individuos y actores sociales, posibilitando de ese modo reconstruir procesos políticos y las tensiones que se generan en el despliegue de dichas políticas. Las técnicas de obtención de datos se basarán fundamentalmente en la revisión de información secundaria (fuentes documentales, bibliográficas y periodísticas), la observación sistémica directa y la aplicación de cuestionarios mediante el desarrollo de entrevistas semi-estructuradas y en profundidad a diferentes actores e informantes claves (funcionarios y técnicos gubernamentales, legisladores locales, representantes de organizaciones sociales y referentes de la sociedad civil implicados).

A fin de operativizar el trabajo, definimos dos dimensiones de análisis:

**1. La dinámica política local:** Esta dimensión supone el examen del marco institucional, el estilo y alcance de los gobiernos locales y su rol en la reproducción de las estructuras de dominación, así como las formas generales de organización, participación y asociación entre los actores sociopolíticos.

**2. Espacio de articulación Estado-sociedad en el plano territorial urbano:** Esta dimensión destaca el análisis de los principales impactos y efectos que ciertas políticas territoriales tienen en el funcionamiento de los sistemas políticos locales.

Estas dimensiones si bien se las considera analíticamente distinguibles, están de hecho relacionadas y contribuyen a establecer el *modus operandi* de la "política local" en un sentido amplio.

En segundo término, para el examen de estas dimensiones se propone un conjunto de variables e indicadores a ser tomados en cuenta:

**Dimensión 1:**

- i. Modalidades institucionales, capacidades y alcances de los gobiernos locales. Marco normativo general; organización interna del trabajo; disponibilidad de recursos materiales, financieros y humanos; grados de articulación entre áreas; relaciones intergubernamentales, estilos de conducción política local y legitimación gubernamental.
- ii. Formatos del sistema político según tipo de incorporación de actores y dinámica de renovación
- iii. Fuerzas político-partidarias predominantes y representación en las legislaturas locales. Procesos de fragmentación y alianzas.
- iv. Relación Ejecutivo y Legislativo a nivel local. Grado de interrelación y tensiones ante el despliegue de nuevas intervenciones.
- v. Modos de construcción de la agenda del gobierno local y temáticas predominantes
- vi. Formas de participación y organización social local. Presencia activa de redes de asociaciones no gubernamentales o ciudadanas en la vida local, existencia de movimientos de reivindicación e instancias de organización autónoma ante problemas colectivos, eventos sociohistóricos relevantes.

**Dimensión 2:**

- i. Particularidades de la intervención y desarrollo del proceso.



Antecedentes y concepción de la política, plan o programa, contenidos y alcances, formas de implementación o ejecución de las acciones.

ii. Grado de intervención de las organizaciones no estatales en las políticas analizadas. Escaso o nulo, de información y consulta, de codecisión y cogestión.

iii. Efectos de la ejecución de las políticas sobre el aparato estatal. Alto -creación institucional y reestructuraciones-, medio -redefinición de misiones y funciones-, bajo -asimilación total-.

iv. Canales e instancias de articulación multiactoral vinculadas. Naturaleza de las relaciones establecidas, modalidades de trabajo y resultados alcanzados.

v. Surgimiento de nuevos espacios de decisión en el territorio, influencia sobre las prácticas cotidianas y tipo de impacto sobre el funcionamiento general del sistema político local

La consideración de estos elementos tiene como supuesto, entonces, la necesidad de comprender la lógica de acumulación y reproducción política en el ámbito local urbano e indagar como ciertas intervenciones en el plano territorial pueden influir en su funcionamiento. Identificar así distintas formas de hacer política local respecto a los grados de influencia de los actores sociopolíticos involucrados y los tipos de relaciones establecidas en las políticas específicas, pensadas éstas como arenas en las cuales se ponen en juego distintas visiones y estrategias respecto al poder y el rol del Estado.

### Análisis de los casos seleccionados

#### 1. Morón

##### 1.1. La dinámica política local

En lo que refiere a las modalidades institucionales, capacidades y alcances del gobierno local, Morón aparece en los últimos años como un ejemplo importante de cambio institucional y despliegue de nuevos instrumentos de política pública en el marco de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Su nueva delimitación territorial y el triunfo en 1999 del candidato a intendente por el Frente País Solidario (FREPASO), Martín Sabbatella, en un contexto de fuerte crisis y desprestigio de su antecesor peronista, Juan Carlos Rousselot, abrió el camino a un tipo de gestión municipal que tuvo como postulado central el desarrollo de nuevas formas de hacer política e intervenciones públicas, con mayor apertura, transparencia y activismo de los funcionarios.

Si bien esta fuerza política tenía una estructura de militancia pequeña, había ido forjándose al calor de una serie de conflictos que le permitieron ir tejiendo relaciones sociales, territoriales y políticas que luego fueron constituyéndose en su base social para poder llegar al gobierno. Inundaciones, desalojos, conflictos con el hospital municipal, entre otros, fueron algunos de los escenarios en

donde habían participado como fuerza política intentando resolver problemas, discutiendo las problemáticas de los barrios junto con los vecinos y referentes locales. El territorio conformaba un aspecto central de las relaciones políticas, dando cuenta del vínculo indisoluble entre espacio y sociedad.

Desde sus comienzos, el gobierno municipal buscó cuestionar los arreglos institucionales existentes y la lógica política que había sido tradicionalmente hegemónica en el distrito. Sobre la base de promover un nuevo tipo de relación con la ciudadanía ya en el año 1999 se crea la Secretaría de Relaciones con la Comunidad. En toda esta primera etapa sería importante impulsar políticamente la figura del intendente elegido y fortalecer las áreas de gestión que manejaban los vínculos con los actores sociales.

Con un fuerte activismo e instalación de la figura del intendente, se apuntó a fortalecer distintos ejes a nivel político. Se consideró oportuno realizar una amplia reforma administrativa que mejorara la eficiencia de la gestión pública y la utilización de los recursos públicos. En una primera etapa del gobierno de Sabbatella se constituyó así una oficina anticorrupción (sin antecedentes previos en la Provincia de Buenos Aires), y se convocó a audiencias públicas para discutir los principales contratos de concesión de servicios y se publicó una declaración patrimonial de bienes de los principales funcionarios del municipio. Estas acciones apuntaron a consolidar una imagen de transparencia y mejora en la gestión pública que contrastaba fuertemente con la de la gestión anterior y con la de la mayoría de los intendentes de la región.

Al mismo tiempo, para compensar la debilidad institucional del inicio se promovió la articulación con entidades intermedias, asociaciones de comerciantes locales y organizaciones vecinales. La configuración del campo de asociaciones sociales en Morón mostraba ciertas particularidades. Estas agrupaciones, dado el predominio de los sectores medios en el distrito, se componían mayormente por actores nucleados para buscar respuestas a las problemáticas específicas de su entorno (sociedades de fomento, centros culturales y de jubilados, clubes vecinales). En este marco, más allá de existir algunas organizaciones de carácter social y comunitario en las áreas más populares, era marcada la preeminencia del primer tipo de instituciones y los fuertes nexos generados con el gobierno local.

La estructura social de la población de Morón marcaría así algunas diferencias respecto a otros distritos cercanos. Puesto que se trata de un municipio con buenos indicadores sociales y culturales, las problemáticas que movilizaban a la población no se reducían mayormente a la atención de las carencias socioeconómicas. También era posible encontrar una trama interesante de agrupaciones comprometidas en la cuestión de género, como también movimientos ecologistas. Estas cuestiones, como también las relativas a los derechos humanos, estaban presentes en el debate público local, una presencia que encontraba parte de su sustento en las políticas de apertura del gobierno municipal.

De este modo, una nueva vinculación entre Estado y sociedad



aparecía como un eje central de la construcción de poder por parte de esta fuerza política, muy ligada a la figura del intendente, y que se iría consolidando a lo largo del tiempo. La idea de un Estado presente a lo largo del territorio, con consensos intersectoriales y receptivo a las demandas ciudadanas conformaban aspectos relevantes del discurso y la acción en este proceso de afianzamiento político e institucional. En este contexto, se resaltaba al interior de la gestión de gobierno la importancia de establecer un corte con el pasado en términos políticos y culturales. Para gobernar debían generarse entonces nuevas bases de poder y eso suponía reformular la relación con los actores sociales, desde un formato de sistema político –que tal como destaca Portantiero (1982), incluye procesos políticos gubernamentales y no gubernamentales- más abierto, interactivo y renovado respecto al funcionamiento histórico más tradicional.

Será esta mentada reconstrucción de *confianza* entre los representantes y sus representados la base del funcionamiento y las características del sistema político moronense en los años subsiguientes. En el 2003, el intendente fue electo nuevamente pero esta vez con una fuerza vecinal propia llamada “Nuevo Morón” que ganó con el 52 % de los votos, en un hecho inédito en la historia electoral del distrito. De este modo, ese triunfo aparecía como un buen ejemplo de nuevas formas de comportamiento electoral que se abrieron con la crisis del modelo de partido de masas, permitiendo la emergencia de liderazgos no anclados en estructuras partidarias fuertes ni en sujetos sociales clausurados.

Seguidamente Nuevo Morón se consolidó como la fuerza predominante en el distrito y Sabbatella fue reelecto, otra vez, en el año 2007 con un 55,2 % de los votos, con una diferencia de casi 44 puntos sobre el candidato siguiente. Ello determinó una fuerte preeminencia política del espacio encabezado por el intendente, tanto al interior de la legislatura local como del juego político-partidario a nivel territorial. El despliegue de nuevas articulaciones e intervenciones estratégicas dentro de un modo amplio y variado de la agenda de gobierno (en materia económica, social, urbana, ambiental, cultural) conformarían factores determinantes en la hegemonía lograda en los últimos años. Posteriormente, el intendente dejaría su cargo<sup>4</sup> y asumiría el entonces Secretario de Gobierno, Lucas Ghi, otro joven político que sería electo intendente en la elecciones municipales de 2011 con el 42% de los votos y conseguiría la mayoría en el legislativo local.

El vínculo construido en esos años entre el Estado y la sociedad de Morón asumiría una forma muy marcada. Más allá de la consolidación del apoyo electoral que indudablemente persistía, se había arraigado en la cultura política local un estilo de gobierno con características particulares y distinguibles del resto de los municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Si bien el liderazgo de Sabatella y su figura seguían siendo para los vecinos de Morón la referencia con la cual se identificaban, la continuidad del

proyecto político-institucional expresaba la consolidación hegemónica de esa fuerza política en el distrito. Los lazos de proximidad/cercanía con los gobernantes, la presencia activa del Estado local, la transparencia de la gestión y la participación de los vecinos constituían componentes de un proyecto que en un contexto de estabilidad institucional lograría convertirse en un modo de gobernar que se consolidaría en el tiempo.

## 1.2. Espacio de articulación Estado-sociedad en el plano territorial urbano

### 1.2.1. La descentralización en el proyecto político y de gestión local

En lo que remite a la intervención y desarrollo del proceso, si hasta el año 2003 el objetivo central del gobierno local había sido afianzar el proyecto político e instalar la figura del intendente, el éxito electoral de ese año plantearía la necesidad de responder a las relaciones construidas y hacer diagnósticos más certeros de los conflictos y problemáticas de cada territorio en particular. En el plano discursivo, la prédica del intendente sobre la importancia de identificar mejor las prioridades de intervención municipal justificaba el despliegue de acciones más territorializadas. El papel de la cercanía, de la tal mentada “democracia de proximidad” (entendida ésta desde la gestión como la combinación entre el protagonismo político del municipio y la invitación a una mayor participación de la ciudadanía) buscaría encauzarse con el desarrollo del programa de descentralización municipal.

En una primera etapa y en relación al grado de intervención de las organizaciones no estatales, con el objeto de transmitir el proceso a la población y debatir los límites de las futuras Unidades de Gestión Comunitarias (UGC), tomando en consideración las identidades barriales y las principales vías de comunicación barriales, se desarrollaron asambleas y talleres de discusión. Se constituyeron así en el 2003 los “Consejos Vecinales” que se orientaban a establecer canales de vinculación con los vecinos. Estas instancias, en sus inicios muy relacionados al reclamo, se transformarían de manera gradual en espacios de participación e intercambio con las distintas áreas municipales. Su desarrollo, no obstante, distaba de ser sencillo.

En este contexto, el proceso de descentralización empezaría a plasmarse con el despliegue de las UGC. El territorio se dividiría en siete áreas desconcentradas (que no coincidía exactamente con las cinco localidades, con el objetivo manifiesto de acercar la administración y abrir canales para que la ciudadanía además de hacer trámites pudiera intervenir. El desarrollo gradual de las UGC, dentro de una lógica que apuntaba a hacer visible al Estado municipal, buscaba tanto fortalecer en términos políticos la gestión de gobierno como implantar una mecánica más fuerte de intervención en el territorio. Sin embargo, su funcionamiento inicial generaría al interior del municipio tensiones entre las instancias centrales y descentralizadas dando cuenta de los efectos de la ejecución sobre el aparato estatal.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Sabatella se alejaría de la intendencia para disputar y obtener una banca como diputado nacional por la Provincia de Buenos Aires en octubre de 2009. Ello se relacionaba con el lanzamiento a nivel nacional del partido “Encuentro por la Democracia y la Equidad” y la conformación de una alianza con otras fuerzas políticas bajo el nombre de “Nuevo Encuentro”, afines al kirchnerismo. En toda esta última etapa, el vínculo entre el gobierno local y el nacional se iría afianzando articulando objetivos políticos y promoviendo la bajada de distintos programas sociales, de vivienda e infraestructura.

<sup>5</sup> El despliegue de la Secretaría de Planificación Estratégica proporcionaría un marco de referencia a la vinculación entre áreas y a la idea de pensar una intervención más global de la gestión municipal. Más puntualmente, el Plan de Desarrollo Estratégico presentado por el Ejecutivo local hacia mediados del 2005 incluía al Programa de Descentralización y al Presupuesto Participativo –en tanto consolidación del proceso anterior- como líneas centrales a ser priorizadas.



Desde el año 2006, las autoridades de las UGC se convertirían en Secretarios, teniendo representación en el gabinete. Ello constituía un hecho novedoso e innovador, puesto que además del gabinete temático formaban parte del núcleo central de decisiones los referentes territoriales de cada una de las Unidades de Gestión Comunitaria. La necesidad de jerarquizar a los representantes del gobierno en el territorio, en tanto instancia de construcción social y política, se vinculaba en gran medida con la idea de afianzar el proyecto en marcha más allá de la figura del intendente.

Finalmente, una última reformulación del proceso de descentralización ocurriría a fines de 2009 y principios de 2010 con el desarrollo de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Abordajes Integrales. Este nuevo desafío del gobierno de Morón implicaba un cambio en la lógica de abordaje de las problemáticas de cada territorio, transitando desde una mirada sectorial que atendiese los problemas desde la centralidad de las Direcciones temáticas hacia una mirada integral de los problemas de cada territorio constituyendo para su resolución equipos técnicos territoriales que operaban bajo la conducción de cada Secretario de UGC. Este nuevo paso en el camino de la descentralización constituía un intento por mejorar los dispositivos y modelos de gestión de las políticas públicas con impacto en el territorio. Ello conllevaba un intento de abordar más eficazmente los requerimientos específicos en los distintos barrios y consolidar en términos políticos la llegada del gobierno a todos los espacios del conjunto municipal.

#### 1.2.2. La descentralización y la participación ciudadana a través del Presupuesto Participativo

El Presupuesto Participativo surgió desde el gobierno local como un mecanismo para completar el ciclo abierto con el proceso de descentralización. Su implementación desde el año 2006 buscó reforzar los lazos desarrollados a partir de los Consejos Vecinales y las UGC. El Presupuesto Participativo fue promovido, entonces, como un instrumento de implicación ciudadana considerando el modelo de Porto Alegre y postulando una mayor democratización de las decisiones y capacidad de respuesta a la ciudadanía. Su despliegue contaría con la asistencia de promotores comunitarios de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Descentralización y estaría dirigido por cada Secretario de UGC.

Desde su puesta en marcha sería posible distinguir tres periodos en relación a su desarrollo. En un primer periodo, 2006-2007, contaba con cuatro etapas: 1) Convocatoria de Asambleas por zonas de los territorios de cada UGC (tres meses), con el objeto de informar la metodología del PP, hacer un relevamiento de ideas y la elección de delegada/os; 2) Consejos Vecinales (seis meses), donde se pondrían en marcha uno por cada UGC con el

objetivo de plasmar las ideas surgidas en las Asambleas en proyectos y evaluar su factibilidad; 3) Realización de una Feria de Proyecto en cada UGC (un mes, noviembre), con el fin de presentar los proyectos elaborados y la posibilidad que los vecinos votasen una determinada cantidad de ellos, pasando luego a las áreas temáticas del gobierno para su ejecución; y 4) Seguimiento, mediante la conformación de una Comisión que monitorease la ejecución de los proyectos en cada UGC. En el período 2008-2009, se realizarían modificaciones en la metodología y el proceso pasaría a tener seis etapas.<sup>6</sup>

En este sentido, el PP lograría afianzarse a lo largo del tiempo tanto en su operatoria y metodología como en el número de participantes y proyectos desarrollados. Sin embargo, el mecanismo funcionaba muy ligado a la necesidad del gobierno local de conocer y tomar como insumo los temas prioritarios de los vecinos y no generar procesos de discusión política y co-gestión más amplios. Los actores sociales implicados, generalmente englobados como “vecinos con problemas”, destacaban algunos ejes prioritarios en articulación con el gobierno pero siempre desde una posición más subordinada y dependiente a la directiva de los técnicos y funcionarios involucrados. A esta tendencia más delegativa asentada en las prácticas cotidianas, se le añadía la participación de cuadros políticos-partidarios del oficialismo que apuntalaban el proceso en esa dirección. De esa forma, la operatoria le daba un carácter mayormente consultivo al instrumento y menos transformador en términos decisorios en el marco de un funcionamiento del sistema político sujeto fundamentalmente a la impronta gubernamental.

En lo que refiere a la participación de la ciudadanía en los espacios de las UGC era posible distinguir distintas modalidades. La mayoría de los participantes se reconocían fundamentalmente como vecinos, siendo pocos los que mencionaban ser parte de organizaciones sociales (en general, muy pequeñas en términos de miembros y acciones desarrolladas). Un pequeño grupo de vecinos que participaba de manera permanente, inclusive algunos antes de la creación de las UGC, tenía un vínculo muy fuerte con el municipio; se podría decir que militaban en/para la UGC. Luego, se distinguía otro grupo de vecinos que participaba de manera más irregular, reconocidos por el resto de los vecinos y con buena relación con el municipio. Finalmente estaban aquellos vecinos que intervenían ocasionalmente a partir de demandas particulares.

Conviene señalar también que en la metodología del proceso del PP se encontraban algunas de las causales de las formas de participación planteadas y los rasgos distintivos que asumían las instancias de articulación multiactoral. Por un lado, en la etapa diagnóstica se realizaban distintas asambleas con lo cual se lograba un análisis de las problemáticas, pero no se permitía una

<sup>6</sup> En primer término, la elaboración de proyectos pasó a ser responsabilidad de las áreas de gobierno, evaluando costos y viabilidad, a partir de las ideas y sugerencias de los vecinos. Por otra parte, se dejaron de elegir delegados. Finalmente en el último periodo se introduciría otra modificación sustancial, ya que se limitarían los proyectos exclusivamente a cuestiones de incumbencia municipal, dejándose de lado proyectos de intervención en otras dependencias del Estado y en instituciones de la sociedad civil.



síntesis y definición de prioridades de las mismas por parte de los actores participantes. Esto mostraba una intención manifiesta de las autoridades de abreviar y controlar el proceso y hacerlo funcional a los objetivos gubernamentales. Por otro lado, en la “Feria de Proyectos” la ciudadanía votaba los proyectos definidos por las distintas áreas del Gobierno local lo cual permitía que la participación en términos cuantitativos sea elevada -al habilitar el sufragio de personas que no participaban en los distintos momentos del PP-, aunque se evitaba un momento de encuentro a nivel de discusión y síntesis de prioridades. Ello también limitaba los alcances del instrumento y le daba un carácter más consultivo respecto a la dinámica y resultados generados.

El PP asumía así distintas formas y sentidos para los distintos sectores en juego. Los funcionarios políticos locales más encumbrados y con posiciones centrales de gobierno veían al PP en el marco de descentralización local como un mecanismo que servía para legitimar la acción gubernamental, promover la articulación de las distintas áreas municipales y afianzar la base militante del partido al ser sostenido fuertemente por estos actores. Esta postura, si bien era aceptada por los cuadros más técnicos de base territorial, mostraba tensiones con las estructuras centrales para dar cuenta de los proyectos y responder a las demandas de ejecución en los barrios. Para gran parte de los vecinos participantes, la herramienta era considerada de manera positiva si bien existían algunos cuestionamientos relacionados a la operatoria del instrumento y los tiempos de implementación de las obras.

El PP se afirmaba entonces en una cúpula gubernamental que ideológica y políticamente planteaba como importante generar niveles de apertura hacia la sociedad en la discusión específica de una parte del Presupuesto Municipal, que aunque baja inicialmente iría incrementándose luego.<sup>7</sup> Al mismo tiempo, el PP se complementaba con otros instrumentos participativos y conseguía encauzar proyectos de los ámbitos temáticos y territoriales lo cual lo hacía un mecanismo importante, no el único, dentro de un modelo de gestión pública que se postulaba como inclusivo e integrador. Esto, no obstante, generaba distintas tensiones entre las áreas gubernamentales centrales y descentralizadas tanto en la discusión de recursos como en el peso de las decisiones.

La reconstrucción de la confianza entre los “políticos” y los “vecinos” se planteaba como un objetivo central en la consolidación de la hegemonía del espacio político liderado por Sabbatella. En esa reconstrucción de la confianza, la idea e imagen de *cercanía* de los funcionarios estatales y del intendente

en relación a los vecinos constituyó un aspecto relevante de esa estrategia. En ese sentido, la descentralización -y la participación ciudadana que ella conlleva- aparecería como un dispositivo ideal para materializar esta idea de proximidad y sostener institucionalmente el capital político en el municipio.

El proceso descentralizador pensado en tanto arena política se presentaría, por lo tanto, como una forma de afianzar un estilo de gobierno, un modo de vinculación entre el Estado local y la sociedad capaz de garantizar a su vez la supremacía del partido gobernante. En efecto, no sería un mero dispositivo técnico de gestión, sino que tendría un objetivo y una dimensión política fundamental para sostener los niveles de acumulación de poder desarrollados. Ello como se ha descrito, no estaba exento de conflictos entre los circuitos centrales y más descentralizados de gobierno en lo que refiere a los espacios de poder y participación en las decisiones; cuestión que no aparecía saldada hasta ese momento. Por otra parte, los participantes o demandantes desde lo social, mayormente “vecinos con problemas” y no “vecinos problema”, planteaban algunas inquietudes para la respuesta a ciertas demandas y la ejecución de algunos proyectos. Estos factores, igualmente, no alteraban el proceso político de acumulación y hegemonía gubernamental central en la definición de estrategias y alcances de los distintos instrumentos de política pública.

## 2. San Miguel

### 2.1. La dinámica política local

El municipio de San Miguel nació del proceso de partición y redefinición de partidos en la Provincia de Buenos Aires hacia mediados de la década de los noventa. Desde su surgimiento, entre los aspectos que distinguían su funcionamiento interno e institucional, aparecía un desdibujamiento claro entre el órgano ejecutivo y legislativo, y una estructura administrativa débil, tensionada o subsumida por las necesidades de acumulación política y las relaciones de fuerza desarrolladas a nivel intrapartidario -dentro del Partido Justicialista esencialmente- tanto en términos de incorporación de actores como en la dinámica de renovación. El formato de sistema político resultante se mostraba así mayormente restringido y poco permeable a intereses más amplios de la ciudadanía.

El cambio de escenario derivado de la crisis de fines del 2001 en nuestro país abrió nuevas perspectivas en el plano político e institucional a nivel municipal. La impronta conservadora de la intendencia de Aldo Rico<sup>8</sup> durante el período 1997-2003 (con medidas de recorte presupuestario y hostigamiento a sectores gremiales -sanidad, docentes- y sociales críticos), había

<sup>7</sup> En relación a los recursos involucrados, el monto del año 2006 sería de un millón de pesos (0,62% del Presupuesto Municipal), repartidos en forma proporcional para cada UGC y tomando como criterio la cantidad de habitantes. El PP del 2007 exhibiría un incremento del monto asignado a 1,5 millón de pesos (0,79% del Presupuesto Municipal) y la implementación de una operatoria itinerante en las Ferias que permitió un crecimiento mayor en la cantidad de concurrentes. Hacia el año 2008 participarían en la Feria de proyectos más de 13 mil personas que votaron en las diversas sedes habilitadas en las UGC y también mediante el voto electrónico. El monto asignado sería de 1,8 millón de pesos (0,77% del Presupuesto Municipal). Para el año 2009, monto del PP crecería a 3,5 millones de pesos (1,15% del Presupuesto Municipal) distribuidos en las UGC según cantidad de habitantes y situación socioeconómica, con una participación en el proceso estimada en cerca de 20 mil personas. Finalmente en el 2010, participarían 26 mil personas con una partida del mismo monto anterior (cercano al 1% del Presupuesto Municipal). Esta tendencia, en términos de participación y recursos involucrados, continuaría los años posteriores.

<sup>8</sup> Ex -líder carapintada que había generado alzamientos de reivindicación militar durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989), al avanzar los juicios sobre derechos humanos de la última dictadura militar. Su intendencia se caracterizaría por un estilo político y de gestión muy centralizado y autoritario, con eje en la seguridad como problemática central de gobierno.



generado el desarrollo de diversas acciones de resistencia por parte de organizaciones sociales y movimientos políticos de la época - Central de Trabajadores Argentinos (CTA), Barrios de Pie, Federación de Tierra y Vivienda (FTV) y Libres del Sur-.

En el año 2003, arribaría a la intendencia Oscar Zillocchi, mano derecha y sucesor de Aldo Rico. Sin embargo, los cambios generados en el contexto nacional con la irrupción de kirchnerismo irían permitiendo una reconfiguración paulatina dentro del peronismo local junto al desarrollo de acciones importantes en materia participativa. La contienda en el marco nacional dentro del Partido Justicialista, entre un sector más conservador (de raigambre menemista, triunfante en la intendencia) y un sector de corte más progresista vinculado al kirchnerismo, abriría la posibilidad para que en las elecciones municipales de ese año pudieran entrar concejales de éste último agrupamiento político, más dispuestos a promover nuevas iniciativas de política pública.

Entre el año 2004 y 2007, se produciría un avance gradual de las organizaciones sociales más proclives a la participación –generalmente, con anclaje territorial y vinculadas a temáticas variadas en términos de asistencia- y de fuerzas políticas progresistas del municipio, logrando obtener cierta presencia institucional en el Concejo Deliberante y en el accionar político del territorio sin que ello alterara la primacía de las fuerzas del intendente. Un conjunto de instituciones sociales y territoriales nucleadas en el denominado “Movimiento por la Carta Popular”, comenzaron a plantear como una de sus demandas principales el proyecto de Presupuesto Participativo, expresando así la voluntad de obtener mayor participación y control de la ciudadanía sobre la asignación de los recursos municipales. A partir de un intenso proceso de movilización y consultas populares, se lograría aprobar la iniciativa por Ordenanza Municipal el último año del gobierno de Zillocchi, aunque se implementaría a posteriori.

El grueso de la trama asociativa municipal, al igual que en otros distritos aledaños, estaba formada por organizaciones sociales de base territorial y de fomento. Algunas organizaciones que surgieron durante momentos de crisis económica y social dedicadas a tareas de asistencia en las zonas más populares, al pasar el tiempo diversificarían sus actividades hacia problemas menos urgentes, relacionados con necesidades no tan básicas, como la integración cultural, género o la defensa de derechos. En este sentido, la acción de las organizaciones sociales se iría complejizando, en cierta medida por la diversificación de las demandas de la población, pero también por los vínculos generados con el Estado en sus distintos niveles.

En el plano político e institucional el distrito sufriría cambios importantes en el último período. Hacia fines del 2007 llegaría a

la intendencia Joaquín De la Torre, como candidato del Frente para la Victoria-PJ. Su gobierno desde un comienzo estaría cruzado por las disputas dentro del peronismo distrital, con vaivenes en términos políticos e institucionales durante todo el período. Ello derivaría en una estructura de gestión municipal parcelada (en palabras de un funcionario, un “*loteo del municipio*”, entre las distintas líneas internas del partido), junto a las dificultades para imponer un liderazgo político y dar coherencia a la acción de gobierno; cuestión que se extendería a la legislatura local. Estas particularidades mostrarían un escenario político fragmentado y limitado por parte de las autoridades locales para articular con las distintas fuerzas sociales y políticas.

Desde el año 2009, el gobierno local lograría afianzarse al conseguir el intendente vencer a sus oponentes del partido y mejorar el despliegue de acciones en áreas claves (social, económica, infraestructura), con apoyo mayoritario en términos de recursos del gobierno nacional. En ese marco, las autoridades conseguirían preeminencia y capacidad de fijar agenda respecto al conjunto de los actores locales. Eso tendría su correlato también en el funcionamiento interno del Concejo Deliberante y la posibilidad de imponer los ejes de política prioritarios para el Ejecutivo municipal.

En el año 2011, luego de triunfar en las internas partidarias y encaminar diversas áreas de la gestión municipal, lograría la reelección con el 53 % de los votos. De este modo, el gobierno local y sus principales autoridades (el intendente y un círculo cercano de amigos funcionarios) conseguirían afirmarse a nivel institucional y político. Sin embargo, restaba aún establecer una hegemonía afianzada en el plano territorial y ver su potencial como propuesta de construcción social y política de mediano alcance.

## 2.2. Espacio de articulación Estado-sociedad en el plano territorial urbano

### 2.2.1. El Presupuesto Participativo como instancia local novedosa

En lo que respecta a las particularidades de la intervención y desarrollo del proceso, el Presupuesto Participativo en San Miguel empezaría a desplegarse como consecuencia de una combinación de factores que fueron confluyendo a lo largo del período: 1) la debilidad en términos institucionales de un gobierno municipal desprestigiado y con mala imagen del intendente (Oscar Zillocchi) elegido en el año 2003), 2) el recambio interno dentro del Partido Justicialista local, expresado de manera gradual en la legislatura local y con la asunción de un nuevo intendente (Joaquín De la Torre, en el 2007) que apoyaría el mecanismo como forma de lograr inicialmente mayor legitimidad en su gestión; 3) la presencia de organizaciones sociales y movimientos políticos con trabajo territorial y capacidad de movilización y veto en el municipio durante los primeros años.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Precisamente, desde el año 2006 empezó a desarrollarse un proceso de movilización y consultas a 1.600 familias con el objeto de instalar en la agenda pública la necesidad del Presupuesto Participativo. Esta iniciativa fue acompañada activamente por la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), diversos movimientos sociales (Barrios de Pie, Federación de Tierra y Vivienda (FTV) y Libres del Sur) y miembros de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). En ese contexto, se realizaron distintas actividades (1º Congreso de Vecinos y Organizaciones Sociales del Noroeste del Gran Buenos Aires, “caravanas” a nivel territorial y reuniones con los distintos bloques del Concejo Deliberante) y a fines de ese mismo año se aprobó por unanimidad en la Legislatura local el Presupuesto Participativo (ordenanza Nº 35/2006), lo que constituía un hecho novedoso para el conjunto regional. A continuación, se harían tareas de capacitación con un papel muy activo de la UNGS y la realización de talleres en algunos barrios del municipio con mucho trabajo de organizaciones sociales comunitarias y territoriales.



Con la llegada del nuevo intendente, la reglamentación –luego de un trabajo sostenido de los distintos actores implicados– se aprobó por decreto a comienzos del año 2008 y durante los primeros meses se conformaron 9 Foros Barriales que elegirían 39 proyectos por una suma cercana al millón de pesos, dado las dificultades para implementar el monto estipulado originalmente (7 millones -5% del presupuesto municipal-). En una segunda etapa, los foros constituidos se elevarían a 21 y se considerarían 89 proyectos, incorporados al presupuesto del 2009. En conjunto, serían parte del proceso más de 2 mil vecinos y se ejecutaría un número importante de los primeros proyectos. De la misma forma, crecería el porcentaje de recursos afectados al PP (el 7% del presupuesto general que constituía un record a nivel país) y se conformaría una pauta de redistribución en base a necesidades básicas insatisfechas.

Respecto a la ejecución de la política sobre el aparato estatal, un dato significativo constituía la conformación de la Secretaría Ejecutiva de Presupuesto Participativo (SEPP), cuyo impacto sobre la estructura municipal era alto y evidenciaba la importancia que la temática alcanzaba a nivel interno. Sin embargo, se establecerían tensiones y disputas de poder entre distintos funcionarios y facciones políticas por los recursos implicados en la operatoria del instrumento. El PP aparecía entonces como arena clara de confrontación y de intereses en juego.

El proceso en el transcurso del año 2008 exhibiría un conjunto de elementos distintivos. La implementación del PP ante la falta de una descentralización efectiva mostraría inconvenientes para operar en el territorio<sup>10</sup>, con una SEPP limitada en términos de recursos humanos y materiales, a la vez que con una gran concentración de funciones en la figura de su Secretario y limitaciones en la difusión del instrumento en los distintos barrios. A ello se agregarían distintas resistencias al interior del aparato municipal con limitaciones de gestión y dificultades respecto a la lógica de funcionamiento del PP, transversal en relación a las distintas áreas, en un marco de fuerte internismo político y con un apoyo del intendente que luego iría en aumento.

El grado de intervención de las instituciones no estatales mostraría también una serie de particularidades. Aunque las organizaciones sociales colaborarían en instalar el proceso en una primera etapa, presentaban impedimentos concretos para acompañar y articular en las diversas instancias. Los actores territoriales más politizados y vinculados con los movimientos sociales irían retirándose de las reuniones al no poder canalizar sus demandas, cuestión que se extendería a otras organizaciones sociales con trabajo de base y requerimientos de índole más variada. La diferenciación entre “vecinos con problemas” y “vecinos problema” si bien presente en la operatoria del instrumento y sus instancias de articulación multiactorial, aparecía más diluida y orientada por el vector político de confrontación interna a nivel partidario en el municipio. Más allá de estas

restricciones y de la relativa participación social que aún tenía el instrumento, el PP generaba algunas dinámicas interesantes de interacción y discusión vecinal a nivel territorial.

#### 2.2.2. El Presupuesto Participativo en los últimos años

Desde el 2009, el PP operaría ya con un criterio redistributivo en la asignación de una proporción del instrumento (50% para ser distribuido en partes iguales en todos los foros barriales y 50% restante repartido entre los foros que presentaran un mayor índice de necesidades insatisfechas). En un plano interno, la Secretaría Ejecutiva se transformaría en Subsecretaría –con una Dirección de Foros Barriales– y se introducirían algunos cambios en la operatoria.

En ese año electoral, se plantearon distintos conflictos que derivaron en la renuncia del entonces encargado del PP por discrepancias políticas con la conducción municipal, lo que repercutió en los niveles de participación y generó desconfianza entre los vecinos, además de problemas en la ejecución de los proyectos del año anterior. Todo esto se enmarcó, en un escenario de fuerte disputa dentro del peronismo local con resultados electorales que generaron debilidad dentro de las filas del intendente. Estos factores obligaron a sostener las actividades pautadas, por parte de la Subsecretaría y el equipo de pasantes, logrando cerrarse el proceso con la participación de casi 1.600 vecinos.

Para el año 2010, con un presupuesto mayor se buscaba dar cuenta de problemas estructurales del partido con la posibilidad de agregar un proyecto importante de infraestructura y subir los montos de los proyectos para los barrios. La Subsecretaría, se redefiniría con un perfil más abarcador al ser renombrada como de “Desarrollo Social, Económico y de Presupuesto Participativo”, dando cuenta de la necesidad de involucrar y encuadrar al PP dentro de la política social municipal. El PP se iría afianzando así internamente con una mejor difusión y organización de las actividades. Se constituirían 27 Foros Barriales y en 10 de ellos, funcionarían Foros Juveniles.

En los Foros se presentaban procesos interesantes de intercambio y disputa entre los distintos referentes sociales y políticos. Ello se hacía evidente claramente tanto en la elección de los proyectos como en la selección de los voceros barriales. La complejidad política e institucional que caracterizaba al distrito, con diversas líneas internas en el gobierno y autoridades que gradualmente irían afirmándose, emergía como otro aspecto distintivo que caracterizaba el desarrollo del proceso.

En el año 2011, la coyuntura electoral permearía por completo el funcionamiento del PP y del conjunto de la gestión municipal. Esto derivaría en un uso más instrumental del mecanismo por parte de los actores implicados. El municipio con el paso del tiempo

<sup>10</sup> La ausencia de cuadros territoriales que pudieran movilizar el proceso llevaría a que el municipio debiera contratar a cerca de 50 pasantes de la Universidad de General Sarmiento para actuar de promotores barriales del PP. Del mismo modo, el PP en San Miguel tendría un Foro de Organización y Seguimiento, constituido por el Ejecutivo Municipal, el Concejo Deliberante, organizaciones intermedias locales y la UNGS que con el tiempo iría perdiendo peso



lograría constituirse como articulador de la experiencia, debilitándose de este modo el peso relativo que habían tenido las organizaciones en un comienzo. Hacia el año 2012, con el funcionamiento de 32 Foros en cada uno de los barrios –que involucraban a casi todo el territorio del municipio- y 14 millones de pesos (más del 4% del presupuesto municipal) se buscaba ampliar los niveles de participación que en el año anterior había involucrado a 2500 personas y se quería llegar a al menos 500 personas por Foro.

En términos de metodología interna, a partir de una nueva ordenanza las reuniones con los vecinos definirían las problemáticas y no los proyectos (como sí ocurría en una primera etapa), que terminarían siendo delineados luego por las áreas lo cual le conferiría mayor autonomía a la gestión municipal para encauzar la agenda del PP. Los proyectos de apoyo escolar y violencia de género propuestos en algunos foros constituían excepciones sumamente interesantes, con un rol protagónico de la escuela en su desarrollo. Estas propuestas exigían arreglos institucionales diferentes a los que habitualmente regían en las propuestas del PP y en el propio funcionamiento municipal, dado que constituían temáticas transversales que involucraban a diferentes áreas de gobierno.

El municipio profundizaría también en el último tiempo el rol de los coordinadores territoriales. El distrito se dividiría en zonas y en cada una delegación municipal (26 actualmente, cuando eran 4) y ocupada por un referente político del barrio, con el objeto de intermediar con los vecinos por las políticas y las acciones básicas en materia de alumbrado, barrido y limpieza. Además, se sumaría un servicio de atención al vecino para reclamos en general. De esta forma, se buscaba tener control sobre el territorio y sus demandas a partir de estos referentes que articulaban en algunas ocasiones con el PP.

El objetivo de masificar la participación en el PP, incluso a costas de una menor intensidad de la misma, aparecía así central para la consolidación y legitimación política de la gestión local. Lejos de apuntalar procesos de deliberación más amplios y contraculturales con la historia local, el mecanismo hacía base en fortalecer al gobierno dentro de un proceso de fuerte disputa política al interior del peronismo de San Miguel. El desarrollo del proceso, que contó en principio con el apoyo de intendente y no del conjunto de las áreas del municipio, lograría instalarse territorialmente pero ya como una política municipal y social más para canalizar diversas demandas. Su carácter movilizador inicial se agotaría, al no contar con organizaciones y movimientos sociales que pudieran sostenerlo en el tiempo, y sería reapropiado políticamente como mecanismo gubernamental con alcances más reducidos y límites para generar espacios más amplios de discusión.

#### Reflexiones finales

Este trabajo se ha propuesto abordar exploratoriamente en términos teóricos y metodológicos los aspectos relevantes que

distinguen la dinámica político local/urbana en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires y cómo influyen en ese funcionamiento políticas territoriales novedosas implementadas en la última década, en particular, la descentralización local y el Presupuesto Participativo.

Estos puntos han sido abordados así desde una perspectiva amplia. En efecto, se indagó conceptualmente sobre política, territorio y nuevas formas de intervención pública en las ciudades de modo interdisciplinario, considerando la complejidad del objeto de estudio. En cuanto a los aspectos metodológicos implicados, se trabajó en dos niveles: un nivel macro, relacionado a la dinámica general de conformación y reproducción de los sistemas políticos locales, y un nivel más micro, orientado a los espacios de articulación entre los gobiernos locales y los actores sociales en el marco de las políticas territoriales descriptas. Para ello, se surgieron una serie de criterios para la elaboración de una matriz de análisis con el objeto de profundizar en el estudio de las temáticas en cuestión.

Un examen puntual en relación a los municipios de Morón y San Miguel mostraría una serie de elementos importantes para destacar. En primer lugar, Morón sobresalía en los últimos años como un modelo alternativo en términos políticos e ideológicos. La continuidad del proyecto político-institucional instaurado por el primer intendente, evidenciaba la consolidación hegemónica de esa fuerza política en el distrito. Los niveles de proximidad/cercanía con los gobernantes, la presencia activa del Estado local, la transparencia al interior de la gestión y la apertura a la participación vecinal –fuertemente, focalizada sobre los “vecinos con problemas”-, constituían elementos de un proyecto que se iría afianzando en el tiempo. La descentralización local y el Presupuesto Participativo se plasmaron así sobre la base de un consistente soporte técnico y político, que incluyó fuertes niveles de conducción, articulación entre las áreas, vinculación con los actores sociales y una activa militancia partidaria en el plano territorial. Esto conformaría una dinámica política local estable en un mediano plazo, con un rol protagónico de las autoridades en la dirección e implementación de las principales acciones emprendidas. Ello no estaba exento de tensiones entre las áreas centrales y más descentralizadas de gobierno respecto a los espacios de poder y participación en las decisiones (igualmente menores a otras experiencias), o en relación a ciertas demandas sociales y la ejecución de algunos proyectos. Sin embargo, estos aspectos lejos estaban de poner en cuestión el proceso político de acumulación y hegemonía del gobierno municipal.

El municipio de San Miguel, por su parte, exhibiría durante la última década grados importantes de inestabilidad política e institucional. Ello se manifestaba en disputas durante todo el período al interior del Partido Justicialista local y una impronta mayormente conservadora en términos de políticas y clima ideológico-cultural. El Presupuesto Participativo conformaría así un proceso novedoso originado a partir de una presión importante de organizaciones sociales y territoriales, en un



contexto de debilidad institucional y recambio dentro del peronismo local. Su ejecución, se produciría en un marco de inestabilidad política y escasas capacidades de gestión previas, que con los años lograría fortalecerse y permitiría afirmar la legitimidad gubernamental local, aunque con tensiones. En este marco, el agotamiento de su carácter movilizador inicial y el objetivo último de las autoridades de masificar la participación aún en detrimento de su calidad, más allá de mostrar resultados importantes al interior de algunos foros territoriales, haría que el PP fuera derivando hacia un mecanismo fundamentalmente orientado a apuntalar la gestión de gobierno con menores resultados en términos de democratización.

De este modo, en ambas experiencias la dinámica política al interior del partido gobernante y su articulación externa ocuparían un lugar central en la definición de las principales estrategias y en las limitaciones presentadas por los procesos de apertura democrática de las políticas municipales. Las necesidades de acumulación y supervivencia política, más allá de las diferencias en términos de propuestas, estilos de gestión e implementación, llevarían a una fuerte conducción gubernamental e institucionalización de la participación en desmedro de su potencialidad y posibilidades transformadoras.

En consecuencia, un análisis más específico sobre la relación entre política, territorio y nuevas formas de intervención pública en las ciudades adquiere relevancia en el plano de la investigación académica reciente. Desde una posición como la asumida en este trabajo, creemos necesario pensar la construcción política del territorio contemplando las distintas modalidades de control e interacción desarrolladas. Comprender las modalidades de acumulación y reproducción política en el ámbito local/urbano e indagar como ciertas intervenciones en el plano territorial pueden influir en su funcionamiento, resulta central para dar cuenta de los formatos y particularidades que asumen los sistemas políticos locales en la actualidad. Ello supone reconocer, entonces, distintas formas de hacer política local en función de los grados de influencia de los actores sociopolíticos implicados y los tipos de relaciones establecidas en el marco de políticas urbanas específicas, consideradas éstas como arenas en las cuales se activan y dirimen distintas visiones y estrategias respecto al poder y el rol del Estado.

## Bibliografía

- BADÍA, G. y CARMONA, R. (Comp.)(2008). La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas, Los Polvorines, Ediciones: UNGS.
- BAILEY, F. G. (1971). "Gifts and Poison", In Bailey, F. G. (comp). Gifts and Poison: the Politics of Reputation, Oxford: Basil Blackwell.
- BARTH, F. (1959). "Segmentary opposition and the theory of games: a study of Pathan organization". In The Journal of the Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland, Vol. 89, N° 1, January-Jun, pp.5-21.
- BLANCO, I. y SUBIRATS, J. (2008). "¿Existen territorios socialmente excluyentes? Contra lo inexorable". En Blanco, I.- Fleury, S. y Subirats, J. (Coord.) Innovaciones locales ante inseguridades globales: los casos de Brasil y España. Colección Interrogar la Actualidad, Barcelona, Fundació CIDOB.
- BORJA, J. y CASTELLS, M. (1997). "Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información", United Nations for Human Settlements (Habitat), Madrid, Taurus Pensamiento.
- BOURDIN, A. (1994). "Pourquoi la perspective invente-t-elle des territoires?". En Espaces et Sociétés, n. 74-75, pp. 215-236.
- CABRERO MENDOZA, E. (2005). Acción pública y desarrollo local, México, Fondo de Cultura Económica.
- CARMONA, R. y MARTÍNEZ, C. (2013). "El Presupuesto Participativo como herramienta de transformación social, política e institucional. Un balance en el escenario argentino reciente", Revista ABRA, San José, Vol. 33 Nro. 47, 26-36.
- CARMONA, R. (2012). El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas, Buenos Aires, Ediciones: UNGS- CICCUS.
- CARMONA, R.; ROFMAN, A.; GONZÁLEZ CARVAJAL, L. y ADARO, C. (2010). Sistemas políticos territoriales a nivel local y políticas de descentralización y participación ciudadana. Un análisis de las experiencias recientes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Municipio de Morón, Informe final ICO-UNGS. Consultado en: <http://www.urbared.ungs.edu.ar/pdf/pdf-articulos/Carmona%20y%20otros.pdf>
- CATENAZZI, A.; QUINTAR, A.; CRAVINO, C.; DA REPRESENTACAO, N. y NOVICK, A. (2009). El retorno de lo político a la cuestión urbana, Buenos Aires, Ediciones: UNGS-Prometeo.
- CRAVACUORE, D.; ILARI, S. y VILLAR, A. (2004). La articulación de la gestión municipal. Actores y políticas, Buenos Aires, Ediciones: UnQui.
- DEMATTEIS, G y GOVERNA, F. (2005). "Territorio y territorialidad en el desarrollo local. la contribución del modelo slot", Boletín de la A.G.E. N.º 39, págs-21-58.



GARCÍA DELGADO, D. (1997). "Nuevos escenarios locales. El cambio de modelo de gestión". En: García Delgado, D. (comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*, FLACSO, Buenos Aires, UBA-CBC y Univ. Católica de Córdoba.

GOVERNA, F. (2001). "Del government a la governance. El canvi de les formes i les modalitats de l'acció colectiva en el camp urbà i territorial", en *Documents d'Anàlisi geogràfica*, Nº 41, Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona-Universitat, 43-62.

GRIMBERG, M. (2009). "Poder, políticas y vida cotidiana. Un estudio antropológico sobre protesta y resistencia social en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En: *Revista de Sociología e Política* (32), Curitiba, 195-206.

GRIMBERG, M. (1997). *Demanda, negociación y salud. Antropología social de las representaciones y prácticas de trabajadores gráficos, 1984-1990*. Coedición: Fac. de Filosofía y Letras-Oficina de Publicaciones del CBC, UBA.

PÍREZ, P. (2004). "Descentralización, gobierno colegiado y gobernabilidad urbana. Algunas reflexiones", en Escolar, M.; Badía, G. y Frederic, S. (Edit.) *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*, Buenos Aires: Ediciones: Prometeo.

PORTANTIERO, J.C. (1982). "Sociedad civil, estado y sistema político", en Vega, J.E. (comp.) *Teoría y Política en América Latina*; México: CIDE.

PORTANTIERO, J.C. y Ipola, E. (1987). *Estado y Sociedad en el Pensamiento Clásico, Antología conceptual para el análisis comparado*, Buenos Aires: Editorial Cántaro.

RAFFESTIN, C. (1986). *Pour une géographie du pouvoir*. Paris : Edit. Litec.

SOJA, E. (1985). "La espacialidad de la vida social: hacia una re teorización transformativa" In: Derek, G. y J. Urry (edit), *Social relations and spacial structures*. Londres: Macmillan: Traducción: H.A. Torres,

TECCO, C. (2004). "La gestión urbana descentralizada: mitos y realidades" en Escolar, M.; Badía, G. y Frederic, S. (comp) *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*, Buenos, Ediciones Prometeo, 221-234.

THOMPSON, E. P. (1984). *Tradición, revuelta y conciencia de clases*, Madrid, Crítica.

VINCENT, J. (2002). *The Anthropology of Politics. A reader in ethnography, theory, and critique*, Massachussets, Blackwell Publishers.