

Políticas públicas participativas y escala. Re-pensando lo local desde la representación ciudadana de lo público. Un estudio de casos¹

Participatory public policies and scale. Re-thinking it local from the citizen representation of the public. A study of cases

Bressán, Catalina

Catalina Bressán Sobre la autora
catibressan@gmail.com
Universidad Nacional del Litoral, Argentina

PAPELES del Centro de Investigaciones de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL
Universidad Nacional del Litoral, Argentina
ISSN: 1853-2845
ISSN-e: 2591-2852
Periodicidad: Semestral
vol. 12, núm. 23, 2021
papelesdelcentro@fcjs.unl.edu.ar

Recepción: 30 Agosto 2021
Aprobación: 15 Octubre 2021

URL: <https://doi.org/10.14409/p.v12i23.10790>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Resumen: En este artículo analizamos las políticas públicas participativas en el marco de una reflexión sobre los condicionamientos de la escala en la representación ciudadana de lo público como lo común. Entendemos a la escala como el modo en que un territorio se organiza. Este puede presentarse de una forma descentralizada y por ello remitir a lo barrial como su unidad primaria, o centralizada y alcanzar a la ciudad como un todo. Desde el punto de vista que aquí se introduce, los territorios se configuran como escenarios que posibilitan a los ciudadanos producir distintas representaciones sobre lo público. El recorrido analítico realizado en esta investigación nos permite sostener que las escalas mayores inciden positivamente en la representación ciudadana de lo público como lo común. En sentido inverso, a medida que la escala disminuye el carácter común propio de lo público se fragmenta.

Palabras clave: escala, participación, representaciones ciudadanas sobre lo público, territorio, presupuesto participativo joven y general.

Abstract: *In this article we analyze the participatory public policies in the framework of a reflection on the conditionings of the scale in the public representation of the public as the common. We understand scale as the way a territory is organized. This can be presented in a decentralized way and therefore refer to the neighborhood as its primary or centralized unit and reach the city as a whole. From the point of view introduced here, the territories are configured as scenarios that enable citizens to produce different representations about the public. The analytical path made in this research allows us to maintain that the major scales positively affect the public representation of the public as the common. Conversely, as the scale diminishes the common carácter of the public becomes fragmented.*

Keywords: *scale, participation, citizen representations about the public, territory, young and general participatory budget.*

1. Introducción

En las últimas décadas las ciudades asumieron protagonismo mediante la implementación de políticas públicas participativas, lo que ha provocado otras maneras de entender la vida democrática en el nivel municipal de gobierno. Estos nuevos mecanismos de activación ciudadana interpelan a las formas tradicionales de representación sobre lo público, originándose una tensión permanente entre diferentes modos de concebir aquello que es común a todos.

La determinación de lo público es compleja y problemática. Se trata de una zona de conflicto entre sentidos y formas de vivir en comunidad. Lo público es variable articulándose de modo diverso de acuerdo al contexto histórico.

Desde nuestro punto de vista, la representación ciudadana de lo público se encuentra en el centro del debate de las políticas participativas. Esto condujo a los investigadores a afirmar que la participación está asociada al ejercicio de una ciudadanía que tiene como objetivo la búsqueda del bien común o interés general (Quintar, Cravino y González Carvajal, 2009).

El tipo de participación que nos ocupa son las políticas de participación ciudadana implementada e institucionalizada desde el Estado municipal, siendo nuestro interés el PP general (en adelante PP general) y el PP Joven (en adelante PP Joven) de la ciudad de Gualeguaychú.

Las políticas participativas son siempre espacios abiertos, regulados e implementados por el Estado (dinámica *top-down*). La perspectiva institucionalista los observa desde arriba, nosotros lo abordamos también desde abajo. Es por ello que pusimos el foco en los agentes participantes, en la dimensión simbólica que se expresa en las representaciones acerca del espacio, las percepciones sobre la influencia final en las decisiones públicas y las motivaciones para la participación.

Asimismo, podemos enfocarnos sobre los espacios participativos no sólo como escenarios de prácticas, representaciones y discursos, sino también como cuestión de análisis dentro de la amplia discusión acerca de las escalas. Cabe destacar, como señala Valenzuela (2004), que la selección de una escala como punto de partida, no es inocua ya que determina la relevancia de los fenómenos, su impacto y significado.

Las diferentes escalas articulan las demandas ciudadanas emergentes de los espacios participativos. En un movimiento de doble vía, las demandas también crean nuevas escalas y redefinen aquello en juego en cada una de ellas. Es por ello, que podemos afirmar que toda interpretación del proceso participativo resulta incompleta sino se interpela a las escalas, las cuales condicionan modos de formular lo público en el territorio.

Las escalas que se analizan en este trabajo son las siguientes: una que toma el conjunto de la ciudad, la del PP Joven, y otra que toma el espacio barrial, la del PP General. Convive junto a las anteriores una tercera, que es redefinida de modo continuo por los agentes en su pretensión de demarcar territorios donde el espacio deviene siempre más cercano e inmediato.

La investigación examina la representación ciudadana de lo público entendiéndolo desde sus tres dimensiones: lo común, lo visible y lo disponible a todos. Nora Rabotnikof (1993, 2005, 2008) asocia tres sentidos básicos asociados a lo público, conceptos que se han ido constituyendo a partir de la oposición

entre público y privado. En el primer sentido lo público es definido como lo común y general en contraposición a lo individual y particular. El segundo sentido hace referencia a lo visible, manifiesto u ostensible en contraposición a lo oculto y secreto. Un tercer sentido remite a la idea de lo abierto y accesible en contraposición a lo cerrado.

La primera acepción del concepto refiere a lo público como lo que es de interés general o de utilidad común, que atañe a lo colectivo, que concierne a la comunidad política y por ende a la autoridad que de ella emana, como lo opuesto a lo privado, a aquello que se refiere a la utilidad y al interés individual y que pretende sustraerse al interés público. Esta concepción constituirá un eje central para la distinción entre derecho público y privado y posteriormente a la identificación de lo público con lo político y lo estatal.

Según la segunda acepción, lo público constituiría aquello que es visible, manifiesto y ostensible contra lo secreto, oculto o reservado. Lo público bajo esta dimensión se relaciona con la noción ilustrada de publicidad, la luz que vuelve visible aquello que se sustraía a la mirada y que incluso reivindicaba el requisito del secreto, lo que se conoce como secreto de estado.

Una tercera acepción hace referencia a lo que es accesible en su uso común, que al no ser objeto de ninguna apropiación particular se halla abierto y distribuido a todos contra lo cerrado. De acuerdo con esta concepción no existen restricciones en el acceso al goce del bien o servicio del que se trate, es decir no puede ser usado o apropiado privadamente.

En este escrito sólo retomamos la dimensión de lo común y nos preguntamos cuáles son las demandas comunes susceptibles de ser debatidas y definidas públicamente en las políticas participativas, cuáles son los modos de abordar las cuestiones socialmente problematizadas por los actores sociales y qué mecanismos se ponen en juego al momento de arribar a acuerdos o consensos más generales para la ciudad(nía) en su conjunto.

Nuestro punto de partida es considerar que la participación involucra complejos procesos de construcción sobre las problemáticas comunes, replanteando el sentido mismo de “lo común”. Analizar la participación bajo estas dimensiones nos permite adentrarnos en una cuestión que es poco discutida en la literatura y que frecuentemente no es visualizada como una cuestión problemática.

2. Sobre escala y participación ¿cuánto importa el tamaño para la democracia?

Tanto desde la academia como en las políticas públicas adoptadas por los gobiernos, la relación entre la pequeña escala y la participación se convirtió en un tándem indiscutible de cara a profundizar la democracia local. Mediante la implementación de políticas participativas se plantea revitalizar el Estado y acercarlo a los ciudadanos para reconstituir la política en el espacio local.

La región latinoamericana ha sido la más fructífera en desarrollos teóricos y experiencias que muestran al continente como un mosaico de laboratorios participativos. Sin dudas, Brasil es uno de los países que más ha innovado en la temática, cuna del Presupuesto Participativo (en adelante PP) pero también de

otras políticas -como las Conferencias Nacionales²- lo ubican a la vanguardia de la ingeniería institucional participativa.

En la teoría participativa un axioma que pocos se atreven a poner en discusión, es el que concierne a la premisa entre el tamaño de las ciudades y la escala local de la participación ciudadana. Una parte importante de los teóricos de la democracia pertenecientes a distintas corrientes, tanto de las teorías que englobamos bajo el nombre de participativas (Bachrach, 1973; Pateman, 1970; Macpherson, 1981) como las teorías clásicas de la Ciencia Política (Schumpeter, 1983; Dahl y Tufte, 1973, Sartori, 1987; Bobbio, 1986; Przeworsky, 2010) coinciden en señalar las virtudes intrínsecas de la pequeña escala para la participación.

Los defensores del gobierno local sostienen que en las escalas menores los ciudadanos perciben más rápidamente la relación entre su propio interés o entendimiento del bien y el interés general, por lo que las virtudes del ciudadano democrático son mejores cultivadas en el ámbito familiar y más pequeño (Dahl y Tufte, 1973).

Dahl (1999, p. 106) afirma que en un Estado pequeño la democracia se afirmará por regla general, independientemente de las instituciones políticas existentes en la aglomeración. Expone que “los gobiernos de pequeñas organizaciones no necesitarían ser gobiernos representativos en toda la extensión del término [...] quizá aunque carecieran de partidos políticos o de otras asociaciones políticas independientes, podrían ser altamente democráticos”.

Esto se debe a que en una pequeña democracia los ciudadanos son conocidos entre sí, la interacción cara a cara entre representantes y representados se produce regularmente, las opiniones se intercambian libremente entre los miembros de la comunidad y cada gobernante es también un vecino. Estas cualidades, entre muchas otras, son las que fueron constituyendo una imagen idealizada de lo local como un ámbito por excelencia participativo.

Asimismo, las políticas participativas que se pusieron en marcha en la región latinoamericana en los años '90 también abonaron la exaltación de lo pequeño contribuyendo a idealizar lo local a raíz de rasgos valorizantes que pocas veces se pusieron en discusión. ¿Hay que decidirse entonces por concebir la participación sólo en las escalas menores?

Aunque no ha sido frecuente, algunos autores han comenzado a sostener que la pequeña escala tiende a producir una forma más estrecha de participación (Blondiaux, 2013; Sintomer y Ganuza, 2011; Annunziata, 2016; Cabannes, 2007; Avritzer, 2014). Diversos desarrollos conceptuales innovadores a la luz de analizar algunas experiencias concretas, comienzan a demostrar que la participación no está condenada a quedar reducida a la pequeña escala. Nuestra investigación se nutre de estas nuevas perspectivas teóricas que permiten repensar a la luz de los casos la cuestión de la escala en la participación.

3. La escala y el territorio de la participación

Tradicionalmente, la cuestión de las escalas está asociada a la forma en que la geografía ha abordado el espacio. Es por ello que ha sido asociada al nivel de generalización, “a medida que tomamos distancia de la realidad, la generalizamos, mediante la consideración de un nivel de análisis como el adecuado por sobre los demás, siendo posible establecer niveles de análisis” (Valenzuela, 2006, p.124).

Desde esta perspectiva, la disciplina abordó la escala como un dato fijo, asociada al tipo de espacio que se estaba considerando. De esta manera, la escala geográfica se aproximó fuertemente a la noción de escala cartográfica, la que define la relación entre superficie real y superficie representada. De acuerdo con el tipo de estudio o la dimensión a ser analizada, el recurso a la escala permitía definir o "recortar" el territorio que resultaba más adecuado; con esto, la escala intervenía en el proceso de producción de conocimiento antes de que el mismo se llevase a cabo. Una vez establecida, se mantenía fija y dejaba de ser objeto de interés (Ministerio de Educación de la Nación, s/f).

Tal como señalan Catenazzi y Da Representação (2009, p. 119) estos enfoques "consideran al espacio como reflejo o soporte de las relaciones sociales [...] y plantean relaciones demasiado simples a los efectos de capturar la variedad de movimientos implicados en la construcción del territorio". Para las autoras, la presencia débil e imprecisa de la dimensión espacial en el análisis de la realidad social conlleva al fetichismo de lo espacial que pretende explicar las configuraciones espaciales sólo desde lo físico.

Es por ello que, la complejidad de los fenómenos sociales y el reconocimiento de que para la comprensión de los mismos se requiere estudiarlos en distintas escalas "como una garantía de amplitud y para evitar sobredimensionar en un sólo nivel de análisis la importancia puntual de factores y elementos" (Valenzuela, 2006, p. 130) la geografía y las ciencias sociales en general han avanzado hacia un nuevo estudio de la cuestión de las escalas que ha ido cobrando fuerza.

Este nuevo tratamiento de las escalas se dio fundamentalmente a partir del reconocimiento de que el espacio es producido socialmente, como afirma Lefebvre (2013, p.14) "[...] el espacio es un producto social. El mismo es el resultado de la acción social, de las prácticas, las relaciones, las experiencias sociales, pero a su vez es parte de ellas. Es soporte, pero también es campo de acción. No hay relaciones sociales sin espacio, de igual modo que no hay espacio sin relaciones sociales".

Desde inicios de los setenta el espacio es presentado como relativo en lugar de un concepto absoluto. "Según esta concepción relativa, el espacio no está separado del dominio material de objetos, eventos y relaciones, más bien es precisamente el orden de este dominio material lo que constituye el espacio. El espacio no es tan abstractamente dado cuando socialmente producido dentro y como parte de las relaciones sociales" (Smith, 1992, p. 136).

Nuestra investigación retoma la cuestión del territorio en la participación utilizando las lentes que facilita el concepto de escala, que no es considerada como un dato dado sino como un proceso activo.

Tomamos la definición de escala de Gutiérrez Puebla (2001) quien entiende a la escala como una relación donde los actores estatales y sociales operan, circulan y se relacionan configurando marcos espaciales de fronteras difusas y permeables. Este autor se apoya en la idea de que cuando se cambia de escala, los elementos que se contemplan pueden ser básicamente los mismos; lo que cambia son las relaciones entre ellos y el modo en que se destaca el papel que juegan algunos elementos en las distintas escalas, donde adquieren una importancia distinta.

De este modo, la escala deja de ser un dato previo y es considerada un proceso social activo. Al posar la mirada en la producción de la escala es posible evitar la acrítica división de escalas que reitera el fetichismo del espacio. Es por ello que

no se puede pensar la escala sólo como delimitación político-jurisdiccional que enfatiza la idea de nivel administrativo, ni como elemento objetivable desde el tamaño. Por el contrario, creemos que pensar la escala en la participación supone reconocer al conjunto de relaciones sociales y políticas que se establecen en el entramado de actores que les da sustento, donde la escala no puede considerarse un dato dado de antemano, sino como un proceso que se construye activamente desde las relaciones sociales.

Desde nuestra mirada, la dimensión relacional de la participación, en el sentido de encuentro con el otro, permite contraponer miradas de mundo diferentes, escuchar al otro, en donde los agentes (re)definen relaciones de poder, intereses, expectativas, disputas simbólicas y luchas materiales, que hacen que estos procesos no puedan escindirse de su condición política.

En este marco, la construcción de escalas permite capturar distintos elementos que se ponen en juego al momento de establecerlas en la participación donde lo objetivo (la organización del territorio) y lo subjetivo (las representaciones que los actores construyen) se imbrican dialécticamente y deja entrever la relación dinámica de los componentes: por un lado el espacio imprime las propias representaciones que los sujetos se dan del territorio, y por otro lado incorpora del sujeto aspectos identitarios y subjetivos de su ser. Esta relación se profundiza en las políticas de participación ciudadana, en donde el sujeto se involucra más directamente en la acción de gobierno y en la elección de las políticas públicas.

4. ¿Qué es el PP y cómo se desarrollan las experiencias participativas en Gualeguaychú?

El Presupuesto Participativo (PP) se desarrolló por primera vez en Porto Alegre, Brasil, en 1989, otorgando a la ciudadanía la posibilidad de discutir y votar el destino del presupuesto municipal mediante reuniones en asambleas y selección de proyectos.

En la actualidad el PP se ha expandido a una gran cantidad de municipios con escalas y tamaños diferentes. Hoy en día, en 13 de las 23 provincias argentinas existe al menos un municipio que aplica esta herramienta³ y un total de 55 municipios a lo largo y ancho del país.

El PP se basa en una mecánica compleja que hace intervenir a la municipalidad y a sus funcionarios en asambleas ciudadanas donde se producen rigurosas negociaciones entre los actores implicados a lo largo de todo el ciclo presupuestario para decidir sobre cierto monto flexible del presupuesto municipal.

Una definición útil de PP es la que nos ofrece Goldfrank (2006, p. 4), “es un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o a través de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante, contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales”.

El PP Joven es una herramienta que en forma incipiente comienza a desplegarse en el país. La primera experiencia surge en Rosario en el 2004 y según datos del Secretario del Poder Popular, Daniel Vaena,⁴ al momento de poner en marcha el dispositivo en la ciudad de Gualeguaychú, era la tercera experiencia del país. La segunda experiencia es la de Unquillo (Córdoba) en el año 2010,

que según Vaena, “la experiencia de Unquillo fue un bicho raro dentro de las experiencias de PP porque tenía PP Joven y no PP General”.

En general ambos PP comparten una arquitectura institucional semejante, el proceso comienza con la convocatoria de la municipalidad a los ciudadanos, y la asistencia de los mismos a las asambleas para proponer, discutir y elegir prioridades presupuestarias para la ejecución de proyectos. Mediante diferentes técnicas, se establecen las prioridades de las obras y se convierten en proyectos, los cuales son elegidos a través del acuerdo o el voto entre ellos en asamblea. Las definiciones son incorporadas en la propuesta de presupuesto de la administración municipal para ser ejecutadas durante el desarrollo del año próximo. Luego puede haber instancias de verificación de la implementación de los que fueron aprobados.

5. El territorio y la escala de la participación

Llegados a este punto nos interesa traer a colación el modo en que los presupuestos participativos organizan el territorio de la participación. En las políticas participativas la forma de organizar el territorio, desde el barrio o desde la ciudad, se convierte en el escenario que permite a los ciudadanos enmarcar sus decisiones en el espacio público.

Mientras que el PP General se asienta en la descentralización municipal y toma al barrio como su unidad primaria, el PP Joven toma a la ciudad como distrito y hace confluir la participación por todo el territorio de la ciudad.

5.1. Presupuesto Participativo General

En la ciudad de Gualeguaychú el PP general es implementado desde el 2012 y durante el 2016 (periodo temporal de nuestra investigación) llevó a cabo su quinta edición. El dispositivo participativo comenzó a implementarse durante el mandato del intendente Juan José Bahillo.

El PP General de Gualeguaychú partió de un criterio territorial para la organización de la participación y tomó la misma división de la estructura sanitaria de la ciudad, a partir de la puesta en marcha del Consejo Local de Salud.⁵ El hito de este proceso lo constituyó la conformación de las nueve zonas distribuidas tomando como referencia los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS).

El PP se enmarca como la profundización de la política de descentralización territorial en su dimensión participativa. Reconoce la misma estructura zonal que tiene el municipio para organizar la atención de la salud y se plantea como objetivo primordial acercar el Estado municipal al vecino.

La metodología territorial del PP supone establecer en cada una de las nueve zonas el proceso participativo. A las zonas se les asigna una determinada partida presupuestaria para utilizar con los proyectos que resulten elegidos. Asimismo, este monto que se otorga es un “máximo”, pudiendo realizarse dos o más obras si el proyecto más votado no supera el monto destinado.⁶ Aquellos vecinos que deseen participar deben realizarlo en la zona o barrio que corresponda a su lugar de residencia o trabajo, ya que en cada uno se organizan reuniones propias,

denominadas “asambleas barriales”. Es decir que la participación es particular, se da a escala zonal/ barrial.

Uno de los aspectos positivos de la metodología territorial es que favorece el entramado comunitario de las zonas desde las cuales se organiza la participación.

5.2. El Presupuesto Participativo Joven

El primer ciclo de PP Joven fue implementado en el año 2014 por la gestión del intendente Bahillo. El programa es llevado a cabo por el Área de Juventud, dependiente de la Dirección de Desarrollo Humano de la municipalidad en conjunto con la Secretaría de Poder Popular.

Para la implementación del PP Joven el territorio es tomado como Distrito Único, que en los documentos institucionales recibe el nombre de zona 10. El distrito comprende a las/os jóvenes de toda la ciudad, es decir que existe un presupuesto único para todo el municipio. Por lo que esta política no establece la descentralización de la escala.

En este sentido, el Distrito Único del dispositivo del PP Joven permite organizar la participación a nivel ciudad en lugar de segmentar territorialmente a la ciudadanía. Esta metodología supone un cambio en la lógica territorial que predomina en los diseños participativos del PP general y del PP Joven en particular ya que, según Martínez y Arena (2013) en los casos del municipio de San Miguel y Rosario el dispositivo joven asume un carácter territorial estableciendo foros barriales en cada área delimitada para la participación.

Entonces, la propuesta de un distrito único supone una contribución para cambiar la visión de ciudad fragmentada que a veces predomina y se reproduce desde las metodologías territoriales de los dispositivos participativos. Asimismo, tomar al territorio en su conjunto permite subir en la escala, lo que permite cambiar el foco de lo barrial permitiendo una visión de ciudad.

Lo local entonces ya no es un conjunto de fragmentos distribuidos por el territorio. La ciudad es pensada al mismo tiempo como escala y como escenario de interacciones sociales.

En Gualeguaychú el tipo de participación en el PP Joven supone la convocatoria a participar de todos los jóvenes de entre 14 y 24 años que viven en la ciudad. En la práctica concreta se produce el involucramiento de estos actores sociales desde diferentes organizaciones, y todavía no se ha podido llegar a aquellos que no tienen pertenencias asociativas, éste es uno de los mayores desafíos del PP Joven en la actualidad para la gestión.

En el PP general la descentralización de la escala conlleva a que el barrio sea el locus de implementación de la participación. Se trata de un espacio significado y convertido en territorio por los agentes que lo habitan, lo usan y reproducen.

El PP Joven que se organiza a escala ciudad, permite cambiar el foco sobre lo barrial y convocar a una participación que podríamos llamar general. La escala mayor se presenta como una oportunidad para construir proyectos de tinte más transversales a la urbe.

Utilizando las lentes que facilita el concepto de escala podemos reconocer distintos territorios en las políticas de participación. Uno marcado fuertemente por el vector descentralizador que se mueve en dirección de lo más local posible, reclamando un espacio más singularizado y específico. Podemos llamarlo

“territorio de proximidad”. Otro que llamamos “territorio cívico” que diluye la particularidad y que está basado en el encuentro, en el reconocimiento de una alteridad, de un otro. Se recupera desde esta noción de territorio la dimensión colectiva, común y general de lo público.

6. La representación ciudadana de lo público como lo común en la participación

En los dispositivos analizados podemos encontrar dos tipos de modalidades de expresión de las demandas ciudadanas: aquellas que contribuyen a la particularidad, caracterizadas por la experiencia singular y la acción territorializada y por otro, algunas que favorecen la generalización y se sitúan en movimientos colectivos más amplios y transversales a la ciudad(nía).

De acuerdo con la experiencia relevada, la construcción de lo común no pareciera ser tan difícil en los jóvenes si se lo compara con lo complejo y problemático que puede resultar construir lo común en el marco del PP general.

6.1. Participar en el PP General para... mejorar el barrio

Si bien las motivaciones para participar no tienen una forma pura, se combinan según el problema en torno al cual se interviene y fundamentalmente al contexto (Clemente, 2016), podemos sostener que la motivación primigenia que impulsa a los agentes a participar en el PP general es para mejorar el barrio.

Es el barrio el que los interpela a ser protagonistas de los cambios para mejorar su entorno inmediato y que colabora en la reafirmación de la pertenencia barrial. Como analizó Merklen (2005) la significación del barrio como referente territorial para la integración social y política que aporta a la generación de estructuras de solidaridad local. Sin embargo, la performatividad de la convocatoria a la participación que lleva a cabo el Estado fomenta el término vecino evocando la individualidad, la particularidad más que la del vecino como parte de un cuerpo social y colectivo. Esta significación tiene que ver con la exaltación de la proximidad individual que puede generarse entre el vecino como habitante, bajo la experiencia de (con)vivir con otros en un mismo espacio, de llevar sus vidas cotidianas bajo el mismo entorno, que la del vecino como parte de un cuerpo colectivo y social.

Desde el discurso de los agentes se observa la tendencia a un localismo que es expresión de algo muy revelador. La mayoría de las respuestas fueron: “Yo participo por el barrio X”, “Yo soy de tal parte, de la cuadra X”, “Yo soy del barrio pero no tengo nada que ver con la comisión vecinal X”. La apelación al barrio se convierte en una trinchera de identidad –en un sentido excluyente-. Entonces, no me conecto, no me identifico a través de un territorio común con los otros.

De esta forma pierde preponderancia la apelación al ciudadano, el sentido de ser parte de una ciudad en la que los otros están incluidos al igual que yo. Por el contrario, asume protagonismo una versión acotada del “nosotros”, que siguiendo a Salcedo (2002), produce una reafirmación de una identificación particular, en la que no hay espacio para el otro. Este nosotros comunitario fomenta un tipo de pertenencia espacial y social que no permite trascender el

entorno inmediato, la individualidad, la pertenencia barrial y comunitaria en pos de un territorio cívico.

6.2. Participar en el PP Joven para.... proponer y transformar

Desde las perspectivas de los jóvenes la participación ciudadana es una noción que admite diferentes sentidos y no una motivación unívoca. De allí que su concepción y/o valoración permita tantos matices: amplia, democrática, comprometida, transformadora, son los atributos más frecuentemente expresados.

Un sentido de la participación que no sólo demanda, pide o reclama más bien una participación propositiva, que enuncia y proyecta más allá del día a día y del propio problema que convoca a participar. Se participa con otros, para otros, incluso para los “que vienen”.

Algunos de los agentes entrevistados le adjudican a la participación un significado que está ausente en los discursos de los adultos, se participa porque se forma parte de una comunidad política, ser ciudadano es ser de la ciudad e implica involucrarse en los asuntos públicos.

Desde la perspectiva de las y los jóvenes, la participación se enmarca en la ciudad y en otras esferas de referencia como la escuela, el barrio, el entorno cercano, etc. Las motivaciones se ponen en valor para transformar y proponer junto a otros, donde la participación es implicarse en una misma actividad para cambiar la realidad en la cual se está inmerso.

6.3. Lo común y lo particular en la política

A pesar de que los términos de política y participación son indisociables, en especial al considerarlos en términos de prácticas ciudadanas, en las últimas décadas del siglo XX la operación ideológica de la hegemonía neoliberal consiguió separarlas hasta el punto de casi lograr su contraposición.

Podemos pensar esta separación entre una participación social considerada no política -a veces también llamada comunitaria- y una participación política, reducida estrictamente a la cuestión electoral y partidaria. La diferencia entre participación social y política es en algún punto ficticia, puesto que “en las experiencias pueden aparecer novedosas formas, inesperadas, de apropiación y de (re)significación de las herramientas por parte de la ciudadanía” (Blondiaux, 2013, p. 51).

Sin embargo, en la práctica las personas cuando participan de escenarios próximos a su vida cotidiana suelen establecer esta diferencia como modo de excluirse de alineamientos partidarios. La diferencia alude al tipo de adhesión que ejercen quienes participan del proceso (Clemente, 2016).

En los discursos de los agentes participantes del PP general los intereses identificados con la expresión barrial canalizados a través de alguna persona o vecinal, es considerada legítima, transparente, válida y por ende susceptible de ser tratada desde el dispositivo. Por el contrario, la discusión política a través de la voz de militantes de partidos, de algún sindicato o la expresión territorial más reivindicativa es considerada insegura por estar contaminada con la política.

Desde los discursos de los agentes participantes del PP General se valora positivamente la no politización de la participación, tanto en términos ideológicos como en términos partidarios. En las ampliaciones de algunos actores emergió un aspecto que podría nombrarse como la punta del iceberg de la mirada despolitizadora de la participación en el PP y que puede resumirse a partir de la pregunta ¿Cómo es el ciudadano convocado a participar en el PP?

Annunziata (2013c) lo caracteriza a través de la figura del hombre común a partir de una doble negación: es un ciudadano no-experto portador de un saber de la experiencia en relación con sus vivencias cotidianas y es no-politizado, no tiene otros intereses más que resolver sus problemas cotidianos. Podemos rastrear estas caracterizaciones en el discurso del agente:

“Si vos me preguntás a mí, yo soy peronista, militante de toda la vida, pero uno va por el barrio, se deja el partido de lado, aunque todos los vecinos saben que soy peronista pero uno trata de poner el barrio por encima de la política [...]. En la comisión vecinal hay radicales también, personas más de la izquierda, imagínate si cada uno de nosotros quiere ir con su banderita, no nos ponemos más de acuerdo” (Participante del PP).

El ciudadano convocado es el ciudadano común, interpelado a participar a partir de su territorio cotidiano en calidad de vecino o de habitante de un barrio. La participación en el PP General lleva a que la ideología se neutralice y el agente se resguarde de la política, de su orientación ideológica, para que no pueda contaminar el espacio del PP. Pero ¿no es acaso la apelación a este hombre común un deseo conservador de retorno a lo privado? Arendt (2007) había percibido ya que el mundo en común no estaba garantizado allí donde la subjetividad de lo privado se multiplique y prolongue:

“Donde las personas se comportan de repente como si fueran miembros de una familia, cada una multiplicando y prolongando la vida de su vecino. En ambos casos, los hombres se han convertido en completamente privados [...]. Todos encerrados en la subjetividad de su propia experiencia singular, que no deja de ser singular si la misma experiencia se multiplica innumerables veces” (p. 67).

La participación a escala barrial, al reducirse a los problemas estrictamente del entorno inmediato, a decisiones meramente operativas y temas micro que pasan por alto la definición política, favorece la formación de demandas particularistas cada una centrada en el interés particular de la experiencia cotidiana y singular, limitando la aparición de estrategias colectivas alrededor de un interés común.

6.4. Lo común y la política desde los jóvenes. Una frontera que se expande

Desde la perspectiva de los jóvenes se concibe a la política como un espacio de debate amplio y plural acerca de la ciudad(nía) en su conjunto. Asimismo, de los participantes consultados para esta investigación la mayoría (siete/nueve) menciona que participa o participó de alguna agrupación que califica como política (partido político, fundación civil, grupos de *boy scouts*).

Desde la perspectiva de los jóvenes el dispositivo es valorado positivamente como una herramienta de gestión en tanto permite conseguir cosas pero en las ampliaciones adquiere espesor una tensión subyacente entre gestión y política que permite iluminar la concepción que prevalece sobre el dispositivo:

“Me parece que, desde mi punto de vista, hacer política es gestionar para la ciudad, no sólo para una parte, creo que solamente lo hicimos para una parte, la escuela” (Participante del PP).

La palabra gestión bajo la connotación del término herramienta deja entrever cierta significación sobre el tipo de participación que imprime el dispositivo: una en la que el participante y beneficiario tienen que corresponderse, donde participan los jóvenes para armar proyectos y los beneficios tienen que corresponderse con la apropiación y el usufructo también por los mismos actores.

La participación ciudadana toma relevancia a partir del proyecto político donde los jóvenes están inmersos: cómo se sienten interpelados por esta política, cuál es el sentido de participación que el dispositivo imprime sobre la ciudad, en qué medida es un espacio de debate amplio y exhaustivo para y con la comunidad. Esto se traduce en las críticas que ellos realizan al diseño de la herramienta por impulsar un tipo de participación que queda atada a la gestión de lo específicamente joven:

“Nosotros pedimos que haya más debate, que no gire solo en los problemas de las escuelas y la educación [...]. Queremos opinar sobre otros problemas también, de la comunidad. Nosotros hablamos esto con el coordinador del PP para introducirlo en el próximo año [...]”. (Participante del PP).

Podemos decir que la participación de los jóvenes puede considerarse como política porque intenta ir más allá de la frontera demarcada por los objetivos iniciales del dispositivo que pretende encasillarla como participación específica y diferenciada del resto de dispositivos de la ciudad.

En las prácticas de los jóvenes se observa la tendencia de ampliar el alcance del dispositivo para llegar a otros grupos sociales con el objetivo de hacer de la herramienta un espacio más abierto. Es decir, se persigue que los mecanismos de acceso se amplíen en vías de incluir a un conjunto mayor de actores.

6.5. Lo común y lo particular en la visión de ciudad

En el PP general el acercamiento a la participación puede reconocer una motivación primigenia como “el asfalto, la luminaria, las rampas, etc.”, pero en la gran mayoría de los agentes consultados se observa el fenómeno de territorialización de la participación. La categoría de territorio y sus significados que lo asocian al espacio barrial se vuelve predominante. Esto lo podemos constatar desde los discursos de los entrevistados:

“Si los vecinos no nos preocupamos por el barrio, ¿quién se ocupa? Yo me tengo que preocupar por los vecinos de mi barrio [...], si uno no reclama, no pide, los políticos no te escuchan” (Participante del PP).

La escala barrial construye política y simbólicamente el espacio territorial de referencia para la participación. El barrio como componente identitario aparece en un primer momento como elemento aglutinador de la acción por la condición de proximidad que comparten sus habitantes. Pero cuando ponemos la lupa en las relaciones sociales, la imagen armónica de la identidad barrial se vuelve más compleja debido a que la espacialidad implica tensiones internas por el territorio mismo y el status de vecino.

La mención hacia “los barrios nuevos”, “los que están detrás de la vía”, deja entrever aquellos sectores poblacionales más dispersos que todavía no han conseguido constituir al barrio como un lugar de pertenencia.

"A la zona nuestra le han agregado mucha gente, nos han agregado barrios nuevos, los de la zona del hipódromo y todos esos barrios vienen a la zona 2. Ya hicimos la sugerencia de que habría que achicar un poco, hacer una zona real" (entrevista a vecino).

"Antes atrás de la vía era puro monte... ahora resulta que hay barrios y todos quieren que nuestra comisión les consiga cosas, pero ellos se quedan cómodos en su casa tomando mate" (entrevista a vecino).

En este sentido el barrio, “la zona real” como mencionó un agente, queda definida en función de la propia práctica y el significado que le atribuyen los vecinos que connota valoraciones identitarias, sociales de status y afectivas. Por lo tanto, la escala barrial se (re)define en función de límites subjetivos y -como sostuvimos en el primer capítulo- cada actor construye su local para (re)crear una limitada, efímera y sin embargo segura zona de certeza frente a los otros que se presentan como lejanos, desconocidos y diferentes.

Las disputas en torno a los recursos pueden encontrar una explicación a partir de las realidades sociales diferentes en los barrios, sobre todo en lo que hace a los mayores reclamos por los servicios y la infraestructura básica donde cada barrio es incitado a practicar la puja por los recursos que el dispositivo pone a disposición.

Es por ello que la menor dotación de pequeña infraestructura urbana y la posibilidad de conseguirla mediante el PP es una de las motivaciones de los agentes que les permite justificar sus posiciones y estrategias para operar en consecuencia.

7. Reflexiones finales

En este artículo analizamos las políticas públicas participativas en el marco de una reflexión sobre los condicionamientos de la escala local para la representación ciudadana de lo público como lo común.

El recorrido analítico realizado nos permite sostener que las escalas mayores inciden positivamente en la representación ciudadana de lo público como lo común. En sentido inverso, a medida que la escala disminuye la representación ciudadana se torna particularista y el carácter común propio de lo público se fragmenta.

Entendemos a la escala como el modo en que un territorio se organiza. Este puede presentarse de una forma descentralizada y por ello remitir a lo barrial como unidad primaria o centralizada y alcanzar a la ciudad como un todo.

La escala barrial favorece los intercambios particulares, personales y de tinte privado entre los participantes. Sólo las singularidades territoriales tienen capacidad de expresión en la medida que la escala no alcanza a la ciudad como un conjunto, ni la participación puede expresarse a través de asambleas temáticas o foros. Es así que tiende a diluirse el espacio de encuentro entre particularismos, condición necesaria para la estructuración de lo público como lo común.

De esta manera, una dinámica fragmentadora atraviesa a los problemas sociales comunes a los territorios cuando las demandas particulares de un barrio no

se confrontan ni complementan con la de otro. Es decir, pierden capacidad de agregación en contenidos sociales amplios y susceptibles de intervenciones integrales.

Desde nuestro punto de vista, la convocatoria a la participación en torno a la condición de vecino supone una neutralización de la condición político-ideológica de los participantes, del carácter controversial que imprime la discusión política. Esto es, sólo abre la discusión a los vecinos en su papel de colaboradores-coproductores de la gestión de lo inmediato.

La delimitación de la escala sobre lo barrial incentiva un proceso de reproducción creciente de los particularismos en las prácticas y percepciones de los agentes. La frontera que delimita lo particular de lo común es mutable por la pretensión de aquellos de desplazarla hacia lo más próximo e inmediato. Es la (inter)subjetividad la que construye y reformula territorios donde el espacio exaltado es aquel identificado como conocido y el límite refiere fundamentalmente a la apropiación y la autorreferencia marcando fuertemente el sentido de la territorialidad.

La escala del PP Joven que toma el conjunto de la ciudad logra cambiar el registro de las intervenciones yendo más allá de lo propio, lo cercano y lo conocido. La escala mayor alienta a los participantes a concentrar sus demandas bajo un mayor grado de generalidad, lo que favorece la recuperación de lo público como lo común porque permite ampliar el campo deliberativo de los agentes.

Al ascender en la escala, el alcance se amplía debido a la tendencia a agrupar las problemáticas similares bajo temáticas transversales y estructurantes del distrito participativo. Las demandas no permanecen aisladas sino que dialogan entre sí y transitan articuladamente hacia contenidos sociales más amplios.

La identificación de una problemática común permite reunir voluntades detrás de un proyecto y trascender la particularidad de cada experiencia que posibilita el desplazamiento de las fronteras de los temas susceptibles a ser tratados admitiendo un mayor alcance temático.

Superar la fragmentación que suponen los recortes territoriales permite recuperar lo local desde una perspectiva más integral para situar a las relaciones de Estado y sociedad a nivel de la ciudad.

Recuperamos la noción según la cual la escala es una relación donde los actores estatales y sociales operan, circulan y se relacionan configurando marcos espaciales de fronteras difusas y permeables. Precisamente, en ese entramado de actores radica la riqueza de la noción de territorio como construcción social, entendido al mismo tiempo como escala y como escenario de las relaciones sociales.

Es por ello que, lejos de “fetichizar” una escala territorial como la adecuada, entendemos que es en la relación entre ellas donde el encuentro eleva las experiencias particulares como condición de posibilidad para la aparición de lo común. Por ello, no debiéramos concluir que a escala barrial no es posible la aparición de lo público como lo común y si a escala mayor. La experiencia del PP de Porto Alegre ha demostrado que es posible imaginar formas de confrontación de los intereses barriales a nivel municipal.

Entonces, desde nuestra perspectiva la narración clásica que postula que “lo pequeño es bello” requiere una mirada crítica debido a que constatamos que la escala mayor tiene consecuencias positivas para la participación ya que permite

la aparición de lo público como lo común, donde se reafirma el sentido de lo colectivo y hay espacio para el otro: aquel diferente pero tan imprescindible para la vida democrática.

Referencias

- ANNUNZIATA, R (2016). Representación, deliberación y escala: cambiar el enfoque sobre lo local en la participación. En MAURO, S.; ORTIZ DE ROZAS, V.; PARATZ, M. (comps): *Política subnacional en Argentina: enfoques y problemas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Disponible en <http://ceap.sociales.uba.ar/files/2016/12/LIBRO-WEB-COMPLETO-31-MARZO-1.pdf>
- AVRITZER, L.; RAMOS, A. (2016). Democracia, escala y participación. Reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas. *Revista Internacional de Sociología*, 74(3).
- BACHRACH, P. (1973). *Crítica de la teoría elitista de la democracia*, Buenos Aires: Amorrortu editores.
- BLONDIAUX, L. (2013). *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- BOBBIO, N. (2001) [1986]. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BOISIER, S. (2001). Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando? En: Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens.
- BOURDIEU, P. (1984). Espacio social y poder simbólico. En: *Cosas Dichas*. Barcelona: Gedisa.
- CATENAZZI, A.; QUINTAR, A. (2009). Presentación. En: Catenazzi, A., Quintar, A., Cravino, C., Da Representacao, N. y Novick, A., *El retorno de lo político a la cuestión urbana*, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- CLEMENTE, A. (2016). La participación como enfoque de intervención social. En Adriana Rofman (Comp): *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- DAHL, R. (1999 a). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires: Taurus, Alfaguara.
- DAHL, R. (1999 b) [1971]. *La Poliarquía. Participación oposición*. Madrid: Tecnos.
- DAHL, R.; TUFTE E. (1973). *Size and Democracy. The politics of the smaller European democracies*. California: Stanford University Press.
- FONT, J. y BLANCO, I. (2005). ¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31, Caracas, Venezuela.
- GOLDFRANCK, B. (2006). Los procesos de 'presupuestos participativos' en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), Santiago.
- GUILLEN, A.; SÁENZ, BADI y CASTILLO (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Revista Daena: International Journal of Good conscience*, 4(1). México.
- GUTIÉRREZ PUEBLA, J. (2001). Escalas espaciales, escalas temporales. *Revista Estudios geográficos*, 242. Madrid: Instituto de Economía y Geografía, CSIC.

PRZEWORSKI, A. (2010). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Notas

- 1 Esta ponencia es parte de la investigación doctoral titulada “Políticas Públicas participativas y escala. Re-pensando lo local desde la representación ciudadana de lo público. Un estudio de casos”, defendida en marzo de 2018 en la Facultad de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina).
- 2 Son dispositivos de participación que existen desde 1941, pero es a partir del año 2003 con el impulso que les da el Partido de los Trabajadores (PT) que cobran impulso. Las conferencias se concentran en políticas públicas de alcance nacional y tratan una variedad de temáticas, desde políticas sociales como salud, educación, asistencia social, seguridad alimentaria, políticas para mujeres, derechos humanos, como políticas más sectoriales de agricultura, pesca, transporte, etc. Son convocadas por ley, decreto, por distintos ministerios o por resolución del Consejo de Política Pública competente.
- 3 Para observar estos datos consultar en www.rapp.gov.ar
- 4 En este punto vale la ampliación acerca del cargo institucional que ocupó Daniel Vaena en la RAPP, quien fuera el presidente durante el año 2015, lo que lo nutrió en conocimientos sobre experiencias de todo el país.
- 5 El Consejo Local de Salud es una política participativa que se planificó y puso en marcha desde la Subsecretaría de Salud y Medio Ambiente de la Municipalidad de Gualaguaychú y comenzó a implementarse en marzo del año 2008. Según lo establece la Ordenanza 10.906/2006 se propone abordar las problemáticas referentes a la salud pública promoviendo la participación ciudadana mediante el contacto directo con la realidad social y la participación conjunta de los actores involucrados en el sistema de salud. Los Consejos Locales de Salud están integrados por representantes de la comunidad, vecinos e instituciones del barrio, las autoridades municipales y los trabajadores de la salud que deliberan sobre los problemas en cada barrio y sobre las acciones que se puedan implementar para solucionarlos.
- 6 Este dato es muy significativo porque muchas veces provoca que los vecinos se concentren en proyectos de montos menores a la partida correspondiente para que se puedan ejecutar dos o más proyectos.

Notas de autor

Sobre la autora

Doctora en Ciencia Política (UNR) y Licenciada en Ciencia Política (UNER). Profesora adjunta responsable de la cátedra “Investigación Social II” de la licenciatura en Trabajo Social (FCJS/UNL). También es profesora adjunta de la cátedra de Políticas Sociales de la licenciatura en Ciencia Política (FTS/UNER). En posgrado es profesora titular del Seminario: “Trabajo Final: herramientas metodológicas” de la Especialización en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia (FTS/UNER). Participa actualmente en el proyecto de investigación “Formación en desastres o catástrofes: estudio desde las políticas públicas nacionales 2005-2015” (FTS/UNER).