

Las piezas de la participación: dimensiones de análisis, un rompecabezas para armar

María Laura Pagani

Introducción

La participación ciudadana se convirtió en los últimos tiempos en una temática presente en políticas de todos los niveles de gobierno y aparece asociada a distintos resultados esperados. Desde el análisis de las consecuencias políticas y sociales se la asocia a distintos supuestos: al mejor funcionamiento de la democracia, al fortalecimiento y autonomía de la comunidad, al mejoramiento de las políticas públicas y a la transparencia de la gestión. Se da por sentado que promueve “buenas causas” (Oszlak, 2009, p. 16) o como sostienen Catenazzi y Chiara (2009) se ha generado un paradójico lugar de consenso desde diferentes vertientes ideológicas: es un mandato de organismos multilaterales de crédito y de las agencias estatales y, a la vez, una demanda de las organizaciones sociales y población en general. Asimismo, desde un punto de vista técnico, y ligado a la visión de los organismos internacionales, se argumentó a favor de la eficiencia en cuanto a la sostenibilidad de las políticas.

También se advierten voces críticas que analizan los efectos negativos argumentando que mediante políticas de participación el Estado traslada sus responsabilidades a la sociedad (Pérez-Brito, 2004) y que estas son producto de manipulaciones políticas, que contribuyen a facilitar la construcción artificial de consensos (Pérez, 2000). Las consecuencias antes mencionadas pueden interpretarse como una participación de tipo “simbólica” que se contrapone con una “participación real” (Sirvent, 1999, p.129).

Frente a visiones que se centran en considerar los efectos positivos o negativos de la participación ciudadana, señalamos en este artículo que los

fundamentos, diseños y efectos de estas políticas son variados, y que se relacionan con los contextos donde se desarrollan, con los para qué, a qué niveles se la promueve, con qué metodologías y con qué actores. En tal sentido, mientras otras perspectivas tienden a tomar en bloque y a dicotomizar las concepciones de la participación en un alto nivel de generalización, aquí partimos de concebir la complejidad y las tensiones que atraviesan los procesos participativos. De este modo sostenemos, entonces, una visión que desplaza la consideración de la participación en singular a una concepción que enfatiza las participaciones en plural. Ello implica, siguiendo la contribución de Soprano (2007)¹, una aproximación teórica y metodológica que intenta comprender las historicidades específicas de cada contexto, los objetivos de la política en particular, identificando la diversidad de actores y prácticas sociales que intervienen en estos procesos.

En este marco, proponemos en primer lugar reflexionar sobre las concepciones de la participación ciudadana y las políticas públicas, a partir de la identificación de las particularidades en cada etapa del ciclo de la política. Luego se abordarán distintas dimensiones que, consideramos, funcionan como piezas de un rompecabezas para analizar los procesos de participación: los contextos donde se desarrollan, los argumentos en los que se sustentan, los niveles e instancias en que se los promueve y los mecanismos/metodologías empleados y, por último, los actores convocados, sus motivaciones y prácticas. Por último, se presentan algunas reflexiones finales.

Participación ciudadana y políticas públicas

El análisis de las políticas públicas busca comprender las relaciones entre el Estado y la sociedad. Siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1981) y Bulcourf y Cardozo (2009) compartimos el enfoque relacional que proponen para el estudio de las políticas del Estado en acción, entendidas como el resultado de las interacciones recíprocas entre actores estatales y sociales. Asimismo, retomamos la perspectiva de Chiara y Di Virgilio (2009) de la política pública en sus diversas etapas, concebidas como un proceso social y político que configura un campo en disputa entre diferentes actores. Estas relaciones entre actores de la sociedad y el Estado adquieren una significativa relevancia si se enmarcan en políticas de participación ciudadana que, por definición y según Guimaraes, implican “un acto voluntario de interacción

¹ Soprano propone entender las agencias estatales en plural, evitando considerar al Estado en singular, como una categoría sociológica con pretensiones de totalidad homogénea.

social dirigida a tener parte en alguna actividad pública de modo de intervenir en su curso y beneficiarse de ella” (citado en Cunill Grau, 1991, p. 61).

Esta definición es analizada en detalle en un documento de la CEPAL (1985) que especifica su alcance: la participación representa un acto voluntario, por lo tanto no se puede imponer como un acto de coerción, ya que no es posible calificar de participativo a un proceso que no permite a los individuos la decisión de no participar; trasciende el acto individual, por ello, para que sea efectiva hace falta una acción colectiva y organizada que adquiera un sentido de decisión colectiva; e implica intervenir en el curso de una actividad pública, no asistir al resultado acabado de algo para lo cual no se contribuyó en absoluto.

Por otra parte, Ortiz de Zárate (2010) resalta la polisemia del término participación y se centra en el adjetivo ciudadana, al que también reconoce como ambiguo. Sin embargo, destaca que “delimita un territorio en el que los actores son instituciones públicas, por el lado del poder, y la ciudadanía, tomada como sujetos individuales o grupales, por el otro lado” (p. 26, 37). Es decir, incluye a sujetos individuales, siendo más amplia que la definición anterior de la CEPAL que se remitía a acciones de tipo colectivas.

En este artículo nos interesa analizar las participaciones ciudadanas promovidas por el Estado (Landau, 2008), que se inician como una respuesta desde lo social a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales (Bolos, 2003). Esta convocatoria a la participación puede sustentarse en distintas etapas del ciclo de la política pública (Aguilar Villanueva, 1993a y Tamayo Saéz, 1997). Los momentos de una política pública difieren según los autores, sin embargo, podemos encontrar algunas clasificaciones comunes: definición del problema/conformación de la agenda, formulación de alternativas, toma de decisiones, implementación y evaluación (Aguilar Villanueva, 1993a). La identificación de estas etapas no implica reconocer una linealidad exhaustiva o exacerbar la racionalidad en la formulación de una política, ya que suele haber solapamientos entre las mismas, retrocesos y, en algunos casos, no hay una evaluación formal o no se discuten las alternativas. En este punto es importante aclarar que la participación se puede producir en más de una fase y que estas no son secuenciales.

Formación de la agenda de gobierno

Las agendas constituyen las decisiones de un gobierno, las elecciones de sus asuntos y prioridades de acción. Para Oszlak el Estado es lo que hace y, en este sentido explica que:

El rol del Estado en cada momento histórico podría concebirse como una expresión política-ideológica de esa agenda vigente. Sería, en cierto modo, una decantación de las políticas o tomas de posición predominantes y de sus consecuencias: la conformación de un aparato institucional orientado a resolver las cuestiones en el sentido elegido, poniendo en juego para ello los diversos recursos de poder que en cada momento están en condiciones de movilizar (1997, p. 5).

Para que una cuestión se incorpore en la agenda las autoridades del gobierno deben percibir que la solución corresponde a su ámbito de competencia. De este modo, el flujo de soluciones en el proceso de la formación de la agenda ocupa un lugar primordial al punto que “suelen ser las soluciones las que hacen posible los problemas” (Elder y Cobb, 1993, p. 93).

Como bien se plantea en el trabajo de Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya (2013) diferentes actores influyen en la definición de la agenda (las corporaciones, las elites político-burocráticas, los medios de comunicación, las agrupaciones de intelectuales, las asociaciones empresariales, etc.).

Se distingue la existencia de dos agendas: la agenda de los ciudadanos y la agenda del gobierno. Los problemas o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos conforman la llamada agenda de los ciudadanos, pública o sistémica. La otra agenda, la gubernamental o institucional, está compuesta por los problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los directivos públicos consideran y seleccionan como prioritarios en un momento determinado y sobre los que deciden actuar (Aguilar Villanueva, 1993a; Tamayo Sáez, 1997). La participación ciudadana implica pensar la articulación entre ambas agendas.

Más allá del tema de las agendas, Catenazzi y Chiara (2009) reconocen que los problemas son construcciones sociales y, como tales, comprometen a distintos actores en complejos entramados de intereses. Por ello consideramos oportuno para el caso que nos convoca retomar la preocupación de Oszlak y O'Donnell (1981) por estudiar el surgimiento de las cuestiones que ingresan a la agenda: quién/es reconoce/n la importancia de introducir la participación ciudadana, cómo se problematiza, cuáles son los argumentos que la promueven.

Las alternativas u opciones de políticas

Una vez que el gobierno decide hacerse cargo de un problema, comienza el proceso de formulación de alternativas para proporcionar las soluciones. En esta etapa se plantea la identificación de distintos cursos de acción, los

escenarios con mayor factibilidad y las consecuencias probables para solucionar determinados problemas definidos en la etapa anterior. Sin embargo, la misma definición del problema condiciona el abanico de alternativas para su solución y está influenciada por el entramado de intereses de los actores. Por ejemplo, para Villar (2003) la participación puede ser directa en el diseño y formulación de las políticas, en la búsqueda de formar coaliciones para el apoyo público de los intereses de distintos sectores sociales, pero también, para oponerse a aquellas que consideran contrarias a ellos.

Una hipótesis es que la incorporación de las distintas percepciones de los actores otorga mayor legitimidad al proceso, evitando así que sea calificado como “impuesto” o poco democrático. Sin embargo, también es necesario aclarar que la mayoría de las soluciones propuestas están fuertemente influidas por los grupos y actores con mayor capacidad de organización y de presión, reflejando sus propios intereses. Asimismo, también debe considerarse que cualquier alternativa no plantea una respuesta apropiada a los problemas. En este sentido, Jaime et al. (2013) señalan la importancia de considerar los siguientes criterios: la legalidad, la racionalidad económica, la factibilidad organizativa y la viabilidad política. Además, algunos autores señalan el peso fundamental de los expertos en el análisis de alternativas y en el proceso de elaboración de la política pública. Estos criterios se complejizan si sumamos que en las políticas de participación ciudadana se abre el juego de posibilidades a los distintos actores sociales que cuentan con información y saberes diversos. En este sentido, Irarrazaval (2005, p. 3 y 4) sostiene que “los beneficiarios pueden aportar al diseño de un programa explicitando sus prioridades y expresando su opinión respecto a cómo ellos visualizan que el programa resolverá sus problemas”.

En esta fase consideramos pertinente advertir que entre las posibles soluciones muchas veces se plantean aquellas implementadas en otros ámbitos o escalas territoriales; opciones exitosas, innovadoras o buenas prácticas, que suelen presentarse como “enlatadas”². En estos casos es imprescindible tomar en cuenta las condiciones contextuales y adaptar las propuestas, ya que su simple replicación no es garantía para alcanzar buenos resultados (Oszlak, 2009).

² Se denomina de esta manera a experiencias tomadas de otros países que se replican sin ningún tipo de adaptación bajo la justificación de los resultados satisfactorios alcanzados en su lugar de implementación.

Toma de decisiones

Para el análisis de esta etapa partimos del planteo de Colomer (citado en Jaime et al., 2013) que propone considerar un escenario donde se conjugan una pluralidad de elementos: 1) las posibilidades físicas o recursos disponibles que limitan las posibles opciones; 2) las preferencias concretas de los agentes que intervienen en las decisiones; 3) las instituciones o reglas de decisión y 4) las tendencias de comportamiento observables en cada marco institucional. Es decir, se reconocen variables tanto institucionales, como la incidencia de los diseños existentes de intervención estatal, así como desde los actores. A la primera agregamos el contexto más amplio de las relaciones Estado-sociedad, teniendo en cuenta la influencia de las experiencias históricas concretas y de los arreglos políticos (Hall, 1986). Respecto de variables asociadas a los actores, Lasswell (citado en Parsons, 2007) coloca el énfasis en el desarrollo personal, en las relaciones interpersonales que se vinculan al poder, en la influencia y en el proceso de asignación de valores que están en juego en los sistemas políticos. También, considera en la toma de decisiones el peso de la biografía, para comprender los antecedentes y las motivaciones de los actores. Como veremos en próximos apartados, los contextos y los actores son piezas fundamentales para analizar las políticas de participación.

Estos argumentos contribuyen al debate acerca del lugar del agente y la estructura, que han sido matizados por propuestas que integran y reconocen las limitaciones de enfoques vinculados a la elección racional o institucionalistas, dado que los individuos no actúan aisladamente respecto de las instituciones, ni siguen de forma automática las reglas o normas de una sociedad.

Por último, en el caso de las políticas de participación ciudadana, es interesante además incluir cómo se llega a una decisión colectiva, que Urfalino (2013) define como decisiones tomadas por un grupo de individuos, y que resulta de la integración de todas las contribuciones de los participantes, implica una igualdad en la influencia y conlleva una obligación por parte del Estado. Siguiendo al autor, se establecen distintos modelos: desde la teoría de la elección social, proveniente de la economía, se parte de opciones en competencia entre participantes caracterizados por sus preferencias y reglas de agregación y, desde la sociología, se reconocen tres enfoques:

- a) El de la negociación o arte oratorio, que supone una asimetría entre los oradores (algunos hablan, otros escuchan) y se habilita a la persuasión a

partir de las emociones, prevaleciendo los regateos y/o intercambio de amenazas y promesas a favor de un punto de vista.

b) La deliberación, entendida como conversación, como intercambio de argumentos de forma libre y abierta, supone cierta igualdad entre los participantes (todos son oradores y oyentes) y es cooperativa, es decir, busca el bien común y no prevalece un punto de vista.

c) El consenso aparente, donde inicialmente se da un largo debate en el que todos los miembros del grupo pueden participar; luego, uno de ellos realiza la síntesis de la discusión y propone lo que parece resultar como decisión, que es aceptada mediante la ausencia de contestación por el resto del grupo y pasa así a valer como tal.

Por otra parte, proponemos retomar para el análisis de la toma de decisiones la concepción de Vilas, para quien “arribar al consenso implica con mucha frecuencia conflicto y lucha” y, define el obrar político como una “tensión entre confrontación y consenso” (2013, p. 95). Este autor señala que el consenso es el resultado de la negociación y el acuerdo, y que no se llega de manera espontánea, por la sola deliberación de argumentos a favor o en contra de determinados cursos de acción. Asimismo, reconoce que la diversidad de intereses da pie al surgimiento de conflictos entre los grupos que los sustentan y, por lo tanto, la construcción de consensos está enmarcada en relaciones de poder.

Implementación

Los estudios iniciales sobre políticas públicas tendieron a separar la etapa de diseño y de ejecución, la política y la administración. Pressman y Wildavsky (citado en Aguilar Villanueva, 1993b), retoman la idea de que la implementación es un espacio intermedio del actuar, un conjunto de acciones que transforman las intenciones en resultados observables.

El momento de la implementación es la etapa que constituye la puesta en acción, la ejecución de la decisión tomada en el momento anterior y, por ello, no debería comprenderse al margen y separadamente de los medios de su ejecución (Elmore, 1993). Durante este proceso, las políticas se van modificando a medida que se las traduce en lineamientos administrativos y se las lleva a la práctica. Este alejamiento entre las concepciones que fundamentan el diseño de una política y la etapa de implementación puede generarse debido a una

comprensión distorsionada, incompleta o deficiente de la realidad por parte de los ejecutores, o por el contrario, porque es reapropiada por los mismos. En efecto, los administradores públicos que implementan las políticas realizan apreciaciones sobre la situación, redefinen las prioridades, modifican el contexto de operación, entablan alianzas, fortalecen actores, generando expectativas y demandas en la población (Jaime et al., 2013).

Además, la implementación, especialmente en los programas sociales, suele ser una instancia donde se convoca a participar a la ciudadanía. Ello bajo distintas modalidades: para cogestionar un programa, para asumir aspectos de la administración interna o en la producción de bienes o servicios (Irrarrazaval, 2005). En este último sentido, Ugalde (1987) advierte que la comunidad se transforma en fuente de consultas, ocasionando servicios de baja calidad, con personal probablemente poco entrenado y con menores recursos que los servicios que se le ofrecen a otros sectores.

Evaluación

La evaluación implica una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables, sobre las actividades, resultados e impactos de proyectos o programas (Nirenberg, Brawerman, y Ruiz, 2000). Es un proceso de carácter permanente que, desde una perspectiva amplia, no sucede en la etapa final, sino que acompaña todo el ciclo de la política e implica el análisis del desarrollo de procesos, el cumplimiento de cronogramas, el logro de los resultados, así como también la identificación de obstáculos y dificultades. Debería generar un aprendizaje institucional que brinde información³ relevante para la toma de decisiones, permitiendo una retroalimentación en la gestión de las políticas y programas.

Entre los distintos tipos de evaluaciones existentes, internas, externas, mixtas y participativas, nos interesan estas últimas, ya que se refiere particularmente a las evaluaciones que se realizan con involucramiento de los destinatarios de las acciones. Según Amaya (2013) las estrategias participativas en la

³ Todo proceso de generación de información debe encuadrarse en un modelo de evaluación que tenga en cuenta los diferentes componentes del programa e incluya las perspectivas de los diferentes actores (Vázquez, Aguilar, Sánchez, Mykietiwid, Torres, Salazar, 2012, p. 179). La participación requiere entonces de un complejo proceso de acuerdos entre actores sociales diferentes (Jaime et al., 2013).

evaluación han crecido en importancia y cada vez más se apela a los relatos de las personas involucradas, a explorar sus percepciones y opiniones respecto de si han experimentado cambios en algunos aspectos de sus vidas debido a la implementación de la política. En este sentido, se han difundido distintas metodologías para conocer el grado de conformidad de la población sobre bienes y servicios brindados por el Estado, especialmente a partir de encuestas de satisfacción, que son muy útiles a efectos de mejorar la programación de actividades. Sin embargo, según Nirenberg (2009), no son suficientes para conseguir el protagonismo de los beneficiarios, sino que ello supone la instalación de procesos de participación social orientados al control y la evaluación en las organizaciones.⁴

La participación ciudadana en contextos

Para Catenazzi y Chiara (2009) la participación debe ser entendida a partir de su inserción en procesos históricos y como resultado de otras políticas públicas, por ello recomiendan considerar los antecedentes de la participación en los contextos particulares.

Teniendo en cuenta el nivel más “macro” de la participación, según Carmona (2012), esta aparece asociada a tres procesos: los problemas de gobernabilidad derivados de la crisis de representatividad política y la deslegitimación del Estado como ámbito exclusivo de representación de los intereses generales; los procesos de reforma del Estado y reestructuración neoliberal con la apuesta a incrementar la eficiencia y transparencia de la acción estatal, y por último las críticas a los procesos de la reforma que implicaron el achicamiento de la intervención estatal y el avance de los intereses privados sobre los mecanismos de acción pública que dieron lugar a la necesidad de “republicar” el Estado, es decir, “ampliar la intervención pública sobre los mecanismos de construcción de la agenda gubernamental y sobre los procesos de formulación de políticas” (Carmona, 2012, p. 172).

Para referirnos a una escala más “micro” de la política participativa se propone identificar momentos particulares en una secuencia temporal de eventos y procesos anteriores (Belmartino, 2008). Entender los contextos específicos de una política determinada apunta a comprender los hitos previos

⁴ Este tema será retomado en el apartado referido a las distintas metodologías y mecanismos de participación.

que anteceden a la participación y las características institucionales y políticas del área o jurisdicción que convoca la participación. Desde esta aproximación el investigador o analista puede formular las siguientes preguntas: ¿En qué etapa de la gestión se inicia la participación? ¿A qué problemas u oportunidades intenta responder? ¿Existieron antecedentes de participación? ¿Cuáles fueron sus resultados? ¿Quién/es convocan la participación? ¿Con qué recursos y capacidades cuenta el área encargada de desarrollar el proceso participativo?

Para estudios de caso resulta interesante, siguiendo la propuesta de Barzelay y Cortázar Velarde, abordar a la política participativa como un “evento”, como “un conjunto de acciones u ocurrencias organizadas en función a su significado al interior de una experiencia considerada en su totalidad” (2004, p. 22). A partir de allí se toman en cuenta dos puntos de referencia: el resultado o estado final al cual conducen los acontecimientos considerados y la trayectoria que siguen dichos acontecimientos. “El investigador debe entonces organizar todos estos eventos, tratando de que la historia que relata tenga una secuencia coherente y logre dar cuenta de lo que finalmente ocurrió” (p. 22). Para ello, el autor elabora una herramienta de análisis, con la que menciona que debe realizarse la identificación de los “eventos anteriores”, que son aquellos que ocurrieron antes y que ejercieron influencia significativa sobre este.⁵

Los argumentos y sentidos de la participación

Retomando la perspectiva de Carmona (2012), los supuestos de la participación se vinculan a los tres momentos antes señalados: los que enfatiza a la democracia participativa, los que se dirigen al mejoramiento de la gestión estatal, y los que postulan la recuperación del carácter público del Estado.

Para Cunill Grau (1991) la participación ciudadana puede analizarse desde dos ejes: como medio de fortalecimiento de la sociedad civil y como medio de socialización de la política. En tanto la relación entre participación y fortalecimiento de la sociedad civil, la bibliografía hace referencia al desarrollo de la autonomía de los sujetos sociales. Esta perspectiva valora la participación como un fin en sí mismo, que eleva los niveles de organización, conciencia

⁵ Además el autor menciona: los eventos relacionados, los contemporáneos y los posteriores, proponiendo elaborar un esquema narrativo, que dé cuenta de la trama de la política a estudiar. Para profundizar la herramienta se recomienda la lectura de Barzelay y Cortázar Velarde (2004).

y autonomía de la comunidad (Rosa y Encina, 2004). Se resalta, asimismo, la construcción de sujetos activos y el surgimiento de líderes con mayores capacidades para negociar con las autoridades políticas (Ruiz, 2004; Navarro, 2008) y el fortalecimiento en la organización de la comunidad y su empoderamiento.⁶

Respecto de la participación como medio de socialización de la política, se refiere a la necesidad de generar espacios y mecanismos de articulación del Estado con los sujetos sociales, como también a posibilitar que las decisiones del gobierno y de la burocracia sean transparentes, ampliando la capacidad de influencia sobre el proceso de toma de decisiones. Se enfatiza que las políticas participativas tienden a generar mayor consenso, legitimidad y eficacia de las acciones de gobierno (Ford y Carné, 2009) y se acentúa la potencialidad de los procesos de participación para convertirse en un método de control del clientelismo, mediante la institucionalización de poderes en la comunidad (Cunill Grau, 1991; Blanco Fillola, 2002). Estos argumentos asociados a la participación, se han profundizado y ampliado en lo que se concibe como el paradigma del Gobierno Abierto. Según Calderón y Lorenzo (2010) la participación junto con la transparencia (respecto de los datos generados por las administraciones públicas) y la colaboración (entre gobiernos nacionales, provinciales y locales, con la ciudadanía y con el sector privado) son los tres pilares fundamentales. Desde otra perspectiva, siguiendo a Oszlak (2012) el Gobierno Abierto se conforma con la tríada participación, desarrollo de las herramientas informáticas y la reorganización del funcionamiento de la burocracia estatal.

Hasta aquí identificamos los argumentos favorables a la participación por sus consecuencias tanto en el plano político como social. Sin embargo, tempranamente hubo voces que se interpelaron las políticas de participación asociándolas a estrategias dirigidas a poblaciones de sectores populares para aportar mano de obra. En este sentido, Cortazzo, Cuenca y Nathanson (1996) realizan una historización del concepto de participación y afirman que es la heredera natural de la ideología del desarrollo y de la organización de la comunidad, y que fue introducida respondiendo a los intereses de los centros hegemónicos a través de los planes de educación, salud y vivienda, objetivando

⁶ Según Nirenberg (2009) el empoderamiento se refiere a un proceso de construcción de poder y de ciudadanía, que entraña una asignación, atribución o toma de responsabilidades por parte de la población destinataria, usuaria o demandante y que a la vez influye sobre la adaptación y ajuste de las estructuras y desempeños de las organizaciones que impulsan e implementan la política pública.

la necesidad de los grupos marginales, pobres o de sectores populares para que participen de los beneficios del desarrollo. Las propuestas de estos programas estaban relacionadas con las estrategias modernizadoras, que en su mayoría convocaban a la población a aportar mano de obra, bajo el discurso de que mediante la cooperación solidaria se produciría un cambio global como agentes de su propio desarrollo. El objetivo de los planes era desencadenar en las comunidades procesos educativos que modificaran las conductas y actitudes resistentes al cambio para promover capacidades favorables al desarrollo.⁷

Diversos autores remarcan concepciones críticas de la participación, definiéndola como una táctica para legitimar a los sectores que la promueven, con intereses ajenos a los de la población. En este sentido, la participación ciudadana se traduce en un pacto de simulación, donde las organizaciones de la sociedad civil pierden autonomía y solo legitiman el quehacer del gobierno (Peters, 2004). En esta línea, el trabajo de Font y Blanco (2005) menciona que parte del debate político sobre este tema refiere a “sospechas” sobre las razones de implementación de la participación, que responderían a fines instrumentales, electoralistas, para mejorar la imagen, neutralizar a la oposición y manipular los resultados para que no contradigan las intenciones gubernamentales tomadas de antemano. Enfatizando este último argumento, Cardarelli y Rosenfeld afirman que los gobernantes “promueven o apoyan objetivos de organización de la población, con fines de propia legitimación o como sustentación de sus orientaciones políticas” (1998, p. 105). La participación aparece entonces casi como una ficción o como un mecanismo para legitimar procesos políticos (Pírez, 2000) o, como advierte Vilas (2013), raramente las agencias gubernamentales son neutrales en los procesos de participación, ya que tratan de fortalecer sus propias preferencias a partir del apoyo o la neutralización de las objeciones de los actores de la sociedad.

Otras críticas se refieren a que los procesos de participación son utilizados como una táctica de cooptación de los liderazgos comunitarios independientes o como una nueva forma de clientelismo (Bolos, 2003; Iorio, 2009), y advierten sobre la dificultad de realizar convocatorias para llegar a todos los sectores sociales y sobre la poca renovación de los participantes. Por su parte,

⁷ Para Ugalde (1987) estos proyectos se basaban fundamentalmente sobre dos conceptos: que los pueblos tradicionales no se podían organizar por sí mismos, por lo que requerían del conocimiento de los técnicos, y que los valores tradicionales de los pobres constituían la principal limitación para las mejoras de sus condiciones.

Villar (2003) y De Piero (2005) revisan algunos supuestos que fundamentan la participación de las organizaciones en las políticas públicas: transparencia en el manejo de los fondos, mayor cercanía a los beneficiarios, mayor eficiencia, más flexibilidad (no atadas a las normas) y menor costo (a partir de la participación de voluntarios). Asimismo, surge el interrogante acerca de quién controla estas organizaciones (Pinillos, 2013) y sobre su representatividad (Vilas, 2013). Es decir, sobre su legitimidad para actuar en las políticas públicas, sobre su propia rendición de cuentas y el alcance de la eficacia en sus acciones.

Niveles y metodologías de la participación

Los alcances de la participación varían respecto de distintas modalidades y medios a partir de los cuales se diseñan e implementan este tipo de políticas. En este apartado se presentan algunos niveles en los que se contempla la participación, las metodologías según la variable temporal, las modalidades de intervención y, por último, algunos mecanismos o instrumentos.

Los niveles de la participación pueden clasificarse siguiendo distintos criterios.

Por una parte, Robirosa, Cardarelli y Lapalma (1990) y Dávalos Domínguez (2005) plantean niveles de acuerdo al tipo de vinculación entre la organización estatal y los grupos u organizaciones sociales que participan y en función del poder y control que estos últimos ejercen. De esta forma identifican tres niveles de participación: “informativa”, “consultiva” y “decisoria”. Cunill Grau (1991) coincide en parte con la anterior clasificación, acuerda con la participación consultiva (a la que también llama “asesora”); menciona asimismo a la decisoria (que la denomina “resolutiva”) y, agrega otros dos niveles: la función “fiscalizadora”, incorporando el involucramiento de la ciudadanía en el “control” de las políticas públicas y la participación en la ejecución de políticas, donde se toma parte en la prestación de un servicio o en la realización de una actividad vinculada con un programa público.

Ortiz de Zárate señala que la participación ciudadana “cuando no es pura cosmética, es poder ciudadano” e identifica ocho peldaños, como metáfora de una escalera, que divide en tres áreas principales: la “no participación”, la “participación simbólica” y “poder ciudadano” (2010, p. 36). La zona de la “no participación” apunta a la manipulación, está ideada para sustituir la genuina participación. La segunda es la participación “simbólica”, donde se asciende a niveles en los que se le permite a la ciudadanía, escuchar, tener voz, e incluso,

ser escuchada, pero se carece de poder para asegurarse de que sus ideas se tomen en cuenta. Por último, en el plano del “poder ciudadano”, se participa en la toma de decisiones, mediante mecanismos de negociación y acuerdo o mediante la autentica delegación del poder.

Esta escala, fue adaptada en el año 2000 por la IAP2 (Asociación Internacional para la Participación Pública) en cinco niveles, los dos primeros niveles coinciden con los dos anteriormente mencionados a partir de la clasificación de otros autores: la “información” y la “consulta”. El tercer nivel, se denomina “implicación” donde el Estado involucra a los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas, pero no incluye decisiones globales. El cuarto nivel es la “colaboración”, que se establece al interactuar un grupo de ciudadanos con el Estado, en la toma de decisiones, pero es proceso es conducido por la Administración. Por último, en el quinto nivel, “delegación” o “empoderamiento”, se traspasa el poder de la toma de decisiones al ciudadano.

Otra tipología es la que proponen Cardarelli y Rosenfeld (1998, p. 121) que se refieren a: una participación “creadora de sentido”, cuando la intención es modificar la estructura de oportunidades vigentes; la “ampliada”, cuando se participa en el proceso decisorio y; la “restringida”, cuando es meramente instrumental y está orientada a la ejecución de proyectos.

Otra variable para caracterizar los procesos participativos es a partir del horizonte temporal, que implica si son permanentes o circunscritos a períodos de tiempo limitados (Bronfman y Gleizer, 1994). En esta misma línea, Blanco Fillola (2002)⁸ clasifica a las metodologías según sean de “síntesis” o de “proceso”. En el primer caso se refiere a una participación intensiva y concentrada en el tiempo. En el segundo, se da una continuidad, una regularidad que se manifiesta en cierta institucionalización de los instrumentos y mecanismos de participación. Para Nirenberg (2009, p. 292) las instituciones deben ofrecer además otros mecanismos y canales permanentes (no solo puntuales, ni siquiera periódicos) para que las opiniones o sugerencias de la población destinataria puedan manifestarse y ser escuchadas en los momentos en que existe un problema concreto o surge alguna inquietud, sin tener que esperar determinados momentos de corte que implican metodologías como las encuestas o los estudios de satisfacción.

⁸ Este mismo autor también se refiere a metodologías según sean orientadas a convocatorias territoriales o temáticas.

Retomando el trabajo paradigmático de Cunill Grau (1991), se especifican dos modalidades de la participación: la “directa”, que se ejerce sin intermediarios, y la “indirecta”, que supone organizaciones o personas que actúan en representación de intereses de otras. A esta díada, directa e indirecta, otros autores agregan las “semidirectas” que radican en:

su condición de permitir a los ciudadanos participar en la toma de conocimiento, la formulación de opinión y la adopción de las decisiones públicas a partir de la combinación de elementos propios de la democracia directa (el debate y la discusión acerca de la cosa pública por parte de los propios ciudadanos en persona, como en la audiencia pública, el presupuesto participativo, el plan estratégico) e indirecta (las instancias de votación individual y secretas empleadas, como en la consulta popular, el referéndum vinculante o revocatoria de mandato y/su canalización a través de organismos específicos del sistema representativo como el Poder Legislativo (en el caso de la iniciativa popular) y también el Poder ejecutivo (para las consultas populares, referéndums, o audiencias públicas) (Eberhardt, 2013, p. 79).

Cunill Grau (1991) también clasifica mecanismos de la participación a partir de dos grandes grupos: los procedimientos y la creación de órganos, a los que va intercalando con distintos niveles antes mencionados. De este modo, sostiene que los procedimientos tienen distintos grados de permanencia e institucionalización. Suelen implementarse para la participación de tipo consultiva, por ejemplo a través de audiencias públicas o de la iniciativa popular. En estos casos el procedimiento está institucionalizado y reglamentado normativamente. La creación de órganos (consejos, comisiones, comités, entre otros) puede implementarse para la ejecución de actividades, para la consulta o para la fiscalización.

Por su parte, para Pereira (2009) los mecanismos o instrumentos de la participación, como así también sus contenidos, varían según cuál sea el objetivo central de la política, programa o servicio en el que se inscriben. El autor toma la caracterización de instrumentos de participación sugerido por Celedón, Guzman y Noé (citado en Pereira, 2009) para el caso de salud, pero que consideramos aplicables a otras políticas:

- Mecanismos de información y difusión: participación de usuarios en campañas de promoción, se vincula con la necesidad de informar a la población.

- Mecanismos de formación y capacitación: a miembros de la comunidad para que se desempeñen como agentes comunitarios o promotores sociales.
- Mecanismos de consulta no vinculantes: dirigidos a la población sobre aspectos vinculados a la oferta de los servicios a partir de la aplicación de diferentes instrumentos que permiten conocer la opinión de los usuarios e identificar demandas no satisfechas y oportunidades de mejora. Por ejemplo: buzones de sugerencias, encuestas a usuarios, grupos focales, cuestionarios auto-administrados.
- Mecanismos de queja o reclamo: instancias públicas que reciben quejas y estudian eventuales compensaciones, como el defensor del vecino (ombudsman) que ejerce un rol de mediador entre la ciudadanía y los servicios públicos.
- Mecanismos que garantizan derechos ciudadanos: son documentos que establecen un conjunto de compromisos que asumen las autoridades o responsables de un servicio frente a sus usuarios. Por lo general especifican estándares de calidad de los servicios concebidos como derechos para los usuarios y que los equipos responsables se comprometen a brindar.
- Mecanismos participativos de mercado: implica la implementación de compromisos de gestión entre los efectores de un servicio y las autoridades para estimular y premiar las instancias participativas.
- Mecanismos de participación estratégica: incluye instrumentos tendientes a incorporar a los actores relevantes de un determinado sector (salud, cultura, educación, etc.), integrándolos en un proceso de planificación estratégica continua en el cual se monitorean las acciones, se definen prioridades en forma conjunta y se busca alinear los recursos comunitarios tras objetivos compartidos.

Los actores de la participación

Los actores son individuos, grupos, organizaciones o instituciones (empresas, organismos de gobierno, organizaciones de la comunidad, etc.) que se caracterizan o identifican a partir de una posición particular en un escenario social y de los propósitos o intereses respecto de ese escenario (Robirosa, 2008). En los distintos momentos de una política pública, intervienen diferentes actores: la población afectada, los funcionarios, los asesores, los técnicos, entre otros. En este artículo

enfaticamos un tema que nos interesa particularmente, que es remarcar la idea de que no puede haber política pública que se base únicamente en las decisiones estatales, ignorando la coparticipación de la ciudadanía. En este sentido, compartimos la definición que realiza Díaz (1998) sobre la política pública:

... como proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a los sectores de los aparatos estatales y también a sectores de la sociedad, que bajo formas institucionalizadas (o no) y en torno a una cuestión, configuran campos de relaciones sociales (relaciones de poder, que implican relaciones de fuerza en la producción instrumental y simbólica) al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad (p. 78).

De esta definición es importante resaltar la caracterización que se realiza de la política pública como un proceso social complejo, que no transcurre en forma lineal y, además, agregar que en el mismo se entrecruzan diferentes posiciones de los actores, que se fundamentan en racionalidades distintas. Pérez (1995) y Lapalma (2001) analizan distintos tipos de racionalidades y en su clasificación coinciden en: la política, la técnica o del conocimiento y la de la población o la necesidad. Pérez (1995) también plantea la de obtención de ganancias, y Lapalma (2001) menciona a la racionalidad burocrática.

La racionalidad política tiene como lógica la acumulación del poder, con sus códigos, y mecanismos de control. Los decisores políticos requieren de resultados, y que estos sean visibles en el momento político adecuado (costo de oportunidad). Incluye a los funcionarios que ocupan cargos en el Estado, sea poder ejecutivo o legislativo, miembros del gabinete (distintos Ministerios y Secretarías) y también a aquellos que poseen altos cargos en los partidos y que influyen en la toma de decisiones. En este punto es importante aclarar que el Estado no se comporta como un actor homogéneo, no es un actor único. El Estado, al igual que los demás actores, es un actor plural (Soprano, 2007), diferenciado y complejo, en tanto está compuesto por diversas unidades y aparatos administrativos y de gestión. Por ello la toma de posición no es unívoca y permanente, sino negociada al interior del propio aparato estatal y suele recurrir a diversas posiciones de actores estatales respecto de un tema.

La racionalidad de la población, para Lapalma (2001) se basa en procesos tendientes a la satisfacción inmediata de la necesidad realizados por quienes sufren de manera directa. En este mismo sentido, Pérez (1995) denomina a

esta lógica la de la necesidad, que genera estrategias de relaciones sociales y de obtención de recursos, realizadas en forma individual o colectiva y, a veces, comunitaria a partir de vínculos solidarios.

La racionalidad técnica, para Lapalma (2001) se basa en un conjunto de teorías y metodologías que fundamentan ciertos encuadres. Se constituye a partir de argumentos científicos que demandan el mayor tiempo posible para la elaboración de diagnósticos y el diseño de las propuestas y políticas. Los técnicos brindan asesoramiento profesional destinado a la élite política para legitimar sus decisiones desde un punto de vista racional, técnico y objetivo.⁹

La racionalidad de obtención de ganancias, según Pérez (1995) representa a las unidades económicas conformadas por empresarios individuales, empresas, conglomerados de empresas, que realizan actividades dentro del mercado, que producen los componentes materiales y/o brindan servicios y generan una dinámica económica y social.

Por último, la racionalidad burocrática que plantea Lapalma (2001) se sustenta en el cumplimiento de la norma, de sus tiempos administrativos, rutinas y estilos. La racionalidad burocrática propuesta por Weber, ha sido revisada tanto en la teoría como en la práctica, demostrando, por ejemplo, la racionalidad limitada en Simon o Lindblom (Parsons, 2007) y se coincide en señalar que no es neutral sino que es portadora de intereses sectoriales (Oszlak, 2006).

Estas racionalidades a veces actúan de forma agregada, algunas fragmentadas y, en otros casos, se enfrentan entre sí, generando un ámbito turbulento y con alto grado de incertidumbre. En tanto Pérez (1995) señala que la lógica del conocimiento es una lógica subordinada a las otras tres, ya que no genera procesos autónomos de toma de decisiones y de acciones, sino que requiere que alguna de las otras la recepten.

Otra consideración a tomar en cuenta es que las racionalidades no corresponden unilateralmente a un actor. Por ejemplo, Offe (1988) señala problemas en el funcionamiento de las instituciones estatales, justamente, por un choque de lógicas entre la racionalidad burocrática (que se ajusta a las normas y procedimientos) y la racionalidad política (que se ocupa de la relación entre la aportación del sistema y los requerimientos del sistema político y de su entorno

⁹ El rol técnico y su relación con la política es eje de interesantes debates que pueden profundizarse en Robirosa, Cardarelli y Lapalma (1990), Camou (2006), Vilas (2013), entre otros.

socioeconómico). Lo que plantea este autor es que el Estado, para legitimarse, debe acudir cada vez más a la creación de consenso con los ciudadanos en base a su capacidad de respuesta a las demandas sociales. Sin embargo, la apertura a canales de participación genera resistencias en el interior del aparato estatal.¹⁰ Asimismo, también podemos destacar que la lógica del saber reservada tradicionalmente a los técnicos comienza a ser reconocida en otro sentido, no la del conocimiento científico, sino la sustentada en los problemas de la vida cotidiana. Este argumento nos interesa principalmente ya que aparece en algunos fundamentos de políticas participativas: que los propios sujetos identifiquen los problemas del barrio a partir de su experiencia cotidiana (Bloj, 2013).

Otro eje de análisis que nos interesa explicitar en la dimensión de los actores es cuáles son sus motivaciones y prácticas de participación. Ambas están relacionadas, la decisión a participar implica el resultado de un actuar reflexivo en el que se entrecruzan las historias de vida, la pertenencia a determinados grupos sociales, la manera en que se percibe la realidad, que se expresan en las formas de actuar, según los intereses y necesidades que se identifican en determinados contextos (Socarrás, 2005 y Moras Puig, 2005).

Para Schuster (2005) las prácticas de la acción colectiva no derivan simplemente del resultado de una racionalidad estratégica, sino que se enmarcan en las tradiciones e historias subjetivas de los individuos y grupos que actúan. Los sujetos hacen lo que saben hacer, ponen en acto su memoria, entendida como disposición para la acción. La influencia de las tradiciones y experiencias previas en los procesos de participación ciudadana son analizadas por varios autores. Por ejemplo, Cunill Grau (1991) advierte sobre el “costo del fracaso”, que define a partir de la valoración que las personas hacen al momento de involucrarse en el proceso participativo, contemplando las frustraciones derivadas de experiencias fallidas anteriores y la desconfianza ante la eventual manipulación que pueda desarrollarse por parte la institución estatal que convoca. Asimismo, hace referencia a que los potenciales participantes

¹⁰ Por ejemplo, como bien señala Nirenberg (2009) algunos ámbitos sectoriales clásicos (educación y salud) se estructuraron bajo una fuerte impronta estatal y generaron jerarquías de saberes y poder (personificados en el médico o el maestro), que han vuelto las concepciones sobre participación discursivas, y a veces poco operativas, dependiendo la incorporación de miembros de la sociedad (por ejemplo bajo la figura de promotor) o la creación de órganos participativos y su funcionamiento a la voluntad de las autoridades estatales.

evalúan posibles problemas que puedan surgir a partir de su involucramiento, tales como en tanto riesgos de persecución o discriminación.

Continuando con posibles factores que se tienen en consideración al momento de participar, Ferrando afirma que para que la participación sea posible, quien participa tiene que creer que su protagonismo es necesario y que le va a permitir acceder a algún logro. Si por el contrario se repiten las frustraciones, la participación decae (citado en Noboa, Bisio, Suárez y Robaina., 2013, p. 60). En esta misma línea, para Weyrauch (2008) la reticencia de las organizaciones sociales a participar de estos espacios se funda en el descreimiento del auténtico potencial para incidir en la toma de decisiones.

Para Bolos (2003) la participación está motivada a partir de necesidades insatisfechas (sociales, culturales, económicas, simbólicas) que son representadas por la población como problemas que requieren una solución. Ante la falta de respuesta estatal, las organizaciones y movimientos sociales utilizan diferentes espacios para la acción, el espacio público, los medios de comunicación y, también, aquellos espacios políticos institucionalizados generados por el propio gobierno, en los cuales se negocia y se intentan incidir en los procesos de decisión, como lo son las instancias de participación ciudadana.

Para Weyrauch (2008) los ciudadanos intervienen en los espacios participativos a partir de una serie de intereses que los motivan. Por un lado identifica motivaciones de tipo instrumentales, asociadas a obtener recursos que aseguren la supervivencia. Por otro, se menciona la creciente conciencia de la necesidad de construir ciudadanía y de defender derechos amplios. Además, analiza la motivación de los funcionarios, actores que no suelen ser tenidos en cuenta en la bibliografía sobre la temática. Al respecto señala que las principales motivaciones de estos actores son: “los valores y la afiliación política, los intentos de influir y ganar información sobre la opinión pública, y la estructura de oportunidades definida por el sistema político” (Weyrauch, 2008, p. 24).

Por otra parte, Sánchez Santa-Bárbara y García Martínez (2001), proponen cuatro variables vinculadas a la decisión de participar: a) necesidad de afiliación, que lleva a las personas con intereses comunes a la interacción con otras, a formar grupos, donde se genera sentido de pertenencia; b) necesidad de logro, el motivo que impulsa a las personas a alcanzar las metas que se proponen, solucionando dificultades, organizando ideas, compitiendo con los demás y desarrollando autoestima; c) altruismo o responsabilidad social, cuando se decide dedicar tiempo, esfuerzo y/o dinero para el beneficio o bienestar de otros, y c)

poder, como la motivación que impulsa a las personas a influir sobre los demás; se considera un medio legítimo para alcanzar poder social.

Más allá de los posibles esquemas para analizar las motivaciones de los actores, la bibliografía hace referencia a las condiciones que posibilitan la participación, en relación a la posición social que estos ocupan y su capacidad de influencia en los procesos políticos. Diferentes estudios demuestran que los sectores que más participan son aquellos con mayores recursos (CEPAL, 1985), los que poseen más conocimiento profesional (Cunill Grau, 2008) o que saben plantear las demandas en un lenguaje técnico (Landau, 2008). En esta misma línea, en un trabajo de Eguía, Ortale, Pagani y Pagnamento (2007) se sugiere una relación entre la percepción que los actores tienen de su capacidad de incidir en las decisiones sociales, políticas y económicas y sus respectivos niveles de participación, siendo sistemáticamente menor entre las personas de sectores pobres (y especialmente entre los jóvenes) quienes no creen, en gran medida, que su participación activa pueda cambiar sus condiciones de existencia. Asimismo, Font (2004) señala que los recursos¹¹ que favorecen la participación son resultado de una desigual distribución social. Por ello, la participación varía entre sectores sociales y está desigualmente distribuida. Aquellos actores que más recursos movilizan tienen mayor capacidad de influencia, de presencia social y política.

Otro tema de interés al momento de analizar condiciones que posibilitan u obstaculizan la participación es el de las distintas metodologías y a los sectores sociales que convoca. En este sentido, Blanco Fillola (2002) también clasifica los mecanismos de participación en territoriales o temáticos, observando que se establecen diferencias significativas entre los participantes que asisten a ellos. Los incentivos para la participación entre los sectores populares se identifican en instancias barriales, pues se discute sobre temas más relacionados con su proximidad. Contrariamente, las instancias temáticas

¹¹ Al referirnos a los recursos tomamos la concepción de Repetto (2009) que propone una perspectiva más amplia que la de los recursos económicos, reconociendo la existencia de otros tales como: los políticos (apoyo de la ciudadanía, de los grupos de interés, de las autoridades políticas); autoridad formal; liderazgo y autoridad informal; movilización y acción colectiva; habilidad para negociar, argumentar y comunicar; técnico-administrativos (mandato legal, organización, información y habilidad para procesarla, *expertise* burocrática y capacidad para descifrar contextos de incertidumbre) e ideológicos (ideas y valores con legitimidad social y prestigio).

tratan cuestiones más abstractas y complejas, mucho menos mediatas y concretas, constituyéndose en un ámbito de discusión en el que pareciera que las clases medias se encuentran más motivadas y preparadas para participar.

Respecto de las organizaciones estatales, Catenazzi y Chiara (2009) establecen que debe tenerse en cuenta que la apertura de la participación implica necesariamente la disposición de las agencias gubernamentales a cambiar sus propios modos de funcionamiento. Entre las variables que consideran, incluyen la de las capacidades estatales que se ponen en juego en los procesos participativos como un elemento central para el análisis de los procesos de gestión que implica su puesta en marcha, y que también se relacionan, como mencionan Pírez (2000) y Eberhardt (2013), con la voluntad política para llevarlas a cabo.

Finalmente, respecto de los actores, nos interesa abordar sus prácticas de participación. Para ello, retomamos nuevamente el trabajo de Weyrauch (2008) que utiliza distintas categorías. Por una parte se refiere a la díada “holístico/particular”, respecto a si los participantes inician acciones destinadas a lograr un bien público general que beneficia a la comunidad en su conjunto o relacionadas a resolver necesidades o intereses particulares que se restringen a cierto grupo. Por otra parte, menciona prácticas “propositivas/denunciativas”, en el primer caso, para un tipo de participación orientado a la presentación de proyectos y propuestas concretas que los actores elaboran para hacerlas viables y, en el segundo, para aquellos que participan desde la expresión de demandas y, muchas veces, en contraposición con las posiciones de gobierno.

Por su parte Landau (2008) distingue reclamo de demanda. El reclamo es un pedido que se le hace al Estado sin contar con un conocimiento sobre su funcionamiento, mientras que la demanda implica tal conocimiento y se asocia a establecer un compromiso de control. Esta última requiere una participación estable, en cambio, el reclamo tiende a ser eventual y no tener continuidad.

Reflexiones

A lo largo del artículo hemos recorrido las distintas concepciones de la participación y sus particularidades en las etapas del ciclo de la política pública. Identificamos que los formatos son variados en cada etapa y que los alcances de la participación están influidos por los argumentos que impulsan las distintas experiencias y objetivos propuestos, las modalidades a partir de los que se desarrollan, la historia de los contextos sociales en los que se en-

marcan y por los antecedentes y trayectorias propias de los distintos actores. Por ello se abordaron estas distintas dimensiones, que consideramos como “piezas” de un rompecabezas a partir de los cuáles creemos que puede analizarse cada proceso de participación en particular.

Es decir, discutimos las concepciones binarias de la participación ciudadana que la idealizan y señalan solo las consecuencias positivas en los procesos sociales y políticos (mayor democratización, mejora de las políticas públicas, transparencia, fortalecimiento de las organizaciones sociales, entre otros), así como aquellas que solo la visualizan críticamente (desresponsabilización del Estado, cooptación de liderazgos sociales, consensos artificiales). De esta manera, el presente trabajo intentó aportar a la construcción de un enfoque superador de las posturas antitéticas que dicotomizan los resultados, a partir del reconocimiento de la complejidad de los aspectos que influyen en los procesos participativos y las tensiones que la atraviesan. Ello requirió desplazar las concepciones univocas, admitiendo matices, a partir de las prácticas concretas de participación y de los propios actores que sustentan las experiencias. En este marco es importante admitir que aquellos con más recursos tienen mayor capacidad para influir en el proceso de construcción de la agenda de gobierno y para enunciar las necesidades cotidianas. Por ello es esencial que desde los dispositivos impulsados por los gobiernos se contemplen mecanismos de participación amplios que convoquen a una heterogeneidad de sectores sociales, y que estas políticas sean acompañadas por acciones de fortalecimiento y capacitación dirigidas a las organizaciones sociales convocadas y a la propia organización estatal, para impulsar procesos inclusivos y sostenidos en el tiempo.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (1993a). Estudio introductorio. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de la política* (vol. 1, pp. 15-84). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (1993b). Estudio introductorio. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las Políticas Públicas*, (vol. 4, pp. 15-92). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Amaya, P. (2013). Balances y vaivenes en la mejora de las políticas públicas: la evaluación en perspectiva. En A. Bonifacio (Comp.), *Reformas administrativas y políticas públicas* (pp.151-178). Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública.

- Barzelay, M. y Cortázar Velarde, J. C. (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington D.C: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Belmartino, S. (2008). Contribución al debate metodológico en salud. *Salud colectiva*, (4)2, 125-131.
- Blanco Fillola, I. (2002). *Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas*. Trabajo presentado en VII Congreso Internacional del CLAD: Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa: CLAD. Recuperado de [http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1128-fichero/8.-Presupuesto_Participativo_y_Democracia_Local_\(Ismael_Blanco\).pdf](http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1128-fichero/8.-Presupuesto_Participativo_y_Democracia_Local_(Ismael_Blanco).pdf)
- Bloj, C. (2013). Os OP na Argentina: Balanço de um processo em expansão. En N. Dias (Org.), *Esperança Democrática: 25 Anos de Orçamentos Participativos no Mundo* (pp. 133-150). Portugal: Associação In Loco.
- Bolos, S. (2003). *Participación y espacio público*. México: Universidad de la Ciudad de México.
- Bronfman, M., y Gleizer, M. (1994). Participación comunitaria: ¿necesidad, excusa o estrategia, o de qué hablamos cuando hablamos de participación comunitaria?. *Cadernos de Saúde Pública*, 10(10), 111-122.
- Bulcourn, P., y Cardozo, N. (2009). *Políticas públicas comparadas*. Trabajo presentado en V Congreso de administración pública. AAEP, San Juan. Recuperado de <http://aaep.org.ar/?ponencias=ponencias-quinto-congreso-argentino-de-administracion-publica>.
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (2010). *Open Government*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Camou, A. (2006). El saber detrás del trono. En G. Garcé y A. Uña (Eds.), *Thinks Tanks y políticas públicas en la Argentina* (pp. 139-76). Buenos Aires: Prometeo-CIPPEC-IDRC-Konrad Adenauer Stiftung.
- Cardarelli, G., y Rosenfeld, M. (1998). *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- Carmona, R. (2012). Políticas públicas y participación ciudadana en la esfera local. Análisis y reflexiones a la luz de la experiencia Argentina reciente. *Revista Chilena de Administración Pública*, 19, 169-185.
- Catenazzi, A., y Chiara, M. (2009). La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización. En Chiara, M. y Di virgilio, M (Orgs.),

- Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 201-214). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- CEPAL. (1985). *Participación comunitaria, Estado y Desarrollo hacia la incorporación de la dimensión participativa en la formulación y ejecución de programas de desarrollo*. Santiago de Chile: División de Desarrollo social, LC/L. 363.
- Chiara, M., y Di virgilio, M. (2009). Conceptualizando la gestión social. En M. Chiara, Magdalena y M. Di Virgilio (Orgs.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 53-86). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Cortazzo, I., Cuenca, A., y Nathanson, G. (1996). Participación comunitaria ¿Real o ilusoria?. *Revista Escenarios*, 1, 64-71.
- Cunill Grau, N. (1991). *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas, Venezuela: CLAD.
- Cunill Grau, N. (2008). La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada. En R. Mariani (Coord.), *Democracia / Estado / Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina* (pp. 113-138). Lima: PNUD.
- Dávalos Domínguez, R. (2005). La participación y la comunidad. En C. Hernández, (Comp.). *Trabajo comunitario* (pp. 51-58). La Habana: Editorial Caminos.
- De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la sociedad civil: tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Díaz, C. (1998). El ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción. En J. Venesia (Coord.). *Políticas Públicas y desarrollo local* (pp. 67-107). Rosario: FLACSO-Fundación Instituto de Desarrollo Regional.
- Eberhardt, M. L. (2013). *Siga participando... dedicado a los ciudadanos de las democracias reales. Los mecanismos de participación societal en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.
- Eguía, A., Ortale, S., Paganí, M., y Pagnamento, L. (2007). Sobre el concepto de participación. En A. Eguía y S. Ortale (Comps), *Programas sociales y participación en la provincia de Buenos Aires* (pp. 19 -39). La Plata: Editorial de la UNLP.
- Elder, C. y Cobb, R. (1993). Formación de la agenda. En Aguilar Villanueva, L. (Ed.), *Problemas Públicos y agenda de gobierno* (vol. 3, pp. 77-104). México: Miguel Ángel Porrúa.

- Elmore, R. (1993). Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En L. Villanueva (Ed.), *La implementación de las Políticas Públicas* (vol. 4, pp. 185-249). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En A. Ziccardi (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* (pp. 23-42). México: IIS-UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- 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.
- Ford, A., y Carné, M. (2009). Desafíos de la participación en la implementación de políticas públicas. En A. Belmonte (Ed.), *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil* (vol II, pp. 49-80). Buenos Aires: CIPPEC y Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Hall, P. (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Polit.
- Iorio, M. (2009). *Presupuesto participativo: cambio cultural o nueva forma de demandar. La experiencia San Martín*. Trabajo presentado en X Seminario de Red Muni: Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios. UNLaM, Buenos Aires.
- Irrarrazaval, I. (2005). *Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América Latina*. Trabajo presentado en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.
- Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M., y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: UNAJ.
- Landau, M. (2008). *Política y Participación Ciudadana*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Lapalma, A. (2001). El escenario de intervención comunitaria. *Revista de Psicología de Universidad de Chile*, (10)2, 61-70.
- Moras Puig, P. (2005). Participación, subjetividad e investigación cualitativa. En C. Hernández (Comp.), *Trabajo comunitario* (pp. 117-128). La Habana: Editorial Caminos.
- Navarro, C. (2008). Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 40, 81-102.

- Nirenberg, O. (2009). Evaluación y participación: orientaciones conceptuales para una mejora de la gestión. En M. Chiara, M. Di Virgilio e I. Arriagada (Orgs.), *Gestión de la política social: conceptos y herramientas* (pp. 267-294). Buenos Aires: Prometeo.
- Nirenberg, O., Brawerman, J., y Ruiz, V. (2000). *Evaluar para la transformación: innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- Noboa, A., Bisio, N., Suárez, M., y Robaina, N. (2013). *Participación Ciudadana: La gestión pública de los Presupuestos Participativos vista desde sus protagonistas*. Uruguay: Departamento de Ciencias Sociales, Regional Norte-UdelaR.
- Offe, C. (1988). *Partidos políticos y movimientos sociales*. Madrid: Editorial Sistema.
- Ortiz de Zárate, A. (2010). ¿Por qué esta obsesión con la participación ciudadana?. En C. Calderón y S. Lorenzo (Coords.), *Open Government* (pp. 27-49). Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Oszlak, O. (1997). Estado y Sociedad: Nuevas reglas de juego?. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 9, 7-59.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, 11, 11-56. Recuperado de <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Buroc%20est%20pol%20y%20pols%20pub.pdf>
- Oszlak, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. En A. Belmonte (Ed.). *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Volumen II. Buenos Aires: CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Oszlak, O. (2012). Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos. En *VIII Conferencia Anual INPAE 2012: Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa*. San Juan de Puerto Rico: Escuela Graduada de Administración Pública Roberto Sánchez Vilella y Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE). Recuperado de <http://www.oscaroszlak.org.ar/articulos-esp.php>
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación* (Documento G.E. CLACSO/Nº4). Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Miño y Dávila editores.
- Pereira, J. (2009). La participación ciudadana en las políticas de salud. En M. Chiara y M. Di Virgilio (Orgs.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 245-266). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Pérez Brito, C. (2004). Participación para el desarrollo: un acercamiento desde tres perspectivas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 30, 191-206.
- Peters, G. (2004). Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles. En M. C. Pardo (Comp.). *De la administración pública a la gobernanza* (pp. 69-100). México: El Colegio de México.
- Pinillos, C. (2013). Reflexiones sobre los procesos participativos en escenarios locales latinoamericanos. En S. Robin y A. Ford, (Comps.), *Representación y participación democrática en los espacios locales* (pp. 53-72). Rosario: Ediciones del Revés.
- Pírez, P. (1995). *Actores sociales y gestión de la ciudad*. Trabajo presentado en XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, México.
- Pírez, P. (2000). La participación de la sociedad civil en el gobierno de la ciudad: una mirada político institucional. *Revista de Ciencias Sociales*, 11, 45-68.
- Repetto, F. (2009). El marco institucional de las políticas sociales. En M. Chiara y M. Di Virgilio (Orgs.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 141-168). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Robirosa, A. (2008). Articulación, negociación, concertación. *Mundo Urbano*, 31.
- Robirosa, M., Cardarelli, G. y Lapalma, A. (1990). *Turbulencia y planificación social. Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado*. Buenos Aires: UNICEF-Siglo XXI.
- Rosa, M. y Encina, J. (2004). Democracias participativas desde la praxis local. En J. Encina (Coord.), *Democracias participativas e intervención social comunitaria desde Andalucía* (pp. 13-46). Andalucía: Atrapasueños Edit. y Univ. Pablo de Olavide.
- Ruiz, V. (2004). *Organizaciones comunitarias y gestión asociada. Una estrategia para el desarrollo de ciudadanía emancipada*. Buenos Aires: Paidós.
- Sánchez Santa-Bárbara, E. y García Martínez, J. (2001). Análisis de las motivaciones para la participación en la comunidad. *Papers. Revista de Sociología*, 63/64, 171-189.

- Schuster, F. (2005). Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva. En F. Schuster, F. Naishtat, G. Nardacchione y S. Pereyra (Comps.), *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea* (pp. 43-83). Buenos Aires: Prometeo.
- Sirvent, M.T. (1999). *Cultura Popular y participación social. Una investigación en el barrio de Mataderos*. Buenos Aires: UBA-Miño y Dávila Editores.
- Socarras, E. (2005). Participación, cultura y comunidad. En C. Hernández (Comps.), *Trabajo comunitario. Selección de lecturas* (pp. 69-80). La Habana: Editorial Caminos.
- Soprano Manzo, G. (2007). Del Estado en singular al Estado en plural: Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina. *Revista Cuestiones de Sociología*, 49, 19-48.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (Comps.), *La nueva Administración Pública* (pp. 281-311). Madrid: Alianza.
- Ugalde, A. (1987). Las dimensiones ideológicas de la participación comunitaria en los programas de salud en Latinoamérica. *Cuadernos Médicos Sociales*, 41, 27-43.
- Urfalino, P. (2013). *Cerrar la deliberación. Teoría de la decisión colectiva*. Buenos Aires: Prometeo.
- Vázquez, N., Aguilar, M., Sánchez, L., Mykietiw, G., y Torres Salazar, M. (2012). La construcción de información para la gestión en políticas sociales. El caso de la Ficha de datos sobre las familias. *Revista Debate Pública*, 2(4), 175-184.
- Vilas, C. (2013). *El poder y la política. El contrapunto entre razones y pasiones*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Villar, R. (2003). Introducción. En I. González Bombal y R. Villar (Comps.), *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas* (pp. 13-29). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Weyrauch, V. (2008). *Oportunidades y desafíos en la Interacción estado y sociedad civil a nivel provincial y municipal. Hacia nuevos vínculos entre Estado y Sociedad civil* (Documento de Trabajo N° 21). Ciudad de Buenos Aires: CIPPEC.