

Balances de la participación ciudadana en la Argentina.

Análisis de las trayectorias, supuestos y desafíos

*Balance of citizen participation in Argentina.
Analysis of trajectories, assumptions and challenges*

Por **María Laura Pagani***

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2019.

Fecha de Aceptación: 02 de abril de 2019.

RESUMEN

La participación ciudadana en las políticas estatales se ha convertido en una temática presente en distintos niveles de gobierno y aparece asociada a diversos procesos socio-políticos, según contextos socio-históricos. En este artículo de investigación se presentan los distintos argumentos en la promoción de las políticas de participación asociados, por ejemplo, a la mejora de la gestión, a la profundización de la democracia, al fortalecimiento de actores comunitarios, a la modernización del Estado, entre otros. Sin embargo, consideramos que, si bien la participación ciudadana tiene enormes potencialidades para generar cambios, no implica ni la panacea, ni la solución para dar respuestas a todas las problemáticas con las

que se la relaciona. Proponemos en este artículo una reflexión en torno a las características que asumen estos procesos en diversas etapas, identificando las características específicas del escenario actual, posterior al cambio de gestión en el año 2015 en la Argentina. Asimismo, se abordan los requisitos y desafíos a tener en cuenta tanto desde la dimensión de la gestión estatal como desde la sociedad.

Palabras clave: *Participación Ciudadana, Políticas Públicas, Gestión.*

ABSTRACT

Citizen participation in state policies has become a current issue at different levels of government and appears associated with various socio-political processes, according to

* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de La Plata. Magister en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Especialización en Gestión Pública por la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Correo electrónico: mlpagani76@gmail.com

sociohistorical contexts. This paper presents the different arguments in the promotion of participation policies associated, for example, with the improvement of management, the deepening of democracy, the strengthening of community actors, the modernization of the State, among others. However, we believe that although citizen participation has enormous potential to generate changes, it does not imply either a panacea or the solution to give answers to all the problems with which it is related. We propose in this article a reflection on the characteristics that these processes assume in various stages, identifying the specific characteristics of the current scenario, after the change of management in 2015 in Argentina. Likewise, the requirements and challenges to be taken into account are addressed both from the dimension of state management as from society.

Keywords: *Citizen Participation, Public Policies, Management.*

Introducción

En la extensa bibliografía sobre la materia existe acuerdo en que la participación ciudadana es un concepto polisémico que asume diversas definiciones. En este artículo retomamos la noción 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 los 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.

Como puede verse, es un término que admite variantes y que se superpone con otros (participación comunitaria, popular, social) y

sus orientaciones y significados han cambiado en diferentes etapas históricas, por lo que algunos autores como Sánchez (2000), prefieren hablar de una “idea de participación”, que ofrece como ventaja la de sugerir que el concepto está en elaboración y es abierto a cambios y a nuevas formulaciones.

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”.

La participación asociada a un derecho se entiende como un fin en sí mismo, que implica el ejercicio de la ciudadanía, que se justifica por sí solo. En esta perspectiva también incluimos a Sirvent (1999) que define a la participación como 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 relaciones sociales. 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 desde la nueva gestión asumida desde 2015 en Argen-

tina¹, se profundiza la participación como medio para la modernización del Estado, promovida particularmente por el uso de las nuevas tecnologías.

En este sentido, en la primera parte del artículo, se presentan diferentes etapas por los que ha transitado la participación y el vínculo con distintos procesos sociopolíticos por los que atravesó el país: la pobreza, la reforma del Estado, la crisis de representación política, la reconstrucción de la esfera pública, el Gobierno Abierto y las nuevas tecnologías, y las reminiscencias que asumen los procesos de participación actuales, respecto del pasado. Las referencias sobre las características de la participación en los últimos años se sustentan, en su mayor parte, en distintos trabajos de investigación de la autora y de proyectos de los que forma parte en la UNLP². En efecto, se estudiaron las juntas vecinales, los Planes Estratégicos y Presupuestos Participativos de distintos municipios de la provincia de Buenos Aires³, se realizaron relevamientos de portales

web de políticas de la provincia de Buenos Aires⁴ y sus municipios en 2014⁵ y, del período posterior a 2015, se abordaron programas de participación del ámbito provincial, de la Ciudad de Buenos Aires y de La Plata⁶.

Seguidamente, se desarrollan los argumentos de los distintos supuestos de la participación y los desafíos que deberían asumir estos procesos para ampliar sus alcances y resultados.

Por último, se delinearán algunas reflexiones finales acerca de las características que asumen las políticas participativas desde el 2015, donde se concluye retrocesos en la participación ligada a derechos y formatos colectivos y avances en mecanismos individualizados, ligados al uso de nuevas tecnologías y de acotados alcances territoriales.

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

1 La alianza *Cambiamos* gestiona la administración nacional, la de varias provincias y municipios, desde diciembre de 2015, luego de tres periodos de gobierno del *Frente para la Victoria* a nivel nacional. En el caso de Ciudad de Buenos Aires, desde 2007, gestionó el partido PRO, principal integrante de *Cambiamos*.

2 “*Gobernabilidad, democracia y reformas político-estatales en la provincia de Buenos Aires: estudios de caso sobre la vinculación entre producción de conocimiento especializado y toma de decisiones en la elaboración de políticas públicas (2003-2018)*”. Radicado en el Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS / UNLP-CONICET). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP. Programa de Incentivos a la Investigación.

3 Profundizar en Pagani (2006, 2016, 2018).

4 En un artículo publicado por Pagani y Payo (2015) se afirma que el 26% de las políticas y programas relevados mencionaban algún tipo de participación de la sociedad civil, en especial los del Ministerio de Desarrollo Social y, preferentemente, relacionadas a temáticas de educación, salud y seguridad, teniendo como destinatarios niñez y juventud, adultos mayores, organizaciones sociales y mujeres.

5 Ver Pagani y Pau (2015): de los 113 portales web relevados municipales (22 se encontraban en construcción) sólo 23 evidenciaban alguna política de participación, en su mayoría Presupuesto Participativos.

6 Este estudio forma parte de una actual línea de investigación, por los que resultados que se exponen son avances exploratorios.

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.

El tradicional trabajo anteriormente citado de Cunill Grau (1991) asocia la participación a dos procesos políticos: 1) 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 2) a 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" (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, como medio para alcanzar la mo-

dernización estatal y asociada a la transparencia. Es por ello que, 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 la sociedad, a través de nuevos dispositivos que se caracterizan por la inmediatez y la fugacidad en la interacción con el "vecino".

Si bien en este artículo 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 se desarrollaron de forma aislada, sino que se fueron retroalimentando y están interrelacionados, pero en el trabajo son presentados de forma esquemática y por separado para una mayor comprensión de los vínculos con la participación, señalando los principales hitos de cada momento. Es decir, que la identificación 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 los significados de la participación. Por ejemplo, en la actualidad, se retoma como centrales 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 im-

plementar 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 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”. 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.

Nuevamente en la década del '90, en el marco de la reforma Estatal, se impulsa la participación de las comunidades empobrecidas en la implementación de las políticas sociales focalizadas y descentralizadas.

En el contexto actual, se observa una cultura ciudadana funcional con el modelo neoliberal que Ortiz Gómez (2014) denomina cultura de la 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 empresaria⁷), se hagan cargo de su situación,

convalidando una desresponsabilización en el accionar del Estado.

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, que se inició en los años '70 con la crítica neoliberal al Estado de Bienestar y al intervencionismo estatal, se consolida en años los años '90 con la reforma del Estado orientada a la disminución del déficit público. Las estrategias gubernamentales convergieron hacia políticas centradas en el achicamiento del rol del Estado con el argumento de superar la visión Estadocéntrica y se incorpora 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

7 Por ejemplo, la Dirección de Responsabilidad Social Empresaria creada en el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires por la nueva gestión que asume en el año 2015, tenía entre sus objetivos: fomentar las alianzas estratégicas con empresas y orga-

nizaciones para construir vínculos eficaces, promover el voluntariado corporativo, etcétera y, entre sus programas, el de patrocinio empresarial. En Ciudad de Buenos Aires, con objetivos similares, se encuentra el Programa de Responsabilidad Social Empresaria.

(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).

La participación asociada al control, con una orientación asistencial, resaltando la figura del consumidor sobre la del ciudadano, hoy vuelven al primer plano. La nueva reforma estructural del Estado se trata de una modernización que asume la tecnología y la información como parte de un paradigma despolitizador de la administración pública (García Delgado y Gradín, 2018). En este marco, se impulsan nuevos formatos de participación hacia el interior de la gestión estatal y en las convocatorias sociales para formar parte de encuentros como en los hackatones⁸ y en un

8 Por citar algunas experiencias: en 2018 en la Cámara de Diputados bonaerense se llevó a cabo el primer Hackatón Legislativo en la provincia. Hubo más de 100 participantes que trabajaron en el diseño de herramientas y el prototipo de las mismas en base a tres ejes: relación ciudadanos y diputados, accesibilidad legislativa y Legislatura participativa. El legislador que impulsó esta herramienta afirmó: "*La innovación abierta y las herramientas que nos brinda la tecnología nos van a permitir poder legislar con mayor transparencia de cara a la gente*" (Disponible en: <https://www.minutouno.com/notas/3043726-arranco-el-primero-hackaton-legislativo-la-provincia-buenos-aires>). Asimismo, en Ciudad de Buenos Aires se han desarrollado varios hackatones, entre ellos el de: "Desafíos científicos" para estudiantes de los últimos años del nivel secundario (4.º, 5.º y 6.º) (Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/>)

grupo de técnicas denominadas como metodologías ágiles⁹, definidos como espacios participativos y colaborativos, tomados del sector informático y privado para generar soluciones innovadoras, con un discurso marcado hacia la transparencia:

Seguimos avanzando en el fortalecimiento de una cultura de Gobierno Abierto que garantice la transparencia de la información y promueva la participación ciudadana. Es un orgullo para nosotros ser pioneros en esta política reflejada en nuestro plan de Gobierno Abierto, que puso a disposición de todos, el único catálogo de datos públicos y abiertos de la Ciudad que hoy permite realizar BA Hackatón que utiliza información pública para el desarrollo de aplicativos móviles (Declaraciones del Ministro de Modernización de la Nación en Hackatón de Datos Abiertos, en Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: [https://www.buenosaires.gov.](https://www.buenosaires.gov.ar/noticias/primer-hackaton-de-datos-abiertos-de-la-ciudad)

educacion/escuelas/planeamiento-educativo/hackaton-desafios-cientificos).

- 9 Por ejemplo, en el año 2016 la Dirección de Participación Cívica, de la Dirección Provincial de Innovación Ciudadana, Subsecretaría de Innovación y Experiencia Ciudadana Ministerio de Gobierno de la provincia de Buenos Aires realizó un Open Space en la Facultad de Informática de la UNLP con las temáticas: Mujeres y tecnología; Tecnología y aula; Empleo del futuro; Talento Joven y Tecnología Social. En este dispositivo participaron equipos y destinatarios de distintos programas del Ministerio de Desarrollo Social, de la Subsecretaría de la Niñez, emprendedores platenses, pasantes de la UNLP y organizaciones sociales vinculadas a la promoción de tecnología. Se realizaron distintos tipos de propuestas de las que no hubo luego información sobre su posterior desarrollo. Posteriormente, el área sufrió modificaciones de autoridades y a nivel estructural.

ar/noticias/primer-hackaton-de-datos-abiertos-de-la-ciudad).

En estos dispositivos la interacción es por temas puntuales y acotados en el tiempo, donde si bien los estudios de resultados sobre la aplicación al sector público son recientes, se advierte que:

Son contados los casos en que los productos son retomados para finalizar su desarrollo y/o utilizados posteriormente (...) el carácter efímero de cada evento genera que, hasta el momento, la “construcción de comunidad” se haya limitado a la comunidad de expertos (desarrolladores, programadores y, en ocasiones, también diseñadores), dificultando la continuidad de los aprendizajes por interacción y diálogo entre saberes heterogéneos (Bortz, 2013: 150, 153).

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 es consecuencia de un déficit democrático que se ocasionó porque las decisiones públicas no consideraban adecuadamente las necesidades y demandas de la sociedad.

En la Argentina, el agravamiento de las condiciones socioeconómica y la crisis política consecuente, motivaron nuevas formas de acción pública diferentes a las que habían articulado las demandas sociales hasta el momento, por ejemplo, en acciones de protesta en los

años '90 y las manifestaciones y cacerolazos del año 2001 que derivaron en la organización de asambleas vecinales, que se difundieron por distintos barrios de la Ciudad de Buenos Aires y en otros centros urbanos.

Desde la acción estatal a medida que se fue recuperando el rol interventor, se plantearon articulaciones con organizaciones de la sociedad civil que posibilitaron nuevos ámbitos para la participación, abriendo paso a una etapa de institucionalización (ver apartado "la reconstrucción de la esfera pública"). En este sentido, algunos presupuestos participativos recogen como objetivo el de la mejora de la democracia: "hacer ciudad es fortalecer la democracia (...) constituir una relación de confianza entre representantes y representados" (Fernández¹⁰, 2008: 9).

El Presupuesto Participativo representa una nueva relación entre el municipio, las instituciones barriales y los ciudadanos (...) Una forma de superar la crisis de la democracia representativa formal (...) Se decide por los recursos desde abajo hacia arriba (...) Las obras no se van a decidir desde la Plaza Moreno¹¹ sino desde las asambleas. Implica la construcción de un nuevo proyecto de ciudad para fortalecer el vínculo entre el Estado y el pueblo (...) (Registro de observación del acto de lanzamiento del Presupuesto Participativo en La Plata. Palabras del Intendente. 21/2/2008).

Con la gestión *Cambiamos* la lectura de la crisis de representación política se desplaza hacia discurso anti-político y tecnocrático-gerencial, o en palabras de Martínez (2016: 6):

10 Ex Secretario de Relaciones con la Comunidad y Descentralización, Municipalidad de Morón.

11 La plaza Moreno está ubicada en el centro del casco urbano y frente a ella se encuentra el edificio municipal.

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, relacionada al voluntariado¹², que implica el avance de la individualización social y la configuración de participaciones fragmentadas y discontinuas, basadas en motivaciones particulares y despolitizadas.

La despolitización formal es otro aspecto central en la constitución del voluntariado contemporáneo, cuestión que está muy relacionada con el proceso de individualización social y el debilitamiento y contracción del espacio público. Globalmente el desplazamiento participativo hacia el voluntariado es un síntoma de desmovilización política. En el ámbito del voluntariado, al menos desde un punto de vista formal, la dimensión política no se evidencia, no se busca, no se reivindica, se rechaza, aunque paradójicamente el voluntariado –como cualquier otro tipo de participación social– posee siempre efectos políticos (Zurdo Alaguero, 2011: 2019).

12 Por ejemplo, la Ciudad de Buenos Aires ofrece desde el área de participación ciudadana la posibilidad de anotarse a distintos tipos de voluntariados en barrios vulnerables, con mascotas, red de apoyo escolar, entre otros.

En este artículo coincidimos con El Troudi, Harnacker y Bonilla (2007) en que la participación en los asuntos públicos se constituye en uno de los caminos para la politización de los ciudadanos, en un sentido más amplio que partidización, en tanto los sujetos se politizan o adquieren conciencia política en la medida en que dejan de centrar la atención en sus problemas individuales o de su pequeño grupo y se empiezan a repensar los problemas en un contexto más general. Contrariamente, el discurso de la gestión *Cambiemos*, presenta como un valor positivo lo “a político”, apelando a un ciudadano común y desinteresado, altruista y voluntarioso, despolitizando los conflictos sociales que emergen de la contradicción de intereses impuesta por la lógica económica (García Delgado y Gradín, 2018). De esta manera, busca la oposición con el gobierno anterior donde hubo un reposicionamiento de la política¹³. Esta orientación a la participación se busca ampliar la base social de adeptos enfocados en un formato que se repliega a cuestiones puntuales, acotada a solidaridades restringidas y “a partidarias”.

La reconstrucción de la esfera pública

Otro proceso más reciente iniciado a partir del 2003, y en contraposición con la etapa anterior, fue el de la ampliación de la intervención estatal, donde se criticó fuertemente a la reforma neoliberal, a los procesos privatizados y al avance de los intereses privados sobre los mecanismos de acción pública. Se abrió entonces una mirada de la participación cen-

trada en la recomposición del tejido social¹⁴, orientada a la ampliación de 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 re universalización 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

13 Para Rinesi (2011), durante el periodo kirchnerista surge como característica central la recuperación de la política como herramienta de transformación social y la restitución de la ciudadanía como sujeto de derechos, que comienza a ser promovidas por una activa presencia del Estado.

14 El Plan Estratégico y el Presupuesto Participativo de Morón tuvieron esta impronta de reconstrucción de la relación Estado-sociedad: “*La primera instancia fue esto de recomponer el Estado, recuperar el Estado, ponerlo de pie. Digamos, nosotros veníamos, cuando empezamos en el '99, de un Estado característico de los '90: corrupto, de puertas cerradas, donde la comunidad no se involucraba, donde la relación con su Estado era nula. Con lo cual tuviste que recomponer esa cuestión, ese vínculo con la ciudadanía, y a partir de ahí esto de poner el Estado de pie y después poder empezar a pensar en estos procesos de descentralización.*” (Entrevista a Secretaria UGC Nº 2. Morón, año 2013).

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, Inadí, Ellas Hacén, 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 combina-

do dentro de las propias administraciones, y entre ellas y sus funcionarios, de manera transversal.

Por otra parte, se impulsa el argumento de que las nuevas tecnologías incorporadas a la gestión estatal permiten una mayor rendición de cuentas, fomentan la transparencia e incentivan la participación ciudadana en el debate público y el control ciudadano y posibilitan mayor acceso a la información pública (Álvarez, 2011; Mariño, Godoy, Vanderland y Verón, 2011); favorecen una democracia de mayor calidad a partir de una ciudadanía más activa y una administración pública más controlada (Rosa, 2011); los nuevos formatos y canales de participación digital se presentan con potencial para trascender confrontaciones generadas por reivindicaciones grupales o corporativas y organizar y construir consensos más amplios (Pulido, 2017).

En este marco, las nuevas tecnologías "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" (2017: 116).

De este modo, en materia de gestión se generó un acelerado proceso de innovaciones, mediadas por tecnologías y el impulso de iniciativas de datos abiertos e información públi-

ca¹⁵, sobre los que aún no se conocen impactos definitivos. Respecto de la participación se identifica en la gestión actual la implementación y promoción de una participación signada por las instancias mediatizadas e individuales, especialmente en el plano local, distantes al encuentro presencial y el debate político. En este marco, se amplían experiencias de participación focalizadas a iniciativas puntuales a través de medios virtuales, donde el involucramiento ciudadano se resume a realizar propuestas, ideas y votar distintas iniciativas. Un ejemplo de ello son los nuevos formatos de presupuestos participativos (por ejemplo, en el caso platense¹⁶) o de herramientas similares

15 Un conjunto de municipios han incorporado en sus páginas web referencias específicas a la transparencia, al acceso a la información e incluso a portales de datos abiertos (por ejemplo La Plata, Bahía Blanca, General Pueyrredón y Pilar: <https://datos.laplata.gov.ar/>; <http://www.bahia.gov.ar/transparencia/>; <https://www.mardelplata.gov.ar/>; <http://www.pilar.gov.ar/gobierno-abierto/>). En el relevamiento de municipios realizado por Pagani y Pau (2015) se registró que el 40% de los portales web publicaban el presupuesto y/o ejecución del gasto, el 31% informes de gestión y el 28% información sobre licitaciones públicas.

16 En la página web institucional del municipio se explica: “Ahora votar es mucho más fácil y transparente. Podés hacerlo a través de tu celular o tu computadora (...) A través del Presupuesto Participativo, podés participar de forma directa en la distribución de los recursos públicos, y transparentar el destino de los fondos y acciones del municipio” (https://presupuestoparticipativo.laplata.gov.ar/#/eleccion_24/2). La palabra “ahora” se enmarca en una fundamentación del PP 2017 desarrollado por el intendente de la gestión *Cambiamos*, en contraposición con el que había implementado la anterior gestión

que asumen otras denominaciones (Buenos Aires Elige¹⁷ de Ciudad de Buenos Aires).

Supuestos de la participación: tensiones entre argumentos

Anteriormente, hemos descripto que la participación ciudadana en las políticas estatales tiene una amplia trayectoria, es impulsada en distintos niveles de gobierno y aparece asociada a diversos procesos socio-políticos tal como ya lo hemos enunciado en los anteriores apartados. Según 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 los 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 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

del *Frente Renovador Platense/Frente para la Victoria*, entre el 2008/2015 basado en la participación social con presencia en las asambleas barriales.

17 Proyecto que propone la presentación y elección de ideas, vía una plataforma web, que “ayuden a mejorar los barrios, las comunas y la Ciudad de Buenos Aires”. Se define como un espacio abierto y accesible en donde todos “podemos hacer de nuestras ideas una realidad” (<https://baelige.buenosaires.gov.ar/>). El ingreso a la plataforma requiere el registro a través de perfil de Facebook, Twitter, Google+ o ingresando correo electrónico y una contraseña.

supuestos¹⁸: 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 su incorporación generaría efectos tanto hacia el interior de la gestión estatal como en su relación con la sociedad a partir de una mayor rendición de cuentas, publicación de información pública y participación. Si bien parte de bibliografía reconoce estas "potencialidades" enunciadas previamente, se advierten críticas respecto a sus alcances. Ante el argumento de que el uso de NTIC sobrealora la inmediatez en la comunicación, están quienes remarcan 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.

Asimismo, los beneficios del gobierno abierto son relativizados por Oszlak (2013). 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 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 gobierno abierto supone que la ciudadanía debe aprovechar la apertura de esos nuevos canales participativos, involucrándose activamente en el desempeño de diferentes roles (como decisor político, productor y controlador). Entonces el interrogante se orienta a si la ciudadanía participa en igualdad de condiciones y se introduce el tema de la brecha digital¹⁹. 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".

Estos cuestionamientos a los procesos de participación más actuales se suman otros que tienen amplia trayectoria. Un argumento central, es que los procesos de participación terminan convalidando el traslado de las responsabilidades del Estado a la sociedad (Pérez Brito, 2004) y que termina contribuyendo a la construcción artificial de consensos (Pérez,

19 Esta nominación se utiliza para expresar la diferencia socioeconómica entre aquellos individuos y comunidades que tienen acceso a internet, y aquellos que no. Siguiendo a Ramírez Plascencia (2011) coincidimos en que la brecha digital está intrínsecamente relacionada con el acceso de oportunidades en el área educativa, económica y social, por lo tanto, no implica 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.

18 En Pagani (2015) se desarrollan en profundidad esta serie de argumentos.

2000). Estas situaciones 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 la gestión institucional y generan una ilusión de poder inexistente, simulando un “como si” se participara. Bajo estas formas enmascaradas de participación, se identifican relaciones de subordinación, que impiden cambios en las relaciones de poder.

Otra tipología es la que proponen Cardarelli y Rosenfeld (1998) 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.

En algunas de estas concepciones se entrecruzan los significados que asume la participación con sus niveles, por ejemplo, es “real” o “ampliada” si se participa en la toma de decisiones²⁰. Pero, por otra parte, también se enfatiza sobre las limitaciones de la parti-

cipación 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 programas²¹, particularmente en el campo de lo social. Para Bombarolo (2017) en estos casos se asume una participación funcional, que se centra en el alcance de un “producto” para reducir costos, asumiendo una responsabilidad individual.

Otro enfoque que cobra fuerza en el último tiempo es la implementación de acciones de ayuda 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 en la resolución de demandas hacia la propia sociedad.

Desafíos en los procesos de participación

En esta parte del artículo se sistematizan una serie de condiciones y desafíos para mejorar los alcances y los resultados de los procesos de participación, en base al análisis de experiencias mencionadas en la introducción y de las recomendaciones que se identifican en la bibliografía teórica sobre la temática

- 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

20 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.

21 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.

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 sólo en la oportunidad de la participación de los actores sociales, sino en la generación de liderazgos para promover 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 recursos que favorecen la participación aparecen estrechamente relacionados y como resultado de una desigual distribución social. Por ello, la participación varía entre sectores sociales y ésta 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 y sobre su propia rendición de cuentas. También en el desafío de diseñar mecanismos que permitan la mayor amplitud en la participación de organizaciones y pensar en cómo incluir a personas que no forman parte de tales organizaciones.
- Tener en cuenta los “costos de la participación”: Cunill Grau (1991) identifica tres tipos de costos: 1) los de información, que también constituyen un requisito para poder participar; 2) los de oportunidad, se participa si se tiene expectativas de que existe una probabilidad de generar los resultados esperados y 3) 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). Por su parte, para Bombarolo (2017) se trata de la legitimidad de quien convoca la participación, de cuáles son las tradiciones y los antecedentes de apertura.
- 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 es-

título a la iniciativa de las organizaciones sociales y a la creación de instituciones apropiadas a la representación de los intereses de la sociedad. En este punto es interesante retomar a Pulido (2017) quien, si bien reconoce como valor que la participación democratiza a la gestión, incorporando otros sentidos y lógicas posibles en las perspectivas habituales burocráticas, advierte que debe evitarse la saturación y la superposición de estos espacios.

- Metodologías que tengan en cuenta que las asimetrías sociales no se impongan en el espacio común, con establecimiento de reglas de diálogo o consulta que promuevan la equidad en las oportunidades de la inclusión de distintas voces. Asimismo, diseñar dispositivos que contemplen que el resultado final de los procesos de participación refleje las preferencias de los actores intervinientes y que las propuestas/acuerdos sobre necesidades surgidos de estas instancias (reuniones, asambleas, foros, etcétera) 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 comunique 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 la sociedad se requiere de acciones de capacitación específica 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.

- Específicamente respecto de las NTIC: impulsar acciones encaminadas a facilitar su uso en escuelas, en organizaciones estatales, sociales y en espacios públicos. Ello requiere facilitar los recursos necesarios y capacitaciones concretas.
- Las acciones de capacitación también deben orientarse hacia en el aparato estatal ya que su apertura genera resistencias en las propias estructuras técnico-administrativas. En este sentido, algunos estudios enfatizan que al momento de gestionar políticas participativas se evidencian déficits de coordinación interorganizacional e interjurisdiccional (Tecco y López, 2009; Nardacione, Annunziata y Carmona, 2011, Ford, 2013). Tal como recomienda Bombarolo (2017: 23) estas acciones de capacitación deben producirse antes de la implementación de las políticas participativas, en este sentido se afirma que “la participación es formativa, y a la vez requiere de formación; formación técnica específica, y formación general para el intercambio, el debate, la búsqueda de acuerdos...”.
- En relación al último punto que considera a los equipos de trabajo, existe una deuda en pensar en espacios de participación hacia el interior del propio Estado. En este sentido, coincidimos con Pulido (2017: 186) cuando expresa que la participación por parte de la ciudadanía “debe encontrar su correlato en la participación interna de los agentes de todos los niveles para el diseño de un plan de gestión de la organización, en cuya trama los dispositivos de participación produzcan evidencia de su orientación a resultados de gestión.”
- También es importante avanzar en la sistematización de datos y en la elaboración de indicadores a fin de conocer la evolución de las experiencias y 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, la reflexión sobre el desarrollo de los procesos de participación, identificando logros y dificultades posibilitaría generar espacios de aprendizaje para mejorar y replicar ciertas políticas, con las adaptaciones que se requieran a los contextos de cada caso.

Como puede observarse, se presentaron distintas variables relacionadas a la dimensión social, con el fin de ampliar y diversificar la participación social y al plano de la gestión, entendiendo que el diseño de las propuestas de participación, sus lógicas y formas de funcionamiento, resultan fundamentales para conocer y comprender la calidad de los procesos participativos.

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 estatal y comunitaria para llevarlos a cabo. Pero lo primordial es que no puede entenderse por fuera del contexto sociopolítico macro. En este sentido, hemos presentado distintas características que asume la participación en diversas etapas, evidenciado en las políticas actuales los siguientes escenarios:

- Un retroceso en cuanto a la concepción de la participación ligada a acceso a derechos.
- Se refuerza como central la cuestión de la participación asociada 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 "despolitizada", desde la ayuda social y la asistencia, con impulso de iniciativas de voluntariado.

Asimismo, hemos planteado una serie de desafíos para mejorar los alcances y los resultados, que lejos de problematizarse en el contexto actual, tienden a su simplificación a través del uso de las NTIC y de nuevos formatos participativos trasladados de ámbitos ajenos a las organizacionales estatales donde se implementan, caracterizados por la inmediatez y la búsqueda de resultados rápidos y visibles.

Teniendo en cuenta las características que asumen los procesos de participación en los últimos años, problematizamos la definición de Cunill Grau (1991) que expusimos al inicio del artículo, entendida como 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". En el marco actual, nos preguntamos entonces: ¿de qué forma se penetra en el Estado, en la cosa pública desde formatos predominantemente individuales y virtuales? ¿Cuáles son los impactos de la participación si se potencia una participación individual y mediatizada por las nuevas tecnologías, dejando de lado la participación colectiva y la deliberación política que implica?

A partir de las reflexiones aquí abordadas, consideramos que la participación ciudadana ha mutado en su esencia, instaurando nuevas reglas de juego sobre la manera en que los gobiernos se relacionan con los ciudadanos. Finalmente, creemos que es necesario profundizar el

debate y las investigaciones empíricas referidas a las políticas de participación recientes que analicen resultados y recuperen la mirada de los actores y de sus procesos subjetivos. Los estudios sobre la participación ciudadana implican aún una agenda abierta para indagar sus alcances y limitaciones en el contexto neoliberal.

Referencias bibliográficas

- Alayón, N. (1998). Participación: mitos y alternativas. *Revista de Trabajo Social*. Año II, Núm. 6-7, 139-145.
- Álvarez, M. (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* (pp. 11-19). Disponible en: <https://docplayer.es/4337259-Gestion-municipal-y-gobierno-electronico.html>
- Bolos, S. (2003). *Participación y espacio público*. México: Universidad de la Ciudad de México.
- Bombarolo, F. (2017). Del dicho al hecho. Consideraciones sobre el diseño, la gestión y la evaluación participativa de políticas y programas sociales. En G. Cardarelli y J. Brawerman (Coords.). *Investigación diagnóstica con enfoque participativo*. Construcción del conocimiento y acción social (pp. 17-31). Ciudad de Buenos Aires: Noveduc.
- Bortz, G. (2013). El hackatón como metodología de producción de bienes informacionales. Limitaciones y desafíos en la producción de aplicaciones de software para la resolución de problemas sociales y ciudadanos. *Hipertextos*. Vol. I, Núm. 1, 133-162. Disponible en: http://revistahipertextos.org/wp-content/uploads/2014/01/Hipertextos_no.1.133-162.pdf
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (2010). *Open Government*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Cardarelli, G. y Rosesensfeld, M. (1998). *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*. Ciudad de 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*. Núm. 19, 169-185.
- Catenazzi, A. y Chiara, M. (2009). La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización. En M. Chiara y M. Di Virgilio (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.
- Cortazzo, I.; Cuenca, A. y Nathanson, G. (1996). Participación comunitaria ¿Real o ilusoria? *Revista Escenarios*. Año 1, Núm. 1, 150-167.
- Cunill Grau, N. (1991). *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.
- Cunill Grau, N. (1995). La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Núm. 4.
- Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Nueva Sociedad. Caracas: 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*. 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.
- Eberhardt, M. (2013). *Siempre participando... dedicado a los ciudadanos de las democracias reales. Los mecanismos de participación societal*

- en la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: Prometeo.
- El Troudi, H.; Harnecker, M. y Bonilla, L. (2005). *Herramientas para la participación*. Venezuela: Editorial Servi-K, C.A.
- Fernández, G. (2008). Presentación Experiencia de Morón. En *Seminario Internacional: "El Estado y la Transformación Social"*. Organizado por: Cámara de Senadores de la provincia de Buenos Aires, UNLP y Municipalidad de La Plata, La Plata.
- 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*. Memorias I (pp. 23-42). México: IIS - UNAM - Miguel Ángel Porrúa.
- Ford, A. (2013). Políticas participativas, representación y profundización democrática. En *XI Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP y UNER*, Paraná.
- García Delgado, D. y Gradín, A. (2018). Neoliberalismo tardío: Entre la hegemonía y la inviabilidad. El cambio de ciclo en la Argentina. En D. García Delgado y A. Gradín (Comps.). *El neoliberalismo tardío: teoría y praxis* (pp. 15-26). Buenos Aires: FLACSO.
- Guzmán, V. (2011). La participación en los Foros por una nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina. El caso de los pueblos indígenas /originarios. *Nueva Época*. Núm. 7. Disponible en: <http://www.derecom.com/component/k2/item/165-la-participacion-en-los-foros-por-una-nueva-ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual-en-argentina-el-caso-de-los-pueblos-indigenas-originaarios>
- Isuani, F. y Agoff, S. (2008). Capacidad de gestión, transparencia y participación ciudadana. Ejes para la reforma de la gestión en gobiernos locales. En G. Badía y R. Carmona (Comps.). *La Gestión Local en la Argentina. Situación y perspectivas* (pp. 221-237). Los Polvorines: UNGS.
- Komissarov, S. (2016). Breve cronología de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. *Revista Question*. Vol. 1, Núm. 52, 175-191. Disponible en: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/issue/view/149>
- Landau, M. (2009). La conflictiva relación entre participación institucionalizada y confianza: el caso de Buenos Aires. *Revista Perfiles Latinoamericanos*. Núm. 34, 111-124.
- López, A. (2003). *La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual*, Serie I, Doc. Núm. 68. Buenos Aires: INAP.
- Mariño, S., Godoy, María V., Vanderland, M. y Verón, S. (2011). Los sitios web municipales como entornos de comunicación digital. Revisión tecnológica del estado del arte. *Revista Question*. Vol. 1, Núm. 30, 1-8. Disponible en: <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/948/1035>.
- Martínez, F. (2016). Análisis semiótico de una doxa pospolítica: los discursos del PRO (2013-2016). *Kairós. Revista de Temas Sociales*. Año 20, Núm. 37, 100-116. Disponible en: <http://www.revistakairos.org/wp-content/uploads/06-Martinez.pdf>
- Montero, M. (2003). *Teoría y Práctica de la Psicología comunitaria. La tensión entre la comunidad y sociedad*. Buenos Aires: Paidós.
- Nardacchione, G., Annunziata, R. y Carmona, R. (2011). Democracia local: políticas de apertura de la gestión, de participación ciudadana y de deliberación pública. En G. Nardacchione (Comp.). *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente* (pp. 291-310). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- 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*. Núm. 40, 81-102.
- Noboa, A., Bisio, N., Suárez, M. y Robaina, N. (2013). *Participación Ciudadana: La gestión pública de los Presupuestos Participativos vista desde sus protagonistas*. Montevideo: Departa-

- mento de Ciencias Sociales, Regional Norte - UdelaR.
- Ortiz Gómez, M. (2014). El perfil del ciudadano neoliberal: la ciudadanía de la autogestión neoliberal. *Sociológica*. Vol. 29, Núm. 83, 165-200.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Buenos Aires: Ediciones Paidós.
- Oszlak, O. (1999). De menor a Mejor: el desafío de la 'segunda' reforma del Estado. *Revista Nueva Sociedad*. Núm. 160, 81-99. Disponible en: http://nuso.org/media/articles/downloads/2754_1.pdf
- Oszlak, O. (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.*, Núm. 5. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>
- Pagani, M. L. (2007). Naturaleza, alcances y limitaciones de la participación comunitaria en municipios de la provincia de Buenos Aires. *Tesis de la Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales*. FLACSO Argentina. Disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/1032#.VOIMn-aG9eY>
- Pagani, M. L. (2015). "Vos propones, vos decidís": Presupuestos participativos y participaciones ciudadanas en La Plata y Morón (2006-2014). *Tesis de doctorado en Ciencias Sociales*. La Plata: UNLP. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1178/te.1178.pdf>.
- Pagani, M. L. (2018). Participá vos también. *XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia. "Encrucijadas de la participación: continuidades y tensiones en el contexto actual"*. Rosario: UNR.
- Pagani, M. L. y Payo, M. (2015). Definiciones, alcances y desafíos de la participación ciudadana y en la articulación de las políticas públicas. Algunas consideraciones en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. En *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (pp. 97- 120). La Plata: Subsecretaría para la Modernización del Estado.
- Pagani, M. L. y Pau, V. (2015). Las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación aplicadas a los gobiernos locales. En *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial*. En *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (pp. 193- 212). La Plata: Subsecretaría para la Modernización del Estado.
- 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*. Núm. 30, 191-206.
- Pérez, P. (2000). La participación de la sociedad civil en el gobierno de la ciudad: una mirada político institucional. *Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 11, 45-68.
- Poggiere, H. (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.
- Pulido, N. (2017). Del Estado abierto a la incidencia ciudadana: gestión de la evidencia. *Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*. Vol. 1, Núm. 3, 161-209. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/inap/investigaciones/estadoabierto/anteriores>
- Rabotnikof, N. (2001). La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos

- multilaterales de desarrollo. *Nueva Sociedad*. Núm. 171, 45-63.
- Ramírez Alujas, Á. y Dassen, N. (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 N. Dassen y J. Vieyra (Eds.). *Gobierno Abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe* (pp. 41-71). Washington, D.C.: BID.
- Ramírez Plascencia, D. (2011). Brecha digital. La complejidad de un término. *Paakat. Revista de tecnología y sociedad. Nuevos espacios, mismas inquietudes: el gobierno electrónico*. Año 1, Núm. 1, Disponible en: <http://www.udgvirtual.udg.mx/paakat/index.php/paakat/article/view/161/215>.
- 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.
- Rofman, A. y Foglia, C. (2015). La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los '90 a la actualidad): Asistencia, movilización, institucionalización. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año III, Núm. 5, 41-61.
- Rosa, G. (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* (pp. 49-69). Programa de Mejora de la Gestión Municipal. Disponible en: https://www.academia.edu/2248688/Del_derecho_de_acceso_a_la_informaci%C3%B3n_p%C3%BABlica_al_Open_Data._La_informaci%C3%B3n_como_factor_de_desarrollo_de_los_gobiernos_locales
- Sánchez, E. (2000). *Todos con la esperanza. Continuidad de la participación comunitaria*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Sirvent, M. (1999). *Cultura Popular y participación social. Una investigación en el barrio de Mataderos*. Buenos Aires: UBA - Miño y Dávila Editores.
- Tecco, C. y López, S. (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: ULaM.
- Tena-Espinoza-de-los-Monteros, M. y Merlo-Vega, J. (2017). Tecnología cívica para la participación ciudadana. El caso de Codeando México. *El profesional de la información*. Vol. 26, Núm. 1, 114-124. Disponible en: https://knowledgesociety.usal.es/system/files/EPI_2017_Vol26-No1-pp114-124_Tena-Espinoza-de-los-Monteros_Merlo-Vega.pdf
- Thwaites Rey, M. (2005). Repensando la estadística. Para una transformación del Estado democrática y participativa. En M. Thwaites Rey y A. López, A. (Eds.). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino* (pp. 213-254). Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Ugalde, A. (1987). Las dimensiones ideológicas de la participación comunitaria en los programas de salud en Latinoamérica. *Cuadernos Médicos Sociales*. Núm. 41, 27-43.
- Villar, R. (2003). Introducción. En F. González Bombal, y R. Villar (Comps.). *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas* (pp. 13-29). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Zurdo Alaguero, A. (2011). Voluntariado y procesos democráticos en las sociedades contemporáneas. *Revista Española del Tercer Sector*. Núm. 18, 97-128.

Para citar este Artículo de investigación:

Pagani, M. L. (2019). Balances de la participación ciudadana en la Argentina. Análisis de las trayectorias, supuestos y desafíos. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 12, 191-210.