

## La representación ciudadana de lo público en la participación: ¿punto de partida o de llegada?<sup>1</sup>

### *Citizen representation of the public in participation: starting point or arrival point?*

Bressan, Catalina

**Catalina Bressan** catibressan@gmail.com  
Universidad Nacional de Entre Ríos - Universidad Nacional del Litoral (UNER-UNL), Argentina

**Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral**  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina  
ISSN: 0327-4934  
ISSN-e: 2250-6950  
Periodicidad: Semestral  
vol. 62, núm. 1, 2022  
estudiossociales@unl.edu.ar

Recepción: 17 Agosto 2020  
Aprobación: 13 Diciembre 2021

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/293/2933280012/>

DOI: <https://doi.org/10.14409/es.2022.1.e0021>

El contenido está bajo Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-Compartir Igual 4.0 Internacional. Atribución – No Comercial – Compartir Igual (BY-NC-SA): no se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-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. Utilizamos como casos de estudio el Presupuesto Participativo General y el Presupuesto Participativo Joven de la ciudad de Gualguaychú (Entre Ríos). En términos metodológicos, es un trabajo cualitativo apoyado fundamentalmente con fuentes primarias mediante entrevistas en profundidad a actores clave y la observación directa durante las asambleas populares de los dispositivos. Las fuentes secundarias utilizadas son principalmente de tipo documental y bibliográfico. La hipótesis del artículo es que la escala mayor incide 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, lo público como lo común, presupuestos participativos, territorio.

**Abstract:** *In this article we analyze participatory public policies within the framework of a reflection on the conditioning of the scale in the citizen representation of the public as the common. We use as study cases the General Participatory Budget and the Young Participatory Budget of the city of Gualguaychú (Entre Ríos). In methodological terms, it is a qualitative work fundamentally supported by primary sources through in-depth interviews with key actors and direct observation during the popular assemblies of the devices. The secondary sources used are mainly documentary and bibliographic. The hypothesis of the article is that the larger scale positively affects the citizen representation of the public as the common. Conversely, as the scale decreases, the common character of the public becomes fragmented.*

**Keywords:** *Scale, participation, the public as the common, participatory budgets, territory.*

## I. 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.

Es por ello que un debate sobre lo público nos lleva a discutir la marca de su doble: lo privado. Bajo el par de estas categorías políticas, el conflicto por la definición de sus límites ha formado y forma parte de maneras específicas de entender la vida política (Rabotnikof, 2008).

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 implementadas e institucionalizadas 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 Gualaguaychú.

Las políticas participativas son siempre espacios abiertos, regulados e implementados por el Estado (dinámica *top-down*<sup>[2]</sup>). 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. Consideramos que esta perspectiva de análisis nos permite comenzar una reflexión que viene siendo esquiva hasta el momento en los estudios sobre participación. Nos preguntamos: ¿Cómo es el ciudadano convocado a participar en los dispositivos? ¿Qué se espera de su participación en las decisiones públicas?

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. Según la autora, la especificación de las escalas se presenta como un necesario punto de partida para la tarea descriptiva con arreglo a un orden, la cual exige la identificación de los agentes involucrados en el problema de estudio y las expresiones de los fenómenos buscados -tanto en las prácticas y representaciones de los agentes, como en la presentación territorial de sus efectos-.

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 esta investigación 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.

Nuestra investigación retoma el debate sobre las ventajas de la pequeña escala para la participación. Nos propusimos analizar el modo en que la escala en la participación incide en el cambio/ modificación/ transformación/ re-significación de la representación ciudadana de lo público como lo común.

Se examina la representación ciudadana de lo público analizándolo desde la concepción de Nora Rabotnikof (1993, 2005; 2008) quien lo asocia a tres dimensiones básicas, cuyos sentidos 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.

Consideramos que estas dimensiones son relevantes para analizar a las políticas participativas donde los ciudadanos intervienen activamente en la definición y formulación de políticas que afectan en forma directa la porción de lo público en donde trascurren sus vidas cotidianas.

En este trabajo retomamos la dimensión de lo público como lo común y nos preguntamos cuáles son las demandas comunes susceptibles de ser debatidas y definidas públicamente en las políticas participativas aquí analizadas, 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 ciudadanía en su conjunto. Para ello analizamos el tipo de demandas planteadas en los dispositivos participativos y la tensión entre aquellas referidas a contenidos generales versus reclamos particulares de la ciudadanía.

## II. Sobre la 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 PP pero también de otras políticas -como las Conferencias Nacionales<sup>[3]</sup>- 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, 2015; Macpherson, 1991) como las teorías clásicas de la Ciencia Política (Schumpeter, 1983; Dahl y Tufte, 1973; Sartori, 1988; 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) 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» (Dahl, 1999:106).

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.

### III. 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, 2006:124).

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 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» Catenazzi y Da Representação (2009: 119). 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: 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 «[...] 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» (Lefebvre, 2013:14).

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, 2002:136).

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 la entiende 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 cómo se produce es posible evitar la acrítica división de escalas que reitera el fetichismo del espacio. Es por ello que no se la puede pensar 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 misma 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.

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

El 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 Argentina la introducción de políticas participativas innovadoras por parte de los municipios se concretó primero en grandes centros urbanos. El caso pionero fue Rosario en el 2002 todavía al calor de la crisis de representación del 2001, le sigue Buenos Aires en el 2002 y luego Morón en el 2008.

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 herramienta<sup>[4]</sup> y un total de 55 municipios a lo largo y ancho del país. La escala poblacional de los municipios con PP es de tal relevancia que en 2011 tres de cada 10 residentes en Argentina, habitan en distritos donde el destino de parte de los recursos públicos es decidido por la ciudadanía (López Acoto, Carmona y Martínez, 2012).

En el país, las metodologías implementadas en el presupuesto participativo son heterogéneas y los municipios que llevan adelante esta práctica presentan una variedad de signos políticos, o son gobernados por fuerzas de variadas etiquetas.

A nivel nacional no hay ninguna normativa específica que promueva ni regule el PP. Pero la fundación en 2008 de la Red Argentina de PP, organización dependiente de la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete y de la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior y de Transporte, permitió la multiplicación de experiencias en todo el territorio nacional, cuyo rol fue promocionar la herramienta y asesorar a los municipios que quieran implementarla<sup>[5]</sup>.

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, «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» (Goldfrank, 2006:4).

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 de un funcionario local, al momento de poner en marcha el dispositivo en la ciudad de Gualaguaychú, era la tercera experiencia del país. La segunda experiencia es la de Unquillo (Córdoba) en el año 2010, que según el funcionario, «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 ejecutados durante el desarrollo del año próximo. Luego puede haber instancias de verificación de la implementación de los que fueron aprobados.

En esta parte del artículo nos interesa traer a colación el modo en que los presupuestos participativos de la ciudad de Gualaguaychú 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. 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.

En la ciudad de Gualeguaychú 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.

### *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 Concejo Local de Salud<sup>[6]</sup>. 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<sup>[7]</sup>. 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.

### *2. El Presupuesto Participativo joven*

El primer ciclo de PP joven es 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 Secretaria 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. Como veremos más adelante, la delimitación institucional sobre la escala barrial está en permanente reconfiguración. De este modo los actores no sólo producen el espacio, también como Lefebvre (2013) ha señalado, producen la escala. Por eso la escala es, en toda su extensión, un proceso social.

La escala descentralizada conlleva a la fragmentación cuando no hay elementos ni en el diseño o las prácticas que permitan la articulación, la interacción entre las demandas particulares/territoriales para favorecer la generalización.

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 aquí analizadas. 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.

Es así que lo local como expresión de identidad puede promover distintas versiones del «Nosotros». Siguiendo a Salcedo Hansen (2002) la idea del nosotros puede entenderse de dos maneras distintas: como un nosotros comunitario, de respuesta a la particularidad; y como un nosotros cívico que diluye la particularidad. Siguiendo su argumento «la meta democrática

hace referencia a la conformación de un nosotros cívico basado más en un encuentro en que prima el respeto y la confianza mutua, que en un nosotros comunitario» (Salcedo Hansen, 2002). Tal sentido puede interpretarse como una reafirmación de una identificación particular en la que no hay espacio para «el otro». Por su parte, Sennet (1974) hace un llamado a la sociabilidad en desmedro de la comunidad pues en el momento en que la homogeneidad comunitaria se hace hegemónica, el hombre público declina.

Es esta tensión entre lo particular y lo general, entre lo cívico y lo comunitario, nos lleva a explorar acerca del sentido de lo público que se construye desde las prácticas participativas. Es por eso que enfatizamos el significado de lo público como lo común tal como lo plantea Rabotnikof (2005), siendo aquello que atañe a un colectivo en contraposición a lo individual y particular.

Asimismo, los ordenamientos espaciales nos permiten analizar lo común «en situación». De este modo, el espacio público como lo común es configurado y representado de acuerdo a su escala, la cual a su vez es re-definida por los propios actores. Es por ello que, antes de pensar lo público como un lugar fijo y establecido de antemano, se lo concibe configurado en base a las prácticas sociales de los actores.

## **V. La representación ciudadana del 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.

Pasemos ahora a analizar estas representaciones en los dispositivos participativos analizados en la investigación.

### *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 Adriana, 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:

«Mejorar el barrio es el primer motivo. Yo hace 53 años que estoy en este lugar y en mi caso siempre trabajé para el barrio porque vivía acá y quería que mi hijo eligiera Suburbio Sur para vivir» (Entrevista a vecina).

«Lo positivo de la participación es darle la posibilidad al vecino común de tener decisión en lo que se gasta, en decidir las mejoras en la zona del barrio, en cuanto a obras, luminarias, etc.» (Entrevista a vecino).

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.

Además, las demandas que se plantean, como la colocación de un semáforo, la loma de burro o la poda de árboles generan una participación bajo la dinámica del reclamo más que una participación política que pueda construir sentido desde una pertenencia común. El tipo de participación que los dispositivos imprimen tienen que ver con una participación administrativa<sup>[8]</sup> (Cunnill Grau, 2008)<sup>[9]</sup> donde se convoca a aquellos grupos o personas que puedan realizar una aportación específica en la gestión del entorno inmediato.

## *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:

«Participar es hacer algo por el otro. El día que te vayas del colegio vas a pensar que dejaste algo, ayudaste a alguien a resolver un problema». (Entrevista a joven).

«Una participación amplia, donde todos decidimos que hacer con los fondos, hacemos proyectos y pensamos como solucionar problemas entre todos» (Entrevista a joven).

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».

«Yo participo porque me gusta ayudar a la escuela y cambiar realmente algunas realidades. Uno piensa en los otros, los que vienen atrás nuestro y quiere colaborar, aunque es acotado lo que podemos hacer pienso que participe para mejorarlo» (Entrevista a joven).

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.

«Participar es tomar parte, te comprometes con un proyecto, con una idea. Lo que sucede en la escuela, en el barrio, en la ciudad nos afecta a todos. Es querer cambiar algo, aunque sea muy poquito» (Entrevista con joven).

### *3. Lo común y lo particular en la política*

A pesar de que los términos de política y participación son indisolubles, 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, 2013:51).

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.

«No es una participación política, no es por partido. En el momento de elegir, se elige por el barrio, para mejorarlo, para lograr servicios de mejor calidad pero no por

ideología. Nadie viene a las asambleas por un partido, venimos para ayudarnos entre vecinos» (Entrevista a vecina).

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 (2013) 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» (Entrevista a vecino).

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 reguarde 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» (Arendt, 2007: 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.

#### *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 ciudadanía en su conjunto. Asimismo, el dispositivo es valorado positivamente como una herramienta de gestión en tanto permite conseguir cosas pero en las ampliaciones de los jóvenes 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» (Entrevista a Joven).

«Para mí no, esto no es política. Fue una herramienta más que nada. Se gestiona para un grupo de la sociedad, para los jóvenes» (Entrevista a joven).

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 [...].» (Entrevista a joven).

Si traemos a colación la distinción que realiza Cunnill Grau (2008) en torno a considerar la participación como administrativa o política 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 para disfrutar de los beneficios de esa participación.

### *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<sup>[10]</sup>. 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» (Entrevista a vecino).

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 apartado anterior- cada actor construye su territorio 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.

En este sentido, resultan claras las tensiones entre lo que lo desde el Estado local se entiende como barrio, como áreas con cierta homogeneidad socio-económica y los usos sociales de estos espacios en la vida cotidiana de los vecinos. Como señala Cravino:

«Suele haber tensiones entre las denominaciones oficiales y los usos de la cualidad barrial en la vida cotidiana de los vecinos, e incluso los límites de los barrios son definidos y redefinidos socialmente en el juego de relaciones con el resto de la ciudad, por medio de dispositivos de diferenciación socialmente construidos que implican valoraciones distintas» (Cravino, 2009: 55).

El juego de relaciones entre el barrio y la ciudad del que habla la autora se expresa en las representaciones que los actores construyen en torno a la ciudad del centro y de la periferia. Así, los agentes interpelan el lugar que ocupa el barrio a partir de mirar la ciudad en perspectiva:

«En la zona centro se ven muchos arreglos y cerca del corsódromo y la costanera, porque son zonas turísticas, quieren embellecerlo y está bien. Pero a veces los barrios, toda la delincuencia, la falta de cloacas, calles, eso no lo ve la gente que no vive ahí» (Entrevista a vecina).

El proceso de descentralización territorial que debía contribuir al desarrollo de nuevas centralidades urbanas y ayudar a disminuir la brecha entre centro/periferia, se presenta como un gran déficit desde las propias percepciones de los agentes.

En este sentido, analizar cómo la gramática urbana condiciona las oportunidades de sus habitantes nos interpela en torno al potencial de redistribución que presentan estas herramientas participativas. Si traemos a colación la experiencia de Porto Alegre donde el PP ha sido una herramienta de

redistribución de los recursos, el enfoque sobre la Inversión de Prioridades<sup>[11]</sup> actúa como un elemento que permite una reducción de las inequidades sociales y políticas en el municipio. Por tanto, la ausencia del elemento redistributivo en el PP general, posiciona a los sujetos en situación de subordinación de unos con otros.

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.

«Para estos barrios, las pequeñas cosas hacen la diferencia. Que te iluminen la calle, que pongan contenedores de basura, que hagan un baño en el SUM, es un avance para nosotros porque permite hacernos de pequeñas cosas que mejoran un poquito la calidad de vida de los vecinos» (Entrevista a vecina).

#### *6. La escala descentralizada de la participación y el territorio de proximidad, un proceso infinito de cercanía*

La escala local descentralizada y lo que llamamos «el vector descentralizador» se hace presente en el contenido de las exposiciones de los agentes donde se puede rastrear la invocación al territorio de proximidad, donde el espacio deviene siempre más local y se presenta inmediato y conocido. Es así que, desde algunos de los actores consultados se ponen en cuestión la delimitación del territorio que toma la política «por ser una zona muy grande, por no respetar la identidad y pertenencia de los vecinos». Otros incluso apelan a demarcar «su barrio» a partir de sus propios límites subjetivos.

La identificación que realizan los vecinos de los barrios no siempre coincide con la delimitación de las fronteras de las zonas descentralizadas. Tal es así que la escala no está apelando a un espacio objetivo determinado por el tamaño o al área fija establecida por el Estado, sino que se constituye a partir de la demarcación subjetiva, la apropiación y la autorreferencia de los ciudadanos.

Si retomamos a Gutiérrez Puebla (2001) las escalas son creadas por los actores con sus actividades y al mismo tiempo éstas son ordenadoras activas de los procesos sociales. Desde esta mirada no son inmutables sino cambiantes y pueden aparecer o desaparecer en el tiempo. Dice el autor «no sólo el poder político construye escalas. Las organizaciones sociales también construyen escalas al situarse en niveles espaciales que pueden ser coincidentes o no con los niveles políticos» (Gutiérrez Puebla: 2001: 95).

Esta forma de considerar la escala permite captar el juego de las influencias mutuas entre la escala como algo que nos viene dado (lo institucional) y lo social (lo simbólico) que también construye escalas en sintonía con las demandas sociales. Por tanto, las escalas pueden considerarse como móviles, mutables y en dinámico movimiento por las relaciones que se establecen ente el Estado y los actores sociales.



### *7. Acerca de la visión de ciudad en los jóvenes y el territorio cívico: fronteras que se expanden*

La escala del PP joven que toma el conjunto de la localidad favorece una visión global de ciudad porque permite ampliar el contenido de las temáticas y tratar cuestiones más transversales a la ciudad(nía). La demarcación de un territorio cívico se presenta en permanente expansión, donde la particularidad se diluye en invocación a un nosotros más amplio. Esta percepción es expuesta por un funcionario:

«Yo creo que la diferencia fundamental con los adultos en cuanto a la participación es en la visión de la ciudad... Los chicos por ahí piensan un poco más general, en el conjunto de la comunidad, los más grandes los proyectos tienen que ver más con lo pequeño y lo barrial (...). O sea son visiones diferentes, en los jóvenes hay una visión total, uno ve los proyectos y te das cuenta la visión sobre la ciudad que tienen» (Entrevista a funcionario).

La ciudad se convierte en el escenario en el cual los jóvenes enmarcan su participación en el espacio público. A partir del encuentro se configura un proceso de participación relacional que abre la posibilidad de la resignificación de la experiencia particular hacia un desplazamiento de una visión compartida.

## **VI. Reflexiones finales: el itinerario de la construcción social de lo público como lo común en la participación ciudadana**

Las políticas participativas ponen en acto un conjunto de tensiones que atraviesan los confines entre lo público y lo privado, contraponen demandas específicas a demandas de satisfacción de interés general, donde se materializa en forma visible y abierta el carácter problemático de aquello que es común a todos.

Tomando la idea de espacio público como horizonte de sentido, hemos podido mostrar que para definir lo público debemos posar la mirada en las escalas de las políticas, las cuales se construyen –política y simbólicamente– por los propios actores:

La representación ciudadana de lo público como lo común permite sostener que lo común no es un a priori en la participación ciudadana, no aparece por el hecho de compartir proximidad geográfica en un territorio dado ni se crea espontáneamente desde el diseño de la política.

En la escala barrial lo público como lo común aparece fragmentado y disperso debido a la cantidad de demandas particularistas, fragmentadas, que no encuentran posibilidad (no lo tienen por el propio diseño de la política) de reunirse bajo contenidos sociales más amplios y recibir una nominación común.

En la escala que toma el conjunto de la ciudad lo común parece emerger en el proceso del encuentro intersubjetivo donde las modalidades bajo las que se produce el intercambio requieren del reconocimiento de la alteridad. Lo común surge de la práctica de la puesta en común donde la implicación y la participación en una misma actividad o tarea adquieren un sentido para un colectivo.

## Referencias bibliográficas

- ANNUNZIATA, ROCÍO (2013): «Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en Argentina». En *Revista PostData* 18, N°2.
- ANNUNZIATA, ROCÍO (2016): «Representación, deliberación y escala: cambiar el enfoque sobre lo local en la participación». En MAURO, ORTIZ DE ROZAS y PARATZ (Comps.): *Política subnacional en Argentina: enfoques y problemas*. CABA, UBA. Facultad de Ciencias Sociales. Disponible en <http://ceap.sociales.uba.ar/files/2016/12/LIBRO-WEB-COMPLETO-31-MARZO-1.pdf>
- ARENDT, HANNAH (2007) [1957]: *La condición humana*. Buenos Aires: Paidós.
- AVRITZER, LEONARDO (2014): *Los desafíos de la participación en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- BACHRACH, PETER (1973): *Crítica de la teoría elitista de la democracia*. Buenos Aires, Amorrortu editores.
- BLONDIAUX, LOIC (2013): *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- BOBBIO, NORBERTO ((2001) [1986]). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CABANNES, YVES (2007). Instrumentos de articulación entre Presupuesto Participativo y ordenamiento territorial. Documento URB-AL Red 9 Presupuesto Participativo y Finanzas Municipales, Porto Alegre.
- CANTO CHAC, MANUEL (2001). *Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacio públicos de concertación local*. Versión Online descargada el 10/05/12 de <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/canto.pdf>
- CATENAZZI, ANDREA Y QUINTAR, AIDA (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, ADRIANA (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.
- CRAVINO, MARÍA (2009). «Territorialidades en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. Estado, mercado y las relaciones sociales en la espacialidad barrial». En CATENAZZI, ANDREA; QUINTAR, AIDA; CRAVINO, MARÍA CRISTINA; DA REPRESENTACAO, NATALIA y NOVICK, ALICIA, *El retorno de lo político a la cuestión urbana*, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- CUNILL GRAU, NURIA (2008): «La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada». En: MARIANA RODOLFO (Coord.), *Democracia/Estado/ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Lima: PNUD.
- DAHL, ROBERT (1999): *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires: Taurus, Alfaguara.
- DAHL, ROBERT Y TUFTE EDWARD (1973): *Size and Democracy. The politics of the smaller European democracies*. California: Stanford University Press.
- GOLDFRANCK, Benjamín (2006). «Los procesos de 'presupuestos participativos' en América Latina: éxito, fracaso y cambio». En *Revista de Ciencia Política*. Volumen 26. N° 2, Santiago.

- GUTIERREZ PUEBLA, JAVIER (2001): «Escalas espaciales, escalas temporales». En *Revista Estudios Geográficos*, N° 242. Madrid: Instituto de Economía y Geografía, CSIC.
- LEFEBVRE, HENRI ((2013) [1974]): *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- LOPEZ ACOTO, ALEJANDRO; CARMONA RRODRIGO y MARTINEZ, CARLOS (2012). «El presupuesto participativo en el escenario argentino reciente: alcances y desafíos en términos políticos, sociales e institucionales». Ponencia presentada *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Cartagena, Colombia.
- MACPHERSON, CRAWFORD ((1991) [1977]): *La democracia liberal y su época*. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- MARTÍNEZ, CARLOS y ARENA, EMILIANO (2013). «Experiencias y buenas prácticas en Presupuesto Participativo» En *Secretaría de Relaciones Parlamentarias, Jefatura de Gabinete de Ministros*, Universidad Nacional de General Sarmiento, UNICEF.
- MERKLEN, DENIS (2005). *Pobres ciudadano. Las clases populares en la era democrática*. Argentina 1983-2003. Buenos Aires: Editorial Gorra.
- PATEMAN, CAROLE (2015): *Participación y Teoría Democrática*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- PRZEWORSKI, ADAM (2010). *¿Que esperar de la democracia? Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- QUINTAR, AIDA, CRAVINO MARÍA CRISTINA Y GONZALEZ CARVAJAL MARÍA LAURA (2009): «Debates en torno a la participación. Discutiendo algunos sentidos y prácticas participativas en la Ciudad de Buenos Aires». En *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires. Disponible en <http://www.academica.org/000-062/129>.
- RABOTNIKOF, NORA (1993): *Lo público y sus problemas: notas para su reconsideración*. Institutos de Investigaciones Filosóficas, UNAM, México. Disponible en: [http://espacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:filopoli-1993-2-C04E1B1FB9D9-F0CB-DF7D-185DF6E5C990/publico\\_problemas.pdf](http://espacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:filopoli-1993-2-C04E1B1FB9D9-F0CB-DF7D-185DF6E5C990/publico_problemas.pdf).
- RABOTNIKOF, NORA (2005): *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. Institutos de Investigaciones Filosóficas, UNAM, México.
- RABOTNIKOF, NORA (2008): «Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas». En *Revista Iconos*. Revista de Ciencias Sociales, núm. 32, pp. 37-48. FLACSO, Quito, Ecuador. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50903205>.
- SALCEDO HANSEN, RODRIGO (2002): «El espacio público en el debate actual. Una reflexión crítica sobre el urbanismo postmoderno». En *Revista EURE*, Vol. XXVIII, núm. 84, Santiago de Chile.
- SARTORI, GIOVANNI (1988): *Teoría de la Democracia. El debate contemporáneo*. Madrid, Alianza Universidad.
- SCHUMPETER, JOSEPH (1983) [1942]: *Capitalismo, socialismo y democracia*. Buenos Aires: Orbis/Hyspamerica.
- SENNET, RICHARD (1974): *El declive del hombre público*. Barcelona: Ediciones Península.

- SINTOMER, YVES Y GANUZA, ERNESTO (2011): Democracia participativa y modernización de los servicios públicos. Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa, Transnational Institute, e-book.
- SMITH, NEIL ((2002) [1992]). «Geografía, diferencia y las políticas de escala». En *Revista Terra Livre*, N° 19. San Pablo.
- VALENZUELA, CRISTINA (2004): «Reflexiones sobre la dialéctica de escalas en el examen de los procesos de desarrollo geográfico desigual». En *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. IX, n° 552. Universidad de Barcelona.
- VALENZUELA, CRISTINA (2006). «Contribuciones al análisis del concepto de escala como instrumento clave en el contexto multiparadigmático de la Geografía contemporánea». En *Boletín del Instituto de geografía*, N° 59. México: UNAM

## Notas

[1] Este trabajo 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). El trabajo de campo que sustenta la investigación fue desarrollado en la ciudad de Gualguaychú (Entre Ríos) entre los años 2012 y 2016.

[2] A grandes rasgos, se pueden mencionar dos enfoques analíticos en la elaboración de las políticas. La concepción desde arriba o «top down», donde se entiende a la política pública como la acción por parte del gobierno dirigida a cumplir ciertos objetivos en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico, tiene un origen estrictamente estatal y se privilegia el trabajo de los decisores y expertos.

La otra concepción desde abajo o «bottom up», se origina en la constelación de demandas sociales, y más propiamente en el corazón del conflicto de intereses de los diversos actores. El gobierno actúa en función de las presiones de los grupos sociales en un juego de suma positiva y procesa las demandas en las políticas (Canto Chac, 2001).

[3] 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.

[4] Para observar estos datos consultar en [www.rapp.gov.ar](http://www.rapp.gov.ar).

[5] En el año 2016 dicha Red fue eliminada del organigrama de la Secretaría.

[6] El Concejo 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 Gualguaychú y comenzó a implementarse en marzo del año 2008.

[7] 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.

[8] Para ilustrar con algunos ejemplos las obras que, en general, se financian con el PP general: colocación de contenedores de basura, iluminación de calles, colocación de cámaras de seguridad, realización de rampas, poda de árboles, entre otros.

[9] Según la autora, ésta puede adquirir dos modalidades bien marcadas y hasta contradictorias: la participación administrativa o la participación política. La primera no traspasa el ámbito de la

colaboración de personas o grupos que pueden realizar una aportación específica en una política pública determinada. La segunda pone en juego la racionalidad comunicativa y se la utiliza como espacio de debate y discusión democrática. Por consiguiente la participación es concebida como una actividad propositiva.

[10]El fenómeno de territorialización de la política, siguiendo a Merklen (2005) se produce en el espacio local donde las clases populares organizan (parcialmente) tanto su participación política como sus lazos de solidaridad. Los colectivos de base territorial (en el marco del barrio en las grandes ciudades, y en el de los pueblos y ciudades pequeñas en las provincias) sirven de punto de apoyo para la construcción de nuevos repertorios de acción.

[11]Siguiendo a Cabannes (2007) este concepto se refiere a los cambios del orden de prioridades donde prima un criterio de redistribución equitativo hacia los territorios urbanos más desfavorecidos.