

Descentralización, participación y despolitización. Un análisis sobre procesos ideológicos y discursivos de neoliberalización en la ciudad de Buenos Aires desde 1996 hasta la actualidad

Lucas Emilio Fernández

Licenciado en Comunicación Social,
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
E-mail: lucasemiliof@gmail.com

Fecha de recepción: 13/05/2021

Aceptación final del artículo: 27/09/2021

Este trabajo analiza la descentralización y la participación ciudadana como piezas relevantes de formaciones discursivas, que estructuraron lo decible o lo políticamente correcto en la Ciudad de Buenos Aires desde el momento de su autonomización en 1996. Aquí se propone un análisis discursivo de dichas categorías, orientado a identificar formaciones ideológicas que moldean la relación de la ciudadanía y el espacio de lo público.

Como hipótesis se plantea que la participación ciudadana y la descentralización le dieron sustento a un proceso de neoliberalización, atravesado no sólo por la transformación de las relaciones de producción, sino por un intenso trabajo en el orden de las significaciones.

Se toma en cuenta el proyecto que abre la Asamblea Constituyente en 1996 con su propuesta de crear nuevas formas de relacionar a la ciudadanía con el espacio de lo público. Allí, la idea de democracia participativa propuso un nuevo sujeto político. Por otra parte, en esa coyuntura, entró en vigencia la necesidad de descentralizar el Estado como forma de lograr que la política sea más eficiente en manos de gobiernos locales. Sin embargo, en los años siguientes se desplegó un proceso de neoliberalización compuesto por un complejo mosaico de fenómenos de despolitización y moralización.

Además, a medida que avanzó la tecnificación de la gestión pública, se desdibujó el ámbito local como espacio para la toma de decisiones. No obstante, se sancionó la Ley de Comunas pero atenuada por procesos de desterritorialización y centralización. El análisis que aquí se propone, focaliza el período desde 2016 hasta 2018, a partir de la implementación de programas de participación ciudadana mediante plataformas

digitales. En ellos se intensificó un proceso de individualización y segmentación de la ciudadanía. A su vez, a nivel del sujeto se produce un cambio en el que el ciudadano deviene usuario.

Palabras clave: *descentralización; participación; ciudadanía; ideologías.*

***Decentralization, participation and depoliticization.
An analysis of ideological and discursive processes of neoliberalization in
Buenos Aires city from 1996 to present days***

This paper analyzes decentralization and citizen participation as relevant pieces of discursive formations, which structured what is said or what is politically correct in Buenos Aires City from the moment of its autonomy in 1996. Here a discursive analysis of these categories is proposed, aimed at identifying ideological formations that shape the relationship between citizens and the public space.

As a hypothesis, it is proposed that citizen participation and decentralization gave support to a process of neoliberalization, crossed not only by the transformation of production relations, but by intense work in meanings.

It takes into account the project opened by the Constituent Assembly in 1996 with its proposal to create new ways of relating to citizenship with the public space. There, the idea of participatory democracy proposed a new political subject. Moreover, at that moment, state decentralization came into force, as a way to make politics more efficient in the hands of local governments. However, in the following years a neoliberalization process unfolded, composed of depoliticization and moralization.

Furthermore, as the technification at public management progressed, the local sphere was blurred as a space for decision-making. However, the Communes Law was enacted but hampered by processes of deterritorialization and centralization. The analysis proposed here focuses on the period from 2016 to 2018, based on the implementation of citizen participation programs through digital platforms. In them, a process of individualization, segmentation of citizenship was intensified. In turn, at the subject level there is a change, in which the citizen becomes a user.

Keywords: *decentralization; participation; citizenship; ideologies.*

Introducción

Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación más amplio que indaga sobre los procesos ideológicos y discursivos en torno de la participación ciudadana, que dan cuenta de un proceso de neoliberalización de la Ciudad de Buenos Aires desde mediados de la década del setenta hasta el presente (Fernández, 2018). Aquí se tomará en cuenta, como punto de partida, el proceso político abierto con la autonomización en 1996 y algunos cambios introducidos por la Asamblea Constituyente que aspiraron a modificar la relación de la ciudadanía con el espacio de lo público (Caletti, 2007). Entre ellos, se incorporaron algunos mecanismos de

participación, que figuran en el texto de la Constitución pero que no se sostuvieron como políticas públicas en los años posteriores. En ese entonces, la carta magna proponía un doble propósito: instaurar una democracia representativa y una democracia participativa.

Por otra parte, en esos años cobró valor en Argentina la propuesta de descentralización del Estado, como forma de lograr que la política sea más eficiente en manos de gobiernos locales. En ese sentido, se llevaron a cabo importantes cambios institucionales, a nivel nacional y local. En el distrito, se introdujo un modelo de descentralización que incluía mecanismos participativos –consejos consultivos y presupuesto participativo, por ejemplo- que se implementaron en forma lenta y discontinua. Posteriormente, con la sanción en 2005 de la Ley Orgánica de Comunas N°1777 se ratificó el proyecto descentralizador y participativo, pero su funcionamiento fue reducido por el gobierno central.

El contexto que transita este análisis está signado por el proyecto político que ha triunfado en las elecciones de 2015, tanto a nivel distrital con Horacio Rodríguez Larreta como Jefe de Gobierno, como a nivel nacional con Mauricio Macri. En ese marco, a partir de 2017 se lanzó el programa *Buenos Aires Elige* en la Ciudad de Buenos Aires y resultó ser una nota distintiva del gobierno. La iniciativa contó con una estrategia publicitaria propia y fue enunciada reiteradas veces por la dirigencia local. A su vez fue destacada en los discursos públicos más trascendentes de Rodríguez Larreta, para caracterizar a Buenos Aires como una ciudad participativa.

El corpus utilizado en este análisis articula distintas clases de discursos: normativas, documentos de organismos internacionales, discursos del programa *BA Elige* y videos institucionales. El criterio de selección del material radica en la vinculación de sus partes, más que en su atomización. Desde el punto de vista analítico, tiene que ver con “la identificación de huellas que den cuenta de las relaciones interdiscursivas” (Aguilar, et al, 2013-2014, p.52). Hay una apuesta allí, a relevar la producción de sentido de manera situada y a consideración de la coyuntura en la que circulan.

Desde el punto de vista metodológico, se adoptó la propuesta de Michel Foucault para poder llevar adelante un análisis discursivo. La propuesta consistió en identificar dos *series* en un conjunto de discursos seleccionados en el corpus y a partir de ellas relevar operaciones ideológicas. De este modo fue posible elaborar dos ejes de análisis, el primero referido un conjunto de discursos que consideran la distancia existente en vínculo de la ciudadanía y el espacio de lo público y el segundo remite a la moralización de dicha relación.

Otro aspecto a destacar del trabajo analítico fue la búsqueda de regularidades en los enunciados concebidas como *formaciones discursivas* (Foucault, 1970, pp. 61-62). Esas formaciones obedecen a reglas –que no necesariamente son homogéneas y pueden resultar contradictorias- que dan cuenta de las condiciones a las que están sometidos esos elementos identificados en los enunciados.

Este análisis trabaja sobre algunos sentidos que refieren al espacio de lo público. Para ello, la propuesta es pensar desde la comunicación para analizar la producción social de significaciones. En este sentido, se toma en cuenta un conjunto de formaciones discursivas que articulan rasgos ideológicos materializados en

prácticas específicas. A tal fin, se seleccionaron un conjunto de discursos referidos a la *descentralización* y a la *participación ciudadana*, para analizar su dimensión significativa, pero no para realizar un análisis de políticas públicas. Dichos discursos fueron concebidos en tándem como condición *sine qua non* de mayor eficiencia de la gestión pública y democratización de la ciudadanía. Sin embargo, entre 1996 y 2016 no se implementaron estrategias que consoliden dicho proyecto. Y a partir de 2017, con la implementación del programa *BA Elige*, se configuró un modelo de Estado que centralizó las decisiones de la ciudadanía mediante Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Esta iniciativa no formó parte de las incumbencias de las Comunas que habían empezado a funcionar en 2011 como ámbito de gestión local y participación.

El objetivo de este trabajo es dilucidar la despolitización de la ciudadanía porteña, un proceso de larga duración que tiene que ver con un desinterés general por las políticas públicas. A su vez, resulta llamativo el despliegue de discursos en las últimas décadas que propusieron mejorar la relación de la ciudadanía con lo público, pero que derivaron en estrategias que cercenaron las discusiones sobre lo común.

Se optó por utilizar la teoría crítica de la ideología desarrollada por Louis Althusser y continuada por otros autores (Pêcheux, Balibar, Caletti). La noción de *ideología* es considerada aquí no como un conjunto de ideas del orden de lo consciente, sino como representaciones que se imponen como estructuras a la mayoría de las personas sin pasar por su conciencia (Althusser, 2011). Del mismo autor se retomará la noción de interpelación, para explicar cómo la ideología interpela a los individuos como sujetos (Althusser, 1970).

En este trabajo cobró forma una hipótesis sobre la idea de que el espacio de lo público en la Ciudad de Buenos Aires se ha neoliberalizado, en el sentido en que se ha despolitizado. Si se asume la politicidad como un aspecto inherente de lo público (Caletti, 2007) y el litigio como acción intrínseca de la política (Rancière, 1996), las políticas de descentralización y participación tuvieron otras trayectorias.

De allí se desprende la idea de que las propuestas de descentralización corresponden a una *literalización de lo público*, donde las relaciones políticas estatales resultan invisibilizadas. Al decir de Manuel Delgado (2011): "A ese espacio público como categoría política que organiza la vida social y la configura políticamente le urge verse ratificado como lugar, sitio comarca o zona, en que sus contenidos abstractos abandonen la superestructura en la que estaban instalados y bajen literalmente a la tierra" (p. 97). Por otra parte, la posibilidad de participar en asuntos de interés común a través de plataformas digitales, también implicaron procesos de despolitización, deslocalización e individualización.

En las últimas décadas los proyectos descentralizadores y los mecanismos de participación funcionaron como piezas relevantes de formaciones discursivas (Pêcheux, 2016) que estructuraron lo decible o lo políticamente correcto. Si bien lo que se considerará aquí es su implementación en la Ciudad de Buenos Aires a partir de 1996, se trata de conceptos que gravitaron a nivel global. Fueron promovidos por organismos internacionales (el Banco Mundial, la CEPAL, el Banco Interamericano de Desarrollo) y le dieron cuerpo a un dispositivo ideológico (Murillo, 2008). A su vez, cabe destacar su permanencia y perduración en diversas coyunturas y en manos de gobiernos de distinta orientación política.

Por otra parte, la neoliberalización de la Ciudad de Buenos Aires compone un proceso de fenómenos heterogéneos, con temporalidades diversas. Refiere a un proceso tendencial y no a un momento particular. Aquí se suscribe la idea de que “una ciudad es sobre todo un campo de significaciones” (Delgado, 2011, p. 97). Para este trabajo se tomarán en cuenta dos dimensiones de este proceso, que refieren a una transformación en torno de la política: la primera refiere a la necesidad de acercarla (Annunziata, 2011; Landau, 2009) y la segunda a su moralización (Frederic, 2004; Landau, 2009).

Por último, a medida que avanzó la tecnificación de la participación desde 2016, se desdibujó el ámbito local como espacio privilegiado por la dirigencia política y como escenario de encuentros. No obstante, se sancionó la Ley de Comunas pero atenazada por procesos de desterritorialización y centralización de la toma de decisiones. Consecuentemente, en las plataformas digitales que se implementaron para propuestas de participación ciudadana, se intensifica un proceso de hipersegmentación. Allí, los programas promovidos por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires resultan funcionales a un proceso general de despolitización, donde el ciudadano deviene usuario. Pero sobre todo, es imposible articular allí relaciones de fuerza y proyectos colectivos. De este modo, no hay producción discursiva que pugne por la representación de lo común.

La ciudad acercada

A fines de los ochenta se puso en marcha en Argentina un complejo proceso de *Reforma del Estado*. De ese modo, se consolidó un modelo de Estado neoliberal que, como analizó Daniel García Delgado (1997), significó “una serie de tendencias generalizadas en el mundo de capitalismo globalizado: reducción del peso productivo del Estado, apertura de la economía, desregulación y descentralización” (p. 4). Como trasfondo, desde 1976 hasta 2003 se dio una distribución regresiva de los ingresos en Argentina agravada por el achicamiento del sector productivo y la reducción del empleo.

Como se mencionó, el punto de referencia para este análisis es el proceso de autonomización de la Ciudad de Buenos Aires, dispuesto en la Constitución Nacional reformada en 1994. Para ello se convocó a una Asamblea Constituyente que trabajó sobre la redacción de la carta magna porteña en 1996. En el debate constituyente se introdujeron algunos mecanismos de participación y una propuesta de descentralizar la Ciudad. Para la elaboración de esta última, se tomaron en cuenta los criterios elaborados por Jordi Borja (2007) para implementar la descentralización:

- a) *Todo aquello que se puede gestionar desde un nivel bajo, sin que aumente el coste significativamente, no debe gestionarse desde un nivel superior.*
- b) *Conviene transferir a un área territorial aquellas competencias o funciones que se refieren a problemáticas que se generan en su ámbito o que dan lugar a actuaciones de interés exclusivo o preferente de su población.*
- c) *La descentralización se justificará asimismo cuando la gestión más próxima a los ciudadanos suponga una mejora sensible de la calidad del servicio público.*

d) Y por último, se descentralizan las competencias y las funciones en cuyo ejercicio se quiere potenciar la participación, la cooperación y la integración de los ciudadanos (p. 246).

A su vez, tomando algunos de los conceptos del urbanista español, en el debate de la Asamblea Constituyente de 1996, Jorge M. A. Argüello argumentó: “Con relación a los beneficios de la descentralización propiamente dicha (...), habría que considerar dos vertientes principales: por un lado, el mayor control y, por el otro, la mayor eficiencia” (Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016b, p. 408). Por otra parte, a fines de los noventa se implantaron áreas de gobierno en distintos barrios porteños y se avanzó en la subdivisión del distrito. Primero se dispusieron los Centros de Gestión y Participación (CGP) conducidos por funcionarios designados por el poder ejecutivo porteño. Luego, a partir de 2011 se conformaron las 15 comunas con una junta comunal electa por voto popular. Contrariamente, ese mismo año el poder ejecutivo decretó la creación de Unidades de Atención Ciudadana (UAC), comandadas desde el gobierno central y funcionando en forma paralela a las comunas, quitándoles el control de lo que se había descentralizado. Se postergó también la posibilidad de que los ciudadanos participen en sus comunas.

Se visualiza también con la puesta en funcionamiento de las comunas que los conceptos de participación y descentralización que aparecían unidos en el proceso de autonomización, se han separado. Los mecanismos participativos se han centralizado y es el gobierno quien los empezó a promover. Sobre estos dos momentos se advierte una doble paradoja. La primera fue descrita por Matías Landau al referirse al fenómeno de “representación participativa” (Landau, 2008, p. 127) que generaron los mecanismos de participación mediante la descentralización, donde las personas que participaban parecían representar a quienes no participaban, para disputar desde el territorio a la representación institucional. Con la implementación de *BA Elige* la paradoja se ha invertido, funcionaría como *participación representativa*, ya sin conflicto y sin posibilidad de una disputa desde el territorio. Un ejemplo de esta cualidad fue expresado cuando se anunciaron los proyectos ganadores de la segunda edición de *BA Elige*, en 2018 cuando Horacio Rodríguez Larreta afirmó: “Más allá de lo que hacemos en el gobierno, ¿quién conoce mejor la Ciudad y las cosas para hacer que los vecinos de cada barrio?” (Prensa GCBA, 2018).

También desde fines del siglo pasado y hasta la actualidad, decenas de ciudades y municipios implementaron políticas de descentralización y participación. Esas iniciativas fueron pensadas para reducir la distancia entre el gobierno y la población. Por esta razón, los espacios descentralizados y los mecanismos participativos resultaron “dispositivos de proximidad” (Annunziata, 2011, Frederic, 2017; Landau, 2004), creados para acercar la política a los habitantes y así legitimarla.

Por otra parte, la idea de que la política está lejos o que es necesario acercarla (Landau, 2004) corresponde a formaciones discursivas e ideologías particulares. Las mismas forman parte de un proceso más amplio y complejo. El concepto de *formación discursiva* lo explica Michel Pêcheux (2016) como lo que puede y debe ser dicho en una posición dada y en una coyuntura dada determinada por la lucha de clases. Según el autor, los individuos son “interpelados” en sujetos-hablantes (en

sujetos de su discurso) por las formaciones discursivas que representan, “en el lenguaje”, las formaciones ideológicas que les corresponde (Pêcheux, 2016, p. 143). En ese sentido, para analizar las ideologías que movilizan la participación y la descentralización y sus prácticas articularias, será necesario considerar el mecanismo de interpelación ideológica, con su función de constituir “individuos concretos en sujetos” (Althusser, 1970, p. 64).

Otro aspecto a destacar es que algunos organismos internacionales funcionaron como “dispositivos de interpelación ideológica” (Murillo, 2008) promoviendo la participación ciudadana y la descentralización. Dicha empresa no fue autóctona, sino que tuvo eficacia a nivel global. Hubo un mandato orientado a *acercar* a los ciudadanos con sus gobernantes para dar respuesta a una *crisis de representación*. En palabras de Rocío Annunziata (2011), “toda enunciación de la necesidad de ‘acercar’ la ciudadanía a la política o a ‘los políticos’ viene precedida de la constatación de esta ‘crisis de la representación’” (p. 59).

Recientemente, con el modelo de gobierno abierto aparece un nuevo tipo de cercanía, que habilita una participación *asociada* al gobierno. Consiste en un paradigma de gobierno que adquirió relevancia a nivel mundial a partir del 66º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrado en 2011, donde se lanzó a nivel mundial la *Alianza para el Gobierno Abierto* conformada por países y ciudades. Entre ellos, están presentes Argentina y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Entre las líneas argumentales del *gobierno abierto*, también se propone la cercanía: “Un gobierno abierto es un gobierno que está cerca de las necesidades de los ciudadanos, de sus opiniones, sus miradas y sus ideas, que gobierna junto a los vecinos” (Alarcón, 2018, p. 5)

Otro aspecto a destacar es que, para el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, la cercanía es una nota distintiva. Para ello realizan reuniones de funcionarios con *vecinos* en distintos barrios. Son espacios considerados de participación, pero no responden a un programa y no existe en ellos el carácter vinculante de otros mecanismos de participación. Otra iniciativa de gran trascendencia en el espacio político oficialista ha sido el *timbreo*. Esta acción tampoco formó parte de un programa gubernamental, sino una acción de campaña electoral en la Ciudad de Buenos Aires realizada a partir de 2005 y a nivel nacional en 2015. La acción consiste en visitas programadas a domicilios, comedores o instituciones donde los funcionarios mantienen una charla con personas. Estos encuentros también son registrados en formato audiovisual para su circulación en redes sociales.

Por otra parte, la idea de *cercanía* que promueve actualmente el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en los programas participativos contiene dos perspectivas: una orientada a dar a conocer las acciones de gobierno y otra enfocada en *escuchar* a los ciudadanos. Así está definido en las misiones y funciones de la Secretaría de Atención y Gestión Ciudadana: “promovemos la escucha activa a los vecinos, generando una interpretación de sus demandas y necesidades, para dar seguimiento a las mismas, medir la calidad y satisfacción de los servicios brindados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y comunicar los resultados con políticas de cercanía” (GCBA, s/f).

Además, durante el último lustro, la implementación de políticas digitales le otorgó un cariz particular a los asuntos mencionados. Por ejemplo, los programas *BA Elige*

y *Vamos los Vecinos* entendidos como programas de participación ciudadana y formas de *participación online* interactúan con un entramado de plataformas interactivas. El primero consiste en una plataforma que da lugar a usuarios que propongan o voten propuestas para que el gobierno porteño las ejecute. El segundo funciona como concurso a través de distintas iniciativas, como la de limpieza de veredas (*Esa es mi cuadra*), control de choferes de colectivos (*Buenos choferes*) y valoración sobre policías (*Policías cercanos*). A través de estas iniciativas se da lugar a nuevas formas de encuentro con el otro y poner en práctica la relación con lo público (Fernández y Negro, 2019). Se abre paso también allí, una cultura de la conectividad y un modo de socialidad online (van Dijck, 2018). Por otra parte, la tecnología digital despolitiza la participación otorgándole otro tipo de legitimidad y transparencia (Fernández y Negro, 2019).

La digitalización de la participación y de la gestión pública no implica un rasgo neoliberal *per se*. En todo caso, comporta un cambio de soporte con un conjunto de discursos y prácticas que le son propias. Entre los cambios que dan cuenta de un proceso neoliberalizador, se distingue la *individualización* que comporta el usuario de estas plataformas, con una estrategia reticente a la conflictividad que presenta cualquier instancia de toma de decisiones en forma colectiva. Para ello, hay que afirmar que el individualismo es un aspecto central de la ideología neoliberal (Harvey, 2007). También se visibiliza en la interfaz de *BA Elige* una *ludificación* de la participación, con una estética similar a la de los videojuegos. No obstante, a contramano de la tendencia neoliberal, los entornos digitales pueden facilitar la deliberación, el intercambio de información y la politización de la ciudadanía.

La ciudad moralizada

Durante los años noventa, en Argentina se profundizó la ideología neoliberal alterando la relación de representación política por medio de la despolitización de lo público. En ese sentido, Susana Murillo (2008) identifica un primer momento de “consenso por apatía” por el terror instaurado por las dictaduras en Argentina. Luego de la recuperación de la democracia se asiste a un “consenso moral” que se evidenció en el desinterés por la cosa pública.

En esa época cobró fuerza la idea de que la política había quebrado los valores asociados al bien común y los había desviado hacia la búsqueda de beneficios personales. Simultáneamente, prevaleció la idea de que los dirigentes habían malversado sus funciones a causa de *la corrupción*, constituyendo un eje para ponderar a los representantes que aún perdura. Fue así como se evaluó a la gestión pública por las conductas de los funcionarios antes que por los efectos de las acciones implementadas. En ese sentido, las propuestas de descentralizar el Estado y promover la participación en la Ciudad de Buenos Aires confluyen con un proceso de moralización de la política. Así lo expresó en su discurso inaugural el primer Jefe de Gobierno, Fernando De la Rúa:

(...) tengo el honor de inaugurar con ustedes en este ámbito solemne, junto al Cabildo donde nació la Patria, la etapa fundacional de nuestra autonomía. Su significación histórica me compromete de manera total y absoluta a sustentarla sobre bases sólidas frente al pueblo que marcó el camino, exigiéndonos gobernar con eficacia y transparencia, con ética y austeridad, con sentido de solidaridad y

de justicia. La honradez está sobreentendida; es parte del imperativo más trascendente: el moral (Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016a, pp. 305-306).

En esa línea, la participación ciudadana fue promovida con argumentos morales para legitimar las acciones de gobierno y reconstruir el vínculo entre representantes y representados. Por ejemplo, en el debate sobre la introducción de mecanismos de participación, en la Asamblea Constituyente la convencional Silvia Collin sostuvo:

Los mecanismos que vamos a consagrar permiten achicar la brecha entre dirigentes y dirigidos, entre representantes y representados. Contribuyen a mejorar los órganos representativos, ya que estos mecanismos están fuertemente relacionados con las posibilidades de control que ejercen los ciudadanos (Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016a, pp. 999-1000).

También resultó ser un *antídoto* para revertir el descrédito hacia la gestión de lo público. Ese aspecto ideológico estuvo presente en el lanzamiento de BA Elige en 2017:

¿Cuántas veces te sentiste molesto por una persona que se queja y no hace nada? La Ciudad tiene un antídoto: el área de Participación Ciudadana. Además de fomentar el diálogo entre el Gobierno de la Ciudad y los vecinos para lograr nuestro objetivo de 200 obras con esta dinámica hacia fines de 2017, impulsa las propuestas de los porteños a través de la plataforma BA Elige (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires [GCBA], 2017).

Del mismo modo, los espacios descentralizados prometían ser más eficaces y menos burocráticos. El llamado a la participación y la creación de centros de atención vecinal en tiempos de moralidad política funcionó a modo de sutura, pero a su vez para instaurar una relación dialéctica. Así lo explicó Sabina Frederic (2007), haciendo referencia a que “no hay malos políticos, sino buenos vecinos”. La autora trabajó la idea de que los políticos al distanciarse de su “comunidad imaginada de referencia” son pasibles de críticas y la política se desmoraliza (Frederic, 2007). Allí explica cómo los referentes políticos se alejaron de los “villeros” para dedicarse a trabajar con los “vecinos”. También en ese escenario entraron en juego discursos morales ligados a denuncias de corrupción y cuestionamientos sobre las responsabilidades de los funcionarios. Este esquema propuesto por la autora a partir de un trabajo etnográfico en un municipio del Conurbano Bonaerense en los años noventa, le sirvió para poder dar cuenta del modo en que la moral constituyó una matriz en el ejercicio de la política.

Otro aspecto a considerar sobre la moralización de la política es que deja de lado los antagonismos en términos políticos para considerarlos en términos morales. Como explica Chantal Mouffe (2007), “la oposición ‘nosotros’/‘ellos’ constitutiva de la política se construye ahora según las categorías morales del ‘bien’ versus el ‘mal’” (p. 82).

Como ya fue anticipado, el Banco Mundial, en tanto dispositivo ideológico, ha promovido en América Latina la rendición de cuentas (*accountability*), vinculándola al empoderamiento. En un documento explica en qué consiste dicho concepto:

Implica cambios en las reglas, las normas y los comportamientos que permitan que la voz de los pobres sea oída y representada en las interacciones con las instituciones del Estado y otras entidades no estatales que afectan su vida; que éstos incrementen su acceso a los recursos y las decisiones, así como su control sobre éstos. En su sentido más amplio, el empoderamiento tiene que ver con aumentar la libertad de elección y de acción (Banco Mundial, 2002, p. 11).

Este concepto también aparece en el año 2016, cuando la Ciudad de Buenos Aires se postuló al programa piloto de entidades subnacionales de la Alianza para el Gobierno Abierto. Allí se fijaron una serie de problemas a resolver y algunos de ellos impulsaron la creación del programa *BA Elige*:

Mejorar el acceso a la información sobre las funciones de cada uno de los tres poderes se presenta como condición necesaria para mejorar la rendición de cuentas sobre su desempeño ante los ciudadanos. Sobre esa transparencia se podría mejorar la capacidad de monitoreo de la sociedad civil sobre lo que hacen los poderes del estado, generar espacios de participación ciudadana virtual y acercar –en general– el trabajo de los tres poderes a los vecinos de la ciudad (GCBA, 2017).

Por otra parte, las plataformas digitales ofrecen un *entorno colaborativo* donde los ciudadanos aportan información a la vista de otros y del gobierno. Por su parte, en un texto firmado por el Jefe de Gobierno Horacio Rodríguez Larreta se afirmó que la plataforma *BA Elige* habilita un espacio de “co-creación” a gran escala mediante tecnología (Rodríguez Larreta, 2018). Los entornos digitales colaborativos también son conocidos como *web 2.0*, donde *Wikipedia* resulta un ejemplo conocido. El modelo de gobierno abierto abreva en esa corriente que, como apunta Cesar Calderón (2012): “es la aplicación de la cultura dospuntocera a la administración pública y al Gobierno, una administración en la que los procesos estén en permanente fase beta y donde los mismos pueden ser mejorados por la interacción permanente con los ciudadanos” (p. 28).

Además, en los últimos años, la participación compartió la idea de *transparencia*. En *BA Elige* este aspecto se configura como una vidriera donde las propuestas son expuestas. De un modo similar al de los medios sociales, los usuarios *postean* sus propuestas, que pueden ser reclamos, ideas y comentarios. Teniendo en cuenta estas características, se puede considerar el análisis de José van Dijck (2018) sobre los medios sociales de mayor relevancia a nivel mundial. La autora señala que se ha naturalizado la “ideología de compartir” en referencia a la tendencia impuesta por Facebook y derivada a otras plataformas.

Estas cualidades de colaboración y transparencia que ofrecen los entornos digitales ponen de relieve una forma de participación no mediada por la política. En primer lugar, propone la posibilidad de colaboración no conflictiva de los usuarios. Luego, la exposición de todas las intervenciones, sin jerarquización o moderación, elude el carácter procesual y concertado de la participación.

Otro aspecto a destacar de los mecanismos participativos de los últimos años implementados en Buenos Aires es que son publicitados como productos de acuerdo a estrategias de *marketing* y construcción de marca. Con esa lógica, *BA Elige* se promociona junto a *Ciudad Verde*, *Vamos los vecinos*, *Disfrutemos BA* y otras iniciativas. El gobierno emplea diversas herramientas para posicionarlo con *spots*

televisivos, radiales y para redes sociales, *flyers*, entrevistas periodísticas, carteles en vía pública y folletos. Pero también en la sección “Consejos” de *BA Elige*, se recomienda: “Contá tu historia personal. En marketing, existe una técnica muy usada llamada ‘Storytelling’ que se utiliza para contar historias y creemos que podés aprovecharla para conseguir más repercusión. A las personas les gusta conectar emocionalmente con anécdotas o relatos de otros” (BA Elige, 2017).

Otra clave que permitirá entender la neoliberalización de la participación se explica en la segmentación cada vez más acotada de los asuntos. En experiencias anteriores la participación aparecía ligada al barrio, la comuna o la ciudad. A su vez, habilitaba la toma de decisiones sobre lo público en un sentido amplio, entendido como cuestiones de interés común. Con este giro, la participación moviliza a grupos sociales mucho más acotados y las cuestiones a dirimir resultan más particularizadas, casi a medida del individuo.

Si consideramos la enunciación de programas participativos a través de sus *spots*, las escenas construidas transcurren en espacios públicos y presentan acciones cotidianas de individuos, como pasear un perro, sentarse en un banco de plaza o andar en bicicleta. A su vez se incluyen planos subjetivos, para simular a quien está viendo la pantalla de celular o algún espacio que quiere modificar con su propuesta.

Los aspectos recién mencionados nutren una formación ideológica, presente actualmente en los mecanismos de participación. Fue así como en el lanzamiento del programa *BA Elige* el gobierno porteño publicó:

¿Cuántas veces te sentiste molesto por una persona que se queja y no hace nada? La Ciudad tiene un antídoto: el área de Participación Ciudadana. Además de fomentar el diálogo entre el Gobierno de la Ciudad y los vecinos para lograr nuestro objetivo de 200 obras con esta dinámica hacia fines de 2017, impulsa las propuestas de los porteños a través de la plataforma BA Elige (GCBA, 2017)

Lo que tienen en común estos avisos es que privilegian el uso del espacio público de modo individual. Esta elección, puede explicarse con la definición del espacio público que propuso Sergio Caletti para entenderlo como una relación social y como un proceso comunicacional (Caletti, 2007). Lo público, así presentado, se despolitiza, porque no hay ideas contrapuestas o debates. A su vez el Estado no resulta representado ni por sus instituciones, ni por sus agentes. De este modo, se presenta un vínculo no mediado entre la ciudadanía y lo público. También, el escenario dispuesto es un espacio público sin fallas ni desigualdades. Se despliega entonces una subjetividad neoliberal, donde lo público adquiere la forma de un mercado donde es posible elegir.

Conclusiones

En este trabajo se analizó un proceso en el cual, junto con la autonomización de la Ciudad de Buenos Aires, se articularon discursos sobre la posibilidad de que sus habitantes participen en decisiones sobre lo público. A su vez, la propuesta descentralizadora prometió acercar las acciones estatales a la ciudadanía. Estos discursos circularon en el debate constituyente y perduraron en las décadas siguientes. Surgieron en una coyuntura donde el proceso neoliberalizador se había consolidado a partir de una profunda reforma estatal y transformación de las

relaciones sociales. En ese contexto, el involucramiento de la ciudadanía prometía una solución a la crisis de representación. De ese modo se promovía una nueva cultura democrática mediante la participación ciudadana. Sin embargo, los programas que se implementaron no se sostuvieron, ni generaron procesos sostenidos de politización

En los últimos años, a partir de la inclusión de las tecnologías digitales en acciones de gobierno, se incluyeron cualidades de otras plataformas que no sólo contemplaron aspectos retóricos, sino una cultura que funciona a nivel global. Esta modalidad, hecha a medida del usuario, cercenó la posibilidad de construcciones colectivas. En los programas de participación de plataformas digitales el dispositivo ideológico interpela a los individuos como *ciudadanos-usuarios*, fragmentados y aislados (Fernández y Negro, 2019). Además, en el análisis sobre *BA Elige* se observó cómo la participación se ha neoliberalizado, en tanto ha sido despolitizada, deslocalizada e individualizada.

Por otra parte, lo que resulta novedoso es que la participación se ha escindido de una política de descentralización y ahora se ha centralizado en una política de comunicación del Poder Ejecutivo. Sobre este último aspecto, se presentó un pedido de informes que cuestionó el programa *BA Elige* y su vínculo con las competencias de las comunas establecidas en la Ley N° 1777 de 2005. La respuesta fue que *BA Elige* funciona “no en detrimento de las funciones de las Comunas, sino como refuerzo de la participación ciudadana en toda la gestión comunal, mediante herramientas de carácter comunicacional” (Subsecretaría de Comunicación de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2017).

A su vez, las características relevadas en la participación ciudadana promovida en los últimos años componen también una formación ideológica de moralización sobre la política, mediante la cual se erige la figura de *vecino participativo*. Es decir, no se trata de un sujeto político en pugna por la conquista de derechos, sino la de un *usuario* que crea o elige la mejor propuesta. A su vez, la acción transcurre en un entorno *transparente* despojado de politicidad. Por último, la decisión individual se impone como mejor opción sobre otros modos de pensar lo común de forma colectiva.

Cabe interrogar las consecuencias que puede tener la asignación de reglas a la toma de decisiones en el espacio de lo público. Sobresale allí el carácter consensual asignado a la participación. Pero la relación entre la ciudadanía y los modos de resolver lo común siempre es conflictiva. Esa idea sugiere entender lo político como conflicto o como disputa de intereses entre actores sociales, en contraposición al modelo consensual, propio de la “posdemocracia” (Rancière, 1996) o de la “pospolítica” (Mouffe, 2007). No obstante, los espacios descentralizados y la participación ciudadana podrían dar lugar a intercambios fructíferos y permitir que sectores postergados tomen la palabra. Sería imprescindible para ello una política democrática previa, abierta a la participación de los “sin parte” (Rancière, 1996).

La participación y la descentralización fueron promovidas para resolver el desencuentro entre la ciudadanía y las decisiones de gobierno. Estas acciones no revirtieron un proceso de neoliberalización, que a nivel del Estado se evidencia en sus instituciones y en las relaciones sociales que habilita. Contrariamente, una participación ciudadana que avance en sentido contrario a la tendencia neoliberal

conlleva una disputa con el proyecto de Estado. Una participación que habilite una nueva temporalidad requiere politicidad, que habilite “decires” que enuncien lo nuevo y el mutuo reconocimiento (Caletti, 2006). Discursividades que asuman como propias el derecho a la ciudad (Harvey, 2013) y que habiliten modos colectivos de urbanización y una popularización del espacio de lo público.

Bibliografía

AGUILAR, P.; GLOZMAN, M.; GRONDONA, A.; HAIDAR, V. (2013-2014) “¿Qué es un corpus?”. En: Entramados y perspectivas. Revista de Carrera de Sociología, pp. 35-64.

ALTHUSSER, L. (1967). Marxismo y Humanismo. En *La revolución teórica de Marx* (pp. 182-210). Editorial Siglo XXI.

ALTHUSSER, L. (1970) *Ideología y aparatos ideológicos de Estado. Freud y Lacan*. Nueva Visión.

ANNUNZIATA, R. (2011). “Proximidad, representación y participación”. El Presupuesto Participativo en Argentina. *Íconos Revista de Ciencias Sociales* (40), 57-70.

BORJA, J. (2007). Descentralización. Una cuestión de método. En Proyecto de modernización del Estado (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 239-258). Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

http://seguridadinformatica.sgp.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/libro_acuna.pdf

CALETTI, S. (2006) Decir, autorrepresentación, sujetos. Tres notas para un debate sobre política y comunicación. *Revista Versión* (17), 19-78.

CALETTI, S. (2007) Repensar el espacio de lo público. Un esbozo histórico para situar las relaciones entre medios, política y cultura. *Boletín de la Biblioteca del Congreso de la Nación* (123), 195-252.

DELGADO, M. (2011) “El espacio público como lugar”. En *El espacio público como ideología* (pp. 27-32). Los libros de la catarata.

FERNÁNDEZ, L. (2018) La participación invisible. [Tesina de grado] Facultad de Ciencias sociales, Universidad de Buenos Aires.
http://comunicacion.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/16/2019/12/Listado_Tesinas_Completo.pdf

FERNÁNDEZ, L. y NEGRO, A. (2019). *En todo estás vos... cuando participás. Un análisis sobre el proceso de despolitización e individualización de la “participación ciudadana”*. XIII Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. <https://cdsa.academica.org/000-023/403>

FOUCAULT, M. (1970) "Introducción" y "Las regularidades discursivas" en *La arqueología del saber*, (pp. 3-127) Siglo XXI

FREDERIC, S. (2017) *Buenos vecinos, malos políticos: moralidad y política en Buenos Aires*. Editorial Teseo Press.

GARCÍA DELGADO, D. (1997) La Reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural. *Revista del CLAD* (8). http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/reforma_argentina.pdf

HARVEY, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Akal.

HARVEY, D. (2015). *Breve Historia del Neoliberalismo*. Akal.

LANDAU, M. (2004). "Ciudadanía y relaciones de poder. Los usos de la participación en los programas de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires". VI Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

LANDAU, M. (2008) *Política y participación ciudadana*. Miño y Dávila editores.

MOUFFE, C. (2007) *En torno a lo político*. Fondo de Cultura Económica.

MURILLO, S. (2008) *Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino desde Blumberg a Cromañón*. CLACSO.

PÊCHEUX, M. (2016) "Discurso e ideología(s)". En *Las verdades evidentes: lingüística, semántica, filosofía*. (pp. 127-159) Ediciones del CCC.

RANCIÈRE, J. (1996) *El desacuerdo*. Editorial Nueva Visión.

VAN DIJCK, J. (2016) *La cultura de la conectividad. Una historia crítica de las redes sociales*. Siglo XXI Editores.

Material de archivo citado en el artículo

ALARCÓN, A. (2018) *Hacia un Gobierno Abierto: el proceso de adaptación del ODS16 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/hacia_un_gobierno_abierto_por_ocio_adaptacion_ods16_caba.pdf

Banco Mundial (2002) *Empoderar a los pobres y promover la rendición de cuentas en LAC*.

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/192381468769478610/pdf/283060SPANISH0Empoderar0a0los0pobres.pdf>

Buenos Aires Elige (2017) *Recomendaciones Generales. Tips para crear mejores propuestas. Consejos para difundir tu propuesta*. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <https://baelige.buenosaires.gob.ar/advices>

CALDERÓN, C. (2012). "Por qué un Gobierno Abierto". En Concha, G. y Naser, A. (Eds.), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad* (pp. 27-43). CEPAL, Naciones Unidas.

Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2016a) Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996 (Tomo 1). Editorial Jusbaire. <http://editorial.jusbaire.gov.ar/libros/122/online>

Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2016b) Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996 (Tomo 2). Editorial Jusbaire. <http://editorial.jusbaire.gov.ar/libros/136/online>

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (s. f.). Secretaría de Atención Ciudadana y Gestión Comunal. <https://www.buenosaires.gov.ar/jefaturadegabinete/atencion-ciudadana-y-gestion-comunal/institucional-secretaria-de-atencion-ciudadana-y-gestion-comunal>

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2017). Plan de Acción de la Ciudad de Buenos Aires. [Entrada en la web Alianza para el Gobierno Abierto]. <https://www.opengovpartnership.org/members/buenos-aires-argentina/commitments/BUE0001/>

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (30 de mayo de 2017) ¡Queremos escucharte! Los vecinos, parte de la transformación de la Ciudad. <https://www.buenosaires.gov.ar/noticias/queremos-escucharte-los-vecinos-parte-de-la-transformacion-de-la-ciudad>

Prensa GCBA. (21 de septiembre de 2018). *La Ciudad anunció los proyectos ganadores de la segunda edición de BA Elige*. [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=XVbW-7PAqCw>

Rodríguez Larreta, H. (2018) Ciudad Abierta: Buenos Aires se transforma mediante la co-creación con los vecinos. [Entrada en la web de Alianza para el Gobierno Abierto]. <https://www.opengovpartnership.org/es/stories/an-open-city-residents-cocreating-to-transform-buenos-aires/>

Subsecretaría de Comunicación de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (23 de junio de 2017). Respuesta al pedido de informes de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (INLEG-2017-11876163-DGALE) en el marco del Expediente EX-2017-11875578-(MGEYADGALE). <https://parlamentaria.legislatura.gov.ar/pages/download.aspx?IdDoc=156008>