

Trabajo preparado para su presentación en el XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 10 al 13 de septiembre de 2018.

“Encrucijadas de la participación: continuidades y tensiones en el contexto actual”

Autora: Dra. Laura Pagani (UNLP-FLACSO. CIC).

Contacto: mlpagani76@gmail.com

Resumen:

La participación ciudadana en las políticas estatales se ha convertido en los últimos tiempos en una temática presente en todos los niveles de gobierno y aparece asociada a distintos procesos socio-políticos en diferentes etapas históricas. De esta forma se presentan en este trabajo distintos argumentos en la promoción de las políticas de participación asociada por ejemplo, a la mejora de la gestión, a la profundización de la democracia, al fortalecimiento de actores comunitarios, entre otros. Sin embargo, si bien la participación ciudadana tiene enormes potencialidades para generar cambios, “por su propia existencia” no implica ni la panacea, ni la solución para dar respuestas a todas las demandas de los ciudadanos. Proponemos en esta ponencia una reflexión en torno a las características que asumen estos procesos, identificando continuidades y tensiones en el contexto actual.

Por último, se bordan en la ponencia los requisitos y desafíos a tener en cuenta tanto desde la dimensión de la gestión estatal como desde la sociedad.

Área temática: 17

Mesa: "Estado y Administración Públicas: problemas y desafíos actuales"

“Encrucijadas de la participación: continuidades y tensiones en el contexto actual”

Autora: Dra. Laura Pagani

Definiciones y alcances de la participación ciudadana

La participación ciudadana es un concepto polisémico y existen diversas definiciones. En esta ponencia utilizaremos la de Cunill Grau (1991) que denomina como participación ciudadana a un tipo de práctica social y política que supone una interacción expresa entre el Estado y actores de la sociedad civil, a partir de los cuales estos últimos “penetran en el Estado”. Otra autora que define la participación ciudadana es Bolos (2003), para quien la relación entre Estado-sociedad se inicia como una respuesta desde lo social a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales, en espacios institucionales que éstos designan o crean, para involucrar a actores de la población en alguna actividad específica.

Un eje de discusión es si la participación es “un medio para” o es un “fin en sí misma”. En el primer sentido, se la concibe como método que garantiza a la población la influencia en la adopción y ejecución de las decisiones de la política institucional y de procesos sociopolíticos más amplios. Como veremos en el siguiente apartado, en los años '80, se identificaba a la participación como medio para el desarrollo de la democracia, en los '90, como medio para lograr la eficiencia y transparencia del Estado. Luego acompañó el proceso de fortalecimiento estatal y como expresa Rofman y Foglia (2015: 41) se evidenció una institucionalización de la participación, “donde la misma fue asumiendo otros carriles, enmarcada en políticas con enfoque de derechos”.

Entonces, la participación como un fin en sí misma se reafirma como un derecho humano que se justifica por sí solo. En este caso la participación implica el ejercicio de la ciudadanía. Para Sirvent (1999) la participación es un derecho, cuyo ejercicio incide en el crecimiento individual y social, en el desarrollo de las personas y, a la vez, en su capacidad de “hacer cultura” transformando las formas de convivencia y de relación social. De esta forma, la participación supone la satisfacción de necesidades, el fortalecimiento de la ciudadanía, fortalece la pertenencia, la construcción de una identidad social y la aspiración a ocupar un lugar protagónico en el desarrollo de las sociedades.

Actualmente, y especialmente se profundiza desde la nueva gestión asumida desde 2015, la participación se asocia al uso de las NTIC, abriendo una nueva etapa en las características que asumen estos procesos y en las posibilidades y limitaciones que implican.

Como se intenta demostrar es un término que admite variantes y que se superpone con otros (participación comunitaria, popular, social) sus orientaciones y significados han cambiado en diferentes etapas históricas, por lo que algunos autores prefieren hablar de una “idea de participación”, que ofrece como ventaja de sugerir que el concepto está en elaboración y es abierto a cambios y nuevas formulaciones. La “idea de participación”, según Sánchez (2000), implica que se refiere a un proceso constituido en varios momentos, durante los cuales los sujetos involucrados se forman, y forman a otros, en los conocimientos y destrezas que se elaboran a partir de la experiencia participativa.

Los recorridos de la participación

En el apartado anterior expusimos que la participación es un término que contiene ambigüedades. En esta sección señalamos además, que fue adquiriendo distintas significaciones y fundamentos en diferentes contextos. Para este análisis se recorrerán los caminos por los que la participación ha transitado desde la mitad del siglo anterior. En palabras de Alayón (1998: 15) “el ejercicio de la participación contiene siempre un alto componente político. Su presencia se ilumina y se desvanece cíclicamente, de acuerdo a los distintos momentos políticos. Por épocas, se reivindica casi míticamente para la eventual resolución de todo tipo de problemas. En otros períodos, se la niega y se la reprime, atribuyéndole un emparentamiento maligno con el cuestionamiento y la desestabilización social”. En la actualidad, creemos que la participación ha mutado en su esencia, a partir de interacciones virtuales a través de las tecnologías disponibles instaurando nuevas reglas de juego sobre la manera en que los gobiernos se relacionan con los ciudadanos.

El tradicional trabajo anteriormente citado de Cunill Grau (1991) asocia la participación a dos procesos políticos: a) la crisis de representatividad que se hace evidente, según la autora, a partir de la irrupción de los movimientos sociales que reivindicaron nuevas formas de hacer política y de expresar sus intereses y b) la crisis de la eficacia del Estado, por su devaluación como promotor del desarrollo social y económico. Agregamos la relación entre participación y pobreza, que no es un fenómeno nuevo, sino que se remonta a la década del '60 como estrategia para el “desarrollo de las comunidades”.

Por su parte Carmona (2012) presenta a la participación bajo tres supuestos, los dos primeros coinciden con los señalados por la autora a inicios de los '90 y agrega un tercero: “es posible distinguir un conjunto de supuestos sobre la participación ciudadana que pueden ser ubicados en tres líneas principales: la que enfatiza a la democracia participativa, la que se dirige al mejoramiento de la gestión estatal, y la que postula la recuperación del carácter público del Estado” (Carmona, 2012: 2). Sin embargo, en el conjunto de la bibliografía este último eje fue menos abordado y reemplazado en los últimos años por las bondades de la participación asociadas a la implementación de las NTIC y a nuevos dispositivos que se caracterizan por la inmediatez y la fugacidad en la interacción con el “vecino”.

Si bien en esta ponencia no se pretende un desarrollo exhaustivo de cada período, consideramos importante dar cuenta de sus principales características a fin de abordar las relaciones de estos procesos que influyeron en la expansión de las políticas de participación. Éstos no aparecen aislados sino que se van retroalimentando y están interrelacionados, pero son presentados de forma esquemática y por separado para una mayor comprensión de los vínculos con la participación. Otra aclaración es que la presentación de las ideas predominantes respecto de la participación no es lineal en el tiempo, aunque en esta exposición aparecen con un ordenamiento en “épocas”, intentando demostrar que algunos fundamentos que surgen en una década determinada, recobran fuerza años después e intervienen sobre las prácticas y significados de la participación. Por ejemplo, en la actualidad se retoma como central la cuestión de la participación ligada a la transparencia y al control del Estado, surgidas en el marco de la Reforma del Estado y del paradigma de la nueva gestión pública.

- La participación y la pobreza

Entre las primeras experiencias de participación en las políticas públicas se reconocen las asociadas al “Desarrollo de las Comunidades” en las décadas del '50 y '60, en el ámbito rural y en el sector salud (Ugalde, 1987; Cortazzo, Cuenca y Nathanson, 1996; Cardarelli y Rosenfeld, 1998). Esta concepción implicaba implementar en los países latinoamericanos una serie de “recetas” para alcanzar el desarrollo siguiendo los pasos de las naciones industrializadas y atrayendo industrias para poder “salir” del atraso.

Cortazzo (1996) realiza una historización del concepto de participación y afirma 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 la necesidad de los “grupos marginales”, “los pobres”, los “carenciados” o “los 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 que mediante la cooperación solidaria se produciría un cambio global como agentes de su propio desarrollo.

En el contexto actual, se observa una cultura ciudadana funcional con el modelo neoliberal que Ortiz Gómez (2014) denomina cultura de autogestión para el desarrollo. Se promueve una relación entre pobreza y participación basada en las prácticas de “autogestión”, que privilegian la idea de que los grupos en desventaja, solos o con el apoyo de organizaciones sociales o privadas (en algunos casos en el marco de la responsabilidad social empresarial), se hagan cargo de su situación. Lo que implica una desresponsabilización en el accionar del Estado.

- Participación y crisis de representación política

En esta sección se analiza la relación de la expansión de diversas formas de participación ciudadana con las dificultades de los mecanismos de democracia representativa para expresar los intereses y diferentes derechos de gran parte de la ciudadanía. Asimismo, algunos autores como Carmona (2012) se refieren a los problemas de gobernabilidad derivados de la crisis de representatividad política y de la deslegitimación del Estado como ámbito exclusivo de representación de los intereses generales. Por su parte Navarro (2008) concluye que el incremento de iniciativas de participación de la ciudadanía es consecuencia de un déficit democrático que se ocasionó porque las decisiones públicas no consideraban adecuadamente las necesidades y demandas de la ciudadanía. Asimismo, se analiza que la desafección política y la desconfianza que los ciudadanos demuestran respecto de las instituciones y las autoridades públicas repercuten a otros canales de participación por fuera de los partidos políticos. De este modo, ante la pérdida de credibilidad de la clase política y el énfasis puesto en la falta del logro de resultados en las acciones estatales se plantearon articulaciones con organizaciones de la sociedad civil que posibilitaron nuevos canales de participación.

En la gestión del PRO se evidencia la presencia de un discurso tecnocrático-gerencial, “anti-político” o en palabras de Martínez (2016: 6) “un dispositivo de enunciación pospolítico, en el cual tanto la identidad del enunciador como la de los colectivos interpelados se configuraron como el exterior incontaminado a todos los partidos políticos que han gobernado “en los últimos 30 años” (...) En este discurso, las referencias tanto a las identidades partidarias como a las definiciones ideológicas constituyen un obstáculo para una acción política entendida como un hacer, como la traducción de una vocación de servicio eficiente capaz de resolver los problemas del vecino sin los escollos de instituciones o intermediaciones, sin intereses corporativos ni pretensiones de poder”. Es así que se alude a una participación directa, en nombre de la transparencia.

- Participación y reforma del Estado

La participación ciudadana se vincula también con la crisis del Estado y se la asocia con la búsqueda de mayor eficiencia de la acción gubernamental. Este proceso se inició en los años '70 con la crítica neoliberal al Estado de Bienestar y al intervencionismo estatal. Años después se implementaría la reforma del Estado que se orientó a la disminución del déficit público y las estrategias gubernamentales convergieron hacia políticas centradas en el achicamiento del rol del Estado con el argumento de superar la visión Estadocéntrica e incorporar la inclusión de los ciudadanos en la producción y administración de servicios.

Como define Oszlak (1999: 7,8) “la reforma del Estado significó, también, una reforma de la sociedad. Más precisamente, un cambio en las relaciones de fuerza entre una y otra esfera, así como un notorio corrimiento de sus fronteras. La privatización, la descentralización, la desregulación y la tercerización de servicios redujeron el aparato estatal, pero expandieron simultáneamente la responsabilidad del mercado y la sociedad civil en la satisfacción de necesidades sociales, modificando profundamente el esquema de división social del trabajo”.

Las reformas del Estado, y los principios que propugnaron, se apoyaron en un conjunto de ideas provenientes de la Nueva Gestión Pública, también referenciada como “New Public Management” y tuvo como uno de sus orígenes la concepción de Gaebler y Osborne (1994) sobre la “reinención del gobierno”, que propiciaba un gobierno empresarial, con un rol catalítico, cuya función era “llevar el timón del barco en lugar de los remos”, actuar como un facilitador y promotor de emprendimientos con empresas privadas u ONGs e implementar incentivos del mercado, tomando en cuenta las actitudes y los comportamientos del “cliente-ciudadano”.

En este marco, se impulsaron tres tipos de prácticas participativas:

1) se generan mecanismos de accountability horizontal (al interior del aparato estatal) y vertical (desde la propia sociedad civil). Es decir la participación de la sociedad ligada al control del Estado, para lo cual se crean organizaciones sociales “cuyo objetivo es ejercer algún tipo de control tanto sobre las instituciones de gobierno como sobre las personas que ejercen cargos públicos; en un

sentido podría decirse que se pretende construir una fiscalización permanente sobre el Estado” (De Piero, 2006: 90).

2) relacionadas a programas compensatorios y de componente asistencial, ligados a la resolución de los problemas sociales y a su operatoria y ejecución. En esta línea, Cardarelli y Rosenfeld (1998) sostienen que se convoca a los sectores populares a participar en programas sociales acotados a un ámbito territorial micro y a un conjunto de problemáticas y necesidades puntuales. De este modo, los sectores excluidos del producto social aparecen con la responsabilidad de hacerse cargo de su situación de desventaja frente a una oferta pública que se atrofiaba y era la propia sociedad la que generaba respuestas adaptativas ante la profunda crisis socio-económica y los profundos procesos de desintegración social.

3) la participación como sobrevaloración de la satisfacción del “consumidor”. Durante la reforma se resaltó la categoría de usuario, consumidor o cliente, directamente ligada a la capacidad de consumo definida en el mercado (Thwaites Rey, 2005). En este sentido la crítica apuntó a que se incentivaron “mecanismos de resarcimiento” en caso de declinación en los niveles de servicio ofrecidos y se implementaron sistemas de queja y de mecanismos de participación limitados a la consulta (López, 2005). Esta arista de la participación hoy vuelve al primer plano a partir del lugar que recobra el mercado.

- La reconstrucción de la esfera pública

Otro proceso más reciente iniciado a partir del 2003, fue el de la ampliación de la intervención estatal, donde se criticó fuertemente a la reforma neoliberal, a los procesos privatizadores y al avance de los intereses privados sobre los mecanismos de acción pública. Se abrió entonces una mirada de la participación centrada en los derechos para participar activamente en todas las etapas de la política pública, la definición de prioridades, asignación de recursos, toma de decisiones y evaluación. Desde esta perspectiva, “la promoción de prácticas de participación es vista como un instrumento para democratizar el Estado, ampliar las bases de la ciudadanía y permitir el acceso a servicios públicos de calidad sobre bases de equidad” (Pereira, 2009: 257).

Siguiendo a Rofman y Foglia (2015) en esta etapa, y en marco general de reuniversalización de las políticas y de centralización de esas intervenciones, el modelo de articulación con actores asumió mayor protagonismo. Las autoras destacan dos grandes campos de acción estatal: las políticas de protección y promoción de los derechos de grupos sociales en situación de vulnerabilidad, particularmente de los niños, niñas y adolescentes y los programas socioproductivos de promoción de la economía social. Entre las experiencias que se mencionan se incluyen: los Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios, los Centros de Integración Comunitaria (CICs). También podemos mencionar el proceso de foros participativos de consulta pública realizados en el marco del debate sobre la ley de servicios audiovisuales en el año 2009 (Guzman, 2011; Komissarov, 2016) y las evaluaciones de políticas públicas en convenio con Universidades donde se releva la voz de los destinatarios (Asignación Universal por Hijo, Inadi, Ellas Hacen, Conectar Igualdad, entre otros).

- Participación en el Gobierno Abierto

Más recientemente, la participación retoma fuerza como uno de los ejes centrales del paradigma del Gobierno Abierto. En líneas generales la mayoría de las definiciones coinciden en que se sustenta en tres pilares básicos: la transparencia, la participación y la colaboración. Por ejemplo, Ramírez Alujas y Dassen (2012) define a cada uno de estos componentes de la siguiente manera:

- Un gobierno transparente proporciona información sobre lo que está haciendo. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía y un permanente control social.
- Un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a colaborar activamente en la formulación de políticas públicas y facilita el camino para que las administraciones

públicas se beneficien del conocimiento, de las ideas y de la experiencia de los ciudadanos. Incentiva la creación de nuevos espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo la implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

- Un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas nacionales. Ello supone la cooperación y acciones coordinadas no sólo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones y demás agentes. Asimismo, potencia el trabajo combinado dentro de las propias administraciones, y entre ellas y sus funcionarios, de manera transversal.

Por otra parte, se impulsa el argumento de que la tecnología disponible permite una fluida comunicación e interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía. En este marco, las NTIC “posibilitan el ejercicio de la ciudadanía y el empoderamiento de los ciudadanos, multiplicado el alcance de su participación y permitiéndoles actuar y manifestarse con mayor facilidad y libertad” (Tena-Espinoza-de-los-Monteros y Merlo-Vega, 2017: 115). Estos autores hablan de las tecnologías cívicas como aquellas “que son las que logran empoderar y vincular al ciudadano a partir de promover procesos de cambio (innovación cívica), basados en una solución tecnológica (ecosistema tecnológico), y que son capaces de incentivar la colaboración social, facilitar la participación ciudadana y generar soluciones abiertas y escalables” (p. 116).

Esta mirada optimista sobre las ventajas de los principios del GA, son analizadas por Oszlak (2013) desde una mirada más crítica. Por una parte, señala que para ser abierto, el gobierno debe dejar de lado los “secretos” e iniciar canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, para aprovechar su potencial contribución en el proceso decisorio sobre opciones de políticas, en la coproducción de bienes y servicios públicos y en el monitoreo, control y evaluación de su gestión. Para el autor ello implica “abrir caja negra del Estado” y en este sentido se pregunta si existe verdadera voluntad para que ello ocurra. Sostiene que si aceptamos que la disponibilidad y el uso (u ocultamiento) de la información constituye un recurso de poder, los gobiernos que lo controlan mostrarán una natural tendencia a difundir información que destaque sus logros y ocultarían toda información que desacredite su gestión.

Por otra parte, el GA supone que la ciudadanía debe aprovechar la apertura de esos nuevos canales participativos, involucrándose activamente en el desempeño de esos diferentes roles (como decisor político, productor y contralor). Entonces el interrogante se orienta a si la ciudadanía participa en igualdad de condiciones y se introduce el tema de la brecha digital¹. En esta línea se plantea algunas advertencias sobre su uso, donde se enfatiza que la incorporación de la tecnología no es suficiente para alcanzar los resultados. De este modo, Álvarez (2011: 19) advierte: “si bien todos entendemos la tecnología como un medio y no como un fin en sí mismo, discrepamos en cuanto a su efectividad, y persiste la tendencia arraigada de pensar que las tecnologías resuelven automáticamente todos los problemas de la organización. Este optimismo es tan ingenuo como reduccionista”.

Supuestos de la participación: la trama de los fundamentos

La participación ciudadana en las políticas estatales se ha convertido en una temática presente en todos los niveles de gobierno y aparece asociada a distintos procesos socio-políticos que hemos enunciado en el anterior apartado. Se da por sentado que la participación ciudadana es intrínsecamente “buena” y que promueve “buenas causas” (Oszlak, 2009) o, como sostiene Poggiese (2005), se ha convertido en un “metarrelato”, que nadie discute, del que todos se apropian y adhieren. Esta concepción se asocia con una perspectiva que enfatiza los argumentos y efectos positivos de la participación, que adquirió en los últimos años mayor relevancia. Sin embargo, no es la única postura.

Por un lado, ubicamos los argumentos que remarcan aspectos y efectos positivos de la participación y recorre variadas perspectivas. Desde un punto de vista técnico se señala la eficiencia en cuanto a

¹ Esta nominación se utiliza para expresar la diferencia socioeconómica entre aquellos individuos y comunidades que tienen acceso a Internet, y aquellos que no.

la sostenibilidad de las políticas. Esta visión está ligada a los organismos internacionales (Rabotnikof, 2001).

Asimismo, desde el análisis de las consecuencias políticas y sociales se la asocia a distintos supuestos: al mejor funcionamiento de la democracia, de las políticas públicas y de la gestión estatal, a la recuperación del carácter público del Estado, al fortalecimiento y autonomía de la comunidad y a la transparencia de la gestión pública.

Como explicamos anteriormente, en los últimos años se ha abierto una nueva etapa en los procesos participativos con la incorporación las NTIC, ofreciendo un conjunto de fundamentos que impulsarían su uso. Podemos sintetizar que la incorporación de las NTIC generaría efectos tanto hacia el interior de la gestión estatal como en su relación con la sociedad. En esta ponencia nos centramos en el último aspecto:

- permiten una mayor rendición de cuentas; fomentan la transparencia e incentivan la participación ciudadana en el debate público y el control ciudadano de la gestión (Álvarez, 2011; Mariño, Godoy, Vanderland y Verón, 2011),
- posibilitan mayor acceso a la información pública (Álvarez, 2011; Mariño, Godoy, Vanderland y Verón, 2011),
- posibilitan una democracia de mayor calidad a partir de una ciudadanía más activa y una administración pública más controlada (Rosa, 2011).

Si bien la bibliografía reconoce estas “potencialidades” enunciadas previamente, se advierten críticas respecto a las distintas consecuencias positivas que generarían los procesos de participación, en el sentido de que el Estado podría trasladar sus responsabilidades a la sociedad (Pérez-Brito, 2004) y contribuir a la construcción artificial de consensos (Pírez, 2000). Estos casos pueden interpretarse como una participación de tipo “simbólica” que se contrapone con una “participación real” (Sirvent, 1999). La participación “simbólica” refiere a acciones que ejercen poca o ninguna influencia sobre la política y gestión institucional y generan una ilusión de poder inexistente, simulando un “como sí” se participara. Bajo estas formas enmascaradas de participación, se identifican relaciones de subordinación, que impiden cambios en las relaciones de poder.

En algunas de estas definiciones se entrecruzan los significados que asume la participación con sus niveles, por ejemplo, es “real” o “ampliada” si se participa en la toma de decisiones².

Pero por otra parte, también se enfatiza sobre las limitaciones de la participación si se analiza sobre qué cuestiones se participa y sus implicancias. En consecuencia, las posturas más críticas cuestionan los procesos participativos que se promueven en la etapa de ejecución de políticas o programas³, particularmente en el campo de lo social⁴ y cuando se implementan programas a través de la figura del voluntariado. En este último caso se remarca que los voluntarios surgen para cubrir las necesidades sociales que el Estado no logra satisfacer, desplazando sus obligaciones y responsabilizando a la sociedad sobre la resolución de demandas.

Asimismo, podemos problematizar sobre los alcances de la promoción de las NTIC para una mayor participación. Siguiendo a Ramírez Plascencia (2011) coincidimos en que la brecha digital está

² Los distintos niveles de la participación varían 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. Existe un acuerdo en diversos autores (Robirosa et. al., 1990 y Dávalos Domínguez, 2005) que plantean que los distintos niveles de la participación son: a) la informativa, que implica transferencia de información o conocimiento sobre un determinado tema. La comunidad provee información al Estado y éste a la comunidad; b) la consultiva, que es la expresión de la opinión y voluntad de la ciudadanía acerca de un problema o decisión y c) la decisoria, requiere el ejercicio de poder y responsabilidad en los procesos de toma de decisiones.

³ Además de la participación en la prestación de servicios públicos Cunill Grau (1997) sostiene que ésta puede impulsarse en distintos ámbitos o etapas de la política: en la formación de políticas públicas, en la evaluación y en la acción legislativa, permitiendo su ejercicio directo mediante la iniciativa, consulta, referéndum y revocación de mandato de autoridades electas.

⁴ Por ejemplo, Trinchero (1996: 41) señala que la participación se promueve como “una forma de abaratar los costos del programa, asegurar la eficiencia y sobre todo garantizar el control social y político durante la implementación de los mismos, evitando un excesivo poder de decisión por parte de los vecinos y las organizaciones comunitarias”.

intrínsecamente relacionada con el acceso de oportunidades en el área educativa, económica y social, por lo tanto no es una mera clasificación de individuos con acceso o no a Internet, sino que se vincula con condiciones más estructurales como las referidas a la pobreza, la inequidad y la falta de oportunidades. Así, denota un fenómeno social que está presente siempre en mayor o menor medida en todas las sociedades y que, generalmente, afecta a personas y grupos vulnerables.

Ante el argumento que sobrevalora la inmediatez en la comunicación mediante el uso de NTIC, están quienes remarcan que esta puede ser una ilusión, ya que por ejemplo ante la participación en un foro virtual o el envío de propuestas, no se garantiza la lectura, ni que se tome en cuenta estas intervenciones en la toma de decisiones.

Desafíos en los procesos de participación

Los procesos de participación requieren de algunas condiciones para poder desarrollarse y ampliar sus alcances y resultados.

Desde el lado de la ciudadanía deberían garantizarse una serie escenarios:

- La **incorporación heterogénea de los actores sociales** y que éstos logren cierta capacidad de organización, de presencia social y política, de lo contrario se legitimaría la propia corporativización del aparato estatal y “la monopolización del proceso político por grupos que representan intereses organizados de carácter estrictamente sectorial y que atentan contra un arreglo pluralista en la formación de las políticas públicas” (Cunill Grau, 1995: 9). También es fundamental enfatizar no solo en la oportunidad de la participación de los actores sociales sino en la generación de promotores o líderes para promover los procesos de participación.
- **Condiciones que garanticen la participación de diversos actores sociales:** principalmente la bibliografía se refiere al análisis en las circunstancias que posibilitan la participación en relación a la posición social que ocupan los actores y su capacidad de influencia en los procesos políticos. Diferentes estudios demuestran que los sectores que más participan son aquellos con mayores recursos, los que ocupan una mejor posición en la estructura socio-económica (CEPAL, 1985) o los que poseen más conocimiento profesional (Cunill Grau, 2008). Mientras que los sectores con menos recursos tienen mayores dificultades en la capacidad de representación para presionar por sus propios intereses y condicionar las decisiones de política pública. Además, Font (2004) señala que los recursos⁵ que favorecen la participación aparecen estrechamente relacionados y como resultado de una desigual distribución social. Por ello, la participación varía entre sectores sociales y esta desigual distribución también influye en la intensidad de la participación con grupos de personas muy activas frente a la pasividad de otros sectores.
- **Considerar la representatividad de las organizaciones sociales:** siguiendo a De Piero (2006) y Villar (2003) nos interrogamos acerca de las fuentes de legitimidad de estas organizaciones para actuar en las políticas públicas, sobre su propia rendición de cuentas y el alcance de la eficacia.

⁵ Cuando mencionamos la cuestión de los recursos, tomamos la concepción de Repetto (2009), para quien los actores requieren de dotaciones importantes de poder para adquirir un protagonismo real y concreto en la esfera pública y participar de modo activo en ciertas políticas públicas estratégicas. Si bien para el autor no existe consenso en la literatura acerca de cuáles son esos recursos relevantes que definen a un actor, propone una perspectiva que amplía 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). Esta visión sobre los recursos, además, requieren concebirlas en sus relaciones y expresiones concretas en un espacio caracterizado por la confluencia de actores estatales y no estatales.

- Tener en cuenta los **“costos de la participación”**: Cunill Grau (1991) identifica tres tipos de costos: a) los de información, que también constituyen un requisito para poder participar; b) los de oportunidad, se participa si se tiene expectativas de que existe una probabilidad de generar los resultados esperados y c) los de fracaso, las personas evalúan al momento de involucrarse en el proceso participativo los riesgos que pueden generarse, la frustración derivada de experiencias fallidas anteriores y la desconfianza ante la eventual manipulación que puede desarrollarse por la institución que convoca. En este mismo sentido, Ferrando (1994) afirma: “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 et al 2013: 60).

Desde el gobierno, la apertura de canales con la ciudadanía implica, asimismo, tener en cuenta algunas condiciones:

- **La formalización/institucionalización** de los canales y procedimientos de participación: para otorgar mayores posibilidades de continuidad de la política. La institucionalización se refiere a la jerarquía normativa (en relación a la jurisdicción gubernamental) y se relaciona con el reconocimiento de la legitimidad a la que se puede apelar en caso de incumplimiento (García Ceñal, 2000). Asimismo, también da cuenta del grado de reglamentación de la política: “por la creación de un espacio de interacción regular y regulada entre las autoridades públicas y los participantes, en el que los diferentes actores debaten, exponen sus puntos de vista y toman decisiones” (Landau, 2009:112).
- **Voluntad política**: para generar espacios y promover la participación, pero también para sostenerlos en el tiempo. Los alcances de “la voluntad” se visualizan en la generación de ámbitos específicos de participación, el estímulo a la iniciativa de las organizaciones sociales y a la creación de instituciones apropiadas a la representación de los intereses de la sociedad.
- **Metodologías** que garanticen que el resultado final del proceso refleje las preferencias de los actores intervinientes, tanto de las áreas del Estado y de la Sociedad Civil, y que las propuestas/acuerdos sobre necesidades surgidos de estas instancias participativas (reuniones, asambleas, foros, etc) tengan viabilidad política, técnica y económica. En el caso de que alguna propuesta no pueda concretarse, es recomendable que el equipo que coordina la política comuniquen en qué radican los obstáculos y motivos que impiden su puesta en marcha.
- Es esencial que la participación ciudadana esté acompañada por **políticas de comunicación y una adecuada convocatoria** a la que se sumen distintos sectores. Las primeras instancias deben ser de sensibilización y difusión de la actividad, explicando cuáles son los objetivos y mediante qué actividades se las llevarían a cabo. De lo contrario, tienden a tener mayor participación los grupos que cuentan con mejor acceso a la información y recursos.
- Teniendo en cuenta el reconocimiento de las asimetrías de información, formación y poder en las organizaciones sociales se requieren **acciones de capacitación específica y asesoramiento técnico** para que todos los sectores puedan participar con cierta capacidad de organización y continuidad. En este sentido, Font (2004) destaca la necesidad de ampliar los tejidos asociativos, promoviendo mecanismos que mejoren la capacidad interna de las organizaciones sociales para generar mayor representatividad, pero también se refiere a la posibilidad de incentivar la participación de los ciudadanos no organizados. Para lograr articulación entre áreas y compromiso de los distintos sectores es conveniente que las acciones de capacitación también se orienten al propio equipo de gestión y administración ya que es primordial fortalecer las capacidades estatales para garantizar la sostenibilidad de los espacios de participación.

- Impulsar acciones de específicas encaminadas a facilitar su uso de las NTIC en escuelas, en organizaciones sociales y en espacios públicos. Ello requiere facilitar los recursos necesarios y capacitaciones concretas.
- También es importante avanzar en la **sistematización de datos** y elaboración de indicadores a fin de realizar informes, memorias, a partir de monitoreos y evaluaciones, que permitan conocer la evolución de las experiencias. Contar con este tipo de documentos posibilitaría comunicar los resultados tanto hacia el interior de las áreas de gobierno como hacia la comunidad. La difusión de información respecto de la marcha de las políticas públicas posibilita que algunas experiencias sean replicables, con una adaptación a cada contexto en particular y otorga transparencia y credibilidad sobre las mismas.

Reflexiones finales

Retomando los planteos iniciales, y a la luz de las perspectivas y aristas abordadas, si bien la participación ciudadana tiene enormes potencialidades para generar cambios a nivel de la gestión y en la comunidad, no constituyen “por su propia existencia” la panacea, ni la solución para dar respuestas a todas las demandas de los ciudadanos. En este sentido, entendemos que los resultados que pueden generar no son a priori “positivos” o “negativos”, dependen de los objetivos que se planteen, de su metodología de implementación, instrumentos o mecanismos propuestos, niveles alcanzados y de la capacidad de organización para llevarlos a cabo. Pero lo primordial es que no puede entenderse por fuera del contexto sociopolítico macro. En este sentido hemos evidenciado en las políticas actuales distintos escenarios:

- Un retroceso en cuanto de la intervención estatal en las políticas públicas y la promoción de participación ligada a acceso a derechos.
- Se refuerza como central la cuestión de la participación ligada a la transparencia y al control del Estado, potenciando una participación individual y mediatizada por las nuevas tecnologías, dejando de lado la participación colectiva y la deliberación política que implica.
- Resurgimiento de la participación en relación a prácticas de autogestión en proyectos productivos y sociales como paliativos de la pobreza.
- Promoción de una participación desde la ayuda social y la asistencia, al estilo voluntariado.

Por último, creemos que es necesario profundizar el debate y las investigaciones empíricas referidas a las políticas de participación que recuperen la mirada de los actores y de sus procesos subjetivos, teniendo en cuenta la heterogeneidad y ambivalencia de situaciones a las que nos hemos referido. Los análisis sobre la participación ciudadana implican aún una agenda abierta para indagar sobre sus alcances y limitaciones en un contexto neoliberal.

Bibliografía

- Alayón, Norberto (1998). “Participación: mitos y alternativas”. En Revista de Trabajo Social, Año II, N° 6-7, Uruguay: Editada por Ediciones Populares para América Latina.
- Álvarez, Marisa (2011). “A modo de presentación: promesas y mitos del gobierno electrónico”. En Gestión municipal y gobierno electrónico: Participación, transparencia y datos abiertos. Programa de Mejora de la Gestión Municipal. Disponible en <http://www.gobiernolocal.gob.ar/sites/default/files/03-gm-gob-electronico--ghrosa.pdf>.
- Bolos, Silvia (2003). *Participación y espacio público*. México: Universidad de la Ciudad de México.
- Calderón, Cesar y Lorenzo, Sebastián (2010). *Open Government*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Cardarelli, Graciela, y Rosesensfeld, Mónica (1998). *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.

- Carmona, Rodrigo (2012). "Políticas públicas y participación ciudadana en la esfera local. Análisis y reflexiones a la luz de la experiencia Argentina reciente". En *Revista Chilena de Administración Pública*. N° 19. Pp. 169-185
- Catenazzi, Andrea y Chiara, Magdalena (2009). "La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización". En Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (org) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS. Pp. 201-214.
- CEPAL (1985). *Participación comunitaria, Estado y Desarrollo hacia la incorporación de la dimensión participativa en la formulación y ejecución de programas de desarrollo*. División de Desarrollo social, LC/L. 363, Santiago de Chile.
- Cortazzo, Inés; Cuenca, Adriana y Nathanson, Graciela (1996). "Participación comunitaria ¿Real o ilusoria?". En *Revista Escenarios*, Año 1, N° 1. Escuela Superior de Trabajo Social, UNLP.
- Cunill Grau, Nuria (1991). *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.
- Cunill Grau, Nuria (1995). "La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 4. Caracas.
- Cunill Grau, Nuria (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Nueva Sociedad. Caracas: CLAD.
- Cunill Grau, Nuria (2008). "La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada" en Mariani Rodolfo (coord) *Democracia / Estado / Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Lima, PNUD.
- Dávalos Domínguez, Roberto (2005). "La participación y la comunidad". En Hernández, Carmen Nora (Comp.) *Trabajo comunitario*. La Habana: Editorial Caminos.
- De Piero, Sergio (2005). *Organizaciones de la sociedad civil: tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Eberhardt, M. Laura (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.
- Font, Joan (2004). "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías". En Ziccardi, Alicia (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. Memorias I. México: IIS – UNAM – Miguel Ángel Porrúa. Pp. 23-42.
- Ford, Alberto (2013). "Políticas participativas, representación y profundización democrática". En *XI Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP y UNER*, Paraná.
- García Ceñal, María Dolores (2000). "Reflexiones metodológicas para el análisis de las nuevas formas de relación estado-sociedad civil". *Revista Administración Pública y Sociedad*, N° 13. UNC.
- Ortiz Gómez, María Guadalupe (2014). "El perfil del ciudadano neoliberal: la ciudadanía de la autogestión neoliberal". En *Sociológica*, vol.29, n. 83, pp.165-200. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732014000300005&lng=es&nrm=iso. (Consulta 25/7/2018).
- Guzmán, Víctor (2011). "La participación en los Foros por una nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina. El caso de los pueblos indígenas /originarios". En *Nueva Época*, No. 7. Disponible en: <file:///C:/Users/mlpag/Downloads/Dialnet-LaParticipacionEnLosForosPorUnaNuevaLeyDeServicios-3734529.pdf> (Consulta 25/7/2018).
- Isuani, Fernando y Agoff, Sergio (2008). "Capacidad de gestión, transparencia y participación ciudadana. Ejes para la reforma de la gestión en gobiernos locales". En Badía, Gustavo y Carmona, Rodrigo (Comp). *La Gestión Local en la Argentina. Situación y perspectivas*. Los Polvorines: UNGS. Pp. 221-237.
- Komissarov, Serguei (2016). "Breve cronología de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual". En *Revista Question*, Vol. 1, N.º 52, pp. 175-191. <file:///C:/Users/mlpag/Downloads/3554-13771-1-PB.pdf> (Consulta 25/7/2018).

- Landau, Matías (2009). “La conflictiva relación entre participación institucionalizada y confianza: el caso de Buenos Aires”. En Revista Perfiles Latinoamericanos, N° 34, julio-diciembre, FLACSO, México. Pp. 111-124.
- López, Andrea (2007). “Nueva Gestión Pública. Algunas precisiones para su abordaje conceptual”, en Chaves, Guillermo (comp), *La nueva política del pensamiento a la acción*. EDULP – Ministerio de Gobierno: La Plata.
- Mariño, Sonia; Godoy, María Viviana; Vanderland, María de los Ángeles y Verón, Silvana (2011). Los sitios web municipales como entornos de comunicación digital. Revisión tecnológica del estado del arte Vol 1, No 30, <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/948/1035> (4/5/2011).
- Martínez, Fabiana (2016). “Análisis semiótico de una doxa pospolítica: los discursos del PRO (2013-2016)”. En *KAIROS. Revista de Temas Sociales* Año 20. N° 37 – julio. En: <http://www.revistakairos.org>
- Montero, Maritza (2003). *Teoría y Práctica de la Psicología comunitaria. La tensión entre la comunidad y sociedad*. Buenos Aires: Paidós.
- Navarro, Clemente (2008). “Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos”. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 40, Caracas.
- Noboa, Alejandro; Bisio, Natalia; Suárez, Mariano y Robaina, Natalie (2013). *Participación Ciudadana: La gestión pública de los Presupuestos Participativos vista desde sus protagonistas*. Departamento de Ciencias Sociales, Regional Norte – UdelAR
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Buenos Aires: Ediciones Paidós.
- Oszlak, Oscar (1999). “De Menor A Mejor: De Menor A Mejor: el desafío de la ‘segunda’ reforma del Estado”. En *Revista Nueva Sociedad*, N° 160, Venezuela.
- Oszlak, Oscar (2009). “Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico”. En Belmonte, Alejandro (et. al.). *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Volumen II. CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (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.
- Oszlak, Oscar (2013). “Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>
- Pagani, Ma. Laura y Pau, Valeria (2014). “NTIC y modernización en los municipios de la provincia de Buenos Aires: resultados de un estudio sobre sus portales web”. En VIII Jornadas de Sociología de la UNLP. La Plata.
- Pereira, Javier (2009). La participación ciudadana en las políticas de salud. En M. Chiara y M. Di Virgilio (Org.). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 245-266). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Pérez-Brito, Carlos (2004). “Participación para el desarrollo: un acercamiento desde tres perspectivas”. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 30, Caracas.
- Pérez, Pedro (2000). “La participación de la sociedad civil en el gobierno de la ciudad: una mirada político institucional”. En *Revista de Ciencias Sociales*, N° 11, UNQ.
- Poggiese, Héctor (2000). “Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales para un nuevo ‘saber-hacer’ en la gestión de la ciudad”. En *Seminario Desenvolvimento urbano: velho tema ou exigência do presente?*. Río de Janeiro, Brasil. Disponible en: www.flacso.org.ar/areasyproyectos/proyectos (Fecha de consulta: 26/5/2005).

- Poggiese, Hector (2005). "Participación, igualdad, intersectorialidad y gestión en la planificación estratégica: interrogantes para un enfoque crítico". En *Jornadas de Planificación Estratégica Participativa en la escala local y regional*. La Plata: Dirección de Asuntos Municipales, UNLP.
- Prince, Alejandro (2005). "Límites politológicos a la e-democracia" en Finquelievich Susana (coord), *Desarrollo local en la Sociedad de la Información*, Buenos Aires, Editorial La Crujía Ediciones.
- Rabotnikof, Nora (2001). "La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo". En *Nueva Sociedad* N° 171, Caracas: CLAD.
- Ramírez Alujas, Álvaro y Dassen, Nicolás (2012). "Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe". En Nicolás Dassen y Juan Cruz Vieyra (Eds) *Gobierno Abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington, D.C., BID.
- Ramírez Plascencia, David (2011). "Brecha digital. La complejidad de un término". *Paakat. Revista de tecnología y sociedad. Nuevos espacio, mismas inquietudes: el gobierno electrónico*. No. 1. Año 1. Disponible en: <http://www.udgvirtual.udg.mx/paakat/index.php/paakat/article/view/161/215>. Fecha de consulta: 9/12/14.
- Repetto, Fabián (2003). "Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina". En *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (octubre). Panamá. Pp. 28-31.
- Repetto Fabián (2009). "El marco institucional de las políticas sociales" en Chiara, Magdalena y Di virgilio, Maria Mercedes (org) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS. Pp 141-168.
- Robirosa, Mario, Cardarelli, Graciela y Lapalma, Antonio (1990). *Turbulencia y planificación social. Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado*. Buenos Aires: UNICEF-Siglo XXI.
- Rofman, Adriana y Foglia, Carolina (2015). "La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los '90 a la actualidad): Asistencia, movilización, institucionalización". En *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 5, pp. 41-61.
- Rosa, Gabriel (2011). "Del derecho de acceso a la información pública al Open Data. La información como factor de desarrollo de los gobiernos locales". En *Gestión municipal y gobierno electrónico: Participación, transparencia y datos abiertos*. Programa de Mejora de la Gestión Municipal. Disponible en <http://www.gobiernolocal.gob.ar/sites/default/files/03-gm-gob-electronico--ghrosa.pdf>
- Sánchez, Euclides (2000). *Todos con la esperanza. Continuidad de la participación comunitaria*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Sánchez, María Isabel (2007). *Escuchando a los pobres para mejorar el impacto de las políticas* Sirvent, María Teresa (1999). *Cultura Popular y participación social. Una investigación en el barrio de Mataderos*. Buenos Aires: UBA-Miño y Dávila Editores.
- Tena-Espinoza-de-los-Monteros, Martín-Adalberto y Merlo-Vega, José-Antonio (2017). "Tecnología cívica para la participación ciudadana. El caso de Codeando México". *El profesional de la información*, V. 26, N° 1, pp. 114-124. Disponible en https://knowledgesociety.usal.es/system/files/EPI_2017_Vol26-No1-pp114-124_Tena-Espinoza-de-los-Monteros_Merlo-Vega.pdf
- Tecco, Claudio y López, Silvana (2009). "Acerca de las capacidades institucionales para la gestión en red de políticas urbanas: el caso del Presupuesto Participativo Córdoba". En *X Seminario de Red Muni: Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios*. Buenos Aires, UNLaM.
- Thwaites Rey, Mabel (2005). "Repensando la estatidad. Para una transformación del Estado democrática y participativa". En Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (editoras), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

- Trinchero, Marcela (1996). "Modelos de participación comunitaria de programas sociales". Revista Escenarios, Año 1, N° 2. Escuela Superior de Trabajo Social, La Plata, UNLP.
- Ugalde, Antonio (1987). "Las dimensiones ideológicas de la participación comunitaria en los programas de salud en Latinoamérica". En *Cuadernos Médicos Sociales*, Rosario, N° 41, Centro de Estudios Sanitarios y Sociales. Asociación Médica de Rosario.
- Villar, Rodrigo (2003). "Introducción". En González Bombal y Villar (comp) *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.