

Sentidos de la participación ciudadana en América Latina y el Caribe

¿Autonomía o subordinación?



**Sentidos de la participación ciudadana
en América Latina y el Caribe
¿Autonomía o subordinación?**



Sentidos de la participación ciudadana en América Latina y el Caribe ¿Autonomía o subordinación?

María del Socorro Foio

Foio, María del Socorro
Sentidos de la participación ciudadana en América Latina y el Caribe:
¿Autonomía o subordinación? / María del Socorro Foio.
1a edición para el alumno - Corrientes: Editorial de la Universidad Nacional
del Nordeste EUDENE, 2021.
Libro digital, PDF/A - (Ciencia y técnica)

Archivo Digital: descarga
ISBN 978-950-656-193-2

1. Gestión Pública. 2. Participación Ciudadana. 3. Organizaciones. I. Título.
CDD 323.098

Coordinación editorial: Natalia Passicot

Corrección: José Facundo Alarcón

Diseño y diagramación: Ma. Belén Quiñonez



Cómo citar este texto:

Foio, M. S. (2021). Sentidos de la participación ciudadana en América Latina y el Caribe. ¿Autonomía o subordinación?: Chaco - Corrientes: Eudene.

© EUDENE. Secretaría General de Ciencia y Técnica,
Universidad Nacional del Nordeste, Corrientes, Argentina, 2021.

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723.
Reservados todos los derechos.

25 de Mayo 868 (CP 3400) Corrientes, Argentina.
Teléfono: (0379) 4425006
eudene@unne.edu.ar / www.eudene.unne.edu.ar

Prefacio

La participación ciudadana organizada es indispensable para construir formas genuinas de democracia. Esta convicción se apoya en la práctica profesional de investigación, extensión y docencia en sociología fundada sobre enfoques centrados en la acción comunicacional y el sistema social que vengo desarrollando con continuidad en organismos estatales, en la universidad y en organizaciones no gubernamentales y comunitarias. En todos estos ámbitos he podido vincularme desde la generación, la discusión de ideas y la actividad de formación e intervención social con procesos de gestión de política pública y, especialmente, con estudios, proyectos y programas de componente participativo.

Este libro retoma y explica contenidos de mi trabajo de tesis de Doctorado en Ciencias Cognitivas de la Universidad Nacional del Nordeste, titulado «Desarrollo de un modelo de análisis de la construcción de realidad(es) en espacios participativos instituidos por las políticas públicas en países de América Latina y el Caribe» (2016). El origen académico de la obra aquí presentada demandó trabajar con permanentes revisiones y ajustes sobre el objeto de estudio, siguiendo un proceso que ha contemplado la conceptualización y discusión teórica del tema, la formulación de interrogantes, la definición operacional del problema mediante una estrategia empírica (construcción de la matriz de datos)¹, el tratamiento de la información y la interpretación de los resultados. Su encuadre es el enfoque interpretativo de la acción social, dada su capacidad para abordar la orientación holística de los sistemas semióticos al reconocer que cada sentido se produce, se impone y puede comprenderse en la totalización.

El supuesto que guía este trabajo es que las acciones y las ideas derivan su significado en un complejo de actividades protagonizadas por sujetos, lo que genera la necesidad de crear modelos racionales que provean una pauta lógicamente coherente para poder

1. A efectos de alcanzar la mejor comprensión de las técnicas utilizadas –especialmente aquellas empleadas para diagramar un patrón de observación de las realidades construidas por la comunicación en espacios participativos– es conveniente que los lectores recuperen en este punto sus conocimientos sobre la metodología de investigación propia del enfoque interpretativo en ciencias sociales.

captar con más objetividad –a efectos de su análisis– los significados subjetivamente sostenidos. Es así que para comprender las prácticas participativas me propuse observar el rol que tienen dentro del sistema en el que se incluyen, para poder interpretar las relaciones que les son intrínsecas.

Uno de mis mayores anhelos es aportar a investigadores, docentes y estudiantes, conocimientos acerca de la dinámica sociopolítica de los espacios participativos pluriactorales, que fueron producidos gracias a esa actividad de investigación y de desarrollo conceptual y metodológico. Así mismo busco llegar a quienes desde distintas posiciones y situaciones de poder entienden e intervienen en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas: profesionales, agentes y funcionarios estatales, dirigentes de organizaciones sociales, civiles y políticas, y beneficiarios de esas políticas. En esta ampliación del público lector subyace la idea de que el conocimiento sobre la participación ciudadana en la gestión pública no se circunscribe a la comprensión de las realidades que esa práctica construye, sino que involucra interrogantes ético-políticos. Interrogantes que deben conducir a una implicación en los procesos de transformación social y a la visualización de nuevos horizontes de posibilidad por parte de quienes los producen, quienes los transfieren y quienes pueden apropiarse de ese conocimiento.

Con esa intención se pone a consideración de los lectores un modelo de observación de la acción comunicacional en los espacios de participación en la gestión de políticas públicas, esperando que resulte una herramienta útil para diseñar las prácticas participativas como así también para el propio funcionamiento de aquellos espacios.

Antes de concluir este prefacio, deseo tributar un reconocimiento especial a quienes contribuyeron desde distintos tiempos y lugares a la realización de esta obra.

A Juan Samaja, pensador vigoroso, ético y respetuoso, quien supo comunicarme el amor por el saber y el compromiso con la superación de las desigualdades sociales.

A Ana Inés Heras Monner Sans, quien aportó al desenvolvimiento de la labor investigativa, en las perspectivas teóricas y en los procedimientos metodológicos.

A Juan Luis Pintos de Cea Naharro, a Ana María Pérez Rubio, a Ana María Zoppi y a Rafael Miranda Redondo, por haber compartido lecturas, reflexiones y debates acerca de la dimensión política de la participación ciudadana y su potencialidad creativa.

Por último, debo aclarar que las limitantes de este escrito son por entero de mi responsabilidad.

ÍNDICE

Prefacio	5
PRIMERA PARTE. Espacios participativos, gestión y comunicación	
Capítulo 1. Participación, comunicación y poder en espacios de gestión ciudadana	
1.1. Por qué el Estado convoca a la participación	11
1.2. Comunicación y poder en los espacios participativos	12
Capítulo 2. ¿Fortalecimiento de la democracia o consolidación del orden dominante?	
2.1. Contexto político y socioeconómico de la gestión pública ciudadana	18
2.2. Enfoques y perspectivas sobre la participación	19
2.3. Democracia e intervención ciudadana	21
2.4. Incorporación de la ciudadanía en decisiones y acciones de gobierno	22
Capítulo 3. Interacción social y acción comunicacional	
3.1. Construcción imaginaria del poder	25
3.2. Tránsito hacia la autonomía: organizaciones aprendientes	27
3.3. Principios y métodos del constructivismo sistémico	29
3.4. Las comunicaciones de retroalimentación	31
3.5. Campos de sentido de la participación en la gestión de políticas públicas	32
Capítulo 4. Modelo de observación de la acción comunicacional	
4.1. Fundamentos del modelo de observación	35
4.2. Diseño e instrumentos del modelo	38

Capítulo 5. Experiencias de gestión participativa en países de América Latina y el Caribe	
5.1. Localización espacial y temporal de las experiencias-caso	46
5.2. La información relevante del espacio participativo (EP)	50
5.2.1. Registro y codificación de la información	50
5.2.2. Clasificación y sistematización de la información	52
Capítulo 6. Condiciones de posibilidad de la participación	
6.1. Criterios de selección de las operaciones de participación	56
6.1.1. Estrategias de <i>control</i>	56
6.1.2. Estrategias de <i>cooptación</i>	57
6.1.3. Estrategias de <i>concertación</i>	59
6.1.4. Estrategias de <i>democratización</i>	60
6.2. Desarrollo del modelo de observación de la acción comunicacional	61
6.3. El desafío de la participación: conocimiento y aprendizaje organizacional	63
Reflexiones finales. El sentido democrático de la participación	
.....	65
Glosario	70
SEGUNDA PARTE. Registro, codificación y clasificación de experiencias participativas	
A. Registro y codificación de las experiencias participativas (Planilla 1)	80
B. Clasificación y sistematización de las experiencias participativas (Planilla 2)	155
Referencias bibliográficas	170

Primera parte

Espacios participativos, gestión y comunicación

Capítulo 1

Participación, comunicación y poder en espacios de gestión ciudadana

Después de analizar experiencias distintas en ámbitos de participación convocados por el Estado en países de América Latina y el Caribe, aparece un interrogante recurrente acerca de los sentidos que son conferidos a las prácticas desarrolladas en los espacios participativos promovidos en la gestión de políticas públicas:

¿Estos espacios operan como dispositivos tendientes a concretar propuestas efectivas de democratización o tienden más bien a ser ámbitos donde se ejerce la toma de decisión guiada por una concepción burocrática y subordinante de la política?

El intento por despejar ese interrogante, que planteamos de inicio, parte de reconocer la existencia de distintos modos posibles de realizar lecturas sobre los espacios participativos. En el transcurso de este escrito, el lector encontrará argumentos y evidencias que permitan sostener –por lo menos por ahora– esa afirmación.

En este estudio nos ocupamos de quince casos de prácticas concretas en espacios participativos de trece países de América Latina y el Caribe, conformados durante los períodos neoliberal y de pos-globalización:¹

1. Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (Argentina, 2002-2004)
2. Políticas Habitacionales en Ámbitos Multiactorales (Argentina, 1992-1999)
3. Programa de Transición al Gobierno por Comunas (Argentina, 2006-2007)
4. Sistema Nacional de Planificación-SISPLAN (Bolivia, 1994-2005)
5. Campanha Nacional Plano Diretor Participativo (Brasil, 2004-2005)

1. Cabe señalar que, si bien se apela aquí a espacios convocados desde el Estado, no desconocemos ni desestimamos el surgimiento y accionar de otros modos de participación por fuera de esa convocatoria. Nos referimos, por caso, a las nuevas formas de movimientos sociales, militancia en la red, asociaciones comunitarias, vecinales, redes institucionales, interpersonales y locales, asociaciones militantes, y orientadas hacia el mercado. (Svampa, 2005)

6. Observatorio social de la participación ciudadana, Programa Puente y Formulación participativa del plan del desarrollo comunal (Pladelco) de la nueva comuna de Hualpén (Chile, 2002-2005)
7. Red de solidaridad social: Programa de vivienda urbana (Colombia, 1994-1998)
8. Programa de transformación integral del barrio Jesús María (Cuba, 2008-2009)
9. Políticas interculturales de salud (Ecuador, 2003-2004)
10. Estrategias para reducir la pobreza: Programa Guate Solidaria Rural (Guatemala, 2004-2008)
11. Oportunidades (México, 2001-2006)
12. Programa Escuela Viva Hekokatuva (Paraguay, 2001-2006)
13. Lineamientos de Política y Plan Nacional de Juventudes (Perú, 2006-2010)
14. Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social (Uruguay, desde 2009)
15. Programa de Creación de los Consejos Comunales (Venezuela, desde 2006)

Se trata de prácticas orientadas, según sus objetivos explícitos, a garantizar condiciones de igualdad para el intercambio entre actores con distinto poder material y simbólico, a impulsar cambios significativos que mejoren la calidad institucional para la toma de decisiones y a permitir el acceso a mejores condiciones de vida de los ciudadanos. Sin embargo, se percibe en algunas de esas prácticas cierta pérdida del contenido democratizador conferido a la participación, lo que resulta contradictorio con el sentido esperado para un ámbito de encuentro que se piensa como pluralista e incluyente.

Las descripciones y los análisis de los espacios participativos seleccionados nos llevaron a elaborar un modelo de observación que esperamos pueda ser una herramienta de utilidad para aquellos que promueven una inclusión efectiva en el funcionamiento y los actos de las instancias políticas, para quienes tienen y para quienes demandan poder de decisión en la gestión de las políticas públicas, en la medida que permita desarrollar ideas que aporten a la formulación de proyectos innovadores de intervención social considerando lo singular de cada situación².

1.1. POR QUÉ EL ESTADO CONVOCA A LA PARTICIPACIÓN

En esta región de América el surgimiento de espacios participativos tuvo lugar tras la crisis provocada por la restauración neoliberal a fines de la década de 1980, que creó en el Estado la necesidad de coordinar sus acciones tomando en cuenta las particularidades de cada *actor social* (ver glosario). Esos espacios han sido instituidos por los gobiernos para facilitar las oportunidades y los modos de intervención estatal y de la sociedad civil en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

2. Atendiendo a la especificidad del marco teórico-metodológico en el que se sustenta el modelo que ponemos a consideración, este libro cuenta con un glosario con definiciones y explicaciones de los conceptos referidos.

Los términos y expresiones del glosario aparecen en cursiva en el texto (N. de la E.).

Con ese propósito se fueron incorporando nuevos enfoques en la gestión de esas políticas, orientados a la *planificación estratégica* y a la intervención ciudadana, con el fin de ejercer un rol estimulador del crecimiento de la comunidad mediante la promoción de encuentros pluriactorales de participación social.

Una de las manifestaciones de ese orden imperante fue la importancia que cobró la relación entre fragmentación política, reivindicación de la identidad y ampliación de derechos y autonomía, fundamentando en la diferencia y la particularidad del debate sobre el orden y la integración. (Gonzales Alvarado, 2009)³

El deterioro de la cohesión en las sociedades de la región y la existencia de realidades múltiples y contradictorias se constituyeron en objeto de estudio de las ciencias sociales. Con ello se producen conocimientos apreciables acerca de la práctica política basada en la asunción de las singularidades propias de los distintos actores (sujetos sociales tradicionales y nuevos).

No obstante, en la esfera del Estado, los nuevos significados observados en muchos casos condujeron únicamente a un cambio en el discurso al instalar en las agendas de gobierno metodologías novedosas de diagnóstico, comunicación y planificación participativas, en gran parte recomendadas por los organismos multilaterales, sin que se generasen mayores niveles de autonomía.

En el actual escenario regional en que se desenvuelve la *tensión estado democrático-capitalismo*, la pobreza y la marginalidad resultantes del orden neoliberal siguen perdurando a pesar de la existencia en algunos países de experiencias de gobierno que en distintos momentos retomaron las prácticas del *estado social*.

Es de esperar que, en este contexto, la participación ciudadana en el marco de la política pública llegue a producir condiciones y disposiciones sociales que impacten en ciertas regulaciones que determinan los niveles de equidad, justicia y toma de decisión sobre las cuestiones públicas. (Amadeo y Caputo, 2006; Heras y Foio, 2007; Heras Monner Sans, 2009)

1.2. COMUNICACIÓN Y PODER EN LOS ESPACIOS PARTICIPATIVOS

Nuestro foco está puesto en la comunicación y el poder en el espacio participativo. Como ya dijimos, los espacios participativos son dispositivos instituidos en la gestión de políticas públicas. De esta manera en el marco de la política se constituye una organización donde intervienen actores con distintos intereses, visiones y poder que ha sido prevista para el encuentro y la negociación entre sus integrantes⁴, cuyas interacciones –como en toda organización social– siempre están mediadas por la comunicación.

3. En un marco más general, también compartimos la reflexión de López Segre (2000) sobre el desafío que enfrenta el conocimiento sobre las realidades sociopolíticas de América Latina y el Caribe, referido a la posibilidad de la integración en un Estado donde la exclusión sea eliminada y se logren construir naciones democráticas, pluriculturales y multirraciales con niveles mínimos de desigualdad.

4. Ver Amadeo y Caputo (2006).

La comunicación es definida por Uranga (2016) como el *acto social* fundamental fruto de la experiencia en común, del diálogo y del intercambio entre las personas, considerado como un proceso de significación y de producción de sentido. Es decir que la comunicación ocurre en un entorno o contexto de experiencia en común, sin el cual no habría significado.

En las organizaciones sociales opera en toda circunstancia una *pauta*, orientación o marco interpretativo, que conecta las estructuras –las normas y reglas institucionales– con la realidad interactiva, «como una parte de danzas interactuantes». (Bateson, 2002, p.5)

Esta acción comunicacional refiere tanto a la construcción de significados y a su aceptación, como así también a la disputa de sentidos entre quienes interactúan en la organización.

Al transferir estas ideas al espacio participativo podemos sostener, con base en el enfoque del *constructivismo social*, que «su» *sistema social* –o sea, las relaciones sociales allí establecidas– produce los propios sentidos de las prácticas de sus integrantes.

A su vez, en un movimiento recurrente, esos sentidos son reproducidos en las interacciones.

Este proceso comunicacional –de producción de sentidos– muestra un escenario en el cual, según advierte Uranga (2016), los actores posicionados interactúan para mantener o transformar el orden institucional. Es mediante esa acción comunicacional que –de manera simbólica– se construye, persiste y cambia la realidad de la participación, su «naturaleza».

De esta manera los actores de dicho espacio están en condiciones de comprender y explicar su realidad e intervenir en ella a través de determinados acontecimientos, que son «representados» –por el *sistema social* que allí se configura– como prácticas participativas.

Ahora bien, si aceptamos que las comunicaciones en el espacio participativo están orientadas por un sentido propio, viene entonces la pregunta sobre cuál es ese sentido. Nuestra respuesta es que se trata del sentido del poder. Nos referimos al significado aceptado –en determinado lugar y tiempo– de cómo el poder se ejerce efectivamente en ese espacio concreto, o sea la imagen del modo de poder vigente en el espacio participativo.

Exploremos un poco estos conceptos, debido a que iremos trabajando con ellos a lo largo del libro, empezando por el concepto clave de acción comunicacional, ya que se trata del proceso por el cual las interacciones de los integrantes de un colectivo social se hacen posibles.

En la acción comunicacional está plasmada –como función vital de ese colectivo– la necesidad de distinguir permanentemente entre un orden «anticipado» (lo propio) y un entorno probablemente «inaccesible» (lo exterior).

El sentido que se otorga a un acontecimiento se funda invariablemente sobre la observación de la diferencia entre lo actualmente «existente» (lo admitido como realidad) y la referencia a otras posibilidades que provienen del entorno. Ese entorno es el exterior, lo que rodea al propio *sistema social*.

El *sistema social* del espacio participativo es, por lo tanto, un sistema observador. Esto quiere decir que en ese espacio opera permanentemente una acción comunicacional que ocurre en un «medio».

El medio de la comunicación son las «relaciones sociales» que fundan la interacción de los integrantes del colectivo, actuando como condición de posibilidad para que estos participen de los significados compartidos.

En el espacio participativo, al ser este un dispositivo del campo político, las relaciones sociales –en tanto «medio» de la comunicación– son relaciones de *poder*.

Las operaciones de la observación que el sistema social efectúa son la codificación, la programación y la selección de comprensiones:

- a. La primera operación es la acción de un código propio que determina el cierre a toda influencia externa dejando fuera todo lo que no se considera «real». En el espacio participativo el *código* por el cual se crea y se sostiene la realidad –es decir, la realidad propia–, es el código del poder.
- b. Una vez construida –por esa parte siempre «opaca» (ver *opacidad* en el glosario) de la acción comunicacional– la distinción sobre qué es lo real, el sistema apela a un criterio propio (norma, regla o programa operativo) para aplicar el código a las comunicaciones.

En base a ese criterio seleccionará la información «aceptable», en correspondencia con el modo de poder vigente en el propio colectivo social.

En el espacio participativo esto se hace evidente en la posibilidad de existencia de criterios diferentes con que se puede entender e intervenir en la gestión de la política pública, es decir la posibilidad de darle distintos significados a la participación.

Es así que nosotros optamos en este escrito por referirnos a la construcción de realidad(es) –y no a «la» realidad– de la participación.

- c. En un momento de apertura al exterior el sistema define las alternativas de respuesta, al seleccionar las comprensiones posibles de la información que procede de él (sus representaciones del entorno).

De esta forma, el sistema social produce sus propios campos de sentido o campos semánticos. Este proceso lo convierte en un sistema autorreferente.

Un ejemplo sobre la autorreferencialidad a la que estamos aludiendo se puede encontrar en la construcción de sentidos de la participación durante el desarrollo del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, en Argentina.⁵

En este caso, el análisis del acontecimiento que origina dicha política da cuenta de que la codificación con la que opera la comunicación –mediada por el sentido del poder– está orientada por la heteronomía:

- En enero de 2002 el Poder Ejecutivo declara la Emergencia Ocupacional (Decreto 165/2) y crea el Programa Jefes y Jefas de Hogar destinado a brindar ayuda (transferencia directa de ingresos) a jefes de hogar desocupados. En la implementación del programa participan de manera conjunta el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de

5. Ver en la segunda parte, Planilla 1. Tratamiento de la información de las experiencias participativas: Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.

Desarrollo Social. En la mediación intervienen Consejos Consultivos multiactorales con participación de grupos vinculados al trabajo (organizaciones sindicales y empresariales) y a la participación política (gobiernos provinciales y municipales).

Es decir que la creación de los espacios participativos para la gestión del Programa fue producto de una decisión política del Gobierno nacional (o sea que remite a un ejercicio del poder de determinado actor social), impuesta y exterior a esos espacios (o sea una decisión de carácter heterónomo para los demás participantes).

Siguiendo con el mismo ejemplo, en la comunicación de los acontecimientos se puede advertir la aplicación del modo o valor del código correspondiente a la heteronomía tal como lo muestran eventos de este tipo:

- la capacidad de decisión de los miembros fue restringida por la propia operatoria.
- los Consejos no ejercieron control sobre la asignación de los planes.

Como puede observarse, el sentido otorgado a la participación en los espacios habilitados para ejecutar la política pública se presenta asociado a un criterio o estrategia de control por parte de quienes decidieron su creación.

El predominio de esta significación clausura posibilidades de cambio en la programación con que opera la acción comunicacional en esos espacios participativos.

Cuando esto ocurre es porque las representaciones del sistema de comunicaciones acerca de su propio entorno (comprensiones posibles por parte de los actores del espacio participativo) se construyen en base a la selección de este tipo de información:

- los Consejos Consultivos Municipales en su conformación reprodujeron la trama de participación social que se venía sosteniendo, por lo tanto, no se podría hablar de procesos más o menos representativos.
- los miembros de las organizaciones tienen idea de que, aun cuando se abren espacios de participación, se los consulta muy poco a la hora de definir prioridades.

Las características de la comunicación de los sistemas autorreferentes mencionadas antes nos hicieron pensar en desarrollar un modelo de observación de los diversos significados que se confiere a la participación en los espacios participativos. Con esa herramienta, que denominamos «modelo de observación de la acción comunicacional», buscamos abonar a la comprensión de las realidades que se construyen y evaluar las condiciones de posibilidad de esos espacios hacia la concreción de propuestas efectivas de democratización.

Así, como ya lo adelantamos, nuestra expectativa es que el modelo propuesto llegue a ser un instrumento eficaz para distinguir, examinar y comprender los procesos de construcción de sentido en el sistema social conformado en los espacios participativos y –con un alcance propositivo– permita plantear en el campo de las políticas públicas caminos orientados hacia prácticas más igualitarias y autónomas.

Luego de esta sección introductoria, profundizamos acerca de las condiciones de posibilidad de la participación ciudadana, teniendo en cuenta distintos enfoques y perspectivas

sobre los espacios pluriactorales así como los contextos y contingencia histórica en el desarrollo de políticas participativas.

Ello conduce, en la sección que sigue, a la reflexión sobre la cuestión del poder y la *tensión autonomía/heteronomía* y, más específicamente, al papel de las prácticas democráticas y el aprendizaje colectivo en las posibilidades de emergencia de un proyecto autónomo en los colectivos sociales.

Así mismo, se abordan los temas referidos a las operaciones comunicacionales en los sistemas sociales, los significados instituidos y la construcción (social) de sentido.

Una vez tratados esos puntos, entramos de lleno al modelo, introduciendo las herramientas necesarias para observar los acontecimientos comunicativos.

Se realiza luego la descripción de las distintas prácticas participativas que nos permitieron construir la herramienta de observación. Como anticipamos, esos casos están conformados por un conjunto de experiencias institucionalizadas de participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de la política pública respectiva, desarrolladas por países de América Latina y el Caribe.

Se llega así a la presentación del modelo propuesto para observar la acción comunicacional en los espacios participativos, que identifica y describe la dinámica de los campos de sentido de la participación en dichos espacios.

Además, se refleja en forma gráfica el esquema de funcionamiento del sistema social que se conforma en el espacio participativo, tomando como referencia la información empírica sistematizada.

El diagrama bosquejado permite inferir la(s) realidad(es) construida(s) y el excedente de posibilidades de significación que ofrecen los acontecimientos comunicativos, dando cuenta de los potenciales trayectos evolutivos del sistema social de los espacios participativos relacionados con los cambios en el entorno.

En la conclusión de este libro se reflexiona acerca de la eficacia metodológica del modelo para operar a manera de *interfaz* entre la noción de *sistema social* enmarcado en el pensamiento de la complejidad y las referencias sobre prácticas participativas en la gestión de las políticas públicas en la reciente historia latinoamericana y caribeña. Así, en la discusión se pondera la aptitud del modelo para:

- revelar los campos semánticos que construye el sistema social del espacio participativo,
- analizar la dinámica de cambio y aprendizaje organizacional,
- visibilizar la emergencia de nuevas *representaciones sociales* y prácticas posibles en aquellos espacios,
- identificar modos de participación ciudadana en la construcción imaginaria de la autonomía.

Así mismo, se reconoce la potencialidad de los espacios participativos para instaurar mecanismos favorecedores de prácticas democráticas y autónomas.

En la segunda parte de este libro las lectoras y los lectores encontrarán la descripción detallada de las técnicas empleadas y la totalidad del material producido en los procedimientos de registro y codificación y de clasificación y sistematización de la información empírica.

Capítulo 2

¿Fortalecimiento de la democracia o consolidación del orden dominante?

La participación es un proceso social que se enmarca en una acción colectiva organizada y abarca múltiples escalas y espacios políticos, económicos, sociales y culturales, entre otros. (Hopenhayn, 1988)

En América Latina y el Caribe, ante un contexto caracterizado por movilizaciones y conflictos distributivos, las agencias, los organismos multilaterales y los Estados nacionales han venido estimulando la participación en la gestión de políticas públicas a través de programas y proyectos de desarrollo local, desarrollo territorial rural, gobernanza ambiental descentralizada, investigación-acción y planeamiento estratégico. (Foio, 2007)

Para Amadeo y Caputo, muchas de esas propuestas constituyen «argumentos de tipo funcional [...]; la participación sería un mecanismo pertinente para superar los obstáculos que suelen encontrarse en la resolución de los problemas cuando estos procesos se llevan adelante sin tener en cuenta la voz y necesidades de los propios interesados» (2006, p.4).

En cambio la institucionalización de ámbitos participativos constituiría «un elemento decisivo para lograr mayores niveles de inclusión e integración social» (2006, p. 28) si de esos espacios resultasen transformaciones que favorezcan tanto la ampliación de las posibilidades de acceso a bienes y servicios, como el aumento en los grados de libertad –conocimientos, habilidades, opciones– de las personas para elegir de qué manera quieren vivir.¹

El cuestionamiento a los espacios participativos surge al interpretarlos como intervenciones generadoras y moduladoras de la desigualdad, que naturalizan o institucionalizan discriminaciones de clase, género, edad, etnia, entre otras, en el nivel de las subjetividades y en el plano de la comunidad local y la nación (Ángel Maya, 1995; Escobar, 2005).

1. Este rol transformador conferido al espacio participativo se enmarca dentro del papel clave que Sen (2000) confiere a las instituciones sociales para ampliar en las personas las condiciones materiales y culturales sobre las cuales toman sus decisiones.

Si bien las miradas críticas se asientan en experiencias comprobadas sobre su caracterización de esos espacios, nuestra posición al respecto es que los dispositivos de la participación pueden devenir en una ampliación del círculo ético, mediante la articulación de la acción colectiva y el discurso político, y la negociación del poder.

Por ejemplo, Rosenfeld (2005) considera que es posible que en esos espacios se constituyan áreas de igualdad, generándose como un nuevo campo con propias reglas de juego a las cuales adhieren actores de diferentes campos².

Al poder atravesar el sistema de desigualdades, dichas áreas permiten operar de manera fecunda sobre la realidad; ello se procesará con la conciencia de tener derechos, configurándose una práctica de igualitarismo situada en el campo de lo político.³

Esta nueva práctica implica la construcción de consensos de sentido o la incorporación de disensos con el reconocimiento a un otro legítimo, la coexistencia de posturas propias distintas, donde la comunicación –en estos casos– se constituye en un proceso emancipador. (Alvarado Salgado, 2013)

2.1. CONTEXTO POLÍTICO Y SOCIOECONÓMICO DE LA GESTIÓN PÚBLICA CIUDADANA

El aspecto más característico de la región de América Latina y el Caribe es la condición de ser el continente de mayor desigualdad de ingresos, de género y de etnia del mundo, resultante de la heterogeneidad estructural.

Se trata de sociedades de tipo dual, en las que se constituyen circuitos altamente diferenciados para ricos y pobres debido a que las oportunidades de interacción son bajas, y, si existen, ocurren en contextos que profundizan la percepción como distintos.

De ahí que, en algunos casos, quienes integran espacios participativos tengan características de élite, y con ello se discuta si esas instancias atenúan o acrecientan la desigualdad.

En el fin del siglo XX en América Latina y el Caribe culminó la desarticulación de un orden económico con distintos niveles de desarrollo según los países, el funcionamiento de estructuras nacionales estado-céntricas y la oferta de diferentes tipos de Estado de bienestar dirigida a determinados sectores de la población.

La desintegración del conjunto de elementos constituyentes del modelo de satisfacción de las necesidades básicas que enlazaba el acceso al mercado de trabajo, a las políticas públicas y a la producción doméstica, dejó desprotegidos a amplios segmentos de la población. El Consenso de Washington impuso vía la receta del ajuste estructural

2. La noción de campo que emplea Rosenfeld permite pensar el mundo social como un ámbito de relaciones que debe ser entendido en sus diferencias y en el cual la participación sería producto del aprendizaje organizacional.

3. Esta es la idea de Pizzorno (1976) cuando sostiene que, al operar un sistema de solidaridad en la estructura y los valores dominantes de un sistema de intereses, el resultado es un proceso de formación de áreas de igualdad. Por lo tanto, puede llegar a conformarse un sistema que actúe sobre lo establecido, en la medida en que en un área específica de acción las desigualdades son negadas.

el desmantelamiento del Estado, el recorte de los servicios públicos, la apertura de los mercados, los cambios en la estructura del empleo.

Ello se tradujo (y se traduce) en una crisis socioeconómica cuya expresión es el reempobrecimiento colectivo de los sectores más pobres de la población, la emergencia de bolsones de miseria y la caída en la pobreza de sectores relativamente integrados, con la pérdida de las esperanzas del bienestar sustituidas por el empeño de poder sobrevivir en el día a día.

Esa pobreza en aumento, la ausencia del Estado y las políticas públicas abandonadas o activas para los menos alcanzados por la crisis crearon nuevas situaciones de exclusión social. En esas circunstancias se produjo la irrupción de nuevos actores sociales que confrontaron activamente con las condiciones del contexto, pero sus estrategias de resistencia resultaron mecanismos de sobrevivencia poco eficaces para cambiar el escenario en el corto plazo. (Feijoó, 2006)

Orientada a combatir ineficiencias del Estado en la resolución de problemas que afectan a las comunidades, se promovió la participación ciudadana a instancias de las agencias multinacionales de crédito con el propósito de ampliar la influencia de la sociedad civil sobre el proceso de toma de decisiones en todos los niveles, escalas y sectores de la gestión pública.

En ese contexto, los gobiernos de la región propulsaron la apertura de espacios participativos en la gestión de las políticas públicas. En términos generales, la creación de dichos espacios organizaba la intervención de los ciudadanos en acciones gubernamentales, en tanto sujetos individuales o colectivos portadores de intereses reconocidos como públicos y políticos. Para ello fue necesario institucionalizar mecanismos, procesos y estructuras a través de una normativa legal.

Al referirse a la actividad de los espacios de participación ciudadana, Cunill considera que tal participación puede ser condicionada y hasta neutralizada bajo una aparente práctica democrática, y constituirse «en una plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos y legitimar desigualdades» (1991, p. 9).

En esos casos, las actividades tienden a reducirse a la consulta, no siempre vinculante, para las decisiones y para la implementación de las acciones específicas de los programas. Y en las situaciones en las que los mecanismos de participación alcanzan el nivel de las decisiones, ello no necesariamente significa que se ejecute lo acordado.

De hecho, el nivel de concertación previa existente entre todos los actores intervinientes será condición para poder llevar a cabo los acuerdos que se establezcan en los espacios participativos.

2.2. ENFOQUES Y PERSPECTIVAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN

En torno a la participación ciudadana persiste una diversidad de ideas; Ziccardi (2012) menciona distintas modalidades:

- la participación institucionalizada, contenida en el marco legal y normativo de la política pública (consejos o comités de planeación, ejecución, seguimiento y/o evaluación de programas y proyectos);
- la participación autónoma, cuando la ciudadanía se involucra a través de asociaciones civiles constituidas desde la sociedad (organizaciones sociales y políticas que conforman los movimientos populares);
- la participación clientelística, cuando la autoridad y los individuos o grupos se relacionan con instancias de gobierno mediante intercambios de bienes, servicios y favores por votos o apoyo político; y
- la participación incluyente o equitativa, donde se promueve la intervención independientemente de la identidad y pertenencia de los sujetos convocados.

Específicamente en lo que respecta a los espacios de participación, podemos decir que las maneras de entenderlos y gestionarlos abarcan desde enfoques instrumentales acerca de las prácticas participativas, hasta cuestionamientos políticos anclados en criterios de democratización de las relaciones sociales y la conquista de una ciudadanía plena. Basándonos en la tipología aportada por Rosenfeld (2005), presentamos diversas perspectivas con que se encara este tema:

- Como necesidad humana. La participación modela la condición de estar en el mundo; el sujeto accede al ámbito de participación por decisión propia con expectativas, deseos e intereses⁴.
Para los sectores populares los espacios participativos constituirían un medio para problematizar las carencias sociales tornándolas en demandas y conflictos, fundamentar sus propuestas, disponer de condiciones de argumentar y disputar discursivamente visiones y posiciones, y desarrollar capacidades de articulación/asociación entre actores de intereses y objetivos similares para vincularse como sector con el gobierno.
- En el orden procedimental-instrumental. En el caso de los espacios participativos que propicia el Estado se trataría de favorecer procesos de institucionalidad social, en tanto esta implica percepciones, valores y normas que construyen una determinada manera de relación entre las organizaciones que actúan en el ámbito de las políticas públicas y la población en general.

4. Para Sartori (1997) participar implica tomar parte de manera personal y activa en base a una libre decisión, actuar por sí mismo y no como respuesta a la convocatoria de otros. Vicherat (2001) interpreta los espacios participativos como medios que –ligados al desarrollo de las capacidades de acción humana– hacen consciente la experiencia de estar y pertenecer al mundo en determinado tiempo y lugar, y de los cuales se valen y sustentan las prácticas individuales y colectivas. A su vez, Montero (2006) refiere a la participación como constitutiva de la experiencia social de vivir en el mundo; es la intervención activa en la comunidad la que posibilita los aprendizajes.

En esta perspectiva podríamos encuadrar las expectativas de Arroyo (2008) sobre los espacios participativos cuando señala que «las políticas lograrán mayor coherencia e impacto social si en su concepción, implementación y control intervienen reglas de juego claras y transparentes que impulsen y garanticen la participación democrática de todos los sectores involucrados» (p. 263).

- En el orden de la eficacia/eficiencia, en vista de la gobernabilidad. Participar es condición necesaria para sostener y fortalecer la democracia e identificarse con un sistema de gobierno que se concibe como medio para alcanzar fines comunes (Latapí Sarre, 2000); es un proceso y a la vez un objetivo, constitutivo de la convivencia democrática y materializado en las instituciones que inspira una actitud subjetiva de los ciudadanos.

En los organismos multilaterales y en el diseño de las políticas públicas, tal como adelantamos más arriba, la promoción de procesos participativos aparece asociada con la posibilidad de reparar los efectos más visibles de la exclusión y la pobreza, basados en el incremento del capital humano (Putnam, 2001; Sen, 1995) y en estrecha relación con la permanencia y el fortalecimiento de la democracia.

- Como producción social de identidades colectivas. La pérdida de legitimidad de las instituciones puso en crisis la interacción entre los sujetos y las estructuras sociales. Esta fractura deviene acción colectiva, participación ampliada, movimiento social –construcción de nuevas identidades– que se genera fuera de las instituciones políticas como espacios de construcción de certidumbre y de sentido.

Según Pizzorno (1987) muchos de los que quedaron excluidos perciben los espacios de participación como territorios a transitar para poder construir una nueva identidad sinónimo de continuidad individual y de previsibilidad de preferencias.

2.3. DEMOCRACIA E INTERVENCIÓN CIUDADANA

Para Cunill la participación ciudadana encuentra dos dimensiones: primero «como medio de socialización de la política» y segundo «como forma de ampliar el campo de lo público hacia la esfera de la sociedad civil y por lo tanto favorecer a ésta» (1991, p. 44).

Desde su consideración como necesidad humana, participar quiere decir tomar parte, que en el caso de la participación ciudadana significa que los ciudadanos intervienen o toman parte en la actividad pública, «la participación ciudadana supone una relación con el Estado, una intervención en una actividad pública». (Cunill, 1991, p. 48)

De esta manera, la participación refiere a una forma de vincularse el Estado y la sociedad civil dentro de una cultura política que orienta el comportamiento de los sujetos individuales y colectivos en un marco de deberes y derechos ciudadanos, contribuyendo a fortalecer el sistema democrático y asegurar su sustentabilidad al otorgarle mayor legitimidad social.

En tal sentido, la apertura de espacios participativos no puede reducirse a otorgar organicidad a la participación, ya que la formalización del espacio no garantiza su sustentación ni su capacidad transformadora.

La lógica sectorial corporativa con la que llegan a constituirse ciertos espacios inhibe la incorporación de nuevas visiones, excluye a los grupos no organizados y obstaculiza la

generación de proyectos colectivos. Por ello, la creación y sostenimiento de estos espacios requiere la existencia de actores políticos con voluntad de incidencia, capacidad de negociación y agenda propia.

La institucionalización de la participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas es un camino hacia la generación de mayores niveles de democracia, siempre que estos procesos se articulen fuertemente con el sistema político interpeándolo e interactuando con él.

Las prácticas participativas no pueden considerarse como dispositivos meramente técnicos, eficientes o ineficientes, sin vincularlos a cuestiones que atraviesan el orden de lo político, tanto en términos de legitimidad social, derechos y expectativas ciudadanas, como en su vinculación con otros espacios de decisión de la política estatal.

Ello supone la creación de un ámbito viable que incorpore la pluralidad de instituciones y entidades con capacidad de acción y decisión conjunta para construir consenso sobre temas claves y conseguir compromisos concretos de acción.

Así, impulsar la participación es abrirse hacia una construcción cultural incierta, habilitando a la población a ser parte de la misma.

Los procesos participativos pueden superar las lógicas con las que fueron preconcebidos: las personas resignifican los espacios y se apropian y generan formas nuevas de decir, hacer y vincularse.

En el encuadre axiológico que configura la manera democrática de construir ciudadanía en los espacios participativos deben estar el respeto y la justicia. El respeto no exclusivamente vinculado a la autoridad y la norma, sino también como reconocimiento a la diferencia, como valoración de fines compartidos que lleva a respuestas solidarias, y la justicia vinculada no solo con el cumplimiento de la norma y la sanción ante las transgresiones, sino fundamentalmente referida a criterios de equidad y de inclusión. (Alvarado Salgado, 2013)

2.4. INCORPORACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN DECISIONES Y ACCIONES DE GOBIERNO

En principio, convenimos en que la idea de participación ciudadana hace referencia a las formas de inclusión en espacios que operen con reglas claras, que favorezcan la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo.

La cuestión de cómo incorporar activamente a la ciudadanía en las decisiones y las acciones gubernamentales forma parte de los contenidos discursivos de las políticas públicas y de la legislación en la que se sustentan. Pero no siempre se advierten coincidencias entre los preceptos sobre la participación de la ciudadanía definidos en las políticas y las actividades efectivamente desarrolladas en los programas y proyectos.

Así, en algunos proyectos, los ciudadanos son concebidos e incorporados exclusivamente como beneficiarios y, si las circunstancias lo exigieran, se improvisarán –ante la falta de diseño– formas e instrumentos de participación.

Estas formas, por lo general, serían poco incluyentes en el sentido de considerar la desigualdad social, e instrumentos poco efectivos para hacer más eficaces y democráticos a los procesos decisorios.

Consideramos que los espacios de participación en la implementación de los programas y proyectos deben ser ámbitos de construcción democrática, lejos de modelos de planificación central –basados solo en la lógica de sus autores– incapaces de promover la creación de ciudadanía democrática a la que se aspira.

Sostenemos la necesidad de empoderar a los participantes para no seguir operando bajo formas asimétricas evidenciadas por la pasividad con la cual se definen; son seleccionados y luego beneficiados los destinatarios de las políticas públicas, sin probabilidad alguna de ejercer conductas proactivas.

La política es un ejercicio innegociable que parte de lo individual, se expresa en la conciencia de la necesidad de participar con otros en la creación de mejores condiciones para todos y se realiza mediante discursos y acciones colectivas que transformen las creencias, relaciones y prácticas sociales que afectan al bienestar común, cuestionando y cambiando los ejercicios de poder que se dan en ellas.

Esta meta únicamente se puede alcanzar mediante el desarrollo de mecanismos de coordinación, no solo entre sectores de efectores de política pública sino también y fundamentalmente incorporando en el diseño de esa política a los destinatarios en su condición de derechohabientes. (Feijoó, 2006; Alvarado Salgado, 2013)

En tanto lugar de encuentro entre organismos estatales y movimientos, asociaciones y organizaciones sociales que representan intereses y expresan demandas de los ciudadanos, los espacios participativos generan un proceso de interacción social entre actores con *poder explícito* –formal– y los que carecen de él.

Ese cambio en los ejercicios de poder implica para el Estado –en las instancias de formulación, definición, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas– fortalecer la capacidad instituyente (autónoma) de los sujetos involucrados en los objetivos de esa política.

En la sección que sigue profundizaremos estos conceptos y nos introduciremos en el proceso interactivo producido en el espacio participativo (en tanto modo específico de organización social); espacio que –a su vez– es productor de dicho proceso.

Ello nos lleva a abordar la acción comunicacional asumiendo que esta configura el sistema social de dichos espacios, el cual –al tener por función la operación de la comunicación– ejerce de mediador ante las necesidades de los participantes con respecto a las posibilidades del mundo de referencia.

Capítulo 3

Interacción social y acción comunicacional

Uno de los supuestos de esta obra es la existencia de modos posibles de realizar lecturas sobre los espacios participativos instituidos en la gestión de políticas públicas.

Como ya vimos, esta afirmación aparece ligada a una pregunta general referida a si estos espacios operan como dispositivos tendientes a generar mayores niveles de autonomía o si en la práctica son ámbitos donde se ejerce la toma de decisión guiada por una concepción burocrática y heterónoma de la política.

En este capítulo iremos avanzando hacia la construcción de una respuesta apelando a conceptos y definiciones de distintos autores que hemos consultado acerca de temas clave relacionados con el poder, la *tensión autonomía-heteronomía*, las prácticas democráticas, el aprendizaje organizacional y la operación de la acción comunicacional en la institución de significados y la construcción de nuevos sentidos.

Nuestra intención es que el conocimiento y la reflexión sobre estos temas abone a la comprensión de las interacciones que acontecen en los espacios participativos dando cuenta de la «naturaleza» de las realidades producidas en la acción comunicacional propia de esos ámbitos.

En principio, consideramos que las líneas contrapuestas coexistentes en la interpretación de los espacios participativos que mencionamos anteriormente responden a distintas visiones actuales de la política:

- Una de ellas percibe a la política como instancia de lucha de intereses enfrentados, expresión de una voluntad de dominio explícita o implícita, que se vale de tecnologías de sometimiento. Agotado el espacio público y cimentada una clase política distante de la ciudadanía, la instrumentalización del poder se convierte en una vía eficaz para el logro de los objetivos en disputa, en un orden heterónomo que coarta las posibilidades de deliberación democrática.
- La otra concepción, partiendo de la misma definición de situación, propicia la reflexión crítica sobre el poder a través del análisis de las instituciones y técnicas que los agentes construyen en su quehacer y sus relaciones con otros agentes. Este enfoque visualiza las relaciones de poder que producen desigualdades, reconoce

también que a su vez son condiciones de las mismas y revela los puntos de resistencia presentes en la red de poder, de donde podrían emerger transformaciones radicales cuyo destino es la autonomía. (Castoriadis, 2006b; López Yáñez, 2003).

La segunda perspectiva de análisis, por una parte, hace visible la existencia de cambios que permiten a las personas relacionarse a través de la palabra en asuntos de interés común.

Por otro lado, hace posible identificar, describir y analizar formas de asumir iniciativas, de generar algo nuevo en los espacios de participación ciudadana y de verlos, entonces, como lugar de desenvolvimiento de la política, como fin en sí mismo.

En esa perspectiva pensamos, al momento de efectuar la selección, que podrían ser ubicadas las experiencias participativas concretas que analizaremos en el capítulo 5.

Nuestra mirada sobre el espacio participativo remite al mismo como un *modo específico de organización social*—o colectivo social— *producto y a la vez productor de una red de interacciones que configura la acción comunicacional* en dicho espacio.

Esa acción de carácter colectivo es lo que entendemos como sistema social, en nuestro caso el sistema social del espacio participativo.

Al tener por función la operación de la comunicación, el sistema social actúa como *mediador ante las necesidades de los actores participantes con respecto a las posibilidades de respuesta a las mismas que ese espacio ofrece*.

Es precisamente ese rol mediador el que hace que todo sistema social sea un sistema semiótico (ver *semiosis*), *una acción comunicacional*, donde el sentido siempre se funda sobre la diferencia entre el contenido actualmente realizado y la referencia a otras posibilidades.

Efectivamente, se trata de sistemas que mediante una distinción e indicación observante desarrollan los procesos de construcción social de realidades.

El modelo de observación para los espacios participativos que se presenta en el capítulo siguiente ha sido formulado considerando los procesos sociales de construcción de realidad, como posibilidad de trabajar sobre la complejidad y las contingencias (ver *sistemas complejos*) propias de la dinámica política de aquellos espacios.

3.1. CONSTRUCCIÓN IMAGINARIA DEL PODER

Dijimos antes que la habilitación de espacios participativos como formas de tomar decisiones vinculadas al orden democrático supone la posibilidad de sostener alguna reflexión crítica sobre el poder. Esta afirmación nos lleva a introducir aquí algunas cuestiones acerca del poder en las organizaciones sociales.

Acordemos, en primer lugar, que el poder es una faceta constituyente de las organizaciones y que se encuentra distribuido en ellas de diversas maneras, creándose o destruyéndose, ampliándose o disminuyendo.

En función de la posición ocupada en la trama de relaciones, cada actor podrá influir en mayor o menor medida sobre los demás (Schlemenson, 1998). Esa posición no es estática ni predeterminada; está sujeta a las contingencias de la comunicación, es decir, se construye socialmente.

En las organizaciones sociales la acción comunicacional funciona como un espejo en el que la imagen de lo que somos nos es devuelta por la forma en que los otros sujetos nos tratan.

El orden social se manifiesta en una tensión que configura a los sujetos en posiciones subordinadas, sometidas, desarticuladas, que se sostienen en la naturalización de ese orden, o bien en posiciones más críticas, autónomas, organizadas y contrahegemónicas (Luhmann, 2006). Desde esta perspectiva, la posibilidad de que se produzca una transición desde una hacia otra posición estará asociada con prácticas de participación genuina.

Aquella tensión pone en evidencia el hecho de que la reproducción de sentido no es una cadena infinita ya que existe una cuota de incertidumbre ligada a posibilidades presentes tanto en el tejido social como en cada sujeto, de interrogarse sobre el discurso instituido (Heras Monner Sans, 2011). Esa incertidumbre permite abrir diversas opciones para continuar creando posibilidades diferentes a las impuestas.

Entendemos que en los espacios participativos instituidos por el Estado para el desarrollo de las políticas públicas tal tensión podría darse entre los marcos establecidos para la actuación en los mismos y el ejercicio de la autonomía por parte de los sujetos convocados por aquel en la gestión de esas políticas.

Con vista a la comprensión de la naturaleza de dicha tensión consideramos importante la noción de «significaciones imaginarias sociales» propuesta por Castoriadis (1996; 2006a; 2007), en tanto significados básicos presentes en un colectivo social que, al dar sentido a las instituciones y establecer sus límites, estructuran un modo propio de ser *lo social* de ese colectivo.

La *institución social* –y las significaciones imaginarias que ella expresa– existen y se conservan gracias al poder, afirma Castoriadis; en tal sentido, las interacciones que tienen lugar en las organizaciones siempre están reguladas por relaciones de poder¹.

Esas relaciones de poder producen –por sus materialidades y por sus significados, y a través de las comunicaciones que las sustentan– estructuras de poder.

En la puesta en juego de demandas particulares y las negociaciones con los objetivos de la organización se puede ver el marco micropolítico del *poder instituyente*, en el cual los participantes en la comunicación pueden utilizar diferentes bases para configurar su posición de poder. (López Yáñez, 2005)

Dentro de lo que venimos exponiendo es importante considerar aquí la advertencia de García Raggio (2008) con respecto a la existencia de puntos de resistencia en las estructuras de poder, de donde podrían emerger transformaciones radicales cuyo destino es la autonomía.

1. Pintos (1994) expresa que la credibilidad que desencadena el imaginario se refiere a la asimilación de comportamientos e ideas como hechos naturales, como realidad misma, ahorrando cualquier esfuerzo de justificación o explicación de lo autoinstituyente.

Desde una perspectiva semejante, Abril (1997) sostiene que las instituciones construyen la realidad social; toda institución es por definición imaginaria. La imagen construye formas específicas de visibilidad y modos legítimos del «hacer» visible. Al hacer ver de una determinada manera, promueve las reglas que rigen la representación y el poder que las imparte.

3.2. TRÁNSITO HACIA LA AUTONOMÍA: ORGANIZACIONES APRENDIENTES

Según Castoriadis existen dos alternativas del posicionamiento del sujeto en los colectivos sociales: la heteronomía y la autonomía.

Empecemos por la heteronomía, principio que entraña la sumisión a normas y prácticas que son obedecidas sin haberlas creado, la conformidad y la repetición por parte de los sujetos.

La «institución» se erige en frontera, donde lo otro, lo ajeno –la alteridad– se constituye como ausencia de sentido, como clausura de lo diferente. Pero esa ausencia de sentido puede entrar en tensión con la emergencia de lo nuevo, es decir que los miembros de una organización son capaces de asumir la apertura ante la alteridad como sentido.

Ello implica aceptar que la realidad –como autoconstrucción social– conlleva la posibilidad de su destrucción como sentido. (Miranda Redondo, 2010)

Un ejemplo del paso de la alteridad (de lo otro o ajeno) como ausencia de sentido hacia la alteridad como sentido (encontrar y otorgar significado a modos de pensar y vivir ajenos para quienes reconocemos una «realidad» distinta de la de esos «otros»), se puede ver en el caso de la gestión participativa de políticas de salud llevada a cabo en Ecuador.²

En ese país no había hasta el momento experiencias de participación efectiva en la construcción de políticas, por lo que no se esperaba que fuera posible encontrar los términos adecuados para el diálogo.

Para poder establecer la interrelación entre el sistema formal de salud y el sistema médico indígena se organizó un proceso de discusión, consulta y diagnóstico en las organizaciones indígenas a nivel provincial y regional y en los programas del Estado que se encontraban trabajando el tema.

Inicialmente, del lado de las organizaciones indígenas se sostenía una posición opuesta al relacionamiento con el sector oficial. Se defendía la validez única del sistema indígena y se rechazaba al sistema occidental y los servicios prestados por este, y algunas organizaciones cuestionaban la necesidad de inmunizar a los niños y a las niñas menores de dos años.

El concepto de interculturalidad fue central en la estrategia adoptada para la gestión participativa de la política de salud: se trabajó para construir un entendimiento mutuo que admitiera la existencia de dos sistemas médicos que se habían estado desconociendo y suprimiendo uno al otro. Con base en esa consideración se fue haciendo posible plantear la necesidad de identificar y aceptar los valores de cada uno de esos sistemas y de intercambiarlos para construir un sistema inclusivo.

Dentro del sistema indígena se empezó a ver la necesidad de construir puentes con el sistema oficial; pasó a ser importante prevenir a través de la vacunación, evidenciar que existen patologías que no pueden ser curadas por los agentes de salud tradicionales y que requieren ser tratadas desde la medicina occidental.

2. Ver segunda parte, Planilla 1. Tratamiento de la información de las experiencias participativas: Políticas Interculturales de Salud.

Por su parte, el Ministerio de Salud comprendió que el sistema indígena no es solo un conjunto de rituales y conocimientos aislados sin efecto sobre la salud, sino que forma parte de un sistema de organización social en el cual las concepciones culturales y los agentes de salud tienen un papel central, en el que radica su eficacia. Comenzó a ver que lo que antes consideraba como simples prácticas eran componentes de un sistema, que el *chamán* (agente de salud del pueblo indígena) es parte de un complejo integrado por familias, parteras y otros proveedores, con una lógica que responde a una concepción del proceso de salud/enfermedad que debe ser entendido (no necesariamente compartido) para adecuar los programas oficiales a esta población.

Es así que la presión de lo instituyente (emergencia de lo nuevo) podrá dar cuenta de la alteridad negada u ocultada.

La apertura de la clausura es una forma autocreada cuya condición de emergencia es compatible con la institución de la autonomía (Miranda Redondo, 2010).

Por eso, la autonomía es para Castoriadis la otra alternativa para el posicionamiento del sujeto, que será posible cuando los significados adheridos a ella pueden ser pensados, vivenciados y resignificados dentro del tejido de relaciones simbólicas producidas en la práctica colectiva.

Vemos que la autonomía y la heteronomía se encuentran en permanente tensión. La institución social, en gran parte, puede crear un obstáculo infranqueable a la aspiración transformadora. (Castoriadis, 2006 b)

Aunque las reivindicaciones de la libertad de pensar y actuar son permanentes, no están determinadas en la naturaleza humana. Por ello, Castoriadis concibe la búsqueda de autonomía como proyecto, como un trabajo por ser autónomo que se constituye en constante relación y contradicción con las formas sociales dominantes en la disputa por cambiarlas y superarlas.

Lo alternativo lucha contra esas fuerzas por no ser subordinado, debiendo enfrentar la pretensión del poder dominante de reencauzar su fuerza disruptiva. (Thwaites Rey, 2013)

En los espacios participativos pueden producirse acciones políticas que se vuelven invisibles al no dárseles entidad porque no responden a los modelos de pensamiento y acción vigentes que operan como únicas categorías de entendimiento.

Por ejemplo, en la comunicación de una experiencia de gestión de políticas habitacionales en la ciudad de Córdoba en la que interactuaron el gobierno provincial, el gobierno municipal, organizaciones no gubernamentales y el movimiento social urbano local se menciona que representantes de los gobiernos se sentían «desautorizados» por los otros integrantes del espacio participativo al considerarlos como actores «no autorizados» a definir la política de vivienda.

Según advierte el informe analizado³, esto demuestra la invisibilidad de los actores gubernamentales acerca de la importancia de generar prácticas participativas y democráticas en la ciudad. Ello les impedía pensar que la secuencia participativa del diseño de una política compartida con otros actores puede ser apacible, tumultuosa o caótica porque durante

3. Ver segunda parte, Planilla 1. Tratamiento de la información de las experiencias participativas: Políticas Habitacionales en Ámbitos Multiactorales.

la planificación de las actividades no se extingue el conflicto de poder que subyace en los procesos de definición de las políticas públicas.

Con respecto a este tipo de situaciones, Fernández (2007) señala la necesidad de inventar herramientas de pensamiento para leer aquello que, aunque no se manifieste en las acciones habituales y rutinarias está en ebullición, con la posibilidad de aparición de nuevos instituyentes en la creación de simbolismos y que, en su dinámica, generan nuevas realidades.

El camino hacia la autonomía requiere construir una organización que aprende y en la que se gestiona el conocimiento con vistas a ese cometido. Poder ver las cosas de otra manera implica hacer una negociación de significados distinta, configurando una red que instala nuevas conversaciones y perspectivas.

Por ello, ningún cambio puede ser impuesto, ya que cuanto mayor sea la complejidad de la situación a abordar, menor puede ser la aceptación de los miembros si se ven forzados a ella.

3.3. PRINCIPIOS Y MÉTODOS DEL CONSTRUCTIVISMO SISTÉMICO

El papel de las significaciones imaginarias sociales en la construcción de realidades llega a comprenderse mejor cuando podemos reconocer la doble naturaleza de las *organizaciones sociales*⁴:

- como producto de la asociación humana, con base en los sujetos y objetos participantes del proceso interactivo, y
- productoras –a su vez– de la vida y el comportamiento social de las personas con base en los acontecimientos comunicativos que se desarrollan en la red de relaciones configurada por la operación de la comunicación.

Al tener por función la operación de la comunicación –como ya hemos dicho–, el problema a resolver por el sistema social es captar y reducir la complejidad, sirviendo de mediador ante las necesidades humanas con respecto a las distintas posibilidades del entorno.

Por lo tanto, los significados que facilitan las interacciones serán desarrollados por el propio sistema quien, ante los cambios y las presiones que se producen en el entorno, podrá dejar sin validez los criterios que emplea en sus operaciones comunicacionales y formular nuevos campos de sentido. (López Yáñez, 2003)

De esta manera la comunicación es formativa de la realidad –y no un reflejo de la misma, al crear y representar el proceso de interacción social. (Marchiori, 2009)

De estos postulados se desprenden varias consecuencias:

- los sistemas sociales utilizan selecciones para incluir/excluir en el medio propio de la comunicación;

4. Berger y Luckmann, 1968; Morin, 1995; López Yáñez et al., 2002.

- toda nueva comunicación acontece en el sistema en razón de la capacidad de este para distinguir y dar significado a una comunicación anterior con la que debe enlazarse esa nueva comunicación;
- el entorno nunca puede determinar las acciones del sistema: las posibilidades de respuesta son definidas por el mismo sistema, incluyendo para ello comunicaciones de retroalimentación;
- es la comunicación la que produce la estructura de poder y la cultura de la organización.

Según López Yáñez (2003) las estructuras de un sistema social son muy diferentes de algo formal o inamovible; más bien son guiones –históricamente modelados– seguidos por la operación de la comunicación, elaborados y utilizados por el sistema para entender y reducir la complejidad del entorno.

En la comprensión del proceso de construcción de realidad en una organización social juega un papel importante el análisis de las producciones de sentido, a partir de la circulación de significados comunicados en ese colectivo.

Para Luhmann, el significado de lo que es comunicado se deriva de su diferencia con lo que podría ser comunicado. Ello hace que el sistema social opere sobre situaciones de contingencia, basado en la acción como posibilidad.

Esta idea remite a la construcción colectiva de sentido a partir de la acción de los sujetos, considerando que toda acción individual está inscrita en una matriz de significación social.

De tal manera los sistemas sociales serán identificables por el sentido, entendido este como una determinada estrategia de comportamientos selectivos bajo condiciones de alta complejidad.

Abril (1997) concibe a la acción comunicacional como productora de los significados compartidos cristalizados en las instituciones y, a la vez, producto de los sentidos producidos por los actores a partir de sus marcos mentales y de las situaciones en las que intervienen.

El sentido, al abrir la posibilidad de un comportamiento diferente del que establecen las normas generalizadas, produce sujetos con un mundo propio que no es incompatible con el mundo de los significados socialmente construidos.⁵

López Yáñez (2005) sostiene que los actores negocian en todo momento con las dificultades que surgen de la comunicación, teniendo en cuenta que en la producción de sentidos hay una valoración o posicionamiento de aquellos frente a los significados que circulan y a los demás interlocutores.

La diferencia entre el estado esperado y el estado observado es la base de construcción de la realidad de los sistemas sociales; así estos reducen la complejidad, el riesgo, la incertidumbre del entorno.

5. Según Abril (1997) el *significado* del enunciado es una instrucción para la interpretación susceptible de promover en el acto interpretativo del destinatario (y no antes) un «sentido» de ese enunciado.

La creación de estructuras y las transformaciones para mantener el sistema en funcionamiento constituyen aprendizajes.

3.4. LAS COMUNICACIONES DE RETROALIMENTACIÓN

El modo propio de actividad de los sistemas sociales reposa en las comunicaciones de retroalimentación, mediante las cuales la información sobre las acciones en curso nutre a su vez al sistema, permitiéndole perfeccionar sus comportamientos. (López Yáñez, 2003)

Las presiones externas no anticipan el comportamiento del sistema social⁶; este posee una naturaleza dinámica donde las comunicaciones de retroalimentación deben atender a la tensión entre dos necesidades:

- una cierta estabilidad que le permite continuar con sus funciones, y
- el cambio que inevitablemente se produce como pauta emergente dentro del propio sistema.

Una forma que tienen los sistemas comunicacionales de resolver las contradicciones que les plantean las relaciones con el entorno es corregir su modo habitual de operar, en un marco de cambios adaptativos.

Pero puede darse un «cambio del cambio». Ello implica una ruptura con el programa o conjunto de reglas que organizan y dirigen el orden interno del sistema.

Se trata de un cambio cualitativo y discontinuo, que al inutilizar un propio juego de normas existente lo lleva a plantear nuevas operaciones. (López Yáñez, 2005)

No existe, por lo tanto, una linealidad sistémica entendida como una cadena reactiva de sucesos. Los distintos momentos en la acción comunicativa pueden verse en la descripción de operaciones que se implican, superponen, y superan, que realiza Morin (1998):

Momento de percepción y registro del entorno en un esfuerzo por controlarlo. Una opción es responder mediante operaciones habituales. La otra es continuar el proceso.

Momento de cuestionamiento comparativo con las normas. Aquí el conflicto se hace insoslayable: ¿cómo operar organizadamente sabiendo que las normas producen estancamiento y rigideces que no dejan lugar a la gestión inmediata de un problema?

Momento de logro de un orden real. Proponer, gestionar, diseñar estrategias de cambio por medio de la modificación exige una constante reformulación de las estructuras para que puedan responder de mejor manera a los cambios en el entorno.

6. Mientras más complejos son los cambios que se producen en el entorno menos pueden ser forzados. Luhmann (1991) considera que desde el exterior podrán llegar presiones, incluso mandatos, pero nada de esto puede determinar la subsiguiente configuración del sistema social.

Como resultado de las dos últimas operaciones, se produce una retroalimentación de la retroalimentación (o aprendizaje) consistente en cuestionar si las normas de operación son las adecuadas. Solo después de este proceso se iniciará la acción apropiada, lo que implicará nuevas normas operativas, nuevas estructuras, nuevos tipos de diferenciaciones internas.

Es así que el desarrollo de un modelo de la acción comunicacional requiere observar cómo el sistema social responde a determinadas necesidades de su entorno para poder visualizar qué distinciones hace, cómo otorga sentido a las señales que intercambia con los propios elementos y con ese entorno. Esa es la clave para conocer un sistema social: observar su semántica, es decir la «comunicación sobre las comunicaciones que lo constituyen» (Ritzer, 2001, p. 242).

3.5. CAMPOS DE SENTIDO DE LA PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para comprender mejor el concepto repasemos los enunciados del constructivismo sistémico:

- La representación que el sistema hace de su entorno está conformada por las necesidades de los miembros de la organización, en tanto «contexto inmediato» que hace posible las operaciones comunicacionales.
- En los colectivos sociales la realidad es construida mediante la operación de comunicación del sistema social.
- No hay realidades sin acción comunicacional que las construya: la función de esta es estructurar las posibilidades que pueden ser captadas y realizadas en el entorno –o contexto inmediato del propio sistema social–, de tal forma que se pueda actuar con sentido. (Pintos, 2004)

Nuestro objetivo al observar los campos de sentido de la participación en los espacios pluriactorales es poder detectar y analizar las operaciones mediadoras de la acción comunicacional en ese tipo de organización.

En el marco de los postulados constructivistas, Pintos afirma que la realidad se constituye por la relación compleja de *relevancias* y *opacidades*.

El citado autor expresa que, si bien la acción comunicacional construye la realidad social mediante las percepciones diferenciales que en el entorno los individuos asumen como reales –y que denominamos representaciones–, esa operación mediadora nunca es propiamente dicha o explicitada. O sea que el lugar mismo desde el que se mira se mantiene opaco, no puede ser mirado (o dicho).

De esta manera, en las organizaciones sociales, la opacidad constitutiva de la mediación semiótica es lo que permite reivindicar a las representaciones socialmente construidas como realidad misma. (Castoriadis, 1993; Abril, 1997; Pintos, 2004)

Es decir que la realidad social se construirá a través de lo relevante, de la parte del entorno que podrá ser observada a partir de los significados otorgados a dicho entorno. Lo que el sistema no puede observar permanece en la opacidad.

Desde nuestra mirada –como ya anticipamos– hemos definido a los espacios de participación incorporados a la gestión de políticas públicas como ámbitos de encuentro y negociación de intereses, visiones y poder, que se desarrollan en la esfera pública.

Sostuvimos, así mismo, que en ellos las relaciones de los participantes crean comunicaciones articuladas por un patrón o acción comunicacional resultante de esa relación, que constituye el sistema social conformado en el espacio participativo.

Se trata de un sistema orientado por el sentido del poder como medio de comunicación simbólica generalizada del campo político.

Consideramos que el empleo del método de observación de relevancias/opacidades posibilita relevar cómo es construida socialmente la «naturalización» de determinadas prácticas participativas (pensadas como propias de la existencia del poder en el espacio pluriactoral).

La utilización de ese método –de cuyas características damos cuenta en las próximas páginas– permite comprender la «naturaleza» de los discursos sobre la participación, a partir del análisis del contenido de relatos realizados desde distintas posiciones valorativas o concepciones de la política.

Nuestro supuesto es que la dinámica de todo proceso social observable está sometido a variaciones permanentes de construcción y desconstrucción de esquemas válidos de percepción de las realidades.

Sobre esa base, consideramos a los discursos sobre las prácticas concretas en el espacio participativo como autodescripciones del sistema social productor, que a su vez es «producido» por esas operaciones comunicacionales.

Conforme a esta metodología de observación, en el próximo capítulo estaremos identificando los criterios que el sistema social establece para la selección, fijación o cambio de las condiciones de realización correcta de las operaciones comunicacionales y los campos semánticos en los que cada acontecimiento comunicacional cobra sentido.

Capítulo 4

Modelo de observación de la acción comunicacional

Para poder abordar la complejidad y comprender la dinámica de cada espacio participativo nuestro análisis incluye dos procedimientos:

- determinar los códigos y los programas o criterios por los que se expresa la realidad en la acción comunicacional que enmarca las relaciones entre los integrantes,
- identificar qué condiciones para la selección de las operaciones se mantienen y cuáles se alteran, y en base a ello qué representaciones hace de su entorno el sistema social del espacio participativo.

Considerando la recomendación de Castoriadis (2007) con respecto a la necesidad de examinar las significaciones imaginarias diferentes de las que fundan el orden dominante, intentamos mediante la metódica enunciada producir conocimiento relevante no solo sobre las estructuras que regulan los espacios participativos, sino fundamentalmente acerca de las posibles transformaciones del sistema social –que en ellos se constituye– en su construcción de realidades.

Nos referimos en especial a la construcción de las realidades que remitan a la promoción de prácticas de vida con mayor calidad simbólica, material, intelectual e institucional.

En el análisis del sistema recurrimos al conjunto de instrumentos diseñados por Pintos para el trazado del mapa del imaginario¹ que subyace bajo cualquier fenómeno social.

Hemos adoptado la propuesta de Pintos (1994, 1997, 2004) por considerar que brinda una base sólida de aplicación de herramientas para tratar de conocer el mundo social y cuáles son los dispositivos más eficaces para construirlo como realidad.

1. Pintos (1994) define a los imaginarios como aquellos esquemas socialmente construidos que permiten a las personas percibir la realidad social como naturalmente existente, explicarla e intervenir operativamente en lo que en cada instancia se acepte como realidad. Su función es la elaboración y distribución generalizada de instrumentos que garanticen aquella percepción, organizando y dominando el tiempo colectivo sobre el espacio simbólico que produce toda colectividad.

Pintos presenta un modelo analítico que, a efectos de reducir la complejidad de las diferentes posibilidades de los elementos significantes, establece la distinción entre la ubicación espacio-temporal, por un lado, y la ordenación de la significación de esos elementos, por el otro.

4.1. FUNDAMENTOS DEL MODELO DE OBSERVACIÓN

Como en toda organización social, el *sistema social* de los espacios participativos se configura por el continuo fluir de los procesos desarrollados a partir de la comunicación (acontecimientos sucesivos en el tiempo).

De esa manera el sistema social elabora su propio encuadre referencial, donde cada situación adquiere un sentido que se circunscribe a las expectativas que el espacio participativo va estableciendo en sus miembros.

Los acontecimientos pasan a existir y a desenvolverse en un modo interpretado, significado, ya que es el sistema el que encuentra las vinculaciones y explicaciones entre los distintos sucesos que conforman la vida, la existencia, de ese espacio.

Como ya lo afirmamos, en el espacio participativo, el medio simbólicamente generalizado de comunicación es el poder; el evento político concreto es sustituido mediante la generalización de acontecimientos que permiten el manejo de situaciones conflictivas (ya sea manteniendo o cambiando las reglas de juego).

Este proceso es posible por la apelación a símbolos que, refiriendo a las relaciones de poder existente entre los actores de ese espacio, actúan como expectativa de comportamiento de los mismos.

El *acontecimiento comunicativo* es, por lo tanto, el elemento básico al cual el sistema puede atribuirle un significado en las relaciones de poder existentes en la organización.

Por ejemplo, en aquellos espacios participativos de gestión de política pública que se sustentan en condiciones de paridad en la toma de decisiones entre todos sus actores, se hace posible la comunicación de este tipo de acontecimientos:²

- El vínculo asociativo que liga a los actores estatales y de las organizaciones sociales comunitarias se establece desde una concepción pluralista del poder.
- Se instituyeron modos colectivos de producción social del hábitat donde la organización barrial es el gestor público de las soluciones.
- En los movimientos populares urbanos se generan expectativas de empujar un proceso de mayor participación.
- Se logra el reconocimiento de la participación como un derecho y de la interculturalidad para construir un sistema inclusivo.

2. Ver segunda parte, Planilla 2. Tipificación de la información referida a cada campo semántico (4) Transformación en el significado del poder: emergencia de proyectos de autonomía, (c) *Disposiciones concretas de los sujetos o de su actividad.*

- Dirigentes y representantes de pueblos indígenas aportan contenidos a la política, los canalizan y validan con las bases, y plantean y sostienen propuestas en espacios de decisión e interlocución con agentes estatales.
- El proceso participativo muestra que el Estado y las organizaciones se necesitan mutuamente para desarrollar una gestión más eficiente.
- Valoración de la participación social de los actores como sistema de implementación y seguimiento de las políticas sociales.
- Se fortalece el sentido de identificación social y de experiencias compartidas que conducen al empoderamiento.
- Se produce la incorporación de sectores marginados en los consejos comunales y organismos tales como el banco comunal a cargo de las finanzas, y la contraloría social que supervisa los gastos.

A efectos de organizar su propia variedad, el sistema dispone de programas que funcionan como criterio de referencia en la decisión para equiparar determinados sucesos. Entonces, ¿qué funciones cumplen esos programas?:

- definen los niveles de flexibilidad, de capacidad de adaptación, de comportamiento ante las desviaciones y de tolerancia respecto a las contradicciones;
- abren un campo de libertad de elección de soluciones que, según el criterio adoptado, son igualmente eficaces o bien menos inocuas; y
- permiten distinguir al sistema cuáles acontecimientos corresponden al valor afirmativo del código y cuáles al valor negativo.

En nuestro caso construimos la estructura binaria del *código del poder* en base a la diferenciación *heteronomía/autonomía* (los valores de ese código), correspondientes a las categorías con que Castoriadis diferencia las posibles significaciones del poder.

El sistema *interpreta* el funcionamiento de sus operaciones comunicacionales considerando alternativas de respuesta al entorno, lo cual supone –en alguna escala– una posible modificación de lo que observa.

Cuando los acontecimientos responden al valor afirmativo del código, el sistema reitera sus operaciones habituales. Pero, ante acontecimientos que impliquen desviaciones –que indican el valor negativo del código– aquel tendrá dos opciones:

- operar mediante un proceso adaptativo reduciendo la desviación, rechazándolos, u
- operar mediante un proceso de transformación ampliando la desviación, para lo cual debe revisar y modificar sus programas.

La primera opción corresponde a una comunicación de retroalimentación negativa (el sistema tiende a dirigirse en dirección opuesta a la desviación para recuperar el equilibrio). La segunda, remite a una comunicación de retroalimentación positiva (el sistema responde en la misma dirección que la desviación, lo cual resulta en la amplificación de la perturbación).

En las experiencias sobre prácticas participativas en la gestión de políticas que se consideran en este trabajo pueden observarse comunicaciones de retroalimentación negativa en algunos de los enunciados que presenta el discurso sobre la participación³:

- En busca de gobernabilidad, el Estado espera acallar los movimientos sociales con consensos a nivel micro.
- La participación es impulsada respondiendo a la presión de demandas sociales presentadas a la agenda gubernamental.
- En el espacio participativo están enfrentados los intereses de la clase política y de la comunidad, unos buscan la reproducción de su parcela de poder, los otros buscan condiciones de bienestar.
- Existe una noción situacional del poder, caracterizada por el conflicto y el ejercicio de presiones y las mediaciones que desde el gobierno se van institucionalizando para procesar las demandas planteadas y consensuadas en los espacios de concertación, y medida por la capacidad de influencia de diferentes actores en los resultados de la negociación.
- Predomina la percepción de utilidad de la concertación como estrategia de legitimidad y de contención del conflicto por parte del gobierno.

En cuanto a la comunicación de retroalimentación positiva, se encuentran los siguientes ejemplos⁴:

- Apoyo de las reglas y del juego democrático de todas las partes, lo que propicia ámbitos interaccionales intensos y conflictivos, y modos vinculares de paridad aproximada.
- Agrupación de vecinos que se constituye como ámbito de intercambio sin dependencia política.
- Funcionamiento de un comité de vigilancia municipal, compuesto por organizaciones territoriales de base.
- Capacidad de las organizaciones comunitarias para gestionar y administrar fondos públicos.
- Nueva fuerza de las organizaciones territoriales que respaldan las movilizaciones sociales y hacen visibles la valoración de lo microsocioal y la capacidad organizativa de lo local.
- Percepción de las carencias en términos de denuncia y defensa de derechos básicos.

Al variar los programas o criterios que se aplican para el desarrollo del código, la retroalimentación positiva implica siempre cambiar el sistema y por lo tanto el entorno; es decir, transformar la unidad de sentido. La transformación del sistema modifica las

3. Ver segunda parte, Planilla 2. Tipificación de la información referida a cada campo semántico: (3) Adaptación al conflicto heteronomía/autonomía.

4. Ver segunda parte, Planilla 2. Tipificación de la información referida a cada campo semántico, (4) Transformación en el significado del poder: emergencia de proyectos de autonomía.

condiciones bajo las cuales actúan los sujetos, llevándolos a buscar nuevas configuraciones, en un proceso que es de su exclusiva competencia.

La identificación y el análisis de las operaciones que el sistema realiza resultan cruciales para desentrañar la lógica interna de la cultura organizacional, para avanzar en la comprensión de la resistencia a los procesos de cambio y para descubrir en qué sentido se moviliza lo instituyente.

De esta manera será posible revelar qué formas organizacionales está promoviendo el sistema social en su búsqueda de continuidad, adaptación al contexto o transformación.

Para poder efectuar la observación de los sistemas sociales en los espacios de participación hemos diseñado un conjunto de instrumentos que describiremos a continuación, pensados en base al esquema conceptual y el diagrama propuestos por Pintos.

4.2. DISEÑO E INSTRUMENTOS DEL MODELO

Como ya dijimos, el entorno que el sistema puede observar a partir de los significados que le otorga, constituye la zona de relevancia sobre la que este sistema construye la realidad.

Lo que el sistema no puede observar, aquello que no está en sus campos de significados posibles, permanece en la opacidad.

El modelo que proponemos hace posible reconocer las «naturalizaciones» construidas por el sistema social del espacio participativo, en base a los análisis e interpretaciones que la distinción relevancias/opacidades nos permite efectuar sobre las experiencias seleccionadas.

Presentamos aquí los dos momentos centrales del procedimiento metodológico para realizar la observación:

- la construcción del marco de referencias temporales y espaciales, y
- el ordenamiento del sentido de los distintos elementos significantes.

I. El marco de referencias témporo-espaciales

Para elaborar los instrumentos que nos permitiesen desarrollar el modelo hemos seguido, como ya se mencionó, la metódica propuesta por Pintos (1994; 2004).

El autor plantea la necesidad de contar con un *marco de referencia temporal y espacial* como punto de partida para diseñar un modelo de observación de los procesos de construcción social de la realidad:

- La *temporalidad* remite a la necesidad de *duración* para que determinados fenómenos de la experiencia se conviertan en sociales. Esa permanencia tendrá sus límites debido a que los fenómenos sociales implican siempre una tensión entre una situación de duración y una situación de no-duración; es decir, aquella en que algo ya ha aparecido en el campo de la experiencia colectiva, o sea en la existencia social, y aquella otra en la que algo todavía no ha entrado en la existencia social.

- La consideración del *espacio* tiene que ver con la estructuración de los fenómenos. Las estructuraciones conforman un continuo que expresa el arco de tensión entre el comienzo del modo institucionalizado de un fenómeno social y su desaparición, que anuncia otras posibilidades de institucionalización. (Pintos 1994)

Ambas referencias, *duración* y *estructuración* de los elementos significantes en la construcción de realidades en el espacio participativo, son graficadas en un plano mediante un eje de coordenadas (Ver Figura 1).

- a. Duración: se representa por una línea horizontal, que ubica hacia la izquierda aquellos acontecimientos que ya tienen existencia social y hacia la derecha los acontecimientos que podrían desencadenarse, que todavía no aparecen en la existencia.
- b. Estructuración: se grafica mediante una línea vertical que completa el par de coordenadas; en su trazado abarca desde los acontecimientos que irán estructurándose (abajo: ya sí) hacia los acontecimientos ya institucionalizados que presuponen nuevas alternativas de institucionalización (arriba: todavía no).

II. Ordenamiento del sentido de los elementos significantes

Este procedimiento se efectúa en base al principio de construcción social de la realidad a través de la *diferencia relevancias/opacidades* (Luhmann, 1996; Arnold y Osorio, 1998; López Yáñez, 2002; 2003).

Considerando cada elemento que reviste importancia dentro de los espacios participativos, se determina –siempre de modo bifocal– la diferencia sobre la que estos se crean como realidad social correspondiente.

De esta manera se identificarán los campos semánticos del sistema social a partir de nuestra observación de las posibles diferenciaciones sistémicas según los valores del código del *poder* y la visibilidad o no de los acontecimientos comunicativos.

Mediante ese procedimiento se podrán reconocer los criterios o programas que el sistema usa en las operaciones comunicacionales.

Cumplido este paso se identificarán las *representaciones* que el sistema realiza de su entorno y que permiten establecer el horizonte de comprensión de la realidad en el espacio participativo.

Comenzamos, en el punto siguiente, por la descripción de la zona «opaca» que se graficará en el diagrama.

a) Opacidad

Se realiza aquí una operación para establecer la distinción binaria primera que hace el sistema. Según lo hemos fundamentado más arriba, nuestra decisión sobre cuál es esta distinción resulta de haber optado por el código del poder en los espacios participativos construido en base a la diferenciación heteronomía/autonomía⁵.

5. Se aplica este código porque, como ya fue señalado, en el espacio participativo las comunicaciones son mediadas por el poder.

Esa diferencia es graficada mediante una curva elíptica, haciendo coincidir simétricamente en el plano el origen de las coordenadas témporo-espaciales con el punto de intersección de los ejes de la elipse.

Esta figura de la elipse –que representa la estructura latente, la zona de opacidad del sistema– ha sido propuesta por Pintos debido «a que su capacidad de representación es siempre dual [...] y que a partir de esa diferencia se establece [...] una simetría» (1994, p. 575).

Los focos de la elipse muestran la diferenciación binaria sobre la que se construye como fenómeno social la participación en los espacios convocados por el Estado, y que genera las diferencias de sentido con respecto al eje menor de esa figura (vertical).

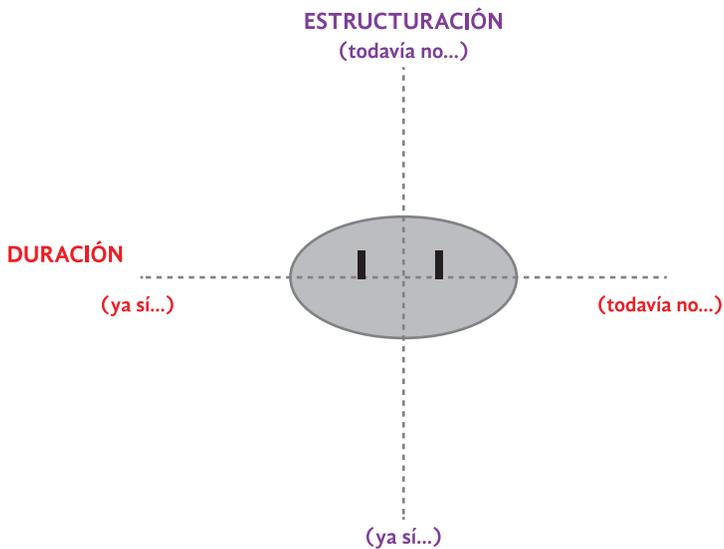


Figura 1. Modelo de observación, referencias espacio-temporales y distinción básica de la acción comunicacional. Fuente: Pintos, 2004.

A la izquierda se ubica el valor afirmativo del código (la posición), y a la derecha el valor negativo (la contraposición del código).

El resto del plano representa la zona de relevancia con respecto al fenómeno estudiado, que describiremos en el punto que sigue.

b) Relevancia

En este momento del procedimiento ya se dispone de un conjunto de instrumentos para realizar nuevas operaciones analíticas.

El punto de intersección de las coordenadas representa la concentración máxima de la complejidad que se desplegará analíticamente usando siempre el instrumento de la distinción binaria.

A continuación, introducimos dos nuevos instrumentos que posibilitarán distinguir en el plano cuatro ámbitos funcionalmente diferenciados.

El primer instrumento permite observar las regiones ubicadas según la disposición espacial (arriba o abajo del eje mayor de la elipse).

El segundo instrumento de análisis posibilita la observación de las regiones ubicadas según la disposición temporal (a cada lado del eje menor de la elipse).

(i) Observación de las regiones ubicadas según la disposición espacial

Se aplica aquí una diferenciación que define a los acontecimientos de acuerdo con su fortaleza (visibilidad) o su debilidad (invisibilidad).

Se trata de una diferenciación propia de los procesos de construcción de realidad, la de los elementos socialmente visibles vinculados estructuralmente a otros que no aparecen en una observación inicial de superficie y que permanecerían invisibles sin un procedimiento analítico para sacarlos a la luz.

La región ubicada sobre el eje representa a los campos más establecidos, visibles para el colectivo social, en tanto criterios que operan en la selección de aquellos acontecimientos que al haber alcanzado el mayor nivel de institucionalidad están dando paso a otras posibilidades de estructuración.

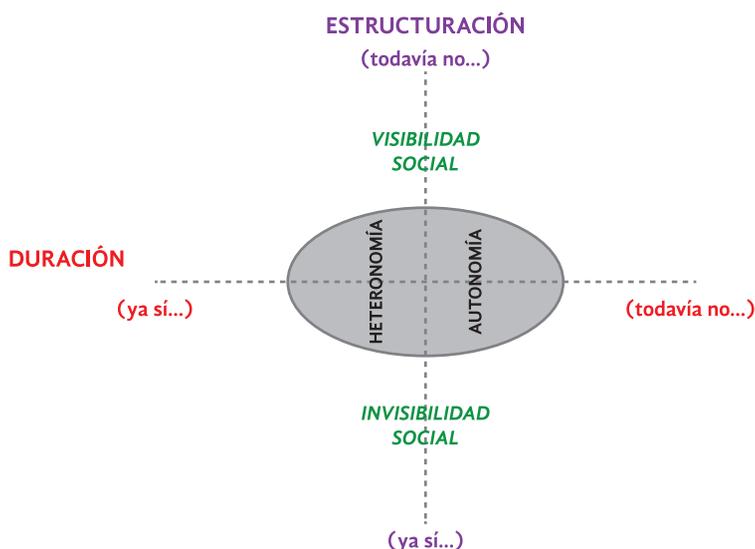


Figura 2. Modelo de observación. Diferenciación sistémica según la visibilidad de los acontecimientos comunicacionales. Fuente: Pintos, 2004.

La región ubicada debajo del eje temporal representa a los campos socialmente invisibles; estos están constituidos por los criterios que operan en la selección de acontecimientos cuya institucionalidad se encuentra comenzando.

Integran esta región los criterios que el sistema emplea en las comunicaciones de retroalimentación negativa y positiva (Buckley, 1970; Reynoso, 1998; Woods y Grant, 2002; Ritzer, 2002). En nuestro caso, las regiones que hemos diferenciado son:

- una región de visibilidad, donde predominan las estructuras instituidas por el sentido heterónomo del poder (*todavía no* hay lugar para plantear programas que incluyan la reflexión y la crítica al orden social), y
- una región de invisibilidad, donde pueden instituirse nuevas estructuras resultantes de la emergencia del sentido autónomo del poder (el sistema *ya sí* comienza a plantear programas que consideren la reflexión y la crítica al orden social).

(ii) *Observación de las regiones ubicadas según la disposición temporal*

Sobre las dos regiones diferenciadas en (i) se realiza una nueva diferenciación.

La región de la izquierda del eje temporal representa a los campos semánticos que vendrán referidos por una analítica de la *heteronomía*.

Fijamos la posición del código del poder en el espacio participativo en la heteronomía.

Nos basamos para ello en un presupuesto teórico sobre la incorporación de estrategias participativas en la gestión de las políticas públicas:

- la incorporación no implica cambios en una práctica política asentada en la concepción de un sujeto que debe ser dirigido externamente, y
- la incorporación reproduce relaciones sociales signadas por la repetición y la conformidad de lo instituido.

Corresponde a los acontecimientos ya ingresados en la experiencia colectiva del espacio participativo como información que el sistema subordina al valor afirmativo del código.

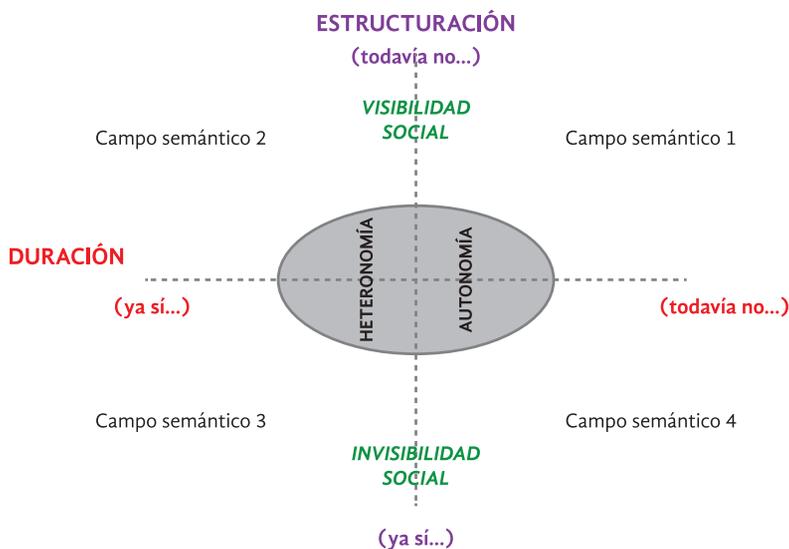


Figura 3. Modelo de observación: distinción de los campos semánticos. Fuente: Pintos, 2004.

La selección incide en aquellos acontecimientos que condicen con la versión oficial del poder, desarrollada en programas cuya referencia es la naturalización del orden social.

En esta región se encuentra el campo semántico de las comunicaciones de retroalimentación negativa, que llevan al sistema a corregir posibles desviaciones del sentido de la participación establecido.

La región de la derecha representa a los campos semánticos que vienen referidos por una analítica de la *autonomía*, término que refiere a la contraposición del código del poder a partir de su definición teórica como la posibilidad efectiva de participación igualitaria de todos los sujetos en las actividades instituyentes del poder político.

Corresponde a acontecimientos que, si bien indican expectativas de algunos actores, aun no aparecen en la existencia colectiva del espacio participativo, siendo subordinados en la selección informativa al valor negativo del código.

La selección responde a un cambio de criterios al recaer en aquellos acontecimientos que alteran el discurso instituido.

En esta región se halla el campo semántico que es tomado como referente de las comunicaciones de retroalimentación positiva –amplificación de la desviación–, posibilitando la emergencia de formas de poder propias en aquellos actores que en las agendas de gobierno han ocupado un rol subordinado con respecto a la formulación y ejecución de la política pública.

c) Análisis del proceso de construcción de realidades

Hemos diferenciado cuatro ámbitos de significado. Dos de esos campos semánticos están referidos a la heteronomía:

- un campo socialmente visible donde se imponen las significaciones heterónomas sobre el poder, sin dar lugar al planteo de programas que se refieran a manifestaciones de autonomía (*todavía no*); y
- un campo socialmente invisible al que se refieren aquellas situaciones de conflicto entre las ideas y prácticas heterónomas y los proyectos de autonomía emergentes (*ya sí*) que dan lugar a operaciones correctivas para adaptar el sistema al entorno social.

Los dos campos restantes son revelados por la analítica de la autonomía:

- un campo socialmente visible al que se refieren aquellas situaciones en que las alternativas autónomas se ven subordinadas al dominio de la heteronomía (*todavía no*); y
- un campo socialmente invisible al que se refieren las situaciones de amplificación de las desviaciones de sentido sobre el poder, que producen una transformación en el sistema al ir orientando sus operaciones hacia las significaciones autónomas, en un proceso que presupone la coevolución del sistema y el entorno (*ya sí*).

Considerando el discurso referido a prácticas participativas concretas se busca reconocer y analizar en el mismo los acontecimientos seleccionados por el sistema social que remiten a

cada campo semántico, y que el propio sistema toma en la construcción de las realidades de la participación en la gestión de las políticas públicas.

Una vez que identificamos en cada campo semántico los criterios establecidos para la operacionalización de las exigencias que el entorno respectivo plantea al sistema, a efectos de lograr una mayor clarificación de los mismos se procede a situar al campo en relación con un horizonte de comprensión fijado por las *representaciones* que el sistema realiza de su entorno (Berger, 1969; Luhmann, 1991; López Yáñez, 2003).

En nuestro caso son las representaciones referidas a las posibilidades a las que puede acceder ese sistema para efectuar las selecciones en la información que se produce en el espacio participativo.

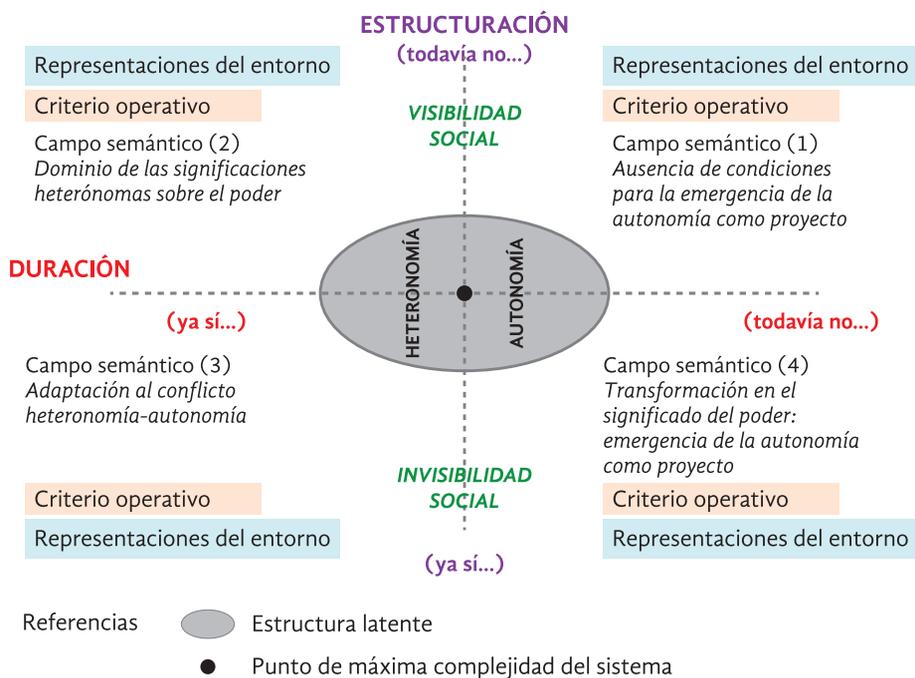


Figura 4. Elementos del modelo de observación. Fuente: elaboración propia.

Como hemos expuesto anteriormente, estos instrumentos que presentamos fueron diseñados en base a la metódica expuesta por Pintos (1994; 2004) en el trazado de los mapas del imaginario social; ellos nos posibilitarán el desarrollo del modelo de observación que permite comprender la complejidad de los fenómenos construidos como «realidad» de la participación, y poder plantearnos algunas explicaciones sobre las situaciones analizadas.

Capítulo 5

Experiencias de gestión participativa en países de América Latina y el Caribe

Los espacios de encuentro e intercambio convocados por el Estado para la gestión de políticas con componente participativo son un modo específico de organización que se desarrolla en la esfera pública.

Los actores de diferentes sectores de la sociedad (fundamentalmente agentes del Estado y población destinataria) que interactúan en ese espacio portan desigual poder material y simbólico, y esperan llegar a ejercer algún tipo de influencia en el contexto y en los sujetos.

En lo que hace a sus propósitos formales, los espacios participativos constituyen ámbitos que buscan el consenso y el acercamiento.

No obstante, al acercarnos a experiencias concretas en nuestra región pudimos observar que en algunas ocasiones el gobierno fija unilateralmente reglas y parámetros de actuación justificándolo como un modo de funcionamiento que facilita la toma de decisiones y el logro de los objetivos vinculados con el desarrollo de la política pública.

A esas instancias muchas veces resistidas y cuestionadas por otros actores intervinientes se le oponen prácticas democráticas –variadas, móviles, horizontales y dialogantes en la distribución de los saberes y del poder, donde el conjunto de integrantes define las propias normas y los propósitos del espacio de participación.

En esta sección presentamos las quince experiencias de política pública de gestión participativa desarrolladas entre los años 2005 y 2013, que hemos considerado como referentes empíricos para el desarrollo de nuestro modelo de observación de la acción comunicacional.

Las particularidades de cada una de las experiencias fueron consignadas en planillas de registro y codificación, con la finalidad de lograr una aproximación descriptiva.

Esa información fue luego unificada en una planilla, para su clasificación y sistematización.

^

5.1. LOCALIZACIÓN ESPACIAL Y TEMPORAL DE LAS EXPERIENCIAS-CASO

La política pública es definida como el conjunto de actividades específicas de transformación y combinación de recursos normativos, financieros y tecnológicos realizadas por el gobierno.

Dichas actividades están dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos –atender problemas, controlar comportamientos, satisfacer demandas– con el fin de lograr impactos sociales, políticos y económicos. (Subirats, 1989; Ballart, 1992; Repetto, 2001; Piñango, 2003)

En nuestro caso, las experiencias consideradas se sitúan en un contexto de gestión de políticas destinadas a la provisión de infraestructura, vivienda y servicios sociales básicos, a la lucha contra la pobreza, a la generación de empleo o el fortalecimiento de la ciudadanía y la democracia.

Como ya señalamos, el común de esas políticas incluye la habilitación de instancias participativas en la gestión como medio específico referido al objetivo explícito de crear oportunidades y fortalecer instrumentos para la equidad y la integración social.

El objetivo es mejorar la capacidad de intervención de los destinatarios, en tanto actores autónomos, en las esferas políticas y estatales.

A continuación, vamos a identificar las quince experiencias analizadas.

Cuadro 1. Casos seleccionados, fuentes de información e informantes o autores

País	Política/ Programa*	Organismo Responsable	Fuente	Informantes/ Autores	Fecha**
ARGENTINA	[1] Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002-2004)	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación	Observatorio Social (2006). Cartillas de Observación. Documentos académicos. Buenos Aires: Programa para el análisis de procesos participativos de diseño e implementación de políticas sociales [en soporte digital]	Adriana Clemente (IIED-AL)	Septiembre 2005
	[2] Política de Vivienda de la provincia de Córdoba (1992-1999)	Ministerio de Vivienda de la Provincia de Córdoba	Observatorio Social (2006)	Marcela Rodríguez (Servi-Proh)	Septiembre 2005
	[3] Programa de Transición al Gobierno por Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2006-2007)	Ministerio de Descentralización y Gestión Pública de la Ciudad	Heras Ana Inés, Córdoba Luciana y Burin David (2007). Análisis de la participación en la transición hacia el gobierno por comunas de la ciudad de Buenos Aires. Estudios Políticos, 31, Instituto de Estudios Políticos, Medellín: Universidad de Antioquia, 183-229.	A.Heras, L.Córdoba y D.Burin (Incluir)	Julio 2007
BOLIVIA	[4] Planes de Desarrollo Municipal: Política de Descentralización, Ley de Participación Popular (1994-2005)	Ministerio de la Participación	Observatorio Social (2006)	Marta Arévalo y Graciela Landaeta (UMSS)	Septiembre 2005
BRASIL	[5] Planes Directores Urbano Ambientales en Ciudades Brasileñas (2004-2005)	Municipalidades de Brasil	Observatorio Social (2006)	Alberto Costa Lopes (IBAM)	Septiembre 2005

* Denominación y período de formulación y ejecución.

** Correspondiente a la publicación de la información primaria de la experiencia respectiva.

CHILE	[6] Programa Puente Observatorio Social de la Participación (2002-2005)	Mideplan - Fosis	Observatorio Social (2006)	Mauricio Rodríguez (Alcala)	Septiembre 2005
COLOMBIA	[7] Red de Solidaridad Social (1994-1998)	Presidencia de la República	Observatorio Social (2006)	Betty Pedraza (Parcomun)	Septiembre 2005
CUBA	[8] Programa de Transformación integral del Barrio Jesús María (2008-2009)	Consejo Popular Jesús María, ciudad de La Habana	Ortega González, Diosnara (2011). Estado centralista. Fortalezas y limitaciones de la experiencia cubana. En Pérez Rubio, Ana María y Antequera Durán, Nelson, ed., Buenos Aires: CLACSO; pp. 305-329.	Diosnara Ortega González (Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello)	Diciembre 2010
ECUADOR	[9] Política Nacional de Salud (2003-2004)	Consejo Nacional de Salud/OPS	Observatorio Social (2006)	Maró Guerrero (D y A)	Septiembre 2005
GUATEMALA	[10] Programa Guate Solidaria Rural (2004-2008)	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente	Arévalo, Marcel (2011). Programas sociales asistencialistas en Guatemala, 2004-2008. En Pérez Rubio Ana María y Antequera Durán, Nelson, ed., Buenos Aires: CLACSO; pp. 23-47.	Marcel Arévalo (FLACSO Guatemala)	Diciembre 2010
MÉXICO	[11] Programa Oportunidades (2001-2006)	Instituto Nacional de Desarrollo Social	Observatorio Social (2006)	David Urzúa	Septiembre 2005
PARAGUAY	[12] Programa Reforma Educativa Escuela Viva (2001-2006)	Ministerio de Educación y Cultura	Observatorio Social (2006)	Dominique Deme- lenne	Septiembre 2005
PERÚ	[13] Política de Juventud (2003-2010)	Comisión Nacional de la Juventud	Observatorio Social (2006)	Jorge Chávez (CNJ)	Septiembre 2005

URUGUAY	[14] Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social (2009-s/f)	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	Rodríguez González, Nicolás (2013). Sentidos en torno a la participación en las cooperativas de vivienda por ayuda mutua en formación. Primera aproximación al campo de problemas. Revista Latinoamericana de Psicología Social IMB - Número 2, Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado, pp. 137/157.	Nicolás Rodríguez González (Centro Universitario Paysandú- Universidad de la República)	Julio 2013
----------------	---	---	--	---	------------

VENEZUELA	[15] Programa de Creación de los Consejos Comunales (2006-s/f)	Gobierno nacional	Ellner, Steve (2012). El modelo de la democracia social radical en Venezuela: innovaciones y limitaciones. Cuadernos del CENDES. Año 29. N° 79. Tercera época. Caracas: Universidad Central de Venezuela; pp.107-133.	Steve Ellner (Universidad de Oriente, Anzoátegui, Venezuela)	Agosto 2011
------------------	---	-------------------	---	--	-------------

5.2. LA INFORMACIÓN RELEVANTE DEL ESPACIO PARTICIPATIVO (EP)

Para poder trabajar sobre los datos empíricos correspondientes a los quince casos concretos que hemos seleccionado, se elaboró un instrumento para el registro y la codificación de las informaciones obtenidas, con una planilla para cada una de las experiencias consideradas. Se trata de una planilla denominada «Tratamiento de la información de las experiencias participativas», donde se consignan las particularidades de cada caso, con la finalidad de lograr una aproximación descriptiva de cada uno.

Posteriormente la información es unificada para su clasificación y sistematización con vista al desarrollo del modelo de observación.

Este procedimiento es realizado en un instrumento denominado *Tipificación de la información referida a cada campo semántico*.

5.2.1. Registro y codificación de la información

El registro de cada experiencia contiene la información general de los casos seleccionados, ordenada en términos de unos ejes de contenido y categorías de registro que organizan la búsqueda de los datos necesarios. La codificación se realiza considerando exclusivamente aquella información de la planilla que tenga relevancia para la comprensión de la acción comunicacional en los espacios participativos. (ver Segunda Parte, A, Planilla 1)

De acuerdo con esta distinción, el procedimiento a seguir requiere cumplir dos pasos: el volcado de la información y su codificación.

Primer paso. Los datos a volcar para cada caso corresponden a los siguientes ejes de contenido, habiendo considerado para cada uno de ellos sus respectivas categorías de registro:

Eje 1. Características de la política pública

- País / Estado
- Política o programa
- Organismo ejecutor
- Período de ejecución
- Organismos intervinientes
- Financiamiento
- Objetivos
- Aspectos generales del plan
- Resultados

Eje 2. Objetivos políticos del llamado a la participación

- Nivel de explicitación de propósitos y metodologías que reflejen intenciones específicas en torno a individuos, familias, organizaciones sociales y la sociedad en general
- Existencia de precondiciones asociadas a la información, la formación y la voluntad política orientadas al control ciudadano como garantía contra el autoritarismo

Eje 3. Espacio de participación: sentidos, actores y mecanismos de funcionamiento

- Significados de la participación en convocatorias del Estado para los actores de la sociedad civil
- Criterios para la inclusión de actores de la sociedad civil en la gestión de la política
- Actores convocados
- Actores que participaron
- Actores que generaron canales de participación propios, autogestados.
- Medios por los cuales se convoca
- Condiciones
- Dispositivos¹
- Marcos normativos
- Formas que garantizan condiciones de igualdad para el intercambio entre actores con distinto poder material y simbólico
- Cambios sociales favorecidos por el proceso participativo
- Efectos que la modalidad de convocatoria y el modo de organización del EP (espacio participativo) han generado en la gestión de la PP (política pública)
- Incidencia de los actores con menor poder en la toma de decisiones en el EP
- Impacto en la organización de acciones colectivas y en la emergencia de prácticas autónomas trascendentes al EP.

Como ya lo aclaramos, con la información consignada se dispone de una descripción de cada espacio de participación.

Segundo paso. Tomando la información registrada en cada planilla, se procede a codificar los acontecimientos presentados en el discurso como significativos (situaciones o sucesos relevantes) en el funcionamiento del sistema social del respectivo espacio participativo.

Para realizar la codificación se identificó en la información registrada en la planilla respectiva a los sujetos y objetos que integran ese espacio participativo, y los campos semánticos generados por el discurso.

Los sujetos y objetos que integran el EP son respectivamente identificados como sigue, y en el código figuran mediante su letra correspondiente:

- a. Actores sociales intervinientes en la ejecución de la PP y en el espacio participativo;
- b. Instituciones: normativa legal, dispositivos, formas específicas para garantizar condiciones de igualdad;
- c. Disposiciones concretas de los sujetos o de su actividad: significados de la participación para los actores de la sociedad civil, condiciones de la participación, efectos

1. Conjunto de elementos de regulación que remiten al orden de los espacios/ambiente y las prácticas de organización, control y participación: circuito de expedientes, tareas, coordinación, lugares físicos, modalidades de mando, asambleas, grupos o comisiones de trabajo, espacios y redes virtuales, prensa y comunicación, espacios de formación, y espacios de reflexión. (Heras Monner Sans, 2012)

del EP en la gestión de la PP, organización de acciones colectivas y emergencia de prácticas autónomas.

Los cuatro campos semánticos generados tienen la denominación que se les otorgó en el diagrama que representa los elementos del modelo de observación, y en el código figuran con su número correspondiente:

1. Ausencia de condiciones para la emergencia de la autonomía como proyecto;
2. Dominio de las significaciones heterónomas sobre el poder;
3. Adaptación al conflicto heteronomía/autonomía;
4. Transformación en el significado del poder, con la emergencia de la autonomía como proyecto.

El código es asignado a la situación o suceso referido a los actores sociales, las instituciones y las disposiciones según el campo semántico al que refieran; de manera tal que cada código estará compuesto de una letra y un número:

- Actores: a1, a2, a3, a4
- Instituciones: b1, b2, b3, b4
- Disposiciones: c1, c2, c3, c4.

5.2.2. Clasificación y sistematización de la información

Una vez codificada la información de los espacios participativos, se traslada a una nueva planilla que ordena los contenidos seleccionados correspondientes a cada caso.

Esta nueva planilla está organizada según las relaciones que pueden encontrarse entre los sujetos y objetos del EP y los campos semánticos. (Segunda parte)

En las celdas resultantes de ese cruzamiento se consignan los acontecimientos significativos extraídos de las planillas de cada espacio participativo de acuerdo con el respectivo código que le fuera asignado. (Ver Cuadro 2)

Luego de este procedimiento siguen dos operaciones de carácter analítico. En las celdas de la anteúltima fila de la planilla se indican las representaciones del entorno (R) que el sistema realiza en cada campo y, finalmente, en las de la última fila se indica el criterio de selección (C) de los acontecimientos correspondiente al respectivo campo semántico.

Cuadro 2. Planilla diseñada para tipificación de información referida a cada campo semántico

CAMPOS SEMÁNTICOS	REITERACIÓN DE OPERACIONES HABITUALES		RETROALIMENTACIÓN	
	AUTONOMÍA (1) Ausencia de condiciones para la emergencia de la autonomía como proyecto	HETERONOMÍA (2) Dominio de las significaciones heterónomas sobre el poder	HETERONOMÍA (3) Adaptación al conflicto heteronomía/ autonomía	AUTONOMÍA (4) Transformación en el significado del poder: emergencia de la autonomía como proyecto
SUJETOS Y OBJETOS DEL EP				
(a) Actores sociales: - En la ejecución de la PP - En el espacio participativo				
(b) Instituciones: - Normativa legal - Dispositivos - Formas específicas para garantizar condiciones de igualdad				
(c) Disposiciones concretas de los sujetos o de su actividad: - Significados de la participación para los actores de la SC - Condiciones de la participación - Efectos del EP en la gestión de la PP - Organización de acciones colectivas y emergencia de prácticas autónomas				
(R) Representaciones del entorno, por parte del sistema social del espacio participativo				
(C) Criterio que el sistema social del EP emplea en sus operaciones				

Al profundizar en el análisis de los espacios participativos en cada programa o proyecto, fuimos encontrando indicios acerca de los disímiles sentidos de la participación implícitos en las prácticas concretas que constituyen acontecimientos significativos para el sistema social conformado en aquellos espacios.

Esa variación en los sentidos de la participación abarca las referencias de percepción, explicación e intervención de los actores en los espacios convocados. Y, lo que consideramos como interesante, es que en la totalidad de las experiencias las variaciones observadas ocurren –con distintas densidades– durante la gestión de un mismo proyecto, dando cuenta en parte de las posibilidades de transformación social entrañadas en los procesos que se desarrollan en el mundo de la política pública con componente participativo.

Capítulo 6

Condiciones de posibilidad de la participación

Hemos visto que en la acción comunicacional la operación del código del poder no deviene una realidad establecida, continua y global, sino que admite perspectivas diferenciadas que implican el reconocimiento de propuestas organizacionales alternativas para el espacio participativo.

En el esquema de distinciones binarias que sustenta el modelo que desarrollamos –donde la distinción primaria es *heteronomía/autonomía*– se encuentran distintas formas de concebir el poder, en tanto *medio de la comunicación* propio del sistema social de aquel espacio.

Las posiciones del lado de la heteronomía refieren relaciones no igualitarias, en las que el poder acumulado es un poder efectivo en la medida en que es útil para acumular más poder.

Por otra parte, existen relaciones de poder que se establecen cuando los actores tienen la capacidad para reconocer de forma consciente sus necesidades y se movilizan para alcanzarlas. Son relaciones que originan transformaciones sociales, dando cuenta de una distinción del poder fundada en proyectos de autonomía.

En el modelo de observación se identifican los campos en los que cada acontecimiento seleccionado cobra sentido, según su nivel de visibilidad social y conformación, como suceso reproductor de las situaciones de heteronomía o como propulsor de las acciones autónomas. Ellos son:

- ausencia de condiciones para la emergencia de la autonomía como proyecto,
- dominio de las significaciones heterónomas sobre el poder,
- adaptación al conflicto heteronomía/autonomía, y
- transformación en el significado del poder con la emergencia de la autonomía como proyecto.

Se trata de diferenciaciones internas realizadas en la acción comunicacional durante la construcción de realidades, que conllevan la posibilidad de la destrucción como sentido. Vemos entonces que tanto los criterios de selección de las operaciones necesarias para

responder a las exigencias que le son planteadas por el entorno como las representaciones de dicho entorno, constituyen significaciones socialmente instituidas.

6.1. CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LAS OPERACIONES DE PARTICIPACIÓN

Por su «naturaleza» social, la duración y estructuración de esas significaciones nos remiten a un *tiempo* –como emergencia de la alteridad– y en un *espacio* –no reducible a la repetición–, autoproducidos ambos por el mismo sistema.

Siguiendo este procedimiento, en nuestro análisis hemos podido identificar cuatro criterios básicos, o programas, que el sistema social establece para la selección, fijación o cambio de las condiciones de realización correcta de sus operaciones.

Cada uno de esos criterios viene referido por la analítica de los valores del código del poder (heteronomía/autonomía) y por la fortaleza o debilidad de su estructuración como fenómeno social. Ellos son:

- el *control*, criterio referido por la ausencia de condiciones para la emergencia de la autonomía como proyecto;
- la *cooptación*, criterio referido por el dominio de las significaciones heterónomas sobre el poder;
- la *concertación*, criterio referido por la adaptación al conflicto heteronomía/autonomía, y
- la *democratización*, criterio referido por la transformación en el significado del poder con la emergencia de la autonomía como proyecto.

Veamos seguidamente las características de cada uno de esos criterios.¹

6.1.1. Estrategias de control

La programación del sistema basada en el criterio de control descansa en la noción del poder como algo inherentemente desigual. Su fuente es la dependencia unilateral, que reside en la capacidad de un actor para imponer de forma recurrente su voluntad sobre otros.

Sobre los dominados es instalada la amenaza de castigo o retiro de recompensas frente a la resistencia, lo que hace del poder una fuerza de apremio. (Morgan, 2004)

En la acción comunicacional, el control se constituye como criterio básico de las operaciones de selección de la información cuando en el discurso del espacio participativo se narran acontecimientos en los que los actores gubernamentales –bajo la apariencia de una racionalidad burocrática– manejan recursos, tiempos, informaciones y análisis a favor de intereses políticos propios.

1. En la Planilla 2, Tipificación de la información referida a cada campo semántico, se pueden encontrar las comunicaciones sobre los espacios participativos agrupadas –en base al análisis realizado en este trabajo– según el sentido que las mismas confieren a la participación.

Con respecto a esta forma de ejercicio del poder, Repetto (2001) sostiene que en ámbitos pluriactorales los actores gubernamentales son los únicos que estarían en condiciones de movilizar un recurso que les es propio: su capacidad de autoridad como posibilidad de ejercer el poder público, considerando que las políticas son fijadas e implementadas por el Estado.

De este modo las estructuras organizativas del espacio de participación se conforman y utilizan para imponer la autoridad mediante procesos jerárquicos o de relaciones formales entre actores que manejan cantidades diferentes de poder.

Al situar este campo semántico en relación con el entorno u horizonte de comprensión del significado, vemos que adquieren sentido aquellas comunicaciones que recrean condiciones de asimetría en la relación gobierno/ sectores convocados o beneficiarios: organismos gubernamentales, reproducción de mecanismos de representación, caudillismo, clientelismo, desconfianza, ocultamiento de la información, discontinuidad de la política, y desarticulación institucional.

En las experiencias analizadas, estas son algunas de las comunicaciones referidas al funcionamiento de los espacios organizados en la gestión de políticas públicas en las que prevalece el control en tanto sentido conferido a la participación:

- Diseño y/o implementación de los planes exclusivamente a cargo de organismos del gobierno y, en algunos casos, a cargo de consultores expertos; no hubo actores de la sociedad civil ni de movimientos emergentes. Funcionarios del Estado y expertos definen el sistema de evaluación y seguimiento, las reglas de operación, el programa de capacitación y los procedimientos para determinar los beneficiarios.
- Para el Estado la participación es una estrategia para la disminución de la demanda hacia organizaciones intermedias y para la contraprestación de servicios.
- Incidencia exclusiva de partidos políticos –sin conocimiento sobre el tema ni disposición para dialogar– en la formulación del plan. El plan no especifica canales ni medios de participación; existencia de grandes distancias entre el lugar de reunión y los barrios periféricos. El Estado decide cuales serían las *únicas* instancias reconocidas que envíen un representante al EP, desestimando a las asociaciones civiles organizadas.
- Equipos técnicos no capacitados para acompañar procesos participativos, que imponen su superioridad técnica y desconocen la normativa. Culturas políticas que privilegian formas de acción autoritaria. Inefectivo control popular sobre los planes.
- Concepción de la juventud como sector vulnerable, de riesgo o como problema para la sociedad, que genera propuestas de política pública controladoras, represivas o demagógicas.
- Se incumplen los propósitos del espacio participativo referidos a determinar acciones futuras de la política objeto de la convocatoria.

6.1.2. Estrategias de cooptación

Se trata, centralmente, de un proceso de manipulación simbólica y material. En el caso de la política pública, la constitución como beneficiario de la misma es resultado de un intercambio de favores que la cooptación opera a manera de acto contractual.

El círculo político de la administración estatal coopta para cubrir algo que no tiene y que sí posee aquel que será cooptado.

Esta práctica pone en evidencia relaciones de poder donde los sectores dominantes no ceden lugar para la participación en función de la producción del colectivo social, sino que mantienen una vida vicaria a través de otros. El Estado, de este modo, tiene una función incompleta. (Svampa, 2005)

Los procesos de cooptación en el espacio participativo suponen un reemplazo de la matriz clientelar asociada al despliegue de estrategias de control, mostrando una debilidad en los actores subalternos –dirigentes populares, organizaciones o familias y personas no organizadas– para imponer sus intereses.

También expresan la posibilidad de los movimientos sociales de volver a un orden que lo sienten como impuesto, y les hace dejar de lado oportunidades para sostener prácticas autónomas con respecto al gobierno.

Al relacionar en el espacio participativo el campo semántico de la cooptación con el entorno, hemos podido observar que pasan a adquirir sentido las comunicaciones que también recrean, como en el caso del control, las condiciones de asimetría existente en la relación gobierno/beneficiarios: equipos técnicos, beneficiarios no organizados, bajo nivel de institucionalidad pública, concentración de poder, restricción de intervenciones y consultas, crecimiento asimétrico de la dirigencia, movilizaciones impulsadas por intereses del gobierno, y participación como eslogan.

El sentido de la participación como cooptación puede advertirse en estos ejemplos de comunicaciones sobre los espacios generados desde el Estado:

- Bajo nivel de institucionalidad pública de la política que revela la necesidad de mayor legislación y jerarquía en las normas. Política propuesta desde órganos del Estado.
- Elaboración tardía del reglamento, no se difunde ni se realiza aprestamiento alguno para preparar a los beneficiarios de cara al ejercicio de su participación. Se crean condiciones organizativas y escenarios para que se dé la participación, pero sin generar las capacidades para poder hacerlo de manera efectiva.
- Asambleas con asistencia obligatoria, para afrontar el equívoco de que el participar es lo que corresponde hacer, pero no acontece. La sociedad civil y sus organizaciones consideran que son procesos que tienen la participación como eslogan, pero que en los hechos siguen los lineamientos neoliberales.
- Utilización de los programas sociales para movilizar con fines políticos, confiriendo a líderes de los consejos comunales el papel de activistas además de realizar tareas administrativas. Asimetrías entre el crecimiento de la dirigencia y la evolución político-comprensiva de la base social.
- Los sectores populares no intervienen en el diseño de los programas sociales, solo lo hacen en su ejecución.

6.1.3. Estrategias de *concertación*

El objeto más inmediato y directo de la política de concertación son los colectivos sociales e indirectamente las personas o familias; los espacios participativos convocan a organizaciones de distinto nivel de desarrollo, cobertura y ubicación geográfica, con diversas estructuras y formas de operar y que poseen algún reconocimiento comunitario.

Se despliegan estrategias para promover la institucionalidad en sectores de la sociedad civil a efectos de asegurar estabilidad frente a lo que el gobierno considera como desajustes coyunturales.

A ese efecto tiene en cuenta las reglas utilizadas por los participantes para ordenar sus relaciones, las características materiales y simbólicas del contexto social y las particularidades culturales de las organizaciones convocadas.

Se trata de una estrategia fundamentalmente incluyente al apoyar la formación y sensibilización de los participantes del espacio en la identificación y problematización de las demandas, así como por la oportunidad producir alianzas y sinergias. (Maggiolo y Perozo, 2007)

La concertación es, a la vez, un instrumento de intervención social y un campo de tratamiento y búsqueda de solución de conflictos sociales, tales como los producidos por discriminaciones étnicas o de exclusiones vividas por grupos poblacionales particulares:

- expresa los diferentes intereses y agendas a veces antagónicas de los actores,
- permite producir coordinaciones con otras políticas y programas de gobierno, y
- da lugar a apoyos extra-gubernamentales como ser proyectos de responsabilidad social, organismos internacionales y agencias de cooperación.

Veamos las ocasiones en que el espacio participativo despliega estrategias de concertación (Repetto, 2001):

- a. cuando los actores intervinientes poseen una capacidad de negociación que les permita incidir en la gestión de la política pública a partir de la movilización de recursos propios,
- b. si esos actores tienen acceso a la información relevante para poder confrontar con otras posiciones e influenciar en las diferentes instancias,
- c. siempre que cuenten con la legitimidad y/o la legalidad necesaria para actuar en nombre de otros.

Al ubicar en el espacio participativo este campo semántico en relación con el entorno, hemos podido encontrar comunicaciones que alcanzan su sentido con la operación de realimentaciones negativas correctoras de desviaciones actuales o posibles que afecten la gobernabilidad: encuentros multiactorales, consultores y expertos, disputa y negociación, análisis de escenarios y coyuntura, gestión asociada, coordinación territorial e institucional, capacitación, y capital humano y social.

En los casos estudiados se encuentran comunicaciones que dan cuenta de prácticas de participación en los espacios multiactorales de gestión de la política pública entendida esta como estrategia de concertación:

- Espacio de producción y coordinación entre ONG y el movimiento social urbano. Mesa de Concertación de políticas sociales entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. Unidad de Gestión Asociada para la ejecución de la política. Foros asociativos barriales. Mesa cogestiva que coordina el proceso participativo e implementa las políticas públicas. Consejo Económico Social Comunal, con intervenciones interculturales. Comisiones mixtas (representantes gubernamentales, ONG y organizaciones barriales) para el procesamiento de acuerdos y de definiciones operativas de políticas. Espacios de participación específicos a cada actor y espacios comunes de articulación, negociación, consenso y decisión. Mesas de coordinación con el gobierno.
- Tramitación de una Ley de Participación Ciudadana fruto de la alianza Estado/ sociedad civil. Convenios por proyectos, firmados en el ámbito de negociación entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil.
- Herramientas de negociación, de análisis de escenarios y coyunturas, de caracterización de los actores, de desarrollo de propuestas y argumentos para defender posiciones. Ciclos de capacitación social y jornadas de formación política, destinados al movimiento social urbano. Planificación social territorial, basada en un modelo de convergencia ascendente en el territorio. Talleres multiactorales de sensibilización donde los actores académicos facilitaron el diálogo entre posiciones radicales.

6.1.4. Estrategias de *democratización*

La democratización constituye una estrategia que, en el espacio participativo, afirma tendencias nuevas y, a la vez, un laboratorio para observar la aplicación de las políticas públicas, las metodologías más exitosas y los procesos más consistentes.

Una dimensión central en la promoción de prácticas democráticas es la búsqueda de condiciones de igualdad impulsando el fortalecimiento de proyectos, más que de acciones esporádicas.

La democratización facilita a los participantes su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas, habilitando instancias de deliberación que hacen hincapié en el pleno respeto a las minorías, a las personas y colectividades, cuyas opiniones, anhelos y aspiraciones no encuentran respuesta en las ideas ni en los dispositivos institucionalizados de la democracia representativa.

Ello promueve un ambiente de cooperación porque se aprecian las consecuencias de estas estrategias para todos los participantes.

Este es un proceso de transformación fundado en la disponibilidad de la información necesaria para el debate, la planificación y la acción con el fin de generar una energía social de participación orientada a la vida y las decisiones del colectivo social.

Repetto (2001) destaca la capacidad de movilización social y de acción colectiva que genera esta estrategia, tanto como medio de presión para el efectivo cumplimiento en la gestión de la política pública como para autogestionar nuevas opciones por fuera de ella.

Al localizar en el espacio participativo este campo semántico en relación con el entorno, hallamos comunicaciones que alcanzan su sentido con la operación de realimentaciones positivas que amplifican las desviaciones y crean condiciones para el cambio

social: movimientos sociales y grupos de base, actores con voluntad de incidencia en lo público, deliberación, flexibilidad institucional, interculturalidad, formación política, asociatividad, y vínculos de paridad aproximada.

En las experiencias que han sido consideradas, el sentido de democratización que se otorga a la participación puede advertirse en este tipo de comunicaciones sobre espacios organizados en la gestión de la política pública:

- Organizaciones barriales y ONG, autopercebidas como actores con voluntad de incidencia y proposición de la cosa pública vinculada a la pobreza urbana. Experiencias de asociatividad de las familias en situación de extrema pobreza. Se instituyeron modos colectivos de producción social del hábitat donde la organización barrial es el gestor público de las soluciones
- Reconocimiento de la participación como un derecho y de la interculturalidad para construir un sistema inclusivo. Dirigentes y representantes de pueblos indígenas aportan contenidos a la política, los canalizan y validan con las bases, y plantean y sostienen propuestas en espacios de decisión e interlocución con agentes estatales. Fortalecimiento de la organización indígena y su capacidad de construcción de un modelo de salud más adecuado y para cuyo sostenimiento es importante su participación entre la población.
- Mejora de las condiciones de autoestima en las mujeres; muchas de ellas ya se consideran como sujetas de derecho y eventuales agentes de cambio. Abre a las mujeres horizontes de acción desde su condición de género.
- Jóvenes organizados en los presupuestos participativos están logrando que recursos locales ociosos o dirigidos tradicionalmente a obras de infraestructura se dirijan a acciones de educación superior, proyectos que el gobierno no habría privilegiado sin la propuesta juvenil.

6.2. DESARROLLO DEL MODELO DE OBSERVACIÓN DE LA ACCIÓN COMUNICACIONAL

El modelo elaborado que presentamos más abajo (Ver Figura 5. Modelo de observación de la acción comunicacional en los espacios participativos) exhibe los criterios que el sistema, en su función reductora de la complejidad, posee para seleccionar las condiciones en las que es posible asignar los valores del código a determinado acontecimiento comunicativo.

Como señalamos, tales criterios posibilitan la operacionalización de las exigencias planteadas al sistema, y también el cambio de sus estructuras y la organización de un ámbito de capacitación y aprendizaje.

Estos criterios son estructuraciones, programaciones, cuya duración se vincula con la contingencia de los acontecimientos del entorno operativo, en este caso del espacio participativo.

En cada campo semántico hemos podido distinguir en el discurso sobre aquel espacio ciertos acontecimientos que se reiteran.

Para nosotros esos acontecimientos son presupuestos o necesidades de actores, instituciones y disposiciones interactuantes en el espacio de participación que expresan las relaciones de poder existentes.

En el modelo desarrollado se exponen, en forma gráfica, los procesos y las estructuras que constituyen las diversas realidades construidas por el sistema social conformado en el espacio de participación instituido para la gestión de las políticas públicas.

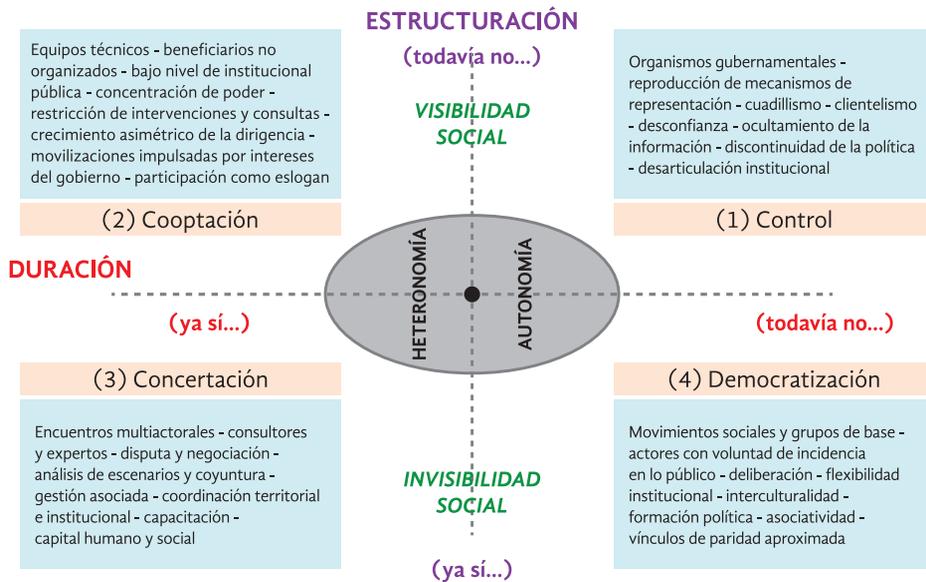


Figura 5. Modelo de observación de la acción comunicacional en los espacios participativos. Elaboración propia.

En los textos publicados sobre experiencias de nuestra región que se tomaron como corpus para el análisis de contenido, hemos podido encontrar la información pertinente que nos permitió revelar las realidades construidas en los espacios participativos.

De esta manera distinguiendo las *relevancias* manifestadas en los diversos campos semánticos que suponen horizontes de sentido diferenciados y los mecanismos de descripción que organizan el relato de la realidad (las representaciones), se puede llegar a definir en el espacio participativo las diferentes formas de programación de la contingencia en la acción comunicacional.

Entendemos que, en el proceso constructivo de las realidades del espacio participativo, poder observar de manera metódica las variaciones de sentido en las comunicaciones que se producen internamente contribuirá a brindar una respuesta a los conflictos que atraviesan el desarrollo de las políticas participativas.

6.3. EL DESAFÍO DE LA PARTICIPACIÓN: CONOCIMIENTO Y APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL

Como ya mencionamos, las políticas públicas que se implementan en América Latina y el Caribe se desenvuelven en un escenario de tensión entre una gestión que contemple lo contextualmente situado desde una concepción democrática abierta a la construcción de nuevos significados y una gestión autoritaria que impone los significados de manera heterónoma.

El modelo desarrollado permite distinguir dos variedades sustantivas en los campos de sentido de la acción comunicacional:

- unos campos fundados en una concepción del poder que ordena a los integrantes del espacio participativo en base a su respectiva posición y fija sus relaciones, prioridades y determinaciones, y
- otros campos donde los sentidos se construyen en torno a demandas de igualación en la toma de decisiones y la generación de las condiciones para concretarlas.

En ambas situaciones operan en cada uno de los campos estructuras que reducen la complejidad, el riesgo, la incertidumbre del entorno permitiendo al sistema social construir la realidad, al distinguir la diferencia entre el estado esperado y el estado observado.

Como sostuvimos anteriormente, las presiones externas no anticipan el comportamiento del sistema social. Ante dichas presiones este puede corregir el modo habitual de operar mediante comunicaciones de retroalimentación que permitan resolver las contradicciones que le plantean las relaciones con el entorno, en un marco de cambios adaptativos.

Pero puede ocurrir una ruptura en el conjunto de reglas que organizan y dirigen el orden interno del sistema, dándose un cambio cualitativo y discontinuo, que al inutilizar un juego de pautas del sistema lo lleva a plantear nuevas operaciones. Se produce en estos casos un aprendizaje o retroalimentación positiva.

En el modelo desarrollado esta última operación de retroalimentación corresponde al campo de transformación en el significado del poder, que posibilita la emergencia de prácticas autónomas.

Una organización se modifica en cuanto sus miembros ejercen activamente su influencia de un modo espontáneo, mediante una acción directa para transformar las estructuras restrictivas.

Así, la opción por un proyecto de autonomía requiere construir una organización que aprende y en la que se gestiona el conocimiento con vistas a ese cometido.

En el espacio participativo existe una constante lucha entre la unidad de sentido que constituye dicho espacio y la formación de nuevas subjetividades.

Toda declaración favorable a la toma de decisiones de manera autónoma será meramente formal si no se concreta en acciones que favorezcan procesos de autoconciencia y autogestión, haciendo que los actores sean capaces de conocer las propias posibilidades y definir los medios para alcanzarlas.

Para la consecución del aprendizaje organizacional debe existir un equilibrio entre dos ejes: el de los actores como motores del aprendizaje y las estructuras que deben favorecer para no entorpecer el desarrollo de la iniciativa y creatividad.

Una organización se transforma en aprendiente cuando comparte y usa el conocimiento de tal manera que sus miembros se unen en un esfuerzo para cambiar el modo en que responde a los desafíos y los cambios que plantea el entorno. El aprendizaje colectivo es así una práctica reflexiva y una visión de liderazgo distribuido, basado en la participación y la autonomía. (Sáez Vacas, 2003; López Yáñez, 2003)

La fluidez del sistema social implica la adquisición de nuevos patrones comunicacionales que permitan una distribución más adecuada de la información y el conocimiento, en un proceso permanente de generación de sentido.

Reflexiones finales

El sentido democrático de la participación

Hemos advertido que en los espacios de gestión ciudadana se distinguen, por un lado, campos de sentido fundados en un régimen heterónomo que ordena a los participantes entre sí en base a la respectiva posición estructural y fija sus relaciones, prioridades y determinaciones, y, por otro, campos de sentido fundados en la demanda al Estado de nuevas funciones que entrañen formas democráticas y autónomas en la toma de decisiones que involucren a los participantes.

El modelo desarrollado muestra la dinámica de la acción comunicacional en el espacio participativo y permite identificar las autodescripciones que el sistema social realiza en el tiempo y en el espacio autoproducidos. La distinción de *relevancias* (los acontecimientos comunicacionales) y *opacidades* (la distinción primaria con que opera el sistema en el medio del poder) le permite al sistema social del espacio participativo referirse a los ámbitos propios de la comunicación sistémica como realidades.

Λ

CÓMO EXPLICAMOS LAS VARIACIONES EN LA COMPRESIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

En el inicio de este escrito planteamos que una forma de entender la función de los espacios participativos instituidos en la gestión de políticas públicas en países de América Latina y el Caribe es la de vincularlos con la necesidad de reducir la complejidad que en la actualidad asume la tensión estado democrático/capitalismo.

Esa interpretación llevó a interrogarnos acerca de las realidades que pueden construirse en el universo de relaciones existentes entre los actores, las instituciones y las disposiciones concretas de los sujetos o de su actividad y el sistema conformado por los procesos comunicacionales propios de aquellos espacios.

Hemos identificado en trece países de América Latina y el Caribe (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) experiencias de participación cuyo objetivo explícito fue garantizar condiciones de igualdad para el intercambio entre actores con distinto poder material y simbólico, impulsar cambios significativos que mejoren la calidad institucional en los

procesos de toma de decisiones o permitir el acceso a mejores condiciones de vida de los ciudadanos.

El análisis realizado sobre las prácticas reseñadas nos situó ante proposiciones gubernamentales que definen aquello que consideran la mejor forma de lograr determinados objetivos sociales.

Hemos visto que esas proposiciones, resultantes de la interacción –moldeada por marcos institucionales– entre actores del Estado y otros sectores sociales son, en definitiva, ideas que contienen la fuerza y las debilidades de dicha interacción y que, en consecuencia, en su aplicación generan ciertos efectos sociales, tanto deseados como no deseados.

Como señalamos, en el espacio participativo la acción comunicacional opera mediante esquemas de diferencias que le permiten identificar/ describir una realidad; entonces:

- cuando la aplicación de la observación es reiterada genera la ilusión de la estabilidad,
- cuando esta modifica sus formas, construye una nueva realidad.

El sistema social configurado en el espacio de participación se autodescribe con funciones que responden a necesidades específicas de los sujetos que interactúan en aquellos espacios, las cuales conforman el horizonte de comprensión para los campos semánticos establecidos.

Es decir que los criterios básicos, o programas, que el sistema social establece para la selección, la fijación o el cambio de las condiciones de realización correcta de sus operaciones dan cuenta de la apertura del sistema para observar las situaciones que plantea el entorno.

Precisamente, por tratarse de entornos complejos, el sistema se diferencia internamente estableciendo sentidos variables, o posibles, que constituyen los campos semánticos, y como anticipación a la contingencia de esos entornos dispondrá de una programación que pueda ser alterada ante nuevas situaciones que se le presenten.

Así ante la ausencia de condiciones para la emergencia de la autonomía como proyecto, el criterio operativo será el *control*. Repasemos los sentidos de la participación en estos casos:

- responden a una programación funcional a situaciones en que los actores sociales dominantes son los organismos gubernamentales;
- a nivel institucional se reproducen los mecanismos de representación de la democracia formal, se oculta la información, existe discontinuidad de la política y desarticulación institucional; y
- en las prácticas subjetivas predominan disposiciones de caudillismo, clientelismo y/o desconfianza.

En los espacios (o momentos) caracterizados por el dominio de las significaciones heterónomas sobre el poder se establece como criterio operativo del sistema social la *cooptación*:

- los equipos técnicos y los beneficiarios no organizados prevalecen como actores del espacio participativo;
- su institucionalidad pública es baja;

- existe una concentración de poder y restricciones para las intervenciones y consultas;
- las prácticas subjetivas dan cuenta de un crecimiento asimétrico de la dirigencia y de movilizaciones impulsadas por intereses del gobierno; y
- se considera que la participación solo constituye un eslogan.

Los dos primeros casos demandan al sistema la recreación de sus operaciones ya que las comunicaciones siguen un comportamiento habitual.

Ello se debe a la persistencia de la asimetría inicial en las relaciones de poder entre el gobierno y los demás sectores convocados a participar que supone la gestión de la política pública. Esto sucede en los hechos, más allá de los enunciados de la propia política sobre el valor de los mecanismos de participación directa de los actores sociales afectados por considerarlos ciudadanos capaces de compartir decisiones con los representantes del Estado.

Pero encontramos también en el entorno condiciones en que ocurren nuevos acontecimientos comunicacionales que ponen al sistema frente a la necesidad de plantear otros programas como resultado de la información provista por las comunicaciones de retroalimentación.

Uno de esos escenarios es el que emerge de los procesos de adaptación al conflicto heteronomía/ autonomía y que llevan al sistema social a establecer criterios de concertación, orientando sus operaciones de comunicación en el sentido de una retroalimentación negativa. Veamos los sentidos de la participación en estos espacios:

- se promueven encuentros multiactorales con la intervención de consultores y expertos;
- entre sus dispositivos institucionales se manejan los análisis de escenarios y coyuntura, la gestión asociada, la coordinación territorial e institucional y la capacitación; y
- las prácticas subjetivas incluyen la disputa y la negociación, y el fortalecimiento del capital humano y social.

Esta situación se caracteriza por la ocurrencia de una transformación en el significado del poder con la emergencia de la autonomía como proyecto; en esta circunstancia el sistema apelará a criterios de *democratización*, dirigiendo las operaciones de comunicación en el sentido de las retroalimentaciones positivas.

APRENDIZAJES QUE SE DESARROLLAN EN LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICOS

Podríamos iniciar este apartado preguntándonos ¿cuál es la realidad construida acerca de la participación cuando la comunicación se orienta por el criterio de democratización? Hemos encontrado en los espacios/ momentos democráticos las siguientes características:

- en estos ámbitos cobran fuerza los movimientos sociales y grupos de base, y demás actores con voluntad de incidencia en lo público;
- en un marco de flexibilidad institucional, los principales dispositivos responden a procesos de deliberación y de formación política; y
- entre los significados subjetivos de la participación aparecen la interculturalidad, la asociatividad y la construcción de vínculos de paridad aproximada.

Es en estos casos cuando la participación ciudadana en el marco de una política pública puede producir condiciones y disposiciones sociales que impacten favorablemente en ciertas regulaciones que determinan los niveles de equidad, justicia y toma de decisión sobre las cuestiones públicas en una sociedad dada.

La emergencia de estos nuevos sentidos, verdadera alteración con respecto a las realidades anteriores, es resultado de un aprendizaje organizacional, entendido como el «proceso interno [...] a través del cual se crea conocimiento sobre las relaciones entre las acciones y sus resultados, así como los efectos del ambiente en la organización» (Gore y Dunlap, 1988, p. 105). Como bien explica Gore (2009, 14):

Es posible ver cómo el cambio organizativo resulta de la convergencia de redes sociales trabajando a través de sus fronteras y no a través de la suma de los aprendizajes individuales. [...] Es el cambio en las conductas colectivas lo que produce aprendizaje individual, y no al revés.

Por eso hemos acudido a los campos semánticos que construyen la acción comunicacional en el espacio participativo, a efectos de poder enmarcar la dinámica de cambio y aprendizaje.

La puesta en valor de la iniciativa y la creatividad, de compartir y utilizar el conocimiento, del trabajo en equipo, podrán dar lugar al desarrollo de una visión individual sobre el futuro y de una percepción colectiva de qué es importante y por qué.

Estas son aptitudes que contribuyen al desarrollo de nuevas formas organizacionales y que implicarían encontrar una manera propia de avanzar hacia una organización en aprendizaje.

Para que un aprendizaje sea transferido hace falta que en la organización haya actores que vean los acontecimientos de otra manera; esto implica selección distinta de la realidad y nuevos acuerdos sobre las significaciones sociales, que se dan solamente cuando se configura una red diferente que instala otras perspectivas.

Gore afirma que, ante los cambios del entorno, la organización «debe rearticularse para conversar sobre otros temas, mirar otras cosas, negociar significados distintos y hacer diferente a lo que hacía; en suma, generar, seleccionar y retener nuevas capacidades colectivas» (2009, p.14).

En el momento en que comienza a producirse, a partir de las deliberaciones, un diálogo entre fronteras que agrupan a actores con intereses comunes, se genera la posibilidad de construir nuevos sentidos.

En definitiva, podemos sostener que los espacios que piensan y actúan con un sentido democrático mediante la participación ciudadana se constituyen como *grupo/sujeto*.

Esta noción propuesta por el *análisis institucional* (Lourau, 2001) da cuenta de un colectivo social que se esfuerza en influir sobre el comportamiento organizacional, es oído y oyente, y por eso puede operar sobre el desprendimiento de la jerarquización de las estructuras que le permite abrirse camino traspasando los intereses de la organización.

Actor social

Es un sujeto colectivo con intereses, normas e identidad propios y con capacidades de negociación e interlocución, y al cual se le puede atribuir responsabilidad por los resultados de sus acciones. Es un concepto ampliamente utilizado en el desarrollo de políticas públicas que alude a la capacidad de los grupos humanos organizados para gestionar procesos vinculados a demandas sobre cuestiones que los afectan directamente. Ser un actor social implica que las personas pertenecientes a ese colectivo específico tienen asumida su condición histórica y pasan a actuar de manera consciente en el medio social. El actor social se define por su acción y por los efectos de esta en la sociedad. Los niveles de integración social y estructuración de cada actor social son diferentes según el poder formal que este posea. Son actores sociales, por ejemplo, partidos políticos, iglesias, líderes de la comunidad, agentes estatales y formuladores de políticas, empresas, asociaciones profesionales, organizaciones no gubernamentales, grupos indígenas y todos aquellos grupos, organizaciones o movimientos que intervienen en la vida social para conseguir determinados objetivos propios.

Código

Desde el enfoque de la acción comunicacional, los códigos son conjuntos de obligaciones de elaboración e interpretación de mensajes que permiten la comunicación entre sujetos, condicionando en los grupos sociales el comportamiento de sus miembros en una cierta situación social. Cuando los potenciales interlocutores están fuera del código, toda comunicación se hace imposible. Por ello, estos códigos son considerados como algo natural, que es dado de una vez para siempre, y si bien se manifiestan en conductas, creencias y expectativas, su creación social (y por lo

A

tanto sujeta a una posible destrucción) permanece oculta para quienes los aceptan y los defienden como fundamento de determinadas situaciones o comportamientos sociales. Los códigos que usa la acción comunicativa son de tipo binario; este código se basa en asignarle a todo dos valores, es decir solo dos alternativas de resultado. El empleo del código posibilita seleccionar si un acontecimiento tiene significado o no para el sistema social.

Comunicación simbólica

Se refiere a los sentidos que los objetos y las personas tienen para los participantes en todo proceso de interacción social. Las personas actúan sobre los objetos de su mundo e interactúan con otras personas a partir de los significados con los que esos objetos se han construido. Es decir, que en todo momento los sujetos se relacionan a partir de símbolos ya que la interacción ocurre siempre en un medio simbólicamente generalizado. Los grupos y la sociedad se constituyen sobre la base de las interacciones simbólicas de los individuos y, al mismo tiempo, hacen posibles dichas interacciones. El símbolo permite trascender el ámbito del estímulo sensorial y de lo inmediato, ampliar la percepción del entorno, incrementar la capacidad de resolución de problemas y facilitar la imaginación. Los significados presentes en la comunicación son por lo tanto producto de la interacción social; el signo es el objeto material que desencadena el significado, y el significado el indicador social que interviene en la construcción de la conducta de las personas. Y, a su vez, las personas seleccionan, organizan, reproducen y transforman los significados en los procesos interpretativos (de producción de sentido) en función de sus expectativas y propósitos.

Contingencia

Es el modo de ser de aquello que no es necesario ni imposible, sino que puede ser o, bien, puede no ser; por ejemplo, se dice que determinado acontecimiento es contingente cuando no se tiene la certeza de que ese suceso llegue o no a ocurrir. La idea de contingencia es opuesta a la de causalidad de los hechos. En la comunicación, la contingencia se refiere a la improbabilidad de dicha comunicación. Mediante el empleo de códigos binarios un sistema social elabora relaciones de diferencias en la contingencia (acontecimiento esperado/acontecimiento no esperado), buscando mantener su unidad a partir de la dinámica y la operacionabilidad de la semantización. Este proceso le permite atribuir sentido a los acontecimientos y, por lo tanto, responder a la complejidad del entorno.

Construcción imaginaria

Es la capacidad colectiva de creación indeterminada. La indeterminación de esa construcción da cuenta de las diferencias que existen entre cada sociedad y también entre los distintos colectivos que la componen. Estas construcciones son imaginarios sociales que se plasman en instituciones y en el individuo mismo. La sociedad y las organizaciones que la componen son instituciones sociales, es decir que son obras de una acción humana siempre marcada por un propósito y mediatizada por un sistema simbólico. Las instituciones sociales están hechas de significaciones socialmente sancionadas y de procedimientos creadores de sentido. Estas significaciones son esencialmente imaginarias y –como dijimos– particulares para cada colectivo social. Son dichas instituciones las que posteriormente determinan aquello que es real y aquello que no lo es; es decir, tanto aquello que tiene un sentido como aquello que carece de él.

Constructivismo social

Enfoque del pensamiento sociológico que parte del supuesto que la constitución de todo grupo o colectivo social resulta de un proceso creativo que va desde la interacción de los individuos hacia la organización social, pero que una vez establecido el orden normativo el grupo o colectivo aparecerá como constituyente transformándose este en el organismo que regula las conductas individuales. Desde esta perspectiva, sujeto y objeto son polos de un proceso constructivo convergente y complementario. La construcción de la realidad social somete el devenir irreversible de las realidades espacio-temporales de cada sujeto a la previsión y el control del colectivo social transformando dicha previsión en lo simbólico, es decir en un sistema de virtualidades representables y representadas por la realidad efectiva de la norma.

Estado social

La idea general de Estado social se fundamenta en los mecanismos de solidaridad que un Estado debe promover entre los ciudadanos con el objetivo de asegurarles las prestaciones esenciales. El Estado social conforma un sistema público de protección que ofrece garantías básicas en relación con necesidades de salud, de enseñanza, de seguridad social, de asistencia a las personas con algún tipo de discapacidad o de becas. Su finalidad es la de promover una mejor distribución de la riqueza, la equidad entre los ciudadanos y la igualdad de oportunidades. Un término equivalente es el de Estado de bienestar.

Heteronomía	Es el estado de la sociedad o de un colectivo social en el cual los sujetos –atados a un relato fundacional– atribuyen un origen extrasocial a las normas que los rigen como si no fuera obra humana, es decir como si todo fuera un instituido externamente, perdiéndose la noción de la capacidad instituyente del colectivo. Con ello se logra ocultar las fuentes del poder en el conjunto. Y así el poder se hace más extraño a los sujetos. La ruptura de la heteronomía tiene lugar con la emergencia de la autonomía: al cuestionar lo establecido, se hace posible el surgimiento de nuevas significaciones sociales imaginarias.
Institución social	La sociedad y las organizaciones sociales no son simples agregaciones de individuos o de sus interacciones; todo colectivo social es una red cambiante de significados que configura modos de comportamiento y creencias. Por institución social se entiende a la autocreación colectiva de esos significados (significaciones sociales), entendiendo por tal a las normas, valores, lenguaje, herramientas, procedimientos y métodos de hacer frente a las cosas y de hacer cosas. La efectividad de estas significaciones está en su capacidad para formar el mundo de la organización y para estar activamente transformándose mediante la acción humana; los individuos se ajustan a estas formas instituidas y, a su vez, son capaces de modificarlas.
Interfaz	Este concepto tiene que ver con la comunicación y las operaciones transformadoras necesarias para el éxito de la transmisión de mensajes. La interfaz es una red de interacción e intercambio recíproco de significados que mantienen diferentes tipos de relaciones entre sí. La interfaz es la operadora del pasaje; consiste en operaciones de traducción –de puesta en contacto– de ámbitos o niveles distintos mediante procesos de producción y circulación de sentido e interpretación y de coevolución de los ámbitos que se hallan vinculados.
Movimiento recurrente	Se designa así a la introducción regular de los resultados de las operaciones de un sistema en él mismo; de esa manera, <i>el producto es productor de aquello que lo produce</i> . La operación de producción a partir de productos es considerada como un proceso de reproducción de los elementos o acontecimientos relevantes para un sistema.

Opacidad

Se refiere a la imposibilidad del sistema social de reconocer su propia operación mediadora en la comunicación a través de las generalizaciones simbólicas. En la realización de sus operaciones autoobservadoras existe siempre en los sistemas sociales una zona que permanece opaca. Esa zona intransparente es una estructura latente (es decir, que no se manifiesta) en tanto que la misma aloja a las significaciones imaginarias subyacentes en los campos de sentido. Dichas significaciones cumplen una función similar a la de los anteojos, en tanto posibilitan la percepción a condición de que ellos no sean percibidos en la realización del acto de visión. Las estructuras del sistema social (los significados y los criterios propios para producirlos e interpretarlos) pueden mantenerse debido –precisamente– a un proceso de borrado del origen, de la creación o institución (génesis) de las mismas y de su construcción como realidad «naturalizada». Esa intransparencia es la condición de posibilidad del sistema.

Pauta

En el enfoque del constructivismo social, se la define como la orientación del sistema emergente que posibilita la persistencia de significados idénticos ante los acontecimientos comunicacionales que se producen en un colectivo social. De tal manera, que el sistema mismo constituye el conjunto de normas de observación entendidas estas como la pauta que conecta y regula las comunicaciones de la organización. En cada circunstancia mediante la apelación a su propia orientación el sistema compara el estado actual con los comportamientos previstos para las acciones y ofrece alternativas posibles para la representación de los acontecimientos observados. La pauta de autoobservación sistémica constituye, entonces, la coherencia lógica que confiere objetividad a los significados subjetivamente sostenidos durante la interacción social.

Planificación estratégica

Se refiere principalmente a la capacidad de observación y anticipación frente a desafíos y oportunidades que se generan, tanto de las condiciones externas a una organización, como de su realidad interna. Este tipo de planeamiento constituye una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, y calidad en sus producciones y resultados. Consiste en un ejercicio de formulación de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción para alcanzar dichos objetivos. A partir de un diagnóstico de la

situación actual –mediante el análisis de brechas institucionales– la planificación estratégica establece cuáles son las acciones que se tomarán para llegar a un futuro deseado referido al mediano o largo plazo. La definición de indicadores y metas permite establecer el marco para la elaboración de la programación de actividades de la organización.

Poder explícito

Es el que se deriva de la necesidad de toda organización de contar con instancias manifiestamente instituidas en base a la posibilidad de tomar decisiones autorizadas sobre lo que hay y no hay que hacer, de dirigir, de establecer normas y de resolver los litigios. La constitución de cualquier ámbito colectivo conlleva la creación de un poder explícito y la determinación de los modos de acceso a él y de la manera apropiada de gestionarlo.

Poder instituyente

Se refiere a la potencia del imaginario colectivo como creador de significaciones imaginarias sociales. Es un poder implícito ya que nunca se pone completamente de manifiesto; en gran parte está invisible en los trasfondos de las organizaciones sociales. El lugar del poder instituyente son los espacios públicos y es su permanencia la que opone la autonomía a la heteronomía.

Relaciones de poder

El poder no es una forma sino una fuerza cuya característica fundamental es estar en relación con otras fuerzas. Se ejerce más que se posee, y pasa por los subordinados tanto como por los dominantes (conciérne a todas las fuerzas en relación). Estas relaciones no son unívocas; definen innumerables puntos de enfrentamiento, focos de inestabilidad, cada uno de los cuales comporta sus riesgos de conflicto, de luchas y de inversión de las relaciones de fuerzas. Lo que hace que el poder se sostenga y sea aceptado es que este no pesa solo como potencia que reprime, sino que las relaciones de poder son productivas: el poder genera cosas, induce placer, forma saber, crea discursos. Si bien las relaciones de dominación/ subordinación son ineludibles, forman parte de todas las relaciones interpersonales, el ejercicio del poder presupone un grado de autonomía de los sujetos: poder y libertad, resistencia y evasión son rasgos inevitables de la interacción social. La resistencia es un constituirse del sujeto como fuerza que transforma las condiciones en las que puede actuar, pero en las que él mismo está formado. En este sentido, el sujeto tiene un poder constituyente que se plantea como subjetividad colectiva, expresando la potencia del actor social fuera del encierro del poder constituido.

Relevancia

Desde el enfoque del constructivismo social se afirma que a través de los criterios de programación que el sistema desarrolla ante la contingencia (o improbabilidad) de la comunicación, este opera construyendo relevancias, es decir acontecimientos significativos funcionales para sus objetivos. Dentro de cada sistema, según las posiciones desde las que el sistema se autodescribe, resultarán privilegiadas determinadas relevancias (o, mejor dicho, la realidad se hará coincidir con ciertas relevancias y no con otras) y se presupondrán distintas opacidades. Por ejemplo, no podemos entender la construcción de «realidades de la participación» como vinculada a un sistema específico, sino que es preciso pensar que atraviesa los diferentes acontecimientos en los que los subsistemas generan significados diferenciales (campos semánticos). No habría una observación específica de las relevancias y otra de las opacidades, sino que, observando las relevancias y sus mecanismos de descripción que organizan el relato de su realidad como construida, se puede llegar a definir las opacidades. Como no existe un punto de vista privilegiado desde el que se pudiera definir linealmente la realidad como única, como verdadera, como válida universalmente, debe aceptarse entonces que diferentes perspectivas establecerán diferentes relevancias.

Representaciones sociales

Constituyen el conjunto de significados que, por ser objetivados socialmente, se vuelven subjetivamente reales otorgando sentido compartido a la diversidad de la experiencia. Las representaciones sociales conforman categorías mentales con las que tanto las culturas de las sociedades como las de los grupos sociales interpretan la realidad y que por ser una construcción social no son ni verdaderas ni falsas. El sujeto se constituye mediante la «intersubjetividad»; las representaciones sociales son la forma de equilibración en que pueden coexistir las personas en los colectivos sociales que –bajo diversas modalidades– distribuyen entre sus miembros los objetos de un único y mismo mundo. En los integrantes del colectivo social, la representación posee existencia real: la concepción del mundo y la posición ante este alude a representaciones de un todo (el colectivo social) que constituyen el reemplazo simbólico del comienzo instituyente de la organización determinando el estímulo y, al mismo tiempo, la respuesta de la acción comunicacional. Esta es entonces, la aceptación compartida de la representación de una totalidad de acciones potencialmente realizables en un colectivo social. Las representaciones sociales se constituyen y modifican en su diferencia con antagonismos sociales irreductibles a los intentos de simbolización.

Semiosis	Es cualquier forma de actividad o comportamiento que involucra signos, incluyendo la producción de significado. El concepto de semiosis se refiere al proceso en el que algo funciona como signo, es decir como representación. Los signos no son objetos dados de antemano; el signo es cualquier cosa que determina a alguna otra (su interpretante) para que esta se refiera a un objeto, al cual dicho signo se refiere (su objeto) de la misma manera. En el proceso de significación el interpretante se convierte a su vez en un signo, admitiéndose la posibilidad de continua referencia de unos signos a otros, aunque efectivamente, en el momento de uso del signo, esa semiosis ilimitada no se realice.
Sistemas complejos	Son sistemas caracterizados por interactuar con su entorno. Esa característica hace necesario que aumenten su variedad y variabilidad en directa proporción con la variedad y cambios de dicho entorno. La complejidad sistémica, por lo tanto, es siempre una medida comparativa con respecto al entorno. El número de estados posibles que puede alcanzar el entorno es prácticamente infinito; según esto, no habría sistema capaz de igualar tal variedad, puesto que si así fuera la identidad de ese sistema se diluiría en el mismo. Por ello es el sistema mismo en su autoobservación quien decide qué información acepta como propia de sí mismo. En el caso de los sistemas sociales su complejidad se plasma en la capacidad de desarrollar un proceso de coevolución sistema/entorno por el cual estos sistemas van realizando cambios en los criterios que orientan la selección de la información procedente del exterior, generando adaptaciones (autorregulaciones) o transformaciones (alteraciones estructurales).
Sistema social	Para el constructivismo social, el sistema social es la acción comunicacional entre las partes que componen un colectivo social. Según esta corriente de pensamiento no hay realidad fuera de la comunicación que se produce en el sistema; los sistemas sociales crean sus propios significados, generan estructuras de poder, producen la cultura organizacional, y seleccionan sus respuestas propias ante nuevas situaciones entre varias alternativas posibles.
Tensión autonomía/heteronomía	Los regímenes democráticos enfrentan permanentemente el conflicto entre la significación generalizada del origen extrasocial de las normas como instituciones exteriores e impuestas a los sujetos (heteronomía) y el cuestionamiento a las mismas desde la vocación de ser libres y poder pensar y decidir la forma de vida deseada (autonomía).

Tensión estado democrático/ capitalismo

En el plano del discurso la democracia y el capitalismo están unidos; ambos descansan sobre un ideal de igualdad: todos pueden participar en la toma de decisiones políticas y hacer lo mejor que puedan en el mercado. Pero en la práctica existen profundos conflictos; a menudo ha aparecido, y lo sigue haciendo, como una unión convulsa. La política democrática se basa en la igualdad de los ciudadanos y depende de la solidaridad. La democracia es local; el capitalismo es primordialmente global y se preocupa poco por la distribución de las riquezas. En el presente nociones tales como recesión democrática o desconexión democrática que señalan la pérdida de fe en la democracia van cobrando fuerza. El capitalismo actual asume formas excluyentes, que se plasman en ingentes acciones de violencia –guerra, invasiones, matanzas– entre estados y al interior de estos. La noción de integración social fundada en la idea de que los individuos conquistan la libertad en su asociación y por medio de ella, se reemplazó por una racionalidad utilitaria buscando equilibrios que reviertan los desajustes provocados por el modelo. Fundamentalmente, considerando la pérdida de cohesión resultante del fin de la sociedad salarial y la clausura del estado de bienestar. Los parámetros vigentes de organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio y el Banco Interamericano de Desarrollo contribuyeron a la construcción del discurso hegemónico sobre un mundo único, mercantilizado, que fue debilitando las funciones distributivas de los Estados de América Latina y el Caribe al favorecer, a cambio, las de representación de intereses transnacionales. En países periféricos con respecto a la centralidad que representa Estados Unidos –como es el caso de las naciones de nuestra región–, la tensión estado democrático/capitalismo está referida a la crisis de las democracias representativas y la gobernabilidad y en el incremento de la desigualdad.

Segunda parte

Registro, codificación y clasificación de experiencias participativas

A. Registro y codificación de las experiencias participativas

CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DEL CÓDIGO

Los sujetos y objetos que integran el espacio participativo (EP) son respectivamente identificados como sigue:

(a) actores sociales intervinientes en la ejecución de la política y/o en el espacio participativo;

(b) instituciones –normativa legal, dispositivos, formas específicas para garantizar condiciones de igualdad;

(c) disposiciones concretas de los sujetos o de su actividad –significados de la participación para los actores de la sociedad civil, condiciones de la participación, efectos del EP en la gestión de política pública (PP), organización de acciones colectivas y emergencia de prácticas autónomas.

Los cuatro campos semánticos generados tienen la identificación otorgada en el diagrama que representa los elementos del modelo de observación de segundo orden:

(1) ausencia de condiciones para la emergencia de la autonomía como proyecto;

(2) dominio de las significaciones heterónomas sobre el poder;

(3) adaptación al conflicto heteronomía- autonomía;

(4) transformación en el significado del poder: emergencia de la autonomía como proyecto.

El código es asignado a la situación o suceso referido a los actores sociales, las instituciones y las disposiciones según el campo semántico al que refieran; de manera tal que cada código está compuesto de una letra y un número: a1, a2, a3, a4; b1, b2, b3, b4; c1, c2, c3, c4.

A

Planilla 1. Tratamiento de la información de las experiencias participativas

[1] CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA	
País/Estado	Argentina
Política o programa	Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados
Organismo ejecutor	Ministerio de Trabajo
Período de ejecución	2002-2004
Organismos intervinientes	Ministerio de Economía, Consejo Federal del Trabajo, Ministerio de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
Financiamiento	Tesoro Nacional y Banco Mundial
Objetivos	Asegurar un mínimo ingreso mensual a jefes de hogar desocupados
Aspectos generales del plan	<p>En enero de 2002 el Poder Ejecutivo declara la Emergencia Ocupacional (Decreto 165/02) y crea el Programa Jefes y Jefas de Hogar destinado a brindar ayuda (transferencia directa de ingresos) a cabezas de hogar desocupados/as. En la implementación del programa (a1) participan de manera conjunta el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Desarrollo Social.</p> <p>Características:</p> <ul style="list-style-type: none">- Selección de destinatarios por autofocalización (inscripción en los municipios).- Otorgamiento de una remuneración mensual; los beneficiarios deben realizar una contraprestación: tareas de interés social y comunitario, finalización del ciclo educativo formal; acciones de formación profesional; incorporación a una empresa a través de un contrato de trabajo formal.- (b3) Mediación de consejos multiactorales con participación de grupos vinculados al trabajo y la participación política.
Resultados	<ul style="list-style-type: none">- 107 mil hogares del Gran Buenos Aires, en los que viven 370 mil personas logran salir de la indigencia.- 10% de los beneficiarios obtuvieron un empleo registrado.- 71% de los beneficiarios son mujeres, de las cuales solo el 8% tuvo un empleo previo.- Se recupera (a nivel discurso) la categoría de universalidad de la política social y la preocupación por la cobertura masiva y la accesibilidad.- El mantenimiento de las condiciones estructurales determinantes de la desocupación llevó a diluir el efecto del programa.

OBJETIVOS POLÍTICOS DEL LLAMADO A LA PARTICIPACIÓN

Nivel de explicitación de propósitos y metodologías que reflejen intenciones específicas en torno a individuos, familias, organizaciones sociales y la sociedad en general

Dos instancias consultivas son relevantes en el desarrollo del Programa: (b3)

- El Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control, cuyo objetivo es asegurar el control, la transparencia y la efectiva ejecución del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Es un espacio multisectorial integrado por representantes del gobierno nacional, entidades sindicales, religiosas, no gubernamentales y del sector privado. Es presidido por el Ministro de Trabajo.
- Los Consejos Consultivos Locales que ejercen el control en la adjudicación y la efectivización del programa están integrados por representantes de los trabajadores, los empresarios, las organizaciones sociales y confesionales y por los niveles de gobierno que correspondan.

Existencia de precondiciones asociadas a la información, la formación, y la voluntad política orientadas al control ciudadano como garantía contra el autoritarismo

Los Consejos Consultivos Municipales (CCM) o Comunales habilitarán a las entidades de carácter público o privado sin fines de lucro que participan en el programa en carácter de organismos ejecutores.

Las propuestas de actividades o de proyectos de contraprestación son presentadas ante el Consejo Consultivo Municipal, Comunal o Barrial por dichos organismos ejecutores.

ESPACIO DE PARTICIPACIÓN: SENTIDOS, ACTORES Y MECANISMOS DE FUNCIONAMIENTO

Significados de la participación en convocatorias del Estado para los actores de la sociedad civil

(c1) Las organizaciones de fomento y de asistencia, así como las confesionales, encontraron en el plan una oportunidad para aliviar la demanda de la que eran objeto y reforzar sus planteles de servicios voluntarios (con contraprestación).

Criterios para la inclusión de actores de la sociedad civil en la gestión de la política

Los CCM en su conformación reprodujeron la trama de participación que cada sociedad venía sosteniendo, por lo tanto no se podría hablar de procesos más o menos representativos. (b1) El programa no especifica canales de representación ni medios (asistencia técnica y recursos de logística) que pudieran facilitar el desempeño de los CCM a pesar de la carga de trabajo que cayó sobre ellos.

Sí se configuran encuentros regionales y provinciales en el primer año de ejecución. Desde el CENOC en 2003 se impulsó un programa de fortalecimiento que abarcó análisis y difusión de las experiencias, reuniones de trabajo con miembros de los CCM y CCP y actividades de intercambio.

Actores convocados

(a3) Organizaciones sindicales: Confederación General del Trabajo (CGT), Central de Trabajadores Argentinos (CTA).

Organizaciones Confesionales: Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), Cáritas Argentina, Consejo Evangélico.

Organizaciones no gubernamentales:

Foro del Sector Social, Corriente Clasista y Combativa (CCC), Federación Argentina de Municipios (FAM). Organizaciones Empresariales: Asociación de Bancos Argentinos (ABA), Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina (ABAPPRA), Sociedad Rural Argentina (SRA), Coordinadora de las Industrias de Productos Alimentarios (COPAL), Unión Industrial Argentina (UIA)

Actores que participaron	Organizaciones sindicales, organizaciones confesionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones empresariales, (a4) movimiento piquetero.
Actores que generaron canales de participación propios, autogestados	(c4) El movimiento piquetero se constituye en grupo de presión y logran mayor incidencia sobre el programa (cupos por fuera de los consejos y acceso a otras transferencias: subsidios para alimentos y luego para emprendimientos).
Medios por los cuales se convoca	(b3) La puesta en marcha del programa estuvo más apoyada en las redes territoriales y la capacidad de los municipios y el movimiento social en operar sobre ella que en una estrategia de difusión planificada sobre estándares convencionales (medios de comunicación, instituciones de acción social).
Condiciones	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecución de una política social de emergencia relacionada con el ingreso desde el Ministerio de Trabajo en correspondencia con el problema que motiva el programa. - Tensión entre subsidio de desempleo/seguro social o política asistencial focalizada de transferencia directa de ingresos. - Masividad y tiempo récord de instrumentación del programa.
Dispositivos	(b3) Consejos multiactorales con participación de grupos vinculados con el trabajo y la participación política
Marcos normativos	<p>La ejecución descentralizada del programa dispuso la creación de una nueva figura que fueron los Consejos Consultivos Provinciales (CCP) y Municipales (CCM) conformados por representantes de: trabajadores, empresarios y otras organizacionales sociales y confesionales.</p> <p>En abril de 2002 por el Decreto N° 565/02 se creó el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC) como instancia superior de los CCP y CCM con la misma conformación de actores; y se designó como único organismo de ejecución al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.</p>
Formas que garantizan condiciones de igualdad para el intercambio entre actores con distinto poder material y simbólico	<p>(a3) Los Consejos no ejercieron control sobre la asignación de los planes y sí en la implementación del programa y las contraprestaciones.</p> <p>Los funcionarios municipales y los miembros de las organizaciones sociales consideran que los principales logros están vinculados a la transparencia en el manejo del plan. (c2) Los miembros de las organizaciones tienen idea de que, aun cuando se abren espacios de participación, se los consulta muy poco a la hora de definir prioridades. De allí que reclamen mayor participación y un control más directo de los gastos.</p>
Cambios sociales favorecidos por el proceso participativo	<p>Incorporación de otros actores sociales (politizados y/o con poder) al proceso de ejecución de la política social.</p> <p>Otorgamiento de institucionalidad a la participación multiactoral.</p>
Efectos que la modalidad de convocatoria y el modo de organización del EP han generado en la gestión de la PP	<p>En la conformación original de los CCM la mayor participación fue de sectores con representación: gobierno municipal, organizaciones de trabajadores y sociales. En menor medida se registra la participación de las ONG y empresarios.</p> <p>(c3) La implementación del programa involucra a través de los CCP y CCM más de 4000 organizaciones sociales, alrededor de 500 organizaciones de trabajadores. El sector público representó el 30% de los miembros de los CC.</p>

Incidencia de los actores con menor poder en la toma de decisiones en el EP	(b2) La capacidad de decisión de los miembros fue restringida por la propia operatoria y (c2) en pocos casos los Consejos fueron visualizados por los municipios como órganos de consulta para otras políticas, con excepción de los casos en que ya se venía trabajando de ese modo.
Impacto en la organización de acciones colectivas y en la emergencia de prácticas autónomas trascendentes al EP	<p>(c4) Las organizaciones menos institucionalizadas pudieron mejorar su entidad a partir de concentrar los recursos del plan en torno a estrategias sectoriales, como las que dio el movimiento piquetero.</p> <p>(c3) La consolidación de un espacio de intercambio de ideas y debate también es un punto que a los responsables del gobierno local les parece significativo.</p> <p>Participación: ¿control político? Desconcentrar tareas y no competencias en los ejecutores locales</p> <p>Gobernabilidad: sustentada en la participación de actores políticos y el rol del municipio en la contención.</p>

[2] CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

País/ Estado	Argentina
Política o programa	Políticas habitacionales en ámbitos multiactorales
Organismo ejecutor	Gobierno de la Provincia de Córdoba, Municipalidad de Córdoba, organizaciones no gubernamentales, Movimiento Social Urbano.
Período de ejecución	1992-1999
Organismos intervinientes	Instituto Provincial de Vivienda (IPV), Dirección Provincial de Vivienda (DPV), Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC), Ministerio de Salud Pública, Cámaras de Diputados y Senadores de la Provincia de Córdoba, Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, Dirección de Vivienda de la SDSN, Programa Arraigo de la Presidencia de la Nación.
Financiamiento	Gobierno Provincial, Gobierno Nacional y Gobierno Municipal.
Objetivos	<ul style="list-style-type: none">- Fortalecer las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil en la disputa de las políticas públicas resistiendo las transformaciones regresivas del Estado y la tercerización desde el enfoque liberal o filantrópico.- Desarrollar una experiencia concertada de políticas sociales.- Incidir en la orientación del gasto público interviniendo en la definición de lineamientos, condiciones y en la asignación de recursos públicos.- Crear nuevas institucionalidades político-públicas en el tratamiento de las situaciones de pobreza en la ciudad de Córdoba.
Aspectos generales del plan	La dinámica multiactoral de desarrollo de la política habitacional comprendió: <ul style="list-style-type: none">- Definición de líneas de políticas sociales.- Discusión sobre el presupuesto anual.- Presentación y análisis de programas y proyectos.- Otorgamiento de financiamientos.- Ejecución descentralizada.- Monitoreo, auditorías por cuotas y rendiciones finales.- Articulación con entes y organismos estatales de diferentes niveles.- Formulación y negociación de propuestas jurídico-políticas innovadoras.- Participación en instancias de planificación y consulta de políticas urbanas a escala «ciudad».
Resultados	Acceso a bienes y servicios habitacionales: <ul style="list-style-type: none">- 2507 viviendas nuevas- 1557 viviendas mejoradas- 30 equipamientos comunitarios- 2035 lotes (compra de tierra)- 8342 respuestas de obras de urbanización- 1264 regularizaciones con escrituras- Vigilancia, refuerzo nutricional y equipamiento de centros de cuidado infantil.- (c4) Formación política de dirigentes sociales y capacitación en comunicación popular.

OBJETIVOS POLÍTICOS DEL LLAMADO A LA PARTICIPACIÓN

Nivel de explicitación de propósitos y metodologías que reflejen intenciones específicas en torno a individuos, familias, organizaciones sociales y la sociedad en general

Cuatro ámbitos diferenciados de procesamiento participativo de la política pública: (b3)

Un espacio de producción y coordinación entre ONG y la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales (UOBDS).

La Mesa de Concertación de Políticas Sociales (1992-1995)

La Unidad de Gestión Asociada (UGA) para la ejecución del Programa Arraigo (1997-999).

Iniciativas concertadas entre el Gobierno Municipal y las organizaciones de la sociedad civil (ONG y UOBD), fundamentalmente en el período 1996-1999.

Existencia de precondiciones asociadas a la información, la formación, y la voluntad política orientadas al control ciudadano como garantía contra el autoritarismo

(a4) Las organizaciones barriales (pertenecientes a dos redes locales de articulación) y las ONG se percibían como actores sociales y políticos con voluntad de incidencia y proposición de la «cosa pública» vinculada a la pobreza urbana, frente a la convocatoria de las organizaciones de la sociedad civil y ante el «desgaste» del gobierno por su tercer mandato en el ejercicio del poder.

ESPACIO DE PARTICIPACIÓN: SENTIDOS, ACTORES Y MECANISMOS DE FUNCIONAMIENTO

Significados de la participación en convocatorias del Estado para los actores de la sociedad civil

(c4) El nivel organizativo de los grupos de base, la madurez de la dirigencia social, la existencia de experiencias previas de articulación, generarán una disposición de movilización social y política como expresiones de la sociedad civil organizada.

Criterios para la inclusión de actores de la sociedad civil en la gestión de la política

El vínculo asociativo que ligó a los actores estatales y de las OSC se establece desde una concepción pluralista de la noción de poder.

(c3) Cuando se la entiende desde su carácter situacional y que es medida por la capacidad de influencia que ejerce la participación conflictiva de diferentes actores en los resultados de la negociación.

La racionalización del conflicto social implicará reeditararlo hacia el interior de la estructura burocrática del Estado como formando parte del mismo (perspectiva dirigencial). El modo de operar se caracteriza por el ejercicio de presiones por parte de cada uno de los actores y por las mediaciones que tanto desde el gobierno provincial como municipal se van institucionalizando para procesar las demandas planteadas y consensuadas en los espacios de concertación.

Actores convocados

Por la responsabilidad en las políticas sociales y de vivienda (Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Prov. de Córdoba, la Secretaría de Desarrollo Humano y Participación Vecinal de la Municipalidad de Córdoba), en las políticas urbanas (Secretaría de Desarrollo Urbano de la Municipalidad).

Actores que participan

(a3) Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Provincia de Córdoba; Secretaría de Desarrollo Humano y Participación Vecinal y Secretaría de Desarrollo Urbano de la Municipalidad; organizaciones barriales (OB), ONG.

Actores que generaron canales de participación propios, autogestados	Los actores más involucrados, que abordan la «cuestión» desde un conflicto por acceder a un servicio urbano (luz eléctrica), son las organizaciones barriales (pertenecientes a dos redes locales de articulación) y las ONG.
Medios por los cuales se convoca	<p>(b3) Se desarrollaron acciones de comunicación hacia el interior de la estructura del Movimiento Social Urbano.</p> <p>Se contó con el soporte comunicacional de dos FM comunitarias de amplia cobertura en la ciudad.</p> <p>Se apeló a estrategias de visibilidad pública en los medios masivos de comunicación local.</p>
Condiciones	<p>Predominio de una matriz estadocéntrica, políticas redistributivas y prácticas tutelares.</p> <p>Ley Federal de Vivienda, pacto fiscal del 92, Emergencia económica del Gobierno Provincial, crisis fiscal.</p> <p>Desde 1995 privatización de servicios públicos, reforma estatal y racionalización burocrático-administrativa.</p>
Dispositivos	<p>(b3) Herramientas de negociación, de análisis de escenarios y coyunturas, de caracterización de los actores, de desarrollo de propuestas y argumentos para defender posiciones, etc. El diseño estuvo a cargo del funcionamiento de una mesa de coordinación con representantes de las OB y profesionales de las ONG (cuatro en total).</p> <p>Reuniones periódicas de la Mesa de Concertación de Políticas Sociales.</p> <p>Comisiones mixtas (representantes de gobiernos, ONG y OB) para el procesamiento de acuerdos y de definiciones operativas de políticas.</p>
Marcos normativos	<p>(b2) La constitución y el funcionamiento de la Mesa de Concertación de Políticas Sociales en el período 1992-1995, creada por Decreto del Poder Ejecutivo Provincial y refrendada por el Poder Ejecutivo Municipal en la ciudad de Córdoba.</p> <p>La conformación de la Unidad de Gestión del Programa Arraigo, a través de un convenio tripartito entre la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, Ministerio de Asuntos Institucionales y Desarrollo Social y la Secretaría de Planeamiento Urbano de la Municipalidad de Córdoba.</p> <p>(b3) Convenios particulares por proyectos, firmados en el ámbito de negociación entre el Gobierno Municipal y las OSC.</p>
Formas que garantizan condiciones de igualdad para el intercambio entre actores con distinto poder material y simbólico	<p>Se desarrollaron acciones de formación hacia el interior de la estructura del Movimiento Social Urbano.</p> <p>Se incluyeron ciclos de capacitación social y jornadas de formación política.</p> <p>(b4) En la dinámica de los ámbitos participativos se destacan la deliberación y la alta reflexividad, por un lado, y la participación democrática moderada por otro, al propiciar una cultura política consensual.</p> <p>(c3) Desde los gobiernos esta intencionalidad de «reconocimiento social» no estuvo exenta de la percepción de «utilidad» de la concertación como estrategia de legitimidad y de contención del conflicto social en la ciudad.</p>

Cambios sociales favorecidos por el proceso participativo	<p>Se produjo una alta cobertura en relación con el volumen de recursos administrados.</p> <p>Se posibilitaron transferencias graduales de recursos en proporción a la capacidad organizativa y de ejecución de cada OB.</p> <p>(c4) Se instituyeron modos colectivos de producción social del hábitat donde la OB es el gestor público de las soluciones. Se propició la constitución y consolidación de numerosas organizaciones sociales en la ciudad.</p> <p>Se destaca la diversidad de las respuestas habitacionales, ligadas a las definiciones y características de cada grupo poblacional.</p> <p>Se mejoró progresivamente la calidad de las respuestas habitacionales y las condiciones de producción, se pasó de la autoconstrucción a cuadrillas de «mano de obra» paga a precios de mercado, seleccionadas y administradas por cada OB.</p>
Efectos que la modalidad de convocatoria y el modo de organización del EP han generado en la gestión de la PP	<p>Predominó un enfoque relacional entre el Estado y la sociedad. (c3) Las políticas públicas se entendieron como procesos complejos e internamente diferenciables de interacción social, situados en momentos de crisis en ámbitos de reproducción social y teniendo en claro que la disputa se concentra no solamente en torno a los recursos sino también sobre las modalidades de la regulación de dicha reproducción.</p> <p>Esta dinámica no exenta de conflictos y tensiones es lo que más les costó entender a (c2) los representantes de los gobiernos, ya que se sentían «desautorizados» por actores «no autorizados» a definir la política habitacional. No se valoraba la importancia de generar prácticas participativas y democráticas en la ciudad. (c4) esta secuencia participativa de la formación de una política compartida con otros actores puede ser apacible, tumultuosa o caótica, porque durante la formación no se extingue la complejidad política del proceso de definición de las políticas públicas.</p>
Incidencia de los actores con menor poder en la toma de decisiones en el EP	<p>El convencimiento en las reglas y en el juego democrático de todas las partes propicia ámbitos interaccionales intensos y conflictivos, y surgen modos vinculares de paridad aproximada. Limitantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El (b2) bajo nivel de institucionalidad pública alcanzada con las políticas concertadas (necesidad de mayor legislación y jerarquía en las normas). - La (c1) debilidad de la autonomía política de los actores y la fragilidad de las alianzas entre las OSC.
Impacto en la organización de acciones colectivas y en la emergencia de prácticas autónomas trascendentes al EP	<p>Los niveles de problematización de las carencias sociales por parte de la OB, tornándolas en demandas y conflictos.</p> <p>(c4) La capacidad de articulación/asociación entre actores de intereses y objetivos similares, hoy profundizado a nivel territorial.</p> <p>La importancia del desarrollo de propuestas para vincularse como sector con los gobiernos, que deben estar fundamentadas y además disponer de condiciones de argumentar y disputar discursivamente visiones y posiciones.</p> <p>Mejor ubicación en la estratificación territorial de la ciudad. A ello se suma una ampliación de la concepción del hábitat y de otras problemáticas sociales.</p> <p>La percepción de las carencias en término de denuncia y defensa de derechos básicos.</p> <p>La capacidad de gestionar y administrar fondos públicos.</p> <p>(c2) Las asimetrías entre el crecimiento de la dirigencia y la evolución político-comprensiva de la base social.</p> <p>La importancia de abordar elementos identitarios y de pertenencia cultural.</p>

[3] CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

País / Estado	Argentina
Política o programa	Programa de Transición al Gobierno por Comunas
Organismo ejecutor	Ministerio de Descentralización y Gestión Pública del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Período de ejecución	<p>Análisis del desarrollo del programa en el período 2006-2007 en dos Centros de Gestión y Participación Comunales (CGPC):</p> <ul style="list-style-type: none">- Comuna 13: integrada por los barrios de Belgrano, Colegiales y Núñez.- Comuna 4: integrada por los barrios de La Boca, Barracas, Nueva Pompeya y Parque Patricios. <p>El nivel de educación formal, cobertura de salud y acceso a trabajo de la población de la Comuna 13 es mucho más alto que el de la Comuna 4.</p>
Organismos intervinientes	Agrupación Vecinos del Encuentro
Financiamiento	Gobierno de la ciudad
Objetivos	<p>Establecer una democracia participativa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) mediante el gobierno por comunas conformadas a partir de un órgano ejecutivo colegiado, la Junta Comunal, integrado por siete miembros elegidos mediante el sistema de representación política existente, y un órgano deliberativo no electivo, el Consejo Consultivo, con participación abierta a los vecinos y organizaciones vecinales.</p>
Aspectos generales del plan	<p>Durante 2006 se crearon los (b4) CGPC para adecuarse a la nueva división territorial determinada por la Legislatura de la CABA, generando dos instancias públicas y abiertas de debate en cada comuna.</p> <p>(b3) Se convocó a las organizaciones vecinales a los Foros Asociativos Barriales (FAB) y (b4) a los vecinos individuales a los Espacios de Participación Vecinal (EPV).</p> <p>(b3) Cada comuna contará con una mesa cogestiva integrada por cuatro miembros: un representante de los vecinos votado en los EPV, uno de las organizaciones votado en los FAB, uno de los trabajadores organizados en los sindicatos de empleados públicos de la ciudad y otro del gobierno; la mesa cogestiva va a coordinar todo el proceso participativo en las comunas y va a implementar a escala local las políticas que se definan en el Ministerio, en cuanto a la transición hacia las comunas.</p> <p>Como instancia final del proceso de desconcentración quedó establecida la disolución definitiva de los CGPC una vez que asumieran las primeras juntas comunales.</p>

Resultados

En el período considerado el programa fue atravesado por diversas disputas políticas referidas a:

- Límites territoriales y cantidad de comunas.
- Equilibrio entre cantidad de personas que integran cada comuna, necesidades y presupuesto que cada comuna tendrá para su gestión.

No se logró especificar los bienes que deberán transferirse a los nuevos gobiernos comunales y definir la matriz presupuestaria que regulará los porcentajes relativos que administrará cada comuna del total del presupuesto que se les transferirá desde el gobierno central de la Ciudad.

- Conformación específica de las juntas comunales y consejos consultivos. Quiénes y en carácter de qué las integrarían, mecanismos de transferencia de bienes de los CGPC a las juntas.
- Atribuciones específicas de las juntas. Tanto en relación con las otras juntas comunales como con relación a otros ámbitos del gobierno central de la Ciudad o al Gobierno Nacional.
- Forma en que las juntas serán elegidas. Mecanismos de elección de representantes y posibilidad de constituir partidos vecinales dentro del ámbito comunal.
- Rol de los participantes en los órganos de contralor de las juntas.
- Relación de la historia de diez años de participación de algunos vecinos e instituciones con la participación de vecinos y organizaciones que pretendan integrarse cuando comience formalmente a funcionar la junta y el consejo en cada Comuna.
- Relación de los partidos políticos con las juntas.
- Cuánto podrán ensancharse los espacios de participación para nuevas organizaciones o individuos que hasta ahora no se han sumado al proceso pero que quisieran hacerlo en un futuro.

OBJETIVOS POLÍTICOS DEL LLAMADO A LA PARTICIPACIÓN

Nivel de explicitación de propósitos y metodologías que reflejen intenciones específicas en torno a individuos, familias, organizaciones sociales y la sociedad en general

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires de 1996 es la primera en América Latina que propone una democracia participativa en lugar de una democracia representativa, estableciendo mecanismos tales como el derecho de acceso a la información considerado el piso básico para la participación, la consulta popular, el referéndum, la iniciativa popular, las audiencias públicas, la revocación de mandato, el Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE), el Presupuesto Participativo y el Gobierno por Comunas como la herramienta más adecuada para concretar esta nueva forma de organización democrática.

Las Comunas son encargadas de elaborar y gestionar políticas locales mediante la movilización, sensibilización y compromiso del tejido asociativo local. El gobierno de cada comuna tiene la función de ejercer la administración del territorio comunal.

<p>Existencia de precondiciones asociadas a la información, la formación, y la voluntad política orientadas al control ciudadano como garantía contra el autoritarismo</p>	<p>En 1996 se habían creado los Centros de Gestión y Participación (CGP). Con ello se pretendía acercar las reparticiones administrativas al ciudadano, con el fin de simplificar la gestión de los trámites, así como efectivizar la desconcentración de varias actividades del gobierno central. Ese contexto dio lugar a la organización de asociaciones civiles.</p> <p>Luego de varios años de discusiones y debates entre legisladores y organizaciones vecinales, en 2005 la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires aprobó la Ley de Comunas.</p> <p>Durante el año 2006 los CGP fueron reemplazados por los Centros de Gestión y Participación Comunales (CGPC) para adecuarse a la nueva división territorial</p>
---	--

ESPACIO DE PARTICIPACIÓN: SENTIDOS, ACTORES Y MECANISMOS DE FUNCIONAMIENTO

<p>Significados de la participación en convocatorias del Estado para los actores de la sociedad civil</p>	<p>(c2) El índice de participación directa y de asistencia sostenida fue extremadamente bajo. Muchos vecinos potencialmente interesados en participar fueron desistiendo de acudir a las convocatorias porque interpretan que cuando se los convoca «no pasa nada»; otros (c1) se reservan su participación hasta que se haga más claro cómo será el gobierno comunal efectivamente.</p>
<p>Criterios para la inclusión de actores de la sociedad civil en la gestión de la política</p>	<p>El programa se diseñó en un formato de corte plenario.</p> <p>El Consejo Consultivo (CC) no se constituye a través de elecciones sino por participación abierta y voluntaria, y sus miembros no pueden ser removidos por el Gobierno comunal o de la Ciudad. Su continuidad lo convierte en un órgano con cierta autonomía con respecto al cambio de administraciones políticas.</p> <p>(b2) Según la ley, los vecinos solo tienen derecho a «participar de las actividades» del Consejo Consultivo; no queda definido si tendrán o no derecho al voto.</p>
<p>Actores convocados</p>	<p>(a3) Vecinos y organizaciones vecinales no gubernamentales, partidos políticos, redes y otras formas de organización con intereses o actuación en el ámbito territorial de la Comuna.</p>
<p>Actores que participaron</p>	<p>(c1) Si bien al principio el Ministerio pareció apoyar las asociaciones civiles ya organizadas –Consejos Honorarios y Protoconsejos, una vez consolidado en el ejercicio de su cargo, el Ministro no les dio entidad y decidió que los Foros Asociativos Barriales y los Espacios de Participación Vecinal serían «las únicas instancias reconocidas que enviarán un representante a la Mesa Cogestiva para la Transición que se constituirá en cada CGPC».</p>
<p>Actores que generaron canales de participación propios, autogestados</p>	<p>(a4) Agrupación Vecinos del Encuentro: espacio de intercambio, sin dependencia política, conformado por personas de distintos barrios que (c4) impulsó la implementación de las comunas.</p> <p>(c1) Se produjo una negociación que aseguró a la Agrupación algunos cargos formales rentados (como delegados del Ministerio en cada comuna).</p> <p>Este proceso llevó a un conflicto dentro de la organización, ya que muchos pensaron que por medio de esta maniobra se lograría romper la asociación de vecinos.</p>

Medios por los cuales se convoca	<p>Campaña publicitaria con información pobre y confusa sobre el tema comunas.</p> <p>(b1) Incumplimiento por parte de los facilitadores en la elaboración y difusión de las actas de las reuniones en tiempo y forma, lo que impedía a los vecinos que no asistían a una reunión ponerse al tanto de lo tratado en ella, implicando esta situación una pérdida de tiempo en la siguiente reunión.</p> <p>Cambio constante en las fechas de las reuniones y suspensión sorpresiva de las mismas.</p> <p>Imposibilidad de fijar fechas de reunión con autonomía.</p> <p>Distancias existentes entre el lugar de reunión (los CGPC) y los barrios más periféricos de cada comuna.</p>
Condiciones	<p>Ausencia de algún dispositivo informativo básico para los nuevos vecinos que se integraban a los espacios y que desconocían cómo funcionaba el sistema y cuáles eran las atribuciones de los mismos.</p> <p>(c1) Ocultamiento de los listados de vecinos inscriptos, lo que impidió una comunicación más horizontal entre vecinos y organizaciones.</p>
Dispositivos	<p>Aspectos de procedimiento considerados: quórum necesario para la validez de las reuniones; quiénes pueden votar en esas reuniones; posibilidad de unir a vecinos y organizaciones en un único espacio o de definir un calendario de reuniones con anticipación.</p> <p>(b2) Designación como facilitadores de jóvenes sin experiencia en la coordinación de grupos que no facilitaba los debates.</p> <p>Dispositivos espaciales inadecuados para la participación de gran cantidad de personas.</p> <p>(c1) Conflictos históricos entre distintas organizaciones vecinales que emergían en las reuniones y retraían a vecinos no informados.</p>
Marcos normativos	<p>Ley Orgánica de Comunas 1777/05 que establece la nueva división territorial.</p>
Formas que garantizan condiciones de igualdad para el intercambio entre actores con distinto poder material y simbólico	<p>(b1) Desequilibrio entre los vecinos y los partidos políticos, dado que estos están habilitados para integrar tanto las Juntas Comunales como los CC.</p> <p>El Consejo Consultivo debería tener carácter vecinal, social y comunal; ser el órgano donde estén representados los vecinos sin mediación del sistema político.</p>
Cambios sociales favorecidos por el proceso participativo	<p>La nueva división territorial implicó la ruptura de redes institucionales barriales que venían funcionando en algunos CGP de modo que algunas organizaciones barriales debieron reinsertarse y comenzar a participar y relacionarse en los ámbitos participativos de otra jurisdicción.</p>
Efectos que la modalidad de convocatoria y el modo de organización del EP han generado en la gestión de la PP	<p>Mientras muchos de los participantes identifican que (c4) la construcción concreta del órgano de gobierno (en este caso Juntas y Consejos) se dará efectivamente en la lucha específica por el control de esos espacios, otros (c2) actores políticos prefieren no abrir estos campos de práctica social que pueden escaparse de control, al menos en su faz ejecutiva.</p>

Incidencia de los actores con menor poder en la toma de decisiones en el EP Participantes de los Foros Asociativos Barriales (FAB), que expresaron su interés en que estos espacios tomaran como eje de acción la resolución de la problemática social, (b2) dejaron de participar al darse cuenta de que no podían tratar problemas como «la gente que vive en la calle, el trabajo infantil, la dificultad de reinserción laboral en adultos mayores», entre otras, ni podían decidir nada en concreto.

Impacto en la organización de acciones colectivas y en la emergencia de prácticas autónomas trascendentes al EP Es central contar con herramientas de análisis e interpretación acerca de la producción de la participación y su construcción en la práctica e interacción, como forma de concretar el aprendizaje necesario para profundizar el sentido de agencia en estos espacios de la democracia participativa.

(c1) No se lograron determinar las competencias excluyentes y concurrentes que fijarán los límites de la autonomía del Gobierno Comunal para tomar decisiones y especificar qué vinculación tiene el Programa de Transición al Gobierno Comunal con lo que sucederá luego de las elecciones de Junta. Interrogantes que están en juego: ¿quiénes están legítimamente reconocidos como miembros de las juntas y de los consejos consultivos? ¿Hasta qué punto las recomendaciones o propuestas de los consejos consultivos serán vinculantes a la hora de la toma de decisiones por parte de las juntas, integradas por representantes de los partidos políticos elegidos por voto? ¿Son los consejos consultivos órganos de democracia directa donde pueden participar los vecinos a título individual, o de democracia representativa, limitando la participación a «representantes de organizaciones y partidos políticos»?

[4] CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

País / Estado	Bolivia
Política o programa	Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN)
Organismo ejecutor	Ministerio de Desarrollo Sostenible
Período de ejecución	1994-2005
Organismos intervinientes	(a3) Gobierno Nacional, administraciones departamentales, gobiernos municipales, Organizaciones Territoriales de Base (OTB).
Financiamiento	Tesoro General de la Nación Fondos de los Países Bajos (primera etapa)
Objetivos	<ul style="list-style-type: none">- Instrumentar un conjunto de normas y procedimientos de cumplimiento general de orden político, técnico y administrativo, que establece los (b3) mecanismos de participación estructurados «de abajo hacia arriba» de los niveles nacional, departamental y municipal, en la racionalización de la toma de decisiones para la asignación de recursos públicos y en la definición de políticas de desarrollo.- Construir un modelo de desarrollo basado en la sostenibilidad redistribuyendo excedentes de manera absolutamente selectiva y dentro de (b3) mecanismos que canalizarán la participación popular hacia la democracia formal; por una parte, como una forma de contención social y por otra, de captación de grupos y líderes.- Garantizar la distribución equitativa de los recursos mediante la articulación de actores de la sociedad (privados, públicos, ONG y comunidades organizadas), la atención a los distintos niveles de organización socioespacial, (b3) la participación y el control social en el planeamiento.
Aspectos generales del plan	<p>Se ha instaurado un proceso de planificación que obliga a la presentación de planes de desarrollo en los tres niveles (para la respectiva asignación de fondos) y a su actualización cada cinco años. Tanto en el nivel nacional como en el regional y local se definen las instancias de participación institucional y de la sociedad civil, así como las respectivas competencias.</p> <p>La aplicación del plan, que debe lograrse a partir de los Planes Operativos Anuales, es controlada por los respectivos Comités de Vigilancia.</p>

Resultados

Dado el carácter condicionante de la norma para la asignación de recursos, se generan una serie de «planes de desarrollo» que, sobre todo en el nivel municipal, no son más que (b1) remedos de procesos de planificación participativa, usados como mecanismos de captación política que demuestran una atomización de fuerzas y la ausencia de proyectos conjuntos de ciudad, de región o de país.

Los comportamientos en el área rural y urbana son distintos. La normativa ha generado un (c3) proceso de cambio y de fortalecimiento en las áreas rurales, en contraposición a los modelos de captación y clientelismo instalados en las tres ciudades principales y algunas de las ciudades intermedias.

El SISPLAN establece también el derecho a la formación de plataformas de control que son apoyadas en su conformación por diferentes organizaciones de la sociedad civil y proyectos de la cooperación internacional, con buenos resultados.

En los municipios, divididos en distritos municipales, (c3) la participación se constituye en una práctica ya imposible de eludir, aun cuando en un gran porcentaje esta es todavía poco equitativa y altamente clientelar. Los (b3) Comités de Vigilancia y los Consejos de Desarrollo generaron importantes transformaciones en la estructura de poder municipal, sobre todo en los municipios rurales.

OBJETIVOS POLÍTICOS DEL LLAMADO A LA PARTICIPACIÓN

Nivel de explicitación de propósitos y metodologías que reflejen intenciones específicas en torno a individuos, familias, organizaciones sociales y la sociedad en general

La «participación popular» y el «desarrollo sostenible» son los principios orientadores de los procesos de Planificación del Desarrollo a nivel nacional, regional y local.

En el período de aplicación se elaboran los Planes Operativos Anuales, y a los cuatro años el documento debe ser reajustado para el quinquenio siguiente. Bajo la consideración de la planificación como proceso, todas estas acciones consideran la participación permanente de la sociedad civil.

Existencia de condiciones asociadas a la información, la formación, y la voluntad política orientadas al control ciudadano como garantía contra el autoritarismo

(c3) El Estado esperaba, a partir del proceso, contar en breves años con instrumentos de planificación que le permitieran asignar recursos selectivos y contener el reclamo de los movimientos sociales con consensos a nivel micro.

(c4) El movimiento popular guardaba la esperanza de un proceso participativo que interpretara sus necesidades.

ESPACIO DE PARTICIPACIÓN: SENTIDOS, ACTORES Y MECANISMOS DE FUNCIONAMIENTO

Significados de la participación en convocatorias del Estado para los actores de la sociedad civil

(c2) Las organizaciones de la sociedad civil consideran que son procesos que tienen la participación como eslogan, pero que en los hechos siguen lineamientos neoliberales. No obstante, (c4) el movimiento popular urbano tiene la expectativa de lograr plataformas y empujar procesos de mayor participación. En el ámbito rural las expectativas sobre mejorar la inclusión son mayores, y se espera siga permitiendo a grupos olvidados articularse a la democracia.

Criterios para la inclusión de actores de la sociedad civil en la gestión de la política	<p>Los fundamentos del SISPLAN son: la integralidad, la subsidiariedad, la participación social, la equidad y la óptima asignación de recursos.</p> <p>El instrumento determina tres niveles básicos de participación: el Gobierno nacional, las administraciones departamentales y los gobiernos municipales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - En el primero, la participación de la sociedad civil se da a partir del Consejo Nacional de Planificación (organismo de consulta constituido por académicos, empresarios y representantes de las ONG de mayor presencia y renombre en el país); - En el segundo, a partir de las «fuerzas vivas» existentes en los distintos departamentos (participación fundamentalmente institucional); - (b3) A nivel de los municipios (base más amplia de la participación), de las OTB, grupos organizados por territorio: los barrios en zonas urbanas, y las comunidades campesinas o los pueblos originarios en las zonas rurales) y las instituciones interesadas en el tema que trabajan en la jurisdicción municipal.
Actores convocados	<p>A nivel nacional y para el plan de desarrollo nacional: el Consejo de Ministros y el Consejo de Desarrollo Nacional (instancia en la que participan organismos de la sociedad civil).</p> <p>A nivel departamental: la Prefectura del departamento, el Consejo Departamental y debe abrirse la participación de las distintas instituciones públicas y privadas de la región (proceso hasta ahora no claro).</p> <p>A nivel municipal: (a3) el Gobierno municipal, el Concejo municipal, las instituciones públicas y privadas del municipio y las organizaciones territoriales de base representadas por el Comité de vigilancia municipal.</p>
Actores que participaron	<p>La fuerza de los espacios de participación generados se relaciona en muchos casos con la voluntad política de las autoridades municipales.</p> <p>A nivel departamental debe abrirse la participación de las distintas instituciones públicas y privadas de la región (proceso hasta ahora no claro).</p> <p>Si bien la normativa determinaba las formas de participar en los distintos niveles y procesos de planificación del país, (a2) los equipos técnicos estatales encargados de la formulación de los planes operativos –catalogados como de altísimo nivel de especialización y experiencia– no articularon actores sociales provenientes de la sociedad civil.</p>
Actores que generaron canales de participación propios, autogestados	<p>El Estado, al no contar con un aparato político movilizador de soporte, perdió el control al proceso. Si bien en un principio esto llevó a la casi destrucción de las organizaciones funcionales, (a4) la nueva fuerza de las organizaciones territoriales respaldó las movilizaciones sociales e hizo visibles las diferencias étnicas y regionales con efectos contrapuestos: la sobrevaloración de lo microsocioal, lo local y hasta lo regional sobre los proyectos colectivos; y la capacidad organizativa con bases identitarias sobre la globalización.</p>

Medios por los cuales se convoca	A pesar de que la participación en todo el proceso de planificación se abrió a todos los habitantes de la jurisdicción municipal, en los ámbitos urbanos esta fue difícil de lograr sobre todo por el profundo desgaste del sistema político, en tanto que en el ámbito rural depende del grado de consolidación de las organizaciones existentes, de la capacidad de convocatoria del alcalde municipal y fundamentalmente de la voluntad de recepción de la acción colectiva que tienen los técnicos encargados de la elaboración de los planes.
Condiciones	<p>En la voluntad de aplicación de la normativa se movían muchos intereses: los del gobierno como una forma de lograr consensos sociales sofocando desde el origen posibles movimientos sociales, la cooperación internacional en sus distintas vertientes ideológicas, yendo desde el (c1) apoyo a la búsqueda de «governabilidad» aplacando posibles estallidos de los grupos vulnerables, hasta (c3) «decisiones de apoyo» a la democratización del país en torno a la «lucha contra la pobreza».</p> <p>El proceso de elaboración de las estructuras y la concepción del SISPLAN contó solamente con la participación del equipo técnico ministerial, constituyéndose básicamente en un conjunto de normas concebidas e instrumentadas desde el Estado para su aplicación con carácter obligatorio. Se utilizó como medio coercitivo el congelamiento de cuentas y la no asignación de recursos a aquellos municipios o administraciones departamentales que no hubieran elaborados sus Planes de Desarrollo.</p>
Dispositivos	<p>El proceso de planificación participativa, en los niveles departamentales y municipales, se basó en la utilización de las «Guías metodológicas de Planificación Participativa» a través de las técnicas FODA en la recolección de los intereses de la sociedad civil. En los hechos, particularmente en el ámbito urbano, (b1) la participación se maneja a partir de talleres de captación de demandas que encubren asignaciones presupuestarias ya direccionadas hacia acciones u obras establecidas bajo intereses políticos o de manejo de recursos nada claros.</p> <p>Las guías fueron diseñadas en consultorías pagadas por la cooperación internacional supervisadas por el Ministerio de Planificación y Desarrollo Sostenible. Para el diseño de estos «recetarios», se tomaron como base experiencias de elaboración de algunos Planes Municipales de las principales ciudades de Bolivia. Durante los primeros cuatro años de aplicación de la medida, con el financiamiento de la cooperación internacional se manejaron instrumentos de difusión de la normativa y los resultados de algunos seminarios de capacitación, de experiencias ya logradas o de trabajos en otros países. Los documentos fundamentales tenían siempre versiones populares de acompañamiento. Sucesivamente, equipos técnicos del gobierno y la cooperación internacional encaraban la realización de cursos de capacitación, tanto en el ámbito rural como en el urbano.</p> <p>Al momento de iniciar los procesos de elaboración de los Planes Operativos Anuales (POA) y de ajuste de los Planes de Desarrollo transcurridos los cinco primeros años de aplicación, se realizaron algunas actividades de capacitación a los grupos de participantes. Estos encuentros en (b1) la mayoría de los casos siguen la receta planteada por el manual, y son por lo tanto de lo más rígidos y poco imaginativos. Son de observar, serias limitaciones en (c1) los equipos técnicos, sobre todo por su falta de capacitación en torno al acompañamiento de procesos participativos, su «superioridad técnica», su desconocimiento de los contenidos de la normativa entre otros.</p>

Marcos normativos	La Ley de Participación Popular determina el derecho a la participación de bolivianos/as en el desarrollo nacional y la distribución per cápita de los ingresos por impuestos con función en los territorios municipales (1994). Para operativizar estas medidas la Secretaría de Desarrollo Sostenible emitió el conjunto de normas que se constituyen en el Sistema Nacional de Planificación y disponen el marco general que orienta los procesos de Planificación del Desarrollo a nivel nacional, regional y local, con base en la «participación popular» y el «desarrollo sostenible».
Formas que garantizan condiciones de igualdad para el intercambio entre actores con distinto poder material y simbólico	<p>En los municipios, la participación se consolida como práctica, aun cuando en un gran porcentaje esta es todavía poco equitativa y altamente clientelar. Los comités de vigilancia y los Consejos de Desarrollo están funcionando, provocando importantes transformaciones en la estructura de poder municipal, sobre todo en los municipios rurales.</p> <p>En el discurso, los aportes participativos del municipio debían recogerse en la propuesta regional, y a su vez esta, enriquecer la nacional (de abajo hacia arriba). En contrapartida, el nivel nacional debía establecer las líneas generales del modelo de desarrollo en la perspectiva de país, el departamento aplicar en la región y bajar lineamientos al municipio (de arriba hacia abajo). (c2) Este fue el discurso, más nunca hubo una real respuesta regional y nacional articuladora; mucho menos participativa.</p>
Cambios sociales favorecidos por el proceso participativo	<p>En el nivel municipal, la asignación de recursos bajo relaciones población/territorio, ha transformado la imagen de los asentamientos humanos en el país y generado un mayor acceso a equipamientos colectivos y servicios.</p> <p>En el área rural (b4) la planificación participativa ha dado lugar al (c4) reconocimiento de los derechos de participación de grandes grupos sociales y su inclusión en los procesos de ciudadanización.</p> <p>En el ámbito urbano fue clientelar y provocó cooptación.</p>
Efectos que la modalidad de convocatoria y el modo de organización del EP han generado en la gestión de la PP	Revisando las experiencias, después de 10 años de aplicación, los planes son ejercicios de consultoría mal instrumentados, la participación de la sociedad justifica solamente la elaboración del plan y su aplicación manifiesta profundos quiebres en relación con los Planes Operativos Anuales.
Incidencia de los actores con menor poder en la toma de decisiones en el EP	(c4) Las OTB (juntas vecinales, comunidades campesinas, pueblos originarios y otros), apoyadas en la (b4) Ley de Participación Popular y la exigencia planteada por el SISPLAN en torno a su participación en los procesos de planificación, son las que (b4) impulsan las consultas participativas, exigen la participación de sus direcciones y conforman los comités de vigilancia, como entes encargados del control social.

Impacto en la organización de acciones colectivas y en la emergencia de prácticas autónomas trascendentes al EP

Los resultados muestran un fortalecimiento de la sociedad civil urbana y la organización campesina, micro proyectos identitarios.

(c4) Los movimientos sociales producidos durante los últimos años parecen mostrar que al Estado y a los organismos internacionales los efectos organizativos escaparon de su control.

Organizaciones territoriales nuevas y viejas están articulando los movimientos sociales y de cierta manera, restituyendo vida a los desgastados movimientos sindicales.

Tanto en el ámbito rural como en el urbano se manifiestan considerables variaciones no sólo en términos de mayor participación, sino en relación al reconocimiento y la participación de grupos sociales que hasta el momento no lo habían hecho, y por tanto al (c4) empoderamiento de líderes mujeres e indígenas y a un cambio en el liderazgo en todos los contextos.

[5] CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

País / Estado	Brasil
Política o programa	<i>Campanha Nacional «Plano Diretor Participativo»</i>
Organismo ejecutor	Ministério das Cidades
Período de ejecución	2004-2005
Organismos intervinientes	(a3) 26 estados brasileños + Distrito Federal, compuestos por entidades del poder público y la sociedad civil.
Financiamiento	Recursos del Gobierno Federal.
Objetivos	<p>Cumplir la ley 102577/2001 denominada <i>Estatuto da Cidade</i> que obliga a 1700 municipios a elaborar sus planos directores para octubre de 2006.</p> <p>Sensibilizar a la sociedad para participar de una nueva forma de planeamiento y gestión de las ciudades que combata la exclusión territorial y la degradación ambiental.</p> <p>Construir ciudades más justas, democráticas y sustentables.</p>
Aspectos generales del plan	<p>Etapa 1ª: presentación al Consejo de las ciudades;</p> <p>Etapa 2ª: elaboración del plan de comunicación y de producción de los materiales (libro, vídeo, carpetas, cartel, disco compacto);</p> <p>Etapa 3ª: articulación y constitución de los núcleos del estado. Los núcleos son la esencia de la campaña (27 núcleos). Contemplan la diversidad del país y son la garantía de que la nueva visión del planeamiento urbano puede llegar a cada ciudad con la obligatoriedad de la elaboración de los planes;</p> <p>Etapa 4ª: lanzamiento nacional y en cada estado;</p> <p>Etapa 5ª: realización en todo el país de 44 talleres de formación de multiplicadores (en conjunto con los núcleos del estado);</p> <p>Etapa 6ª: elaboración en los núcleos de los proyectos del planeamiento de las actividades de sensibilización y del monitoreo de las ciudades de su estado. Realización de las actividades en todo el país. Monitoreo y registro (construcción del banco de experiencias).</p>
Resultados	<ul style="list-style-type: none">- Apoyo a los municipios (gestores públicos, técnicos y sociedad organizada) para la elaboración de planes directores con material y actividades de sensibilización, capacitación, y monitoreo.- Programas y proyectos vinculados a la existencia de planes directores elaborados con amplia participación social, es decir: (c3) inversiones federales en los municipios vinculadas al compromiso con la democracia, asumiendo como indicador la existencia de Planes Directores Participativos.- Mayor acercamiento y conocimiento de los roles, compromisos, condiciones, capacidades y «proyectos» con los cuales se da el «juego urbano».- Respeto a la diversidad de personas, grupos sociales y opiniones.- Conflictos del Gobierno nacional con gobiernos locales sobre la agenda social. <p>(c1) Se profundizaron los arreglos informales contrarios a las decisiones democráticas. En los contextos no democráticos, se armaron trampas con respecto a la comprobación del proceso «democrático».</p>

OBJETIVOS POLÍTICOS DEL LLAMADO A LA PARTICIPACIÓN

Nivel de explicitación de propósitos y metodologías que reflejen intenciones específicas en torno a individuos, familias, organizaciones sociales y la sociedad en general

La política nacional fue basada en el aprendizaje de algunos casos «emblemáticos» de experiencias locales donde se logró impulsar y evaluar las políticas locales en el marco teórico general.

Estas experiencias se impulsaron, más que desde una mirada «ideológica», para (c3) responder a demandas sociales que se presentaron, como una presión a la agenda cotidiana de los alcaldes.

Existencia de precondiciones asociadas a la información, la formación, y la voluntad política orientadas al control ciudadano como garantía contra el autoritarismo

El proceso estuvo articulado bajo el rol del Foro Nacional por la Reforma Urbana (FNRU), amplio movimiento donde representaciones nacionales de los trabajadores, sindicatos, sin techo, asociaciones de vecinos o barriales, ONG, academia y otros, desde la década del 80, pero sobre todo a partir de los años 90.

(c4) Hubo un «liderazgo compartido» promovido por la confianza en objetivos comunes.

ESPACIO DE PARTICIPACIÓN: SENTIDOS, ACTORES Y MECANISMOS DE FUNCIONAMIENTO

Significados de la participación en convocatorias del Estado para los actores de la sociedad civil

Teniendo en cuenta que la política para los Planes Directores Participativos estuvo coordinada desde el Ministerio de las Ciudades, las personas que tenían a su cargo poder y responsabilidad con estrategias de gobierno (pero también del partido gobernante) se presentaron con poder de manejo del proceso. Sin embargo, estas personas venían de un (c4) involucramiento muy fuerte con los movimientos sociales, lo que representaba un compromiso de confianza en cuestiones claves de la lucha por la reforma urbana en el país.

Criterios para la inclusión de actores de la sociedad civil en la gestión de la política

El armado general de la propuesta de la ley se hizo desde un proceso de reuniones y oficinas técnicas hasta la redacción del proyecto de ley, en acuerdo a las normas legislativas.

Se utilizó el envío de versiones o borradores del armado de la ley por internet para que los miembros del foro pudieran opinar.

Sin embargo, (b2) la propuesta de la política nacional partió desde la estructura del Ministerio de la Ciudad y del Consejo Nacional de las Ciudades.

Actores convocados Entidades del poder público y de la sociedad civil organizada.

Actores que participaron En promedio, 20 entidades por estado.

Actores que generaron canales de participación propios, autogestados. El liderazgo principal se ha constituido desde los poderes asumidos del gobierno. Sin embargo, por lo menos (c4) dos ejes de liderazgo se constituyeron desde «afuera» del Gobierno: el saber académico y el saber popular.

Medios por los cuales se convoca Internet fue el medio principal utilizado para el armado del proceso; pero también algunas publicaciones básicas, cartillas promocionadas por muchas de las instituciones participantes.

Condiciones	<ul style="list-style-type: none"> - Agudización de los problemas urbanos respecto a la exclusión social, vivienda, tenencia de la tierra, movilidad y oferta de servicios públicos y sociales. - Elección de un gobierno a nivel nacional con un compromiso histórico con dichas luchas sociales. - Creación del Ministerio de las Ciudades que generó un «hogar» para el plan.
Dispositivos	(a3) La coordinación nacional se compone de los distintos segmentos que integran el Consejo Nacional de las Ciudades. La campaña es estructurada en los núcleos del estado formados por las más diversas entidades (movimientos populares, ONG profesionales, entidades empresariales, de energía pública, etc.). Los talleres de multiplicadores se organizan con los socios locales y son destinados a los diversos públicos participantes.
Marcos normativos	<p>La aprobación del Estatuto de la Ciudad, Ley Federal de 2001, con el reglamento para la elaboración de los planes en el marco de la gestión democrática de la ciudad, generó una exigencia para la elaboración de los planes en más de 2000 municipios.</p> <p>Una de los requisitos es que el presupuesto municipal refleje las decisiones del plan y que puedan generar inversiones desde el gobierno.</p>
Formas que garantizan condiciones de igualdad para el intercambio entre actores con distinto poder material y simbólico	(b4) Representatividad en el área de su misión; historia con las luchas sociales; sin embargo, aparte de la importancia de las «instituciones», la persona participante por cada una de dichas instituciones, se asumió como fundamental para su integración y confianza ante el grupo.
Cambios sociales favorecidos por el proceso participativo	Se espera que los planes puedan promocionar la «inclusión territorial» de ciudadanos y ciudadanas, es decir: bajar el costo de la tierra a los más pobres y garantizar la regularización de los asentamientos informales.
Efectos que la modalidad de convocatoria y el modo de organización del EP han generado en la gestión de la PP	(b4) Se exige que el proyecto de planeamiento de los núcleos contemple la diversidad de los agentes que actúan en las ciudades y que estimule la institución del planeamiento del participativo en cada municipio.
Incidencia de los actores con menor poder en la toma de decisiones en el EP	La directiva del «Derecho a la Ciudad» fue la matriz de toda la concepción de la política de los Planes Directores Participativos, pero el diseño de la política, a un nivel más fino, estuvo basado en una larga experiencia nacional de centros académicos y ONG.
Impacto en la organización de acciones colectivas y en la emergencia de prácticas autónomas trascendentes al EP	<p>Difusión de información vieja y producción de información nueva hacia la (c4) democratización del conocimiento respecto a la vida y el futuro de la ciudad.</p> <p>Estímulo a la producción de información desde afuera del Gobierno.</p>

[6] CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

País / Estado	Chile
Política o programa	<p>Observatorio Social de la Participación Ciudadana</p> <p>Diseño de estrategia de intervención para la inclusión social de las familias en extrema pobreza del Programa Puente con base en el capital social comunitario</p> <p>Formulación participativa del plan de desarrollo comunal (PLADECO) de la nueva comuna de Hualpén</p>
Organismo ejecutor	Alcalá Consultores Asociados Limitada
Período de ejecución	<p>Respectivamente:</p> <p>2002 y 2004 (fueron dos mediciones, una cada año)</p> <p>2005 (segunda fase: formulación del PLADECO)</p>
Organismos intervinientes	<ul style="list-style-type: none">- Ministerio Secretaría General de Gobierno y Banco Interamericano de Desarrollo- Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS- Ministerio de Planificación y Cooperación
Financiamiento	<p>Hacienda Pública Nacional</p> <p>Crédito de Innovación del BID.</p>
Objetivos	<p>Observatorio Social: evaluar la calidad de la oferta pública de participación ciudadana en políticas sectoriales (educación, justifica, salud y vivienda) a nivel nacional (2002), y en programas específicos de habitabilidad, derechos de la mujer y obras públicas (2004).</p> <p>Diseño FOSIS/Programa Puente: diseñar una estrategia de intervención para apoyar a los municipios en la gestión social de la extrema pobreza considerando la participación ciudadana local y el capital social de los territorios.</p> <p>PLADECO participativo de Hualpén: diseñar el Plan de Desarrollo Comunal de la nueva comuna de Hualpén a través de la aplicación de un proceso de participación ciudadana en el territorio diseñado <i>ad hoc</i>.</p>
Aspectos generales del plan	<p>Observatorio social: análisis cualitativo y cuantitativo de la percepción pública y la conversación social sobre la gestión gubernamental en materia de participación ciudadana en políticas y programas públicos. Formulación participativa de lineamientos estratégicos para el rediseño de la oferta pública de participación ciudadana.</p> <p>Diseño FOSIS/Programa Puente: análisis etnográfico del capital social comunitario en localidades urbanas y rurales, para la construcción de marco conceptual, metodológico y técnico destinado a la implementación de procesos de inclusión social de familias pobres que han avanzado en su proceso de ciudadanía a partir de fases previas de la política social.</p> <p>PLADECO participativo de Hualpén: creación de instancia sociotécnica y socioinstitucional para implementar un proceso inductivo de planificación del desarrollo comunal con enfoque territorial.</p>

Resultados	<p><u>Programa Puente</u>: alto impacto en la manera de gestionar las políticas sociales en el territorio. Provocó un (c4) cambio de paradigma centrado en la sencilla idea de que las acciones institucionales deben hacerse en el territorio donde la gente y los problemas están y no en las oficinas. Esto tan sencillo ha representado una verdadera revolución de cambio de expectativas y confianzas.</p> <p><u>Observatorio social</u>: se usó de base para redactar la Ley de Participación Ciudadana, influyó en la manera de usar las comunicaciones, se emplea como (b4) guía para determinar estilos de intervención democráticos y no populistas, entre otros.</p> <p><u>Planificación socioterritorial</u>: la diferencia entre hacer el Plan de Desarrollo Comunal con participación y sin participación, determina (c4) cambios en la forma de hacer política, en el modo de gobernar la comuna, en el nivel de confianza entre actores y en las características del desarrollo planeado.</p>
-------------------	--

OBJETIVOS POLÍTICOS DEL LLAMADO A LA PARTICIPACIÓN

Nivel de explicitación de propósitos y metodologías que reflejen intenciones específicas en torno a individuos, familias, organizaciones sociales y la sociedad en general	<p><u>Programa Puente</u>: la principal distinción conceptual del Programa Puente se expresa en el plano de la focalización. En su primera fase se centra en la familia. Y dentro de esta, en la dimensión psicosocial. Predomina la idea de intervención en crisis.</p> <p><u>Observatorio Social</u>: el concepto central de la política de participación ciudadana que evalúa el Observatorio Social es el de ciudadanía integral, calidad de la democracia y de subjetividad estratégica.</p> <p><u>Planificación del desarrollo socioterritorial</u>: claramente «calidad de la democracia», junto con «desarrollo endógeno» en unos casos y «competitividad territorial» en otros.</p>
---	--

Existencia de condiciones asociadas a la información, la formación, y la voluntad política orientadas al control ciudadano como garantía contra el autoritarismo	<p>Enfoques contraproducentes para poder construir participación: habilitación social y decencia.</p> <p>Canónicas de ciudadanía y capital social limitadas para los actuales desafíos de la participación: capital social como medio y noción de ciudadanía ampliada.</p>
---	--

ESPACIO DE PARTICIPACIÓN: SENTIDOS, ACTORES Y MECANISMOS DE FUNCIONAMIENTO

Significados de la participación en convocatorias del Estado para los actores de la sociedad civil	<p>Algunos datos (selección de ideas fuerza procedentes de discursos estudiados en el componente cualitativo del Observatorio, válidas para el período 2002-2004):</p> <ul style="list-style-type: none">- Las instituciones no funcionan bien- Las instituciones no se van a autocorregir- Eso ha pasado por culpa de nosotros mismos, los ciudadanos, que nos hemos alejado de la participación <p>(c3) Sería necesario volver a la escena pública y actuar para corregir (predisposición de acción)</p> <p>(c1) No podemos, porque la participación tiene un costo alternativo en tiempo, económico y afectivo para las personas.</p> <p>Si hubiera una forma de participar que no me obligara a optar entre tiempo para mi familia y tiempo para participar, participaría (el tiempo para el trabajo no se puede modificar).</p> <p>Y de cualquier manera, (c1) no sé dónde ni cómo participar (desvinculado).</p>
Criterios para la inclusión de actores de la sociedad civil en la gestión de la política	<p><u>Programa Puente</u>: nivel de pobreza por debajo de la línea de indigencia. Luego se suscribió una suerte de contrato entre la familia y un promotor directo.</p> <p><u>Observatorio Social</u>: cada política sectorial usa criterios diferentes. El Observatorio usó criterios muestrales estructurales y distributivos. Las políticas sectoriales usan la idea de representación y el observatorio de representatividad.</p> <p><u>Planificación del desarrollo territorial</u>: de acuerdo a su participación en organizaciones sociales formales del territorio, incluyendo respecto de estas la diversidad temática y territorial.</p> <p>Ámbitos de participación en la gestión de la política:</p> <p>(b3) - talleres de diseño creativo de acciones para reformular la oferta pública en el marco del observatorio social,</p> <ul style="list-style-type: none">- diseño técnico-social de la fase de ciudadanización de los pobres en el marco del proyecto FOSIS/Puente,- mecanismos de control y defensoría ciudadana en el proyecto PLADECO de Hualpén.
Actores convocados	<p><u>Programa Puente</u>: participan (a2) familias en situación de extrema pobreza, municipalidades (gobiernos locales) y organismos centrales de acción social (FOSIS). Precisamente por su condición social, rara vez las familias estaban organizadas.</p> <p><u>Observatorio Social</u>: los actores sociales participantes varían de un sector a otro. La mayor parte de las experiencias se crea con contrapartes sociales constituidas por (a2) consejos de la sociedad civil, que son instancias de tipo consultivo, pero no resolutivo.</p> <p><u>Planificación del Desarrollo Territorial</u>: participa el Gobierno local y por la Sociedad Civil local un (b3) Comité de Participación con representación intraterritorial.</p>

Actores que participaron	<u>Planificación del Desarrollo Territorial</u> : a veces la participación de la sociedad civil se dio a través del (b3) CESCO (Consejo Económico Social Comunal). En territorios con fuerte presencia de etnias esa instancia recoge la organización ancestral y la intervención se vuelve intercultural.
Actores que generaron canales de participación propios, autogestados	Las (c4) experiencias de asociatividad de las familias en situación de extrema pobreza llevaron al Programa Puente a reformularse como un Programa de Fortalecimiento y Apoyo al Capital Social.
Medios por los cuales se convoca	<p><u>Programa Puente</u>: el principal instrumento es un (b4) material explicativo y didáctico estandarizado, hecho en un lenguaje culturalmente apropiado para personas que a veces tienen baja escolaridad o son de etnias diferentes en distintas partes del territorio.</p> <p><u>Observatorio Social</u>: la política evaluada por el Observatorio Social considera a la información como un nivel de participación ciudadana. Los datos de inversión indicaron que es la más difundida en la oferta pública. Sin embargo, el Observatorio planteó que esta es una condición de la participación y no un modo. Sus datos a la vez indicaron que pese a la inversión realidad, la generalidad de los consultados plantea que falta información. El Observatorio señaló o reinterpretó cuestionando la calidad de la información, la mala selección de los medios y que, en lugar de carencia de información, exceso de información deficiente que confundía, desinformaba o no impactaba.</p> <p><u>Planificación socioterritorial</u>: se han usado los medios locales de comunicación, especialmente aquellos que usen los medios audiovisuales y de audio (radio y televisión local). Los datos del Observatorio guiaron esta decisión, toda vez que aún en el espacio local se prefiere la radio y la televisión más que la letra impresa. Se sigue valorando, eso sí, el encuentro cara a cara, a los cuales se denominó instrumentos de participación y comunicación directa.</p>
Condiciones	<p><u>Programa Puente</u>: se origina con el propósito de terminar en cinco años con la indigencia o extrema pobreza en Chile. El dato más relevante es que en la segunda mitad se había desacelerado la disminución de la extrema pobreza, pero no el de la pobreza, con lo cual se concluyó en la existencia de un segmento de pobres refractarios a las políticas sociales.</p> <p><u>Observatorio Social</u>: respondió a la decisión de evaluar la percepción ciudadana respecto de los espacios de participación ciudadana creados en torno a las políticas sectoriales de educación, salud, vivienda y justicia. Estos espacios a su vez fueron creados a partir del año 2000 como resultado de un instructivo presidencial de participación ciudadana.</p> <p><u>Planificación local participativa</u>: responde al diagnóstico general de que (c3) la fase de modernización intensiva del país está básicamente ejecutada y que se requiere efectuar una segunda etapa de modernización con equidad. Se establece que lo efectivo y necesario es intervenir en la democratización a nivel de los espacios locales.</p>

Dispositivos	<p><u>Programa Puente</u>: de un panel de indicadores conocidos como «Condiciones Mínimas de Calidad de Vida», el que se denomina Conocimiento de las Redes Locales. Además, se promovió la constitución de (b3) redes institucionales. Por último, es medular la idea de mesas de trabajo territorial que se ha propuesto para la segunda fase, junto con la creación de agendas participativas para la superación de la pobreza en el territorio.</p> <p><u>Observatorio Social</u>: en sí mismo es un sistema de información y monitoreo del proceso participativo. Técnicas: encuestas de opinión, (b3) grupos de discusión y talleres de análisis ciudadano de la oferta pública. Como método aglutinante de la información, la triangulación de información.</p> <p><u>Planificación del desarrollo socioterritorial</u>: creación de (b3) Comités Participación Ciudadana, Congresos Comunales, Directorios Sociales de Programas, Observatorio Sociales Locales, Convención Ciudadana. Varían de comuna a comuna, pero en lo esencial son dispositivos de control social sancionados favorablemente por la normativa conocida como Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana.</p>
Marcos normativos	<p>El instrumento común es la (b3) Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana que institucionaliza la sistematización de las buenas prácticas de participación construidas por los actores durante el proceso.</p> <p>El concepto participativo al que se apela, frente a la premura de no contar con otro marco institucional o normativo que las constituya como instancias vinculantes, es la (c3) idea de alianza entre sociedad civil y estado. Como fruto de estas alianzas, ha entrado a trámite la Ley de Participación Ciudadana.</p>
Formas que garantizan condiciones de igualdad para el intercambio entre actores con distinto poder material y simbólico	<p><u>Programa Puente</u>: (b1) oscila entre el populismo y el miserabilismo, siendo el proceso fuertemente dependiente del estilo de intervención del promotor directo. A veces este genera autonomía, y otras, dependencia. Sin embargo, esta función, tanto como es clave de fracaso, puede serlo de éxito. Habría que trabajar mejor una suerte de homologación general de un estilo democrático de comunicación directa y pedagogía social.</p> <p>Este ha sido un cabo suelto del programa. Sin embargo, muchas familias se reactivan motivacionalmente y aumentan su repertorio cultural. No se sabe aún cuántas ni por qué tiempo. Hay factores de vulnerabilidad de la intervención que no están controlados sistemáticamente.</p> <p><u>Observatorio Social</u>: el Observatorio Social señaló que (b3) la sociedad está gestando un cambio cultural al que los instrumentos institucionales de participación podrían haber aportado más, pero que está ocurriendo igual y va a seguir pasando. En ese sentido la sociedad chilena está cambiando fuertemente y en ello los medios de comunicación han influido tanto o más que las políticas públicas. En gran medida, dicho cambio surge del influjo del mercado, conservando algunos retazos republicanos donde el Estado ha actuado, culturalmente, poco, salvo en los últimos dos años.</p> <p><u>Planificación del Desarrollo Socioterritorial</u>: (c1) el caudillismo es el principal problema a este nivel. Pero como este es el nivel de la vida real, aquí se verifican empíricamente todos los procesos que el Observatorio Social advirtió a nivel general. Destaca un creciente (c4) interés ciudadano por los asuntos locales. Esa será una de las expresiones del cambio. (c2) Pequeñas utopías concretas, por ahora sin noción ni interés por el cambio histórico racionalmente planeado.</p>

Cambios sociales favorecidos por el proceso participativo

Lo relevante del Puente es su impacto a nivel de los factores de segundo orden, no los materiales, lo cual es una oportunidad, pero también puede ser un problema. Si no funciona el resto de la red de protección social, el avance cualitativo puede involucionar.

En el caso del desarrollo socioterritorial: si el modo de participación no tiende hacia el control ciudadano y rebasa la fase de planificación, podemos haber estado ante un verdadero fraude ¿se cumplirán los compromisos solo con piloto automático o estos se cumplen si la ciudadanía está ahí, de cuerpo presente, participando en el control?

Efectos que la modalidad de convocatoria y el modo de organización del EP han generado en la gestión de la PP

Programa Puente: se pone en el circuito de toda la oferta pública a quienes estaban completamente al margen de ella (indigencia).

Planificación Socio territorial: todo lo que se contemple como resultado de planificar el desarrollo, incluso el propio tipo de desarrollo al que se puede aspirar (en el territorio).

Los tres programas avanzan desde el diagnóstico y evaluación participativa de la oferta existente en el sector público (observatorio social), hacia la aplicación de (b3) formas avanzadas de participación denominadas «modelo de convergencia ascendente en el territorio», pasando por el rediseño lógico de la intervención institucional para incluir en ella una lógica de participación ciudadana depurada (participación real de los ciudadanos).

Incidencia de los actores con menor poder en la toma de decisiones en el EP

En el Programa Puente es variable: a veces por el hecho de incluir a los sectores más pobres en su foco los estigmatiza más. Otras veces, sobre la misma matriz de estigma, se dice: «además de flojos, los premian», o «los premian por flojos». Todo ello se debe a que en su primera fase el programa se hiperfocalizó y no trabajó con comunidades o entornos sociales (incluso otros pobres) que tiene una concepción miserabilista de la pobreza. Se le asocia, con enorme prejuicio y desconocimiento a «indecencia».

El Observatorio Social registró otro tipo de experiencias, además de las anteriores: especialmente en el sector de obras públicas e infraestructura, (c4) las comunidades se revitalizan al participar en el proceso de diseño de los proyectos. A su vez, el proyecto se apropia y cuando está operando, visibiliza a las comunidades y constituye un espacio para que estas sean vistas por los demás usuarios de la obra (por ejemplo, autopistas).

El progreso de la (b3) planificación socioterritorial es un proceso de activación y puesta en práctica de todos los supuestos referidos a la dinámica del capital social (cuando la intervención es bien hecha).

Impacto en la organización de acciones colectivas y en la emergencia de prácticas autónomas trascendentes al EP

Cambia el acto de habla predominante: de la queja a la propuesta, o del pedido a la oferta.

(c4) La sociedad se hace más deliberante.

Las redes institucionales se ven impactadas cualitativa y organizacionalmente: el hecho de (c4) trabajar para el ciudadano no aparece como «trabajo adicional», sino que ahora tiene sentido, un sentido ético y político.

Se distingue el paradigma democrático, del populista y del economicista.

[7] CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

País / Estado	Colombia
Política o programa	Red de solidaridad social: Programa de Vivienda Urbana
Organismo ejecutor	Instituto Nacional de Desarrollo Urbano
Período de ejecución	1994-1998
Organismos intervinientes	Presidencia de la República: Consejería de Política Social.
Financiamiento	Recursos del presupuesto nacional - Programa de Vivienda de interés social, Fondo de Infraestructura Urbana y contrapartidas de las entidades territoriales, provenientes de las transferencias de la Nación a los municipios y/o departamentos.
Objetivos	<p>Elevar la calidad de vida de las comunidades urbanas mejorando sus condiciones habitacionales y de funcionamiento social.</p> <p>Superar las condiciones de inseguridad e insalubridad completando y mejorando la dotación física de las viviendas de las familias seleccionadas como beneficiarias.</p> <p>Desatar con las familias un proceso social que las haga partícipes de su propio desarrollo.</p>
Aspectos generales del plan	<p>El programa identifica carencias de las viviendas, asigna un subsidio con un rango de mínimos y máximos que se entrega en materiales de construcción y pago de honorarios de personal profesional y técnico que capacitan y orientan a los mismos beneficiarios para que autoconstruyan su mejoramiento.</p> <p>Este proceso es acompañado por una estrategia de participación de los beneficiarios en el desarrollo del proyecto y tiene dos niveles de seguimiento y evaluación, uno a cargo de los funcionarios de la Red de Solidaridad Social y otro externo a ella a cargo de REUNIRSE –Red de Universidades– que hacen monitoreo, seguimiento y evaluación de principales programas que promueve la Red de Solidaridad Social en todo el país.</p>
Resultados	<p>Selección de beneficiarios: se basó en la focalización geográfica en tres niveles:</p> <ul style="list-style-type: none">- nacional, para identificar los departamentos con mayores déficits cualitativos;- departamental, para identificar los municipios que a su interior tienen los mayores déficits; y- municipal, que identifica los barrios o asentamientos a intervenir. Se completaba con un proceso de focalización poblacional que buscaba seleccionar las personas más pobres entre las pobres, a partir de datos estadísticos sobre Necesidades Básicas Insatisfechas, Línea de Pobreza y de instrumentos de medición de los ingresos cuando los hubiera. <p>Beneficiarios: 16 919 familias a nivel nacional en 1997; 1133 familias a nivel del Departamento de Cundinamarca para el mismo año.</p>

OBJETIVOS POLÍTICOS DEL LLAMADO A LA PARTICIPACIÓN

Nivel de explicitación de propósitos y metodologías que reflejen intenciones específicas en torno a individuos, familias, organizaciones sociales y la sociedad en general	<p>La participación está prevista en tres grandes momentos: la focalización geográfica y poblacional de los recursos del programa, la contratación y la ejecución de los proyectos. Generalmente intervienen actores sociales diferentes en cada uno de estos momentos.</p> <p>Para la focalización geográfica se crean instancias de participación diferentes y organizadas de acuerdo con los niveles territoriales propios de la administración pública.</p> <p>Para la ejecución del programa a nivel de los asentamientos se propone la creación de cinco formas organizativas: Comités Técnicos, Comités de Compras, Comités de Obras, Grupo de Veedores y Asambleas Generales de beneficiarios.</p> <p>El diseño y la implementación del proceso participativo estuvieron a cargo de la Red de Solidaridad que crea las instancias de participación en la focalización de los recursos. En 1997 el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INURBE) elabora el Manual de Procedimientos para la Ejecución de la Gerencia de un Programa de Mejoramiento de Vivienda y Entorno, definiendo los espacios y mecanismos de participación en la ejecución de los proyectos.</p> <p>La evaluación estuvo a cargo de una Red de Universidades – REUNIRSE, conformada por ocho universidades del país. Para el caso concreto del departamento de Cundinamarca, la Universidad de los Andes conformó el nodo de este departamento. REUNIRSE se centró en el monitoreo sobre la marcha y en la evaluación de los procesos de focalización, selección de beneficiarios y de participación diseñados por la Red de Solidaridad. Posteriormente incluyó la evaluación de impacto de algunos de los programas. (b2) Tanto el monitoreo como la evaluación se basaron esencialmente en la aplicación de encuestas a los diferentes actores que intervenían en los procesos de focalización y ejecución (alcaldes, funcionarios, contratistas y beneficiarios). Las encuestas eran aplicadas en concordancia con el momento o proceso del programa. La focalización se realizaba una vez al año y la ejecución duraba hasta dos años y medio. Toda la información se consolidaba para producir informes por nodo (8 departamentos), que eran discutidos con la Red de Solidaridad y presentados públicamente en cada departamento, complementándose con presentaciones nacionales.</p>
Existencia de condiciones asociadas a la información, la formación, y la voluntad política orientadas al control ciudadano como garantía contra el autoritarismo.	<p>A diferencia del modelo neoliberal impulsado durante el gobierno anterior, (c3) el nuevo gobierno introduce un modelo neoestructuralista alternativo que asume que «los instrumentos del mercado deben ser complementados por acciones estatales que llenen vacíos como mercados incompletos o ausentes»; el Estado debe jugar un papel fundamental en la superación de distorsiones estructurales propias de nuestra economía, como la concentración de la propiedad, la desigualdad de los ingresos, la segmentación de mercados o heterogeneidad de la estructura productiva. Por lo tanto, (c3) el Estado no solo debe manejar las funciones clásicas como los bienes y las fuerzas públicas o los equilibrios macroeconómicos, sino que debe intervenir activa y dinámicamente en varios frentes. Uno de ellos es el frente social, donde la inequidad en la distribución del ingreso aumentaría causando atraso y desorden social en el país.</p>

ESPACIO DE PARTICIPACIÓN: SENTIDOS, ACTORES Y MECANISMOS DE FUNCIONAMIENTO

Significados de la participación en convocatorias del Estado para los actores de la sociedad civil	<p>(b1) En el diseño del programa de Mejoramiento de Vivienda, no hubo participación de actores sociales. La política fue diseñada por actores institucionales estatales.</p> <p>(b2) Se otorga a las organizaciones sociales del sector la posibilidad de participar en las convocatorias para la presentación de proyectos de vivienda nueva o mejoramiento, que permiten asignar los subsidios a la demanda otorgados por el Estado.</p>
Criterios para la inclusión de actores de la sociedad civil en la gestión de la política	<p>A pesar de que el programa tiene objetivos definidos desde el principio hacia la generación de capacidades y habilidades para que los beneficiarios logren mejorar su desempeño social; (c2) el reglamento que regula la participación se produce tres años después de iniciado el programa, no se difunde, ni se realiza aprestamiento alguno para preparar a los beneficiarios de cara al ejercicio de su participación. Es claro que (c1) las entidades responsables, priorizaron la obtención de resultados cuantitativos y desdeñaron los objetivos sociales.</p>
Actores convocados	<p>Definida la focalización geográfica de los recursos, la Red y el INURBE abren convocatorias dirigidas (a3) a entidades privadas solidarias o empresas, alcaldías, fondos de vivienda, organizaciones populares de vivienda para la presentación de perfiles de proyectos.</p>
Actores que participaron	<p>En la ejecución de los proyectos participan familias no organizadas que tienen ingresos equivalentes a no más de 2 Salarios Mínimos Legales Vigentes, con NBI altas, con carencias estructurales en sus viviendas y entorno, asentadas sobre una misma área permitiendo su agrupamiento en grupos de 60 familias.</p>
Actores que generaron canales de participación propios, autogestados	<p>(a2) Habitantes de zonas marginales de pequeños municipios del departamento, generalmente provenientes del área rural, con capacidades altamente diferenciadas de negociación individual y muy bajas de movilización social. Estaban en proceso de construcción como comunidades sociales urbanas.</p> <p>Con la posterior transformación de la Red de Solidaridad en entidad pública dedicada a atender –con esos mismos programas– ya no a los pobres, sino a los desplazados por el conflicto armado interno, las únicas (c4) movilizaciones registradas en demanda de la continuidad de los programas fueron hechas por personas de la tercera edad.</p>
Medios por los cuales se convoca	<p>La difusión general del programa se realizó con dos cartillas el reglamento Operativo General de la Red de Solidaridad y el Reglamento Operativo del Programa de Vivienda del INURBE.</p>

Condiciones

Culmina el proceso que conllevó a que la política y la economía tuvieran al mercado como único regulador de la economía para la oferta y demanda de todo tipo de bienes, la utilización máxima de capacidades y la asignación eficiente de recursos, entre otros.

Los subsidios estatales han pasado de la oferta a la demanda. Se crea el Sistema de Identificación de Beneficiarios (SISBEN) de políticas sociales estatales. Se estratifica la población –con base en NBI y curva de ingresos– para identificar aquellas familias que por sus condiciones de pobreza requieren de la atención estatal. Se crea la Red de Solidaridad Social como programa presidencial con carácter de ente coordinador de las entidades estatales responsables de ejecutar la política social. Para 1993, se habla de 3,6 millones de familias con déficit de vivienda, 1,95 millones, en zonas urbanas y 1,65 millones en área rural. Del total de déficit habitacional, el 63% de estas familias se ubican en el segmento del 40% más pobre de la población «y la incidencia de las diferentes carencias disminuye a medida que los ingresos aumentan». El déficit cualitativo inicial urbano tiene el mayor peso relativo en las familias entre 0 y 2 Salarios Mínimos Legales Vigentes.

Dispositivos

(b3) Mesas departamentales de solidaridad: espacios abiertos donde confluyen autoridades departamentales, organizaciones sociales del mismo nivel, funcionarios de la Red de Solidaridad y del INURBE del nivel nacional y/o departamental. Definen los criterios con los cuales se seleccionan los municipios en donde se localiza el programa.

Mesas municipales de solidaridad: espacios abiertos donde confluyen autoridades municipales, organizaciones sociales de base del sector vivienda, grupos de potenciales beneficiarios, funcionarios de la Red de Solidaridad Social y de los institutos municipales de vivienda.

Comité Técnico Sectorial Nacional: compuesto por ocho representantes de entidades nacionales y cinco representantes de la sociedad civil (representantes de gremios del sector vivienda, de organizaciones de viviendistas, universidades, ONG y sector financiero en vivienda), identifican cupos indicativos presupuestarios para los departamentos, áreas metropolitanas, distritos y ciudades con población superior a 500 000 habitantes, utilizando criterios e indicadores definidos por el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INURBE), previa consulta realizada ante el Consejo Superior de Desarrollo Urbano, Agua Potable y Vivienda de Interés Social.

Comité Técnico Sectorial Departamental: conformado por 10 representantes del sector público departamental y 10 representantes del sector privado y sociedad civil (2 representantes de gremios vinculados al sector, 2 de ONG, 2 de organizaciones populares de vivienda, 2 de universidades, 2 de corporaciones de ahorro y vivienda o cooperativas vinculadas con el sector). Esta instancia prepara una propuesta de focalización de los recursos entre los municipios que conforman el departamento, organiza y convoca la Mesa Departamental de Solidaridad, presenta su propuesta de focalización para su discusión y validación y hace seguimiento al cumplimiento de la asignación definida.

Comité Técnico Sectorial Municipal: se crean en todos los municipios en donde se han focalizado recursos para la ejecución del Programa y repite con las entidades de su nivel territorial la conformación y funciones asignadas al Comité Técnico Sectorial Departamental. Preparara una propuesta de focalización geográfica de los recursos, organiza y convoca la Mesa Municipal de Solidaridad, donde presenta su propuesta para discusión y validación.

Dispositivos	<p>Dispositivos a nivel de cada asentamiento:</p> <p><u>Comité técnico</u>: levantar los planos y la propuesta de mejoras, elaborar el presupuesto de obra, construir el cronograma de obras, hacer el flujo de fondos, ejercer la dirección técnica, hacer control y seguimiento de obra.</p> <p><u>Comité de compras</u>: recoger como mínimo tres cotizaciones incluyendo plazos de entrega y formas de pago, estudiar las calidades y precios de los materiales cotizados, realizar las compras o recomendar al comité, o eventualmente a la asamblea de beneficiarios, sobre las mejores o más convenientes ofertas, almacenar y distribuir los materiales.</p> <p><u>Comité de obras</u>: organizar las jornadas de trabajo de los beneficiarios que concretan su aporte al proyecto, llevar las planillas de asistencia a las jornadas de trabajo.</p> <p><u>Grupo de veedores</u>: ejercer veeduría sobre la correcta ejecución de los proyectos y la inversión de los recursos.</p> <p><u>Asamblea de beneficiarios</u>: sus funciones son elegir representantes de los beneficiarios para el comité técnico, elegir veedores, definir el número y tipo de comités y elegir a sus miembros, autorizar al oferente para el cobro de subsidios, definir derechos y deberes de los beneficiarios, revocar mandato de los elegidos para todos los cargos y comités, validar la información presentada por los ejecutores previo a los desembolsos, excluir hogares beneficiarios. Adicionalmente puede discutir sobre los siguientes asuntos de control social: administración de los recursos y ejecución de las obras, procedimientos, gestión de los comités creados, cronograma de obra, calidad de las obras, responsabilidad y cumplimiento de los representantes de los beneficiarios, comportamiento y cumplimiento de las veedurías y balances y resultados.</p>
Marcos normativos	<p>Cada instancia organizativa cuenta con funciones asignadas en un reglamento interno del programa diseñado por la entidad ejecutora.</p>
Formas que garantizan condiciones de igualdad para el intercambio entre actores con distinto poder material y simbólico	<p>Las Asambleas eran conformadas por todos los beneficiarios de un mismo proyecto. Para elegir al representante al comité técnico primó entre los beneficiarios el criterio de capacidades (saber leer y escribir, tener conocimiento sobre construcción). Para la selección de los veedores, primó generalmente el criterio de reconocimiento.</p> <p>(c1) <u>Las Asambleas de beneficiarios</u>: en ocho municipios eligieron su representante al comité técnico y autorizaron al oferente para realizar el cobro del subsidio y en seis eligieron sus veedores. En ninguno de los casos definieron sus deberes y derechos, revocaron mandatos, validaron información presentada por los ejecutores ni excluyeron beneficiarios (todos ellos actos para los cuales estaban facultados). Sobre asuntos de seguimientos y control social, tres de los ocho discutieron sobre procedimientos, dos sobre administración de los recursos y ejecución de las obras, uno sobre cronograma de obras y otro sobre resultados y balance. Ninguna de las Asambleas conformadas discutió sobre la gestión realizada por los comités que crearon, la calidad de las obras, responsabilidad y cumplimiento de sus representantes ni comportamiento y cumplimiento de los veedores.</p>

<p>Formas que garantizan condiciones de igualdad para el intercambio entre actores con distinto poder material y simbólico</p>	<p>Los representantes de los beneficiarios en los comités operativos de cada proyecto no logran ejercer con suficiencia la representación de intereses de los beneficiarios en torno a la definición del tipo de mejoras a realizar en las viviendas (objeto de la inversión del subsidio), el tipo de materiales a utilizar y sus costos, formas de administrar los recursos, formas de ejecutar las obras. La capacidad argumentativa del representante de los beneficiarios resulta insuficiente en la interlocución con los demás miembros que son arquitectos, ingenieros y/o funcionarios de la administración municipal.</p> <p>Los veedores supervisan la compra y entrega de materiales a los beneficiarios y apoyan la ejecución de las obras. Obran como extensión de los ejecutores del proyecto debilitando su facultad de representar los intereses de los beneficiarios. Tampoco llenan el vacío dejado por las Asambleas en tanto no se ocupan de los temas del seguimiento que en ese escenario no se discuten.</p>
<p>Cambios sociales favorecidos por el proceso participativo</p>	<p>Impactó sobre la vida de los beneficiarios, especialmente de aquellos factores asociados a la reducción de sus condiciones de pobreza expresados en las condiciones materiales de sus viviendas y en sus limitaciones para su desempeño social. Los beneficiarios consideran que el programa tuvo efectos importantes en el cambio de sus condiciones de vida, tales como el aumento de la sensación de seguridad y protección al interior de sus viviendas, el cambio de hábitos y costumbres referidos al uso del espacio al interior de la vivienda, aumento de la capacidad de funcionamiento de las parejas que conforman los grupos familiares y facilita el establecimiento de normas de convivencia entre padres e hijos, mejora el desempeño de las labores tradicionalmente desempeñadas por las mujeres y ampliación para un número de beneficiarios de la tercera edad sus derechos económicos y sociales al hacerlos partícipes del Programa de Mejoramiento de Vivienda.</p>
<p>Efectos que la modalidad de convocatoria y el modo de organización del EP han generado en la gestión de la PP</p>	<p>Los programas de la Red de Solidaridad en general, y específicamente el de vivienda, crearon escenarios públicos para informar y concertar, la asignación de recursos públicos destinados a la atención de la pobreza, a nivel municipal y departamental. Logró sujetar, en el nivel departamental, dichas concertaciones en torno a criterios técnicos que como mínimo hicieron visibles las problemáticas cuantitativas y cualitativas de vivienda a nivel nacional, departamental y municipal.</p> <p>(c2) Transitoriamente la pobreza y los pobres fueron visibles para el Estado y motivo suficiente para generar políticas públicas.</p> <p>El esquema de operación del programa fue de alta complejidad, las decisiones se concentraron en entidades públicas técnicas y la Red de Solidaridad Social operando como un Programa de Gobierno impuso los intereses del Gobierno sobre las instituciones sectoriales en todos los niveles territoriales por lo que encontró fuertes resistencias.</p>
<p>Incidencia de los actores con menor poder en la toma de decisiones en el EP</p>	<p>(b1) No se realizó un proceso de formación de los participantes. El Manual de Procedimientos para la Ejecución de la Gerencia de un Programa de Mejoramiento de Vivienda y Entorno que orienta la ejecución del proyecto fue producido cuando los proyectos estudiados habían iniciado, estaban por culminar o había culminado su ejecución. Este manual previó por primera vez la intervención de trabajadoras sociales para apoyar y acompañar la participación de los beneficiarios en la ejecución del proyecto.</p>

Incidencia de los actores con menor poder en la toma de decisiones en el EP

No se identificaron cambios en los grupos de beneficiarios ni en el manejo de sus relaciones con las instituciones relacionadas con el diseño y ejecución del programa.

(c1) Las debilidades presentadas en el ejercicio de participación de los beneficiarios de los proyectos de Mejoramiento de Vivienda y el predominio y disputa entre los intereses individuales dieron paso a la cesión del poder del colectivo al director del proyecto. Este definió o bien un interés colectivo y lo impuso a los beneficiarios o bien abandonó el intento y negoció individualmente con cada beneficiario. La distribución de bienes mejoró cuando el director del proyecto impuso un interés colectivo a los beneficiarios y viceversa.

Las decisiones centrales del proyecto deben permanecer en el colectivo con mayor participación de los beneficiarios. El colectivo debe definir claramente sus intereses e introducir criterios de negociación de los mismos que reconozcan la diferencia en las capacidades iniciales de los beneficiarios y que distribuya los beneficios en sentido inversamente proporcional. Es decir, debe construir un interés colectivo apropiando los objetivos generales de la política, su sentido general.

En 1999 se inició la transformación de la Red de Solidaridad en una entidad pública y el desmonte de los trece programas creados para atención de la pobreza.

Impacto en la organización de acciones colectivas y en la emergencia de prácticas autónomas trascendentes al EP

Por la complejidad del esquema operativo del Programa, (c1) las Asambleas de beneficiarios se limitaron a tareas informativas y a la resolución de problemas individuales. Los comités técnicos agotaron la participación de los representantes de la comunidad en asuntos técnicos que les resultaron complejos, la representación se amplió; pero no se fortaleció y los representados se desdibujaron después de elegir a sus representantes, obligando a sus representantes a actuar individualmente.

En cuanto a la generación de nuevas capacidades y oportunidades de los beneficiarios para su funcionamiento social, (b2) el programa logra generar las oportunidades, pero no las capacidades, creando las condiciones organizativas y los escenarios necesarios para que se dé la participación. Los beneficiarios ponen en marcha el 52% de las instancias organizativas propuestas por el reglamento operativo del programa. Se crean siete asambleas, una por municipio, logrando que el 86% de ellas funcionen, 43% en dos de los momentos establecidos y otro 43% en los tres momentos establecidos. Crea siete grupos de veedores logrando que permanezcan en funcionamiento el 66%. Crea seis comités operativos, logrando el 66% de ellos permanezca activo durante la ejecución del proyecto. Crea un comité de obras y un comité de compras logrando que permanezcan en funcionamiento hasta el final del proyecto. Crea una Junta Vivierendista que asume la dirección y ejecución de su propio proyecto. Ninguna de estas formas organizativas incide en el valor del subsidio, en su administración ni el mecanismo de distribución.

(c1) No se identificaron cambios en la construcción de sujetos colectivos. Los cambios culturales logrados vuelven a quedar atrapados o bien en los individuos y sus familias, o bien en los pequeños grupos de beneficiarios. No ascienden a un grupo social más amplio.

[8] CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

País / Estado	Cuba
Política o programa	Programa de Transformación Integral del Barrio Jesús María, ciudad de La Habana
Organismo ejecutor	Consejo Popular Jesús María
Período de ejecución	2008-2009
Organismos intervinientes	(a3) Entidades administrativas, órganos de gobierno (Consejo de Estado), organizaciones políticas y de masas.
Financiamiento	Estado nacional
Objetivos	Elevar la calidad de vida del barrio educando a la comunidad y mejorando las condiciones desde el punto de vista constructivo y social con la participación de la población
Aspectos generales del plan	Planeamiento Estratégico Comunitario del Consejo Popular para la satisfacción de las necesidades asistenciales, económicas, educacionales, culturales y sociales de la población
Resultados	<p>(c2) Los planes construidos en la base son ignorados, según la percepción de los/as delegados/as y electores/as; no se corresponden los recursos designados con las necesidades planteadas por causa de la no disponibilidad material. Los planes son muy inferiores a las necesidades presentes en el Consejo Popular (CP), sobre todo en el ámbito de inversiones de la vivienda, lo que hace que aparezcan nuevas necesidades o que se agraven las ya existentes.</p> <p>La rigidez en el cumplimiento del plan por encima de la calidad de su implementación, y el (c1) inefectivo control popular sobre los mismos, provoca que generalmente los planes no satisfagan las problemáticas en ellos contenidas.</p>

OBJETIVOS POLÍTICOS DEL LLAMADO A LA PARTICIPACIÓN

Nivel de explicitación de propósitos y metodologías que reflejen intenciones específicas en torno a individuos, familias, organizaciones sociales y la sociedad en general	Los consejos populares trabajan por la eficiencia en el desarrollo de las actividades de producción y de servicios promoviendo la mayor participación de la población y las iniciativas locales para la solución de sus problemas.
Existencia de precondiciones asociadas a la información, la formación, y la voluntad política orientadas al control ciudadano como garantía contra el autoritarismo	Las instancias superiores designan un monto de recursos para determinadas acciones, pero donde se interviene es una decisión que toma el CP.

ESPACIO DE PARTICIPACIÓN: SENTIDOS, ACTORES Y MECANISMOS DE FUNCIONAMIENTO

Significados de la participación en convocatorias del Estado para los actores de la sociedad civil	Cada actor responde, además de al CP, a la organización a la cual pertenece.
Criterios para la inclusión de actores de la sociedad civil en la gestión de la política	La pluralidad de actores permite una atención más directa y sistemática sobre los problemas de la comunidad. Mediante la pluralidad de vías de comunicación con la comunidad que constituyen los distintos actores, (b2) el CP tiene más control sobre las situaciones existentes y sobre el rol de estos actores.
Actores convocados	(a3) - 23 delegado/as de las circunscripciones del barrio - Representantes de las entidades administrativas presentes en la localidad: Comercio y Gastronomía, Educación, Salud, Vivienda, Trabajo y Seguridad Social, Inversiones de la Vivienda, Aguas de La Habana, Deporte y Recreación, Cultura, Empresa Cubana de Pan y Dulces, Habaguanex (grupo turístico que tiene en Jesús María mercados y tiendas) y Proyecto Monte (red de comercios en moneda nacional). - Directivos de programas especiales existentes en la comunidad, como es el caso del Programa Materno Infantil
Actores que participan	Además de los arriba mencionados, participan: - Autoridades del CP - 32 trabajadores/as sociales. - 8 jefes de sector, representantes de la Policía Nacional Revolucionaria. Su función principal es el control de las actividades delictivas. - Grupos de Atención y Prevención Social (GAPS).
Actores que generaron canales de participación propios, autogestados	El GAPS tiene la posibilidad de convocar a otras organizaciones de acuerdo a la problemática existente en su área.
Medios por los cuales se convoca	El diseño de los planes responde primero a las condiciones económicas del país y luego a las necesidades existentes en los territorios, al punto de determinarlas. Esto conlleva a que los planes conformados en los niveles superiores del Estado determinen los de los municipios y CP. Las organizaciones administrativas y de gobierno no mantienen un flujo común y sistemático de comunicación, lo que limita el diseño e implementación de la política social.
Condiciones	No todas las acciones desempeñadas por parte del Estado van encaminadas a transformar las condiciones estructurales de vida de los más desfavorecidos: persistencia de una desconexión entre el salario y el costo medio de la vida, y de niveles de desigualdad en los ingresos
Dispositivos	En 2008 se realizó el (b4) diagnóstico participativo del barrio. Una vez al mes se realiza una (b3) reunión donde los representantes de las entidades administrativas y las organizaciones de masas rinden cuentas sobre el estado de su entidad/organización en el Consejo. A esta reunión mensual asisten los 23 delegados, los 32 trabajadores sociales y otros miembros no delegados del CP.

Marcos normativos	<p>Los Consejos Populares son representantes de la demarcación territorial donde actúan y de los órganos del Poder Popular municipal, provincial y nacional.</p> <p>El trabajador social responde directamente a la Unión de Jóvenes Comunistas y esta al Consejo de Estado; se encarga de diagnosticar las necesidades de la comunidad y de gestionar la atención a personas en desventaja social mediante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social</p> <p>Cada circunscripción cuenta con un GAPS, constituido por un/a coordinador/a, representantes de organizaciones de masas, activistas, representantes de las entidades presentes en su circunscripción y el jefe de sector.</p>
Formas que garantizan condiciones de igualdad para el intercambio entre actores con distinto poder material y simbólico	<p>El método de centralización de las entidades bajo la égida del CP como coordinador general de la estrategia de desarrollo de la comunidad es vital para mantener un control y planificación sobre las soluciones a las problemáticas existentes. Cada mes debe rendir cuenta una entidad específica, pero hay meses que se mantienen determinadas entidades a fin de dar un seguimiento a problemáticas que persisten. Este es el caso de Vivienda.</p>
Cambios sociales favorecidos por el proceso participativo	<p>La centralización es la opción para asegurar el sostenimiento del proyecto socialista. La política social centralmente planificada garantiza la universalidad en el acceso a servicios básicos, salud, educación y empleo, intentado transformar las relaciones de producción y distribución en busca de una igualdad social.</p>
Efectos que la modalidad de convocatoria y el modo de organización del EP han generado en la gestión de la PP	<p>(b2) Multisubordinación y corrimiento de funciones, al realizar el trabajador social parte de las funciones del delegado.</p> <p>Esta situación se convierte en una debilidad para el sistema en tanto (b2) no existe comunicación ni articulación entre ambos actores locales, lo que ha conllevado a que las relaciones entre delegados/as y trabajadores/as sociales sean de tensión.</p>
Incidencia de los actores con menor poder en la toma de decisiones en el EP	<p>La limitación al desarrollo de la economía impuesta por el bloqueo económico y financiero estadounidense, además de otras causas de orden interno, agrava las relaciones entre delegados y trabajadores sociales, y entre ellos y la comunidad, al restringirse sus funciones al acopio de las necesidades que esperan ser resueltas verticalmente por el Estado.</p> <p>(b2) Dentro del mismo sistema del CP existe un corrimiento de funciones unido a una concentración de poderes en determinadas organizaciones y niveles, así como a una multisubordinación.</p> <p>Estas limitantes lastran el ejercicio de la democracia, esencial para el sostenimiento de una política centralizadora en el socialismo.</p>
Impacto en la organización de acciones colectivas y en la emergencia de prácticas autónomas trascendentes al EP	<p>La centralización no ha sabido conjugarse con formas descentralizadas de gestión de recursos.</p> <p>La conjugación de la centralización y la descentralización en un modelo regulado por el Estado podría, en el caso cubano, salvar al centralismo de sus propias trampas y en consecuencia reinventar las relaciones nacional/local y Estado/mercado. Se ha logrado crear una estrategia centralizada de lucha contra la pobreza y las desigualdades opuesta y alternativa a la de los gobiernos neoliberales, pero «necesitamos una alternativa de la alternativa».</p>

[9] CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA	
País / Estado	Ecuador
Política o programa	Políticas interculturales de salud
Organismo ejecutor	Dirección Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas, dependiente del Ministerio de Salud Pública.
Período de ejecución	2003-2004
Organismos intervinientes	(a3) Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) Desarrollo y Autogestión (DyA) Red Internacional de Organizaciones de Salud (RIOS)
Financiamiento	Unión Europea / Medicus Mundi Navarra /Cooperación Austriaca
Objetivos	- Facilitar el acceso de la población indígena a servicios de salud públicos de calidad, culturalmente adaptados. - Contar con lineamientos a nivel político, estratégico y operativo para la incorporación de la interculturalidad en los planes y programas del Ministerio de Salud Pública y la interrelación entre el sistema formal de salud y el sistema médico indígena.
Aspectos generales del plan	Se organizó un (b3) amplio proceso de discusión, consulta y diagnóstico en las organizaciones indígenas a nivel provincial y regional y con ONG y programas del Estado que al momento se encontraban trabajando el tema. Se identificaron experiencias locales exitosas y se organizó un primer encuentro: «La interculturalidad en salud, construcción de políticas, desde experiencias locales» para analizar los mecanismos operativos de incorporación de la dimensión de interculturalidad en sus prestaciones. Paralelamente se trabajó con el equipo técnico de la Dirección Nacional de Salud indígena para analizar sus propuestas y el enfoque de interculturalidad en sus planes. Se contó con el asesoramiento de organismos de cooperación internacional (UNICEF, OPS), organizaciones nacionales e internacionales de desarrollo y universidades. Se convocó a tres eventos nacionales y dos eventos regionales de discusión y diseño, en los que se analizaron las posibilidades de abordaje de la interculturalidad en los planes y programas de salud del Estado y los problemas que se enfrenta en cuanto a su operacionalización y alternativas para superarlos. Las líneas definidas fueron las siguientes: Políticas de gestión administrativa, financiera y técnica operativa Políticas de formación de recursos humanos en salud Políticas de fortalecimiento del sistema de la medicina tradicional Políticas de carácter institucional A partir de todos estos insumos, un equipo interinstitucional se encargó de sistematizar los resultados y producir el documento final.

Resultados

Dentro del sistema indígena se empezó a ver la necesidad de establecer puentes con el sistema oficial; pasó a ser importante prevenir a través de la vacunación, evidenciar que existen patologías que no pueden ser curadas por los agentes de salud tradicionales y que requieren ser tratadas desde la medicina occidental.

El Ministerio de Salud entendió que el sistema indígena no es solo un conjunto de rituales y conocimientos aislados sin efecto sobre la salud, sino que forma parte de un entramado en la organización social en el que las concepciones culturales y los agentes de salud tienen un papel central; allí radica su eficacia. Empezó a comprender que lo que antes consideraba simples prácticas eran componentes de un sistema, que el único agente (el chamán) era parte de un complejo integrado por familias, parteras y otros proveedores, con una lógica que responde a una concepción del proceso de salud/enfermedad que debe ser entendido (no necesariamente compartido) para adecuar los programas oficiales a esta población. Pese a que se procuró asegurar todas las instancias competentes, la crisis política del país y de la CONAIE impidió dar seguimiento al proceso de operativización de la política.

OBJETIVOS POLÍTICOS DEL LLAMADO A LA PARTICIPACIÓN

Nivel de explicitación de propósitos y metodologías que reflejen intenciones específicas en torno a individuos, familias, organizaciones sociales y la sociedad en general

La propuesta de diseño de políticas interculturales de salud fue una iniciativa de las organizaciones indígenas a nivel nacional y regional. La CONAIE propuso al Ministerio de Salud Pública, a través de la Dirección Nacional de Salud Indígena, asumir el reto conjuntamente, de tal manera que los resultados se incorporen en la institucionalidad del Ministerio de Salud.

Existencia de precondiciones asociadas a la información, la formación, y la voluntad política orientadas al control ciudadano como garantía contra el autoritarismo

Las instancias de Salud Indígena dentro del Ministerio no tenían mayor influencia en torno del tratamiento de la problemática de salud de pueblos y nacionalidades indígenas y funcionaban aisladamente.

(c2) La necesidad de formular la política tomó fuerza en un momento de crisis política del país, en que las organizaciones indígenas negociaban con el gobierno de turno sus cuotas de poder. La creación de la Dirección de Salud Indígena era vista al interior del Ministerio no como una respuesta técnica a una necesidad real de los pueblos, sino como el fruto de una negociación política, como una imposición.

ESPACIO DE PARTICIPACIÓN: SENTIDOS, ACTORES Y MECANISMOS DE FUNCIONAMIENTO

Significados de la participación en convocatorias del Estado para los actores de la sociedad civil

Este caso respondió a la demanda de los pueblos indígenas organizados que buscaron la reivindicación de un derecho. Basadas en la experiencia del Sistema de Educación Bilingüe que había logrado una instancia específica y programas de educación propios, las organizaciones buscaban tener un sistema e institucionalidad propia que respondiera a sus preceptos culturales aun cuando ello significara reproducir los problemas de salud que no podían ser enfrentados desde el sistema tradicional.

Significados de la participación en convocatorias del Estado para los actores de la sociedad civil	(c4) El concepto de interculturalidad era central en tanto partía de la aceptación de que había dos sistemas médicos y que uno de ellos había estado desconociendo y suprimiendo al otro. Con base a esa consideración era posible plantear la necesidad de extraer los valores de cada uno de esos sistemas y de intercambiarlos para construir un sistema inclusivo. La participación en ese sentido era central como mecanismo para la construcción colectiva, pero también como el ejercicio de un derecho.
---	---

Criterios para la inclusión de actores de la sociedad civil en la gestión de la política	<p>Partiendo del criterio de que no es posible operacionalizar los cambios a nivel local y regional sin la decisión política central, y de que no es efectivo contar con decisiones si no se cuenta con técnicos que las pongan en marcha, se consideró fundamental asegurar la participación de los funcionarios de distintos niveles tanto del Ministerio como de las organizaciones indígenas. En este sentido se trabajó desde el más alto nivel de incidencia política y técnica del Ministerio de Salud Pública, (jefes de programas, directores, planta central) hasta los niveles operativos (Departamentos de salud indígena provincial).</p> <p>Fue la organización indígena que representa a todas las organizaciones del país la que lideró el proceso y convocó la participación de todas sus bases. El criterio central fue la representatividad en distintos niveles: interesaba por un lado que los líderes participantes representaran a las organizaciones de las distintas regiones del país, por otro lado, que hubiera representantes de los distintos actores llamados a formular la política como son el Estado y la sociedad civil organizada.</p>
---	--

Actores convocados	<p>Agentes de programas del Estado que al momento se encontraban trabajando el tema.</p> <p>Organizaciones indígenas a nivel provincial y regional, y ONG representantes indígenas de dieciséis provincias, principalmente dirigentes de salud, promotores, y agentes de la medicina tradicional (parteras, chamanes, pajuyucs), de las siguientes nacionalidades y pueblos:</p> <p>Zápara Cofán Kichwa de la Amazonía Huaorani Shuar Shiwiar Kichwa de la Sierra Otavalo Saraguro</p>
---------------------------	--

Actores que participaron	<p>En la construcción de la propuesta participaron más de 100 personas:</p> <ul style="list-style-type: none">- Dirigentes y representantes de las nacionalidades y pueblos indígenas: con bajos niveles de capacitación, pero con amplia experiencia organizativa, capacidad de movilización, liderazgo y representación. Su rol fue el de (c4) aportar contenidos culturales a la política, canalizarlos y validarlos con sus bases; plantear la propuesta y sostenerla en espacios de decisión, interlocución con instancias estatales.
---------------------------------	--

Actores que participaron	<ul style="list-style-type: none"> - Funcionarios y técnicos del Ministerio de Salud Pública: conocimientos técnicos dentro de modelo occidental, desconocimiento de sistemas de salud indígena y desvalorización, escasa motivación para trabajo en campo, capacidad de incidencia política, interés en mejorar gestión. Su rol fue brindar información sobre el sistema occidental e incorporar contenidos de interculturalidad. - Coordinadores y facilitadores de los Departamentos de Salud Indígena de la Dirección Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas: limitada capacidad técnica, conocimiento de sistema de salud indígena, poco espacio político al interior del Ministerio. Su rol fue introducir contenidos de salud indígena y posicionarlos dentro del Ministerio, así como conformar equipos multidisciplinarios a nivel provincial para trabajar aspectos de interculturalidad en los protocolos de los programas de salud pública. - Médicos del Ministerio de Salud Pública: amplio conocimiento técnico, desvalorización del sistema indígena, escasa capacidad de negociación, movilización. - Sanadores tradicionales: conocimientos del sistema médico indígena, influencia sobre comunidades indígenas, liderazgo. Su rol fue sistematizar información de sistema médico indígena y establecer diálogo de saberes. - Profesores universitarios: conocimiento técnico, experiencia en proyectos de salud. Su rol fue mostrar los avances desde el espacio académico en torno de la reflexión de la interculturalidad en salud; así como sensibilizar al personal médico del MSP en la importancia de pensar institucionalmente la problemática. - Técnicos de ONG y organismos internacionales: capacidad técnica y de negociación. Su rol fue facilitar el proceso de discusión y negociación.
Actores que generaron canales de participación propios, autogestados	(c4) El proceso participativo impulsado permitió fortalecer a la organización indígena, sus capacidades de participación y hacer que se viera parte de la construcción de un modelo más adecuado y cuyo sostenimiento empezaba a depender también de su participación y aceptación entre la población.
Medios por los cuales se convoca	Para canalizar la participación de la población indígena, la organización nacional CONAIE se encargó de realizar la convocatoria a eventos regionales de discusión y diseño en la Sierra y la Amazonía ecuatoriana.
Condiciones	<p>Las organizaciones indígenas y las comunidades eran pasivos receptores de servicios de mala calidad.</p> <p>Bajo un concepto de la universalidad de la salud, no se encontraban razones para desarrollar políticas especialmente dirigidas a la población indígena o para contar con instancias y/o programas específicos para atender las problemáticas indígenas.</p> <p>Del lado de las organizaciones indígenas –especialmente las agrupadas en la ECUARUNARI– se sostenía una posición radical que se oponía al relacionamiento con el sector oficial. Se defendía la validez única del sistema indígena y se rechazaba al sistema occidental y a los servicios prestados por este. Muchas de estas organizaciones incluso cuestionaban la necesidad de inmunizar a los niños/as menores de dos años. Su posición respondía más bien a reivindicaciones políticas antes que técnicas.</p> <p>No había experiencias previas de participación efectiva en la construcción de políticas por lo que no se esperaba que fuera posible encontrar los términos adecuados para el diálogo.</p>

Condiciones	Desde las propias organizaciones, se emprendieron iniciativas de salud indígena con el apoyo de organismos no gubernamentales. Algunas de estas experiencias mostraron resultados concretos en cuanto a incremento de coberturas y a disminución de tasas de morbilidad y mortalidad, logradas fundamentalmente por la incorporación de un enfoque intercultural que reconocía los valores del sistema indígena e implementaba procedimientos a partir de ellos.
Dispositivos	<p>Este fue un proceso con tensiones en tanto se rompía un esquema donde el Estado decidía sin contar con la participación social. Su legitimidad estaba dada más por los servicios prestados que le otorgaban cierto poder, que por los mecanismos de participación que garantizaban su legitimidad.</p> <p>Las expectativas de construir una política en que confluyeran dos visiones culturalmente distintas eran limitadas y debieron ser generadas a partir de la provisión de información de ambos sistemas, de los resultados positivos en casos concretos donde habían confluído las visiones y de la evidencia de las ventajas que implicaba la incorporación de la perspectiva intercultural.</p> <p>(c4) Se trabaja al mismo tiempo en los distintos niveles (político, técnico, operativo y de demanda social) para enriquecer la formulación de la política y garantizar su operacionalización.</p> <p>Procesos que no terminan con la publicación de la política: acciones de sensibilización, de construcción conjunta, capacitación para la participación y la formulación de programas.</p>
Marcos normativos	<p>El ejercicio de sus derechos era una condición de ciudadanía de los pueblos indígenas y estaba legitimado por el marco legal e institucional vigente. La política pública se convertía en un canal para dicho ejercicio.</p> <p>Para garantizar su real incorporación como política de Estado se realizaron acciones de incidencia política con el Consejo Nacional de Salud que (c4) incluyó los preceptos de la interculturalidad en el marco regulatorio nacional de salud.</p> <p>Las políticas se diseñan a partir de los aprendizajes de experiencias concretas y no al revés. No se parte del decreto, sino que estratégicamente se demuestra su viabilidad y su potencialidad para responder a problemáticas reales. La estrategia impulsada permitió que los lineamientos discutidos fueran incluidos por la Dirección Nacional de Salud Indígena de manera operativa.</p> <p>Los grandes lineamientos de la política incorporados en el Documento de la Política Nacional fueron difundidos a través de una publicación del Ministerio de Salud que constituye el documento de referencia de los Programas y acciones del Ministerio en que son capacitados todos los funcionarios ministeriales.</p>
Formas que garantizan condiciones de igualdad para el intercambio entre actores con distinto poder material y simbólico	<p>La CONAIE en conjunto con la Dirección Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas promovieron un proceso de reflexión, sensibilización, intercambio y elaboración conjunta.</p> <p>Dado que se trataba de establecer puentes entre dos modelos de salud distintos a fin de desarrollar una política intercultural, en primera instancia fue necesario trabajar separadamente con el Estado y con las organizaciones indígenas proveyendo información sobre los modelos, las visiones culturales que subyacían a estos, las ventajas de incorporar ciertos criterios para mejorar la gestión, etc.</p>

Formas que garantizan condiciones de igualdad para el intercambio entre actores con distinto poder material y simbólico

Cada uno de los actores luchaba por reafirmarse en la validez de su modelo. (b3) Para «romper» esta radicalidad que impedía el diálogo, fue necesaria la participación de «actores neutros» del mundo académico que conceptualizaron sobre los modelos y sobre la importancia de vincularlos para mejorar las coberturas de atención del Ministerio y la situación de salud de las comunidades indígenas. Las exposiciones de los académicos en los talleres tuvieron gran valor para sensibilizar a los actores.

En un segundo momento (b4) la organización indígena reunió a los actores sensibilizados a dialogar desde una posición de reconocimiento mutuo. Para el diálogo se organizaron talleres regionales donde se presentaron experiencias de Programas de Salud que habían logrado actuar desde una perspectiva intercultural y con participación del Estado y las organizaciones indígenas; el Programa Nacional de Oncocercosis, el Programa Nacional de Maternidad Gratuita y la Universidad de las Nacionalidades Indígenas de la Amazonía del Ecuador (UNIDAE). Los casos permitieron flexibilizar las posiciones al demostrar que era posible trabajar en conjunto a pesar de las perspectivas distintas y que los resultados eran positivos para ambas partes.

Con base a esas experiencias, en un tercer momento se discutió el enfoque de interculturalidad y las posibilidades de incorporarlo dentro de las políticas nacionales de salud. Los participantes a estos eventos analizaron los problemas que se enfrentaban en la operacionalización de los programas de salud públicos, especialmente en zonas rurales e indígenas y en torno del abordaje intercultural. Para ello fue central el proceso paralelo impulsado en los Departamentos de Salud Indígena que dentro del sistema nacional eran los encargados de introducir la temática.

La CONAIE capacitó a los equipos locales de los Departamentos para que introdujeran el enfoque en los Programas y desarrollaran procedimientos. La experiencia arrojaba las dificultades y los aciertos que eran reflexionados y convertidos en políticas en los talleres de discusión.

Dirigentes de salud de la CONAIE a nivel nacional, la ECUARUNARI en la sierra y la CONFENIAE en la Amazonía organizaron dos (b4) talleres de discusión en Cuenca y Puyo para incorporar en la propuesta de políticas interculturales, las perspectivas y recomendaciones realizadas por los dirigentes de las nacionalidades y organizaciones.

En función de las problemáticas identificadas, (c4) se propusieron los lineamientos de política que fueron sistematizados por la CONAIE, la Dirección Nacional de Salud Indígena y el DyA, validados por los dirigentes indígenas en las comunidades.

Cambios sociales favorecidos por el proceso participativo

La información proporcionada y la estrategia de sensibilización impulsada permitieron cambiar la percepción de los actores frente a su propio sistema y al del otro actor. La evidencia de la eficacia de cada uno de esos sistemas y de la interacción de ambos, permitió a los actores encontrar nuevos valores. Para el Ministerio fue importante evidenciar que a través de la incorporación de protocolos culturalmente adaptados y del involucramiento de agentes de salud indígenas (chamanes, parteras), se incrementaban sus coberturas y (c4) se producían cambios reales que le permitirían demostrar una mejor gestión.

Las organizaciones indígenas establecieron a la salud como una de sus prioridades de reivindicación, cuando antes del diseño participativo el tema era marginal.

Cambios sociales favorecidos por el proceso participativo	Empezó a ser importante la provisión de servicios del Ministerio que consideraban inútiles en tanto observaron cómo se reducían las tasas de morbilidad y mortalidad de sus comunidades. (c4) El proceso participativo mostró que el Estado y las organizaciones se necesitaban mutuamente para desarrollar una gestión más eficiente, evidenció que ambos tenían un valor que aportar al otro. Esa percepción posicionó distinto a los actores e inauguró una relación en nuevos términos.
Efectos que la modalidad de convocatoria y el modo de organización del EP han generado en la gestión de la PP	Se entendió que la medicina occidental ha tenido avances incuestionables, pero su sistema de provisión de servicios es el que requiere modificaciones para adecuarse a las poblaciones indígenas.
Incidencia de los actores con menor poder en la toma de decisiones en el EP	A raíz de este proceso, el rol y los contenidos de las instancias de Salud Indígena dentro del Ministerio pasan a convertirse en puentes con el sistema formal y agentes para la incorporación de los contenidos de interculturalidad en los espacios nacionales y locales. (c4) Se redefinió el rol de los departamentos de salud a locales que tienen incidencia actual sobre los programas de salud impartidos. Su personal participa en los equipos de los programas. Los programas del Ministerio empezaron a modificar sus protocolos para responder a la realidad indígena.
Impacto en la organización de acciones colectivas y en la emergencia de prácticas autónomas trascendentes al EP	Las instancias las instancias de Salud Indígena dentro del Ministerio empezaron a trabajar bajo el nuevo lineamiento de la interculturalidad que supuso la referencia al marco legal vigente en la materia, la coordinación con las organizaciones indígenas, un relacionamiento distinto con las comunidades indígenas. Ello demandaba la capacitación constante de recursos humanos que sostuvieran la institucionalidad. Si bien no se crearon nuevas instancias, aquellas existentes empezaron a calificarse en función del nuevo marco de política. Uno de los primeros programas en modificarse fue el de Maternidad Gratuita, que implicó el reconocimiento de las parteras como agentes de salud inscritos dentro del sistema formal con todo lo que ello suponía (capacitación, financiamiento, certificación, etc.). (c2) Ese proceso se vio interrumpido por la crisis política del país que enfrentó al movimiento indígena nacional con el gobierno. La institucionalidad que se había fortalecido desde criterios técnicos, volvió a diluirse por factores políticos. Si el movimiento indígena dejaba de ser parte del gobierno, su participación debía limitarse incluso en las instancias técnicas para satisfacer cuotas políticas.

[10] CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

País / estado	Guatemala
Política o programa	Estrategias para Reducir la Pobreza (ERP): Programa Guate Solidaria Rural
Organismo ejecutor	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP)
Período de ejecución	2004-2008
Organismos intervinientes	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) Comité Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COMUSAN).
Financiamiento	Fondos de compensación social, procedentes del tesoro nacional
Objetivos	Reducir la pobreza extrema Apoyar las actividades productivas de las mujeres: proyecto Creciendo Bien.
Aspectos generales del plan	Reconociendo la comprensión de la pobreza desde un enfoque multicausal, se ha focalizado en la población rural en condiciones de extrema pobreza, en torno al fortalecimiento de las capacidades humanas y productivas. El comienzo del programa se orientó a focalizar acciones especialmente en comunidades más necesitadas (41 municipios), siguiendo un proceso gradual de cobertura de las comunidades, hasta llegar a 2015.
Resultados	La asistencia está llegando a más personas y de mejor manera, aunque si se hicieran los reajustes organizativos y en la coordinación entre los cargos y responsabilidades asignadas a los funcionarios y operadores de los programas, así como en la orientación de su quehacer institucional en función comunitaria (en todos los niveles de la estructura organizativa) también podrían dar mejores resultados. Tanto las necesidades básicas insatisfechas como los bajos ingresos económicos –que en conjunto conforman las perspectivas locales sobre la pobreza– no fueron atendidos de manera directa. El afán por centrar los esfuerzos en pobres extremos rurales generó una hiperfocalización que redujo los alcances de la ERP, ya que tampoco se implementó una estrategia que abarcara a toda la población rural en extrema pobreza, sino que entre los municipios en extrema pobreza rural se seleccionaron comunidades a ser atendidas, y entre las comunidades a ser atendidas se seleccionaron familias que participarían de los programas.

OBJETIVOS POLÍTICOS DEL LLAMADO A LA PARTICIPACIÓN

Nivel de explicitación de propósitos y metodologías que reflejen intenciones específicas en torno a individuos, familias, organizaciones sociales y la sociedad en general	<p>- Poco interés en el desarrollo humano. Prevalece la idea de que la reducción de la pobreza y el desarrollo se logra solo con el impulso de obras de infraestructura, criterio vigente entre los liderazgos de las instituciones que dirigen estos procesos y en las propuestas de los comunitarios.</p> <p>- Poca vinculación entre las estrategias territoriales y la política nacional, con la tendencia de resumir las estrategias territoriales en un listado de necesidades y de proyectos de carácter local, sin una visión política estratégica ni tomar en cuenta la importancia de políticas nacionales e internacionales que fomenten la equidad, políticas sociales, políticas macroeconómicas, políticas comerciales.</p>
---	---

Existencia de precondiciones asociadas a la información, la formación, y la voluntad política orientadas al control ciudadano como garantía contra el autoritarismo (c2) Estos programas forman parte de un sistema que refuerza las redes clientelares, tuteladas por las redes político-partidistas expresadas a través de tensiones entre los liderazgos comunitarios y locales.

ESPACIO DE PARTICIPACIÓN: SENTIDOS, ACTORES Y MECANISMOS DE FUNCIONAMIENTO

Significados de la participación en convocatorias del Estado para los actores de la sociedad civil Desarrollar más solidaridad, como nuevo valor social.

Criterios para la inclusión de actores de la sociedad civil en la gestión de la política (a3) Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural conforman un sistema que integra a autoridades nacionales y locales, representantes de organizaciones de la sociedad civil y empresarios, para definir políticas de desarrollo nacionales y locales.

Actores convocados Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Consejos Municipales de Desarrollo

Actores que participaron Representantes de organizaciones de la sociedad civil, empresarios, (a3) beneficiario/as de los proyectos.

Actores que generaron canales de participación propios, autogestados (c1) No hubo actores ni movimientos emergentes. El deficiente planeamiento estratégico y técnico de los proyectos productivos y la prestación de ayudas que promueven soluciones momentáneas provocan que una vez terminados los efectos de la intervención las situaciones de precariedad de las familias tienden a retornar a la condición inicial.

Medios por los cuales se convoca Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE).

Condiciones La formulación del programa se basa en las mediciones de la pobreza que establece que en el área rural 32 de cada 100 personas son pobres extremos. Se plantea que la pobreza extrema limita el crecimiento económico y para que Guatemala sea un país competitivo, incluyente, solidario, y con mejor gobernabilidad, adquiere importancia el cumplimiento del Programa Guate Solidaria Rural.
 Concepción asistencialista que privilegia políticas de hiperfocalización, bajo una visión utilitaria y clientelar que pretende un impacto de efectividad y eficiencia a la luz de los intereses electorales.

Dispositivos (b2) En cada proyecto el Estado tendió a conformar un comité o grupo específico para la atención de su política y para que sea contraparte específica de sus proyectos en la comunidad.

Marcos normativos El origen del programa se relaciona con el cumplimiento de las Metas del Milenio y los Acuerdos de Paz. El documento Estrategia de Reducción de la Pobreza elaborado en los Consejos de Desarrollo sirvió como fuente de referencia para la gestión municipal y departamental.

Formas que garantizan condiciones de igualdad para el intercambio entre actores con distinto poder material y simbólico	(b3) A nivel local se realizaron talleres en los que se identificaron los proyectos que a juicio de los comunitarios contribuirán a reducir la pobreza. Ese esfuerzo dio como resultado planes estratégicos municipales y departamentales.
Cambios sociales favorecidos por el proceso participativo	Proyecto Creciendo Bien: (c3) Los cambios se han dado solo cuando las participantes han logrado espacios para practicar los consejos adquiridos. Pero no lograron incidir casi nada en la dinámica socioeconómica local de la población que vive en pobreza extrema.
Efectos que la modalidad de convocatoria y el modo de organización del EP han generado en la gestión de la PP	Falta de articulación entre la planificación municipal y las ERP, al poner énfasis en la infraestructura. No tocan las causales estructurales que han generado la pobreza, entre ellas la desigualdad.
Incidencia de los actores con menor poder en la toma de decisiones en el EP	(c4) Las mujeres consideran que Creciendo Bien les ha ayudado a percibirse como mujeres y como eventuales agentes de cambio. Los talleres de capacitación han mejorado las condiciones de autoestima en las mujeres y abonaron en el sentido de que muchas de ellas ya se consideran como sujetas de derecho. Las actividades de Creciendo Bien han favorecido el proceso formativo, de organización y la capacidad de decisión.
Impacto en la organización de acciones colectivas y en la emergencia de prácticas autónomas trascendentes al EP	El hecho de estar participando en el Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE) abre a las mujeres horizontes de acción, lo que también multiplican en pequeña escala dentro de sus hogares.

[11] CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

País / estado	México
Política o programa	Oportunidades
Organismo ejecutor	Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), organismo descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social.
Período de ejecución	2001- 2006.
Organismos intervinientes	Gobiernos municipales, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Secretaría de la Función Pública, Instituto Mexicano del Seguro Social, Secretaría de Desarrollo Social, INDESOL como organismo ejecutor, y Banca de Crédito y Ahorro Popular.
Financiamiento	Poder Legislativo
Objetivos	<ul style="list-style-type: none">- Garantizar el desarrollo de capacidades de las generaciones actuales de niños, adolescentes y jóvenes entre las familias pobres de las zonas rurales de México, para no repetir las carencias de la generación anterior.- Crear vínculos de corresponsabilidad entre las instituciones del Estado y los ciudadanos beneficiarios del programa en la disminución de la pobreza.
Aspectos generales del plan	<p>El Programa Oportunidades se concibió desde una línea de base evaluable, por medio de un diagnóstico cuantitativo de la población beneficiaria y de los recursos que los otros niveles de gobierno, local, regional o nacional, pueden contribuir en un área determinada.</p> <p>Aporta un ingreso mensual familiar en forma de beca para estudios y apoyo alimentario, que varía conforme al número de hijos niños, adolescentes y jóvenes de cada familia beneficiaria inscritos en el sistema educativo público. La beca la reciben cinco millones de familias, ubicadas en las regiones rurales más pobres de México. A través de la Banca de Ahorro y Crédito Popular, se entrega directamente en una cuenta a nombre de la madre, lo que fortalece su rol dentro de la familia y se fomenta el ahorro.</p> <p>El monto máximo es de 168 dólares, con lo cual los padres se comprometen a nutrir a los hijos adecuadamente y acudir a las charlas sobre calidad nutricia, mantenerlos inscritos en la escuela y acudir a los servicios de salud públicos. Además, las familias que tienen hijos con anemia reciben suplementos alimenticios.</p> <p>En su implementación a nivel nacional, participan una serie de oficinas regionales y un conjunto de promotores sociales, tienen el encargo de hacer el diagnóstico y selección de los beneficiarios, así como el seguimiento de los compromisos adquiridos con cada familia.</p> <p>El programa pretende generar un círculo virtuoso, donde la buena alimentación mejora la salud y permite un óptimo rendimiento escolar; la educación se entiende como un legado crucial para los hijos, con lo cual se garantizan las oportunidades de inserción social para el futuro.</p>

Resultados

El Programa Oportunidades logró un abordaje del universo de trabajo desde una figura más sistematizada; asimismo, por medio de unas «reglas del juego» no partidistas y claras para la población, como que asuman la obligación de mantener a sus hijos inscritos en la escuela y acercarlos a los servicios de salud, se ha logrado alcanzar una cobertura de alrededor de 25 millones de personas, lo que representa la cuarta parte de la población total del país.

Esto se sustenta en una eficiencia viable, tan sólo el 6% del presupuesto total del programa se destina al gasto operativo, el resto se transfiere directamente a los beneficiarios.

Los resultados en números demuestran que el programa ha sido exitoso, se incrementaron en 85% el número de jóvenes que ingresaron al bachillerato en las zonas rurales, aumentó en 24% la inscripción en secundaria, disminuyó en 13% el número de reprobados y se abatió en 17% la deserción escolar en zonas rurales, todo esto demuestra que la hipótesis de base es certera, es decir, si el Estado distribuye la riqueza de manera directa, repercutirá en el bienestar de las familias.

OBJETIVOS POLÍTICOS DEL LLAMADO A LA PARTICIPACIÓN

Nivel de explicitación de propósitos y metodologías que reflejen intenciones específicas en torno a individuos, familias, organizaciones sociales y la sociedad en general

Oportunidades considera que el fomento de la corresponsabilidad entre las instituciones del Estado y los ciudadanos es la estrategia para disminuir la pobreza. Con este enfoque, el compromiso de las familias por nutrir adecuadamente a sus hijos, mantenerlos en la escuela y acudir a los servicios de salud, se concibe como «el aporte» de los ciudadanos, de otro lado, el Estado «aporta» el ingreso indispensable para garantizar que las familias accedan a una alimentación adecuada, y además cumple con el mandato constitucional de brindar educación gratuita y servicios sanitarios.

Existencia de precondiciones asociadas a la información, la formación, y la voluntad política orientadas al control ciudadano como garantía contra el autoritarismo.

(b2) El gobierno, como gestor del Estado, pone las condiciones y las reglas de la participación de los ciudadanos, que se encuadra en asumir la responsabilidad de atender las necesidades básicas de los hijos.

ESPACIO DE PARTICIPACIÓN: SENTIDOS, ACTORES Y MECANISMOS DE FUNCIONAMIENTO

Significados de la participación en convocatorias del Estado para los actores de la sociedad civil

La pobreza y los pobres tienen muchas facetas en México donde conviven una gran variedad de culturas locales y étnicas amalgamadas por los efectos de la modernidad global. Pero un común denominador de sus capacidades de negociación es la permeabilidad con que asumen las decisiones del gobierno, sobre todo cuando se trata de tener recursos para emprender algún proyecto propio o llevar a sus hijos a la escuela, es normal que así sea en un medio que ha sido tan desprovisto de lo más básico, como una educación de calidad o servicios de salud adecuados; esta cultura del recibir «fácil» por parte del gobierno, es una tradición cultural que ha dado lugar también a deformaciones que derivan en paternalismo y clientelismo. Además, (c1) los habitantes de la zona rural en México han tenido que enfrentar la pobreza con estrategias para sobrevivir de forma inmediata, en particular con la emigración; esto impide que sus organizaciones tengan continuidad y saber acumulado, sin muchas formulaciones de largo plazo.

Criterios para la inclusión de actores de la sociedad civil en la gestión de la política	<p>Se toma como base el mapa territorial de la pobreza elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI), luego se hace una selección de localidades donde deben existir ciertas condiciones básicas, a saber, escuela, centro de salud y transporte, además de la corresponsabilidad de los gobiernos locales y estatales.</p> <p>(a2) En el esquema operativo de Oportunidades no hay lugar a los grupos organizados, por lo cual la sociedad civil institucionalizada queda fuera de su influjo. Esto se debe a que, para garantizar su eficacia, su transparencia e impedir la desviación con fines partidistas, se usa un sistema informático que, en última instancia, determina a qué familia se le brinda la beca financiera y a cuál no. Con esto el programa individualiza sus aportaciones e impide cualquier acuerdo con grupos o partidos; el sistema maneja una serie de variables aplicadas a cada caso específico, que dependen del número de hijos, la edad, el grado que cursan, su estado de salud y nutrición, ingreso de los padres, constitución familiar, etc.</p>
Actores convocados	<p>Las personas más pobres de las zonas rurales de México y, en menor cantidad, de las zonas urbanas</p> <p>Gobiernos municipales</p> <p>Gobiernos estatales</p> <p>Sectores del gobierno federal, en particular educación, salud y desarrollo social.</p>
Actores que participaron	<p>(a1) En el diseño de Oportunidades nunca ha participado la población beneficiaria ni tampoco ha existido consulta pública. Las encuestas para determinar a las familias candidatas a recibir una beca son información confidencial que solo manejan ciertos funcionarios públicos y que además se actualizan constantemente.</p>
Actores que generaron canales de participación propios, autogestados	<p>Se busca impedir la acción de oportunistas, nadie puede tener acceso a los cuestionarios que se aplican pues podría darse una fuga de información que alguien puede aprovechar para recibir el apoyo del programa sin merecerlo.</p>
Medios por los cuales se convoca	<p>Se hace una convocatoria a las familias, normalmente por altavoz móvil. Se instala una mesa de selección en un espacio público, las personas llegan y se aplican 10 preguntas claves, luego una visita domiciliaria, se aplican las encuestas precodificadas, se llenan los formularios de selección y se envía la información al centro de informática para que haga la selección final.</p> <p>El trabajo lo realizan promotores sociales que no deben ser de la localidad, para garantizar que no exista conocimiento personal entre los encuestados y los encuestadores. Los promotores reciben capacitación en los centros regionales del Programa, su trabajo consiste en aplicar las reglas de operación para la selección de candidatos. Es el ciudadano, los maestros y los médicos, básicamente, quienes llenan los formularios de seguimiento y los devuelven a los promotores, luego envían la información al sistema informatizado que la clasifica y califica para emitir las órdenes de pago a las familias beneficiarias.</p>

Condiciones	<p>En un país como México, con altos niveles de informalidad y corrupción, los gobernadores locales, surgidos de una tradición autoritaria, normalmente ven en el poder municipal la ocasión para hacerse «ricos» y reforzar su «liderazgo». La urgencia de responder al crecimiento de la pobreza exigía al gobierno federal (c3) crear mecanismos de Estado para la redistribución de la riqueza en una intervención rápida y efectiva mediante la transferencia directa de dinero en efectivo a las personas y comunidades, como un recurso para disminuir la pobreza extrema y mitigar los riesgos de un estallido social.</p> <p>Es un criterio de orientación economicista, que considera que la inclusión social se logra con la capacidad adquisitiva en el mercado, con lo cual los mercados locales también se dinamizan.</p>
Dispositivos	<p>El diseño del Programa Oportunidades se hizo desde el propio gobierno federal y sus diversos sectores, encabezados por una coordinación nacional y un equipo de analistas expertos en el tema de la pobreza extrema de México. (a1) Este conjunto de actores conformó un comité técnico integrado por la Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de Desarrollo Social y la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades.</p> <p>(b1) El comité técnico definió la línea de base, el sistema de evaluación, las reglas de operación, el programa de capacitación del personal, así como los procedimientos y herramientas para determinar quiénes son candidatos a recibir las becas del programa y el correspondiente sistema de calificación de la candidatura, el que de manera informatizada, define quién accede a los recursos, hace el seguimiento y establece hasta cuándo recibe la beca.</p>
Marcos normativos	<p>El programa se integra a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales de salud, educación y desarrollo social 2001-2006, así como a los objetivos planteados en la Ley General de Desarrollo Social que reconoce los derechos de la población a la educación, la salud, la alimentación y los relativos a la no discriminación.</p>
Formas que garantizan condiciones de igualdad para el intercambio entre actores con distinto poder material y simbólico	<p>El programa ha incorporado una (b1) carta de compromiso ciudadano que firman los beneficiarios, donde se comprometen a mantener a sus hijos en la escuela, apoyar la educación de las mujeres, alimentarlos y nutrirlos convenientemente y acercarlos a los servicios de salud, a cambio de recibir la pensión mensual del programa. En sentido estricto, el espacio de participación es un espacio de contacto entre el beneficiario y la cara operativa del programa; en esto no cuenta la opinión de los beneficiarios, tan sólo se cotejan con un sistema preestablecido que define quién participa y quién no.</p>

Cambios sociales favorecidos por el proceso participativo	<p>Acudir a la escuela y recibir una alimentación saludable hace una diferencia sustantiva que se vuelve un ejemplo en la comunidad. Además, (c2) el esquema de corresponsabilidad en que se basa el programa, donde los ciudadanos que reciben las becas tienen un compromiso con el Estado, equivale a que los beneficiarios cumplieron con su parte, eso significa superación personal y conlleva al reconocimiento social.</p> <p>Muchos testimonios de jóvenes con Oportunidades, muchos hablan de haber dejado atrás el sentimiento de humillación que les imponía la falta de estudios. Igualmente para los padres, saber que sus hijos pueden ir a la escuela y superar la pobreza por esa vía, aunque la realidad sea más complicada que simplemente estudiar, se convierte en la mayor expectativa de una familia pobre. Paradójicamente, el incremento de los niveles de escolaridad también incrementa las expectativas de emigración, pues aún no se logra que la proyección de una vida con dignidad se pueda dar en la propia localidad, por lo general resulta un escenario limitado para personas con mayores capacidades. Es uno de los límites del Programa Oportunidades, (c3) se están conformando generaciones con mayores expectativas en un contexto social que sigue obturado y reproduce la marginación.</p>
Efectos que la modalidad de convocatoria y el modo de organización del EP han generado en la gestión de la PP	<p>El Programa Oportunidades ha permitido que los gestores del Estado concreten su tramo de responsabilidad y contemplen un objetivo común; se ha logrado la convergencia de esfuerzos entre los niveles de poder, local, estatal y federal, articulados entorno al objetivo de otorgar un ingreso a las familias más pobres en un contexto social organizado para dar resultados efectivos.</p> <p>En segundo lugar, comprender que (c3) la aplicación de programas sociales pasa necesariamente por un tramo de responsabilidad que le corresponde a los ciudadanos, el mencionado componente de corresponsabilidad, donde los gobiernos ponen su parte y las familias cumplen con el compromiso de mantener a sus hijos bien alimentados e inscritos en la escuela, supera otras experiencias que se basaron en modelos donde las instituciones del Estado y los gestores eran los únicos responsables de realizar los resultados.</p>
Incidencia de los actores con menor poder en la toma de decisiones en el EP	<p>Aún están enfrentados los intereses de la clase política y de la comunidad, unos buscan la reproducción de su parcela de poder, los otros buscan condiciones de bienestar.</p> <p>Las reglas de operación del programa están diseñadas para evitar la discrecionalidad en la entrega de las becas, esto representa para el caso mexicano un avance importante, pues (c3) sienta las bases para garantizar la responsabilidad del Estado con los ciudadanos, independientemente de los cambios en la gestión pública. Se ha podido lograr la efectividad de un programa social alejado de las tentaciones de hacer clientela entre los partidos políticos y los poderes locales.</p>

Impacto en la organización de acciones colectivas y en la emergencia de prácticas autónomas trascendentes al EP

La población beneficiaria, tradicionalmente alejada de la influencia benéfica de las acciones del Estado, por fin percibe una cercanía del Gobierno y las instituciones estatales con el propósito de modificar su circunstancia de pobreza familiar, sin esperar recompensa a cambio, eso debe generar cambios en el contexto social. Pero no está muy claro si las personas que reciben las becas perciben que sea por derecho social.

Una de las características del ser humano es su capacidad de creación, la cual se ve obturada y deformada en contextos sociales sin oportunidades, que derivan en violencia y corrupción. En tal caso, es mejor entregar los recursos financieros necesarios para que las personas emprendan los riesgos de hacer un negocio o una empresa, lo significativo es que estén permanentemente en su propio proceso de creación, si fracasan no importa, será un dato importante en su proceso; si tienen éxito será un beneficio social.

[12] CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

País / estado	Paraguay
Política o programa	Programa Escuela Viva Hekokatuva
Organismo ejecutor	Ministerio de Educación y Cultura (MEC)
Período de ejecución	2001-2006
Organismos intervinientes	BID
Financiamiento	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Objetivos	<p>El objetivo general del Programa es mejorar la calidad y equidad de la educación escolar básica paraguaya, contribuyendo así a la disminución de la pobreza y al desarrollo social y económico del país.</p> <p>Sus objetivos específicos son: mejorar los procesos pedagógicos y de gestión a nivel de las escuelas del 1° y 2° ciclo; disminuir la desigualdad dentro del sistema educativo; mejorar el acceso al tercer ciclo de la Educación Escolar Básica (EEB); promover la participación de los padres y madres en la escuela a través de las Asociaciones de Cooperación Escolar (ACE); mejorar la calidad de la formación inicial de Maestros; fortalecer la gestión del MEC.</p>

Aspectos generales del plan	COBERTURA:			
	Componente	Escuelas	Docentes	Alumnos
	Indígena	27	98	2030
	Rural	1000	5294	110182
	Urbano	150	2794	81877
	Fondo competitivo	600	8203	240146
	Total	1777	16.389	434235
	Formación docente	41	1591	11689
	Escuelas con mejoramiento de infraestructura 3° ciclo	280 + 127 en 2005		

SERVICIOS:

- Capacitación a directores, docentes, padres y alumnos
- Aportes a cooperadoras escolares para mejoramiento de las condiciones básicas de aprendizaje
- Entrega de fichas, guías pedagógicas
- Entrega de bibliotecas de aula
- Diseño e implementación de sistemas de monitoreo.

Resultados	<p>Mejoramiento del acceso y de la retención de los alumnos en las escuelas focalizadas como resultado del conjunto de las acciones desarrolladas por los diferentes actores (padres, docentes, directores, alumnos).</p> <p>De la misma forma el mejoramiento del proceso de aprendizaje es el resultado de acciones conjuntas de los docentes y padres de familia.</p> <p>En cuanto al mejoramiento de las infraestructuras y la dotación de recursos pedagógicos, el programa entregó fondos a las asociaciones cooperadoras de padres, en 97% de los casos estos fueron gestionados de forma eficiente, además permitió lograr un mayor grado de involucramiento de las comunidades educativas en el mantenimiento.</p>
-------------------	---

OBJETIVOS POLÍTICOS DEL LLAMADO A LA PARTICIPACIÓN

Nivel de explicitación de propósitos y metodologías que reflejen intenciones específicas en torno a individuos, familias, organizaciones sociales y la sociedad en general	<p>La escuela es considerada como una construcción social donde el involucramiento de los diferentes actores es fundamental.</p> <p>La finalidad es instalar en cada institución un equipo de gestión escolar, con representación de docentes, padres y alumnos, capaz de negociar e implementar una propuesta educativa basada en la realidad de cada comunidad (Proyecto Educativo Institucional Bilingüe Intercultural)</p>
---	--

Existencia de precondiciones asociadas a la información, la formación, y la voluntad política orientadas al control ciudadano como garantía contra el autoritarismo	<p>Al nivel interno no existían capacidades para diseñar e implementar políticas sociales. Y menos políticas focalizadas. Las negociaciones entre autoridades del Ministerio y representantes del BID fueron largas pero necesarias para construir un consenso alrededor de los objetivos y estrategias.</p> <p>Las evaluaciones fueron realizadas por un equipo externo, el diseño de la propuesta por técnicos del MEC (aplicado por consultores).</p> <p>El primer año de implementación fue de validación y de ajuste de acuerdo a las diferentes realidades locales encontradas, y de capacitación intensiva de los equipos técnicos centrales.</p>
--	--

ESPACIO DE PARTICIPACIÓN: SENTIDOS, ACTORES Y MECANISMOS DE FUNCIONAMIENTO

Significados de la participación en convocatorias del Estado para los actores de la sociedad civil	<p>Partimos del supuesto de que los diferentes están en una posición desigual, dentro de la comunidad educativa el director tiene un poder más grande que los alumnos. Para disminuir su efecto la estrategia fue de (b3) desarrollar la capacidad de cada actor, el fortalecimiento de espacios de participación específicos a cada actor y la organización de espacios comunes de negociación y decisión.</p>
---	---

Criterios para la inclusión de actores de la sociedad civil en la gestión de la política	<p>Se conformó una primera lista de 1150 escuelas utilizando criterios “políticos” de discriminación positiva (alta tasa de repitencia, deserción, docentes sin título).</p> <p>Una vez definida esta lista se organizó la forma de trabajar con estas escuelas a partir de criterios “técnicos”: ubicar estas escuelas dentro de sus áreas educativas (grupo administrativo de 8 o 10 escuelas).</p> <p>Por fin, se realizó otro trabajo técnico definiendo la forma de iniciar el programa y de llegar a las escuelas, los criterios utilizados fueron de iniciar el proceso con las escuelas en mejores condiciones (en cuanto a acceso, recursos humanos, etc.) y ubicadas en 6 zonas geográficas diferentes para crear 6 focos de intervención.</p> <p>En cada escuela participan de los (b2) talleres la totalidad de los docentes y directores y dos representantes de los padres y de los alumnos. Estos representantes tienen la responsabilidad de implementar las propuestas con sus pares.</p>
Actores convocados	(a3) Directivos escolares, alumnos, docentes, padres
Actores que participaron	Para capacitar a los actores convocados fue necesario formar un grupo de técnicos de nivel central y zonal, este trabajo se realizó de forma progresiva y multiplicativa, teniendo en cuenta que en al inicio del programa no teníamos especialistas en políticas educativas.
Actores que generaron canales de participación propios, autogestados.	Se buscó la participación progresiva de los actores a través de un proceso de sensibilización–implementación y consolidación. Durante la primera etapa los actores asumieron compromisos; en la segunda, diseñaron planes de acción y en la última, proyectos.
Medios por los cuales se convoca	<p>Al nivel local, se decidió de (b3) capacitar a la totalidad de los actores de la comunidad educativa (padres, docentes, directores y alumnos) con el objetivo de fortalecer su participación y su función.</p> <p>El programa desarrolló también una estrategia de comunicación social con el objetivo de valorar y difundir las innovaciones realizadas.</p>
Condiciones	En 1999 se realizaron las primeras evaluaciones de los resultados de la reforma educativa y se descubrió que esta no tenía efecto sobre un grupo importante de escuelas (rurales y urbanas «marginales»). A partir de estos resultados, y aprovechando la firma de un nuevo convenio con el BID, se decidió diseñar un programa de focalización con el objetivo de fortalecer la reforma educativa apoyando las escuelas que «más lo necesitan». En esta época el país estaba pasando por un momento de crisis políticas y sociales profundas.

<p>Dispositivos</p>	<p>(b3) Etapa de sensibilización: apunta a la movilización de los diferentes actores y a la creación y fortalecimiento de los espacios de participación y de decisión: consejo de grado y consejo escolar para los alumnos, círculos de aprendizaje para los docentes, asociación cooperadora de padres, equipo de Gestión escolar, Aty'i y Aty Guasu (asambleas comunitarias).</p> <p>Etapa de consolidación: apunta a la implementación de innovaciones de acuerdo a la responsabilidad de cada actor (gestión para el director, enseñanza para el docente, educación para la familia, etc.). En esta etapa se consolida el Equipo de Gestión Escolar como espacio de articulación y de consenso entre los diferentes actores.</p> <p>La tercera etapa, de instalación y evaluación, apunta a la sostenibilidad de las estrategias iniciadas, el monitoreo y la evaluación de resultados. Busca las evidencias del grado de autonomía logrado por cada institución.</p>
<p>Marcos normativos</p>	<p>Ministerio de Educación y Cultura: Programa de Fortalecimiento de la Reforma Educativa – Convenio con el BID</p> <p>Componentes: i) Intervenciones en las Escuelas Básicas; ii) Mejoramiento de la Formación Inicial de los Maestros; iii) Infraestructura y Equipamiento para la Expansión del Tercer Ciclo de la EEB; iv) Apoyo Estratégico a las Acciones del MEC.</p>
<p>Formas que garantizan condiciones de igualdad para el intercambio entre actores con distinto poder material y simbólico</p>	<p>(b4) En el discurso de la Reforma Educativa existe una fuerte valoración de la participación social y del protagonismo de los actores. Lo que tuvimos que hacer es darle un nuevo sentido o una nueva funcionalidad a conceptos como: Proyecto, Equipo de Gestión, protagonismo de la familia, articulándolos con las percepciones y experiencias previas de los diferentes actores con relación a estos temas.</p>
<p>Cambios sociales favorecidos por el proceso participativo</p>	<p>Se dio un proceso de cambio de percepción y de expectativa que permitió a su vez lograr un mayor grado de legitimidad en cuanto a la escuela, el programa y la educación en general:</p> <p>(c4) Valoración de la participación de los diferentes actores como sistema de implementación y seguimiento de las políticas sociales. Diseño de perfiles por actor y de planes de capacitación. Sistemas de capacitación basados en el análisis de las prácticas. Instalación de espacios de intercambios de experiencias (círculos de aprendizaje, feria de innovación, etc.). Sistemas de monitoreo, evaluación y rendición de cuenta en los diferentes niveles del sistema.</p> <p>(c3) Al nivel del Equipo Técnico Central, el cambio se dio en la capacidad de implementar y monitorear programas de desarrollo social. Al nivel de los técnicos zonales (supervisores) es pasar de una cultura del control a una cultura del seguimiento y acompañamiento. Al nivel de los actores locales: cambio de percepción en cuanto al papel de la escuela y de la educación, de su función y responsabilidad dentro del proceso educativo. Al nivel de la totalidad de los actores: (c4) percepción más operativa de los procesos de participación, representación y decisión.</p>

Efectos que la modalidad de convocatoria y el modo de organización del EP han generado en la gestión de la PP	<p>- La focalización como política que permite discriminar de forma positiva a los que más lo necesitan (en este caso las escuelas de alto riesgo), pero la focalización se entiende también como el hecho de generar focos de innovaciones, buscando las estrategias para responder a los desafíos de un contexto local. Estos focos son después la base para expandir el programa.</p> <p>- (c4) Concepto de escuela como construcción social, resultado del juego de interacción e involucramiento de sus diferentes actores. Este concepto se relaciona a su vez con el constructivismo pedagógico que reconoce que el mejoramiento debe desarrollarse a partir de las experiencias previas de cada actor. De estos conceptos se desprenden otros como capital social, etc.</p> <p>- Conceptos de equidad y calidad.</p> <p>- Concepto de proceso y de medición de los efectos de las acciones del programa.</p>
Incidencia de los actores con menor poder en la toma de decisiones en el EP	<p>(b3) La participación de los diferentes actores se da de forma progresiva: a través de compromisos el primer año, de diseño de planes de acción el segundo, y de la negociación e implementación de un proyecto institucional al final del proceso.</p>
Impacto en la organización de acciones colectivas y en la emergencia de prácticas autónomas trascendentes al EP	<p>El equipo técnico central ha diseñado, probado y validado en terreno, y adecuado a las diferentes realidades, diversos (b4) instrumentos que aportan al diagnóstico, monitoreo, evaluación de proceso y de resultado participativo y el diseño e implementación de compromisos, planes de acción y proyectos institucionales.</p> <p>(c4) Al final del proceso la meta es que los diferentes equipos técnicos locales se adueñen de las herramientas desplegadas por el proyecto, definiendo sus propios indicadores e instrumentos.</p>

[13] CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

País / estado	Perú
Política o programa	Lineamientos de Política y Plan Nacional de Juventudes
Organismo ejecutor	Comisión Nacional de la Juventud (CNI)
Período de ejecución	Formulación (2003-2005); implementación inicial del Plan Nacional de Juventudes (2006-2010)
Organismos intervinientes	Sector público (ministerios, gobiernos regionales y locales); sector privado (redes y organizaciones juveniles, organismos no gubernamentales, especialistas, centros de investigación); internacionales (Organización Iberoamericana de la Juventud, agencias de cooperación, organismos públicos de juventud, especialistas y asesores de otros países latinoamericanos).
Financiamiento	Recursos propios del Estado, con apoyo complementario de cooperación internacional.
Objetivos	Articular la inversión y los esfuerzos públicos y privados orientados a la promoción de las y los jóvenes peruanos como actores estratégicos del desarrollo nacional.
Aspectos generales del plan	<p>Se trata de un instrumento para la orientación de políticas públicas; articulación de sistemas de coordinación de políticas de juventud en los niveles local, regional y nacional de gobierno; investigación y diseminación de información estratégica; formación de recursos humanos y asistencia técnica para el diseño e implementación de políticas y programas de juventud; promoción de la participación y asociacionismo juvenil.</p> <p>Los lineamientos de política nacional de juventudes son un marco estratégico para la toma de decisiones del Estado peruano en materia de juventud y permiten orientar los esfuerzos públicos y privados dirigidos a fortalecer a las juventudes como capital humano y social para el desarrollo sostenible y equitativo del país, sus regiones y localidades.</p> <p>El plan nacional de juventud (b2) es una herramienta de gestión que articula y racionaliza los programas, proyectos y acciones del estado (en sus niveles local, regional y nacional), que se dirigen al sector joven de la población peruana.</p>
Resultados	<p>Ha sido un trabajo de varios años romper esta desconfianza básica y se han logrado grandes avances al respecto con actores públicos y privados directamente relevantes para el buen desempeño de las políticas de juventud. Sin embargo, esta variación no sólo es apreciable; muchos de los logros que ha conseguido la Comisión Nacional de la Juventud (a pesar de ser un órgano muy pequeño y relativamente débil dentro del Estado) se deben al (c3) apoyo político y la confianza de un grupo importante de ONG, institutos privados, redes juveniles nacionales y funcionarios del Estado, quienes han permitido eliminar bloqueos de comunicación e inclusive acelerar procesos administrativos y políticos que pudieron poner en riesgo la formulación y aprobación de las políticas de juventud.</p> <p>Entre los principales factores que han permitido esta mayor confianza entre la CNJ y estos actores clave se debe al hecho de que en el Perú son muy pocas las personas e instituciones públicas o privadas que han desarrollado experiencia y capacidad técnica en materia de juventudes a nivel nacional e internacional.</p>

Resultados

Cuando la CNJ, creada muy precariamente entre el año 2002 y 2003 tuvo que construir desde cero su capacidad técnica y organizativa propia no le quedó otra salida que asimilar como funcionarios y operadores a especialistas de la sociedad civil formados por muchos años en el trabajo de promoción de juventudes de las ONG, universidades e institutos de investigación, y estas personas contaban con la confianza de gran parte de las redes sociales vinculadas al tema juventud. Inicialmente esto no bastó para vencer los (c3) temores y desconfianzas ante la posibilidad de que estas personas se vieran «absorbidas» por la «ineficacia» y la «dependencia política» atribuidas a todo funcionario estatal por parte de la sociedad. Sin embargo, cuando el trabajo de la CNJ comenzó progresivamente a mostrar consistencia técnica y grados «inusuales» de apertura y transparencia muchas personas y organizaciones antes adversas al proceso de formulación de la política nacional empezaron a otorgarle el beneficio de la duda.

OBJETIVOS POLÍTICOS DEL LLAMADO A LA PARTICIPACIÓN**Nivel de explicitación de propósitos y metodologías que reflejen intenciones específicas en torno a individuos, familias, organizaciones sociales y la sociedad en general**

Falta de enfoques y experiencia adecuados a la diversidad de temas en materia de juventud por parte del Estado.

Desconfianza de la sociedad hacia las organizaciones estatales después de una década de autoritarismo y corrupción y casi veinte años de represión antisubversiva.

(c1) Las organizaciones juveniles se encontraban sumamente fragmentadas, sin canales de representación estables a nivel local y nacional, y con muy poca preparación para discutir políticas nacionales. A pesar de haber sido un grupo importante en términos de presión, constituyó una demanda sumamente desarticulada y poco especializada.

(c2) Las ONG, los expertos y la propia cooperación internacional tuvieron una mayor influencia por su capacidad técnica, respaldo financiero y capacidades de llegada a los tomadores de decisiones.

En última instancia (c1) fueron los partidos políticos quienes tuvieron la última palabra, dada la incapacidad de la sociedad civil y la burocracia estatal de trabajar coordinadamente.

Durante la etapa de implementación inicial de los procesos de formulación de políticas, los funcionarios del (c3) Estado y algunos círculos de expertos tuvieron que hacerse cargo de los procesos técnicos lo cual abrió un espacio para que las metodologías participativas y los contactos con las pocas redes sociales articuladas influyeran en la corrección de algunos desaciertos de las propuestas de los partidos políticos.

Existencia de precondiciones asociadas a la información, la formación, y la voluntad política orientadas al control ciudadano como garantía contra el autoritarismo

En los últimos años de la década de 1990, la reactivación y el protagonismo que tuvieron el movimiento estudiantil y las redes juveniles en la lucha contra la corrupción y la ilegalidad del régimen autoritario de Alberto Fujimori despertó un enorme interés de la opinión pública y los partidos políticos por parte de los jóvenes, un sector de la población que representa un tercio del electorado nacional y un cuarto de la población total del país.

Como parte del proceso de transición a la democracia entre los años 2000 y 2001, casi todos los partidos políticos en carrera electoral ofrecieron institucionalizar políticas públicas dirigidas a la juventud, generando una primera oportunidad en el Perú para formular e implementar políticas específicas.

ESPACIO DE PARTICIPACIÓN: SENTIDOS, ACTORES Y MECANISMOS DE FUNCIONAMIENTO

Significados de la participación en convocatorias del Estado para los actores de la sociedad civil	<p>Debido al profundo e histórico divorcio entre sociedad civil y Estado en el Perú, muchos de los actores involucrados en el proceso de diseño de las políticas llegaron al mismo con enormes (c1) desconfianzas en la voluntad política del Estado, en la capacidad propositiva de las juventudes, en la capacidad técnica y la independencia política de los funcionarios a cargo del proceso, en el uso apropiado de la información a compartir, en los resultados efectivos del proceso a mediano y largo plazo.</p> <p>La evidencia hecha pública en el Perú a finales de los años 90 acerca de los grados de corrupción pública alcanzados por el Estado ha ahondado aún más la sensación de la sociedad de que nada técnicamente ni éticamente bueno se puede esperar de los políticos o los funcionarios públicos, por lo que creemos que la construcción de confianza es uno de los principales retos simbólicos a fortalecer en el Perú si se desea transitar hacia un Estado cada vez más participativo.</p> <p>A esto deben agregarse también otros dos aspectos fundamentales de la construcción simbólica de la sociedad peruana como es el tema de la exclusión y la discriminación, en particular por diferencias raciales y culturales, y el asunto aún no resuelto en el país del exceso de centralismo administrativo y político. Mucha de la desconfianza de las personas en que el Estado va a proveerles equitativamente de los servicios públicos que necesitan dentro de un marco de derechos civiles, proviene del abandono y postergación seculares de algunos sectores sociales y regiones del país.</p>
Criterios para la inclusión de actores de la sociedad civil en la gestión de la política	<p>La selección de los actores públicos y privados en el proceso de consultas y toma de decisiones buscó vincular al proceso no sólo a personas y organizaciones representativas de diferentes intereses y realidades regionales, sino también a personas e instituciones con la capacidad técnica y con grados de influencia local, regional o nacional necesarias para poder llevar adelante políticas públicas, una vez culminado el proceso de formulación de las mismas.</p>
Actores convocados	<p>(a3) ONG, expertos, cooperación internacional partidos políticos Organizaciones y redes juveniles</p>
Actores que participaron	<p>El Estado, representado principalmente por algunos sectores vinculados con los temas sociales (El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - MIMDES), y en particular por los gobiernos locales, más cercanos a un conjunto de demandas de la población juvenil.</p> <p>La sociedad civil, representada por las pocas redes y organizaciones juveniles articuladas a nivel nacional, un número relativamente mayor pero disperso de organizaciones juveniles locales, y sobre todo las Organizaciones No Gubernamentales vinculadas con temas de Derechos Humanos y promoción de la juventud, en particular en áreas de salud sexual y reproductiva o en temas de participación ciudadana</p>
Actores que generaron canales de participación propios, autogestados	<p>Las principales propuestas de política de juventud presentadas, discutidas y aprobadas procedieron de los (a1) partidos políticos, quienes no contaban con la experiencia y el conocimiento técnico necesarios, además de la poca capacidad de diálogo horizontal con una (c1) sociedad civil joven sumamente fragmentada.</p>

Medios por los cuales se convoca

El sentido fundamental del proceso fue lograr que la sociedad civil y las organizaciones del Estado responsables de las políticas públicas vinculadas con la juventud se enterasen de la pronta existencia de un marco estratégico nacional para el desarrollo de las juventudes del país, y que comprendieran en esencia la naturaleza de estas políticas y sus principales líneas de acción.

Para esto (b2) se prepararon materiales y estrategias diversificadas de acuerdo a los públicos institucionales y sectores sociales pertinentes.

Sin embargo, el impacto, más allá de algunos sectores públicos y civiles más directamente vinculados con el tema, no alcanzó los niveles esperados. Gran parte de los funcionarios públicos de nivel nacional, regional y local aún no reconoce la importancia de su acción adecuada para la promoción de los jóvenes, y la mayoría de los jóvenes no organizados no conocen o conocen muy vagamente sobre la existencia de entidades y programas públicos dedicados a orientar el trabajo del Estado con la juventud.

La estrategia de comunicación experimentó diversos cambios para superar estas dificultades de cobertura y de precisión de los mensajes a transmitir.

Condiciones

El proceso político de la formulación de la Política Nacional de Juventudes requirió no sólo la consulta con determinados actores, sino la búsqueda de compromisos de apoyo político y social al trabajo de formulación de la Comisión Nacional de la Juventud, dado que la futura gestión de las políticas nacionales requería de la construcción de un sistema de coordinación interinstitucional.

Entre los sectores menos informados y expertos, en particular los partidos políticos y funcionarios públicos, los enfoques predominantes fueron bastante más tradicionales, influenciados por los prejuicios básicos del mundo institucional adulto sobre el tema de la juventud. (c1) Concepciones de la juventud como sector vulnerable, de riesgo o como problema para la sociedad, generaron propuestas de política pública controlistas, represivas, o en el mejor de los casos paternalistas y hasta demagógicas.

Desde los sectores sociales de las (c3) redes juveniles más articuladas y las ONG, los enfoques fueron un poco más promotores, resaltando la participación ciudadana de las juventudes y las políticas de promoción de capital humano y social. En la oferta política predominaron mayormente los primeros, pero en la etapa de formulación e implementación la participación de actores civiles permitió un balance de metodologías y enfoques más participativos y de promoción.

Dispositivos

El diseño de los lineamientos de política nacional de juventudes y el diseño del Plan Nacional de Juventud, incluyeron enfoque y mecanismos de participación de todos los actores involucrados en la gestión de políticas de juventud, en particular los propios jóvenes, organizados y no organizados. Este enfoque comprende cuatro procesos paralelos: técnico, participativo, comunicativo y político, que deben contribuir a legitimar, posicionar y dar respaldo técnico al diseño de políticas, planes, programas y proyectos.

(b3) Los mecanismos del proceso participativo, consisten en actividades de consulta, debates públicos y diseminación de información.

Se están llevando adelante procesos de capacitación y promoción de espacios mixtos permanentes “sociedad civil-estado” para la gestión y seguimiento de los planes y programas de juventud en todo el país, lo cual aporta no sólo al diseño sino a la sostenibilidad de los planes en elaboración.

La Comisión Nacional de la Juventud capacita a funcionarios públicos encargados de las gerencias regionales de desarrollo social, a especialistas de ONG y centros privados, y a líderes de redes juveniles de todas las regiones del país, para la conformación de espacios mixtos regionales en materia de juventud, quienes reciben la asesoría necesaria para concertar y formular planes y programas regionales de juventud dentro del marco estratégico de los lineamientos de política nacional de juventudes. La misma Comisión Nacional de la Juventud cuenta con la asistencia de un (b3) espacio consultivo permanente, reconocido por ley, conformado por representantes jóvenes de todas las regiones del país: el Consejo de Participación de la Juventud (CPJ).

La Comisión Nacional de la Juventud y sus aliados públicos y privados organizan jornadas de diálogos regionales abiertos, “consultas callejeras” (utilizando mecanismos lúdicos y audiovisuales para la recolección de información de jóvenes no organizados y ciudadanos en general en diferentes zonas del país), diversas mesas programáticas con especialistas y organizaciones civiles.

Se implementan mecanismos de comunicación interactiva para el proceso de diseño del plan nacional, tales como una página web con espacios de información, libre opinión y formatos de consulta; también se editan boletines y formatos de difusión, y se realizan campañas de consulta a través de cartones y suplementos en medios de prensa escrita de alcance nacional.

Se han realizado encuentros masivos con líderes y organizaciones juveniles de todo el país a fin de prepararlos para participar en las consultas.

Los jóvenes del CPJ y de una docena de las principales redes juveniles de alcance nacional realizan un proceso simultáneo de consultas con miles de jóvenes de todo el país para presentar una propuesta desde las juventudes a los partidos políticos, (c3) “propuesta joven para la agenda gubernamental”, que incluye el tema de las políticas sociales y las políticas de juventud como uno de sus principales temas de consulta, y sus resultados también son incorporados al proceso de diseño del plan nacional.

Marcos normativos

(b3) - Sistema Nacional de Coordinación de las Políticas de Juventud, aprobado y elevado al estatus de ley, que da al tema de la promoción de la juventud el carácter de política de estado.

- Ley de creación del Consejo Nacional de la Juventud

Formas que garantizan condiciones de igualdad para el intercambio entre actores con distinto poder material y simbólico

La formulación de la Política Nacional de Juventudes se organizó a partir de cuatro procesos simultáneos e interconectados que buscaron garantizar la viabilidad técnica y política de los lineamientos, así como su adecuación a las realidades juveniles del país y sus regiones. Estos cuatro procesos fueron:

Proceso técnico

Proceso participativo

Proceso político

Proceso comunicativo

Cada uno de estos procesos requirió de la implementación de una serie de instrumentos de diseño, consulta y evaluación aplicados en tres diferentes momentos:

- Primer momento: investigación y diagnóstico

- Segundo momento: análisis prospectivo y expectativas

- Tercer momento: formulación de lineamientos

Para la conducción y el monitoreo de todo el proceso se elaboró un Plan Maestro que consistió en el desagregado de objetivos, estrategias, actividades y tareas ordenadas de acuerdo a los cuatro procesos y ordenadas en un cronograma con metas y productos específicos a alcanzar a lo largo de todo el proceso de formulación.

Las estrategias y actividades pusieron en práctica una serie de instrumentos de consulta, discusión y diseño tales como grupos de discusión con especialistas, matrices de revisión y sistematización de estudios e información estadística, (b3) talleres de diagnóstico con diferentes tipos de actores (jóvenes, organismos públicos, ONG, expertos, entre otros), espacios consultivos permanentes, talleres prospectivos, mesas de coordinación con gobiernos locales o regionales, talleres de consulta y validación de subproductos, entre otros.

(b2) Estas herramientas y procesos fueron diseñados y conducidos por los especialistas de la Comisión Nacional de la Juventud, con el concurso de especialistas consultores en diferentes momentos.

Los espacios de participación fueron de diferente naturaleza: a través de mesas temáticas de discusión de programa se consultaron más de 100 expertos nacionales en materia de juventud; mediante (b3) talleres de diseño en cada una de las 25 regiones del país más de 1250 personas, entre funcionarios públicos, ONG, jóvenes y líderes sociales, debatieron en profundidad los ejes temáticos del documento; durante los talleres prospectivos en cinco regiones representativas de la diversidad del país se consultó a más de 1200 jóvenes organizados y no organizados acerca de sus expectativas con respecto al futuro del país y la calidad de los servicios públicos que esperan recibir.

Adicionalmente, la Comisión Nacional de la Juventud cuenta con un espacio consultivo permanente conformado por 80 jóvenes delegados por colectivos juveniles de todas las regiones del país, el Consejo de Participación de la Juventud, que opera al interior del sistema nacional de juventud y permite una validación y vigilancia civil permanente de sus procesos. Los representantes del Consejo de Participación de la Juventud participaron no solo en las actividades antes mencionadas sino en reuniones internas de la Comisión Nacional de la Juventud para revisión de productos y avances de los lineamientos.

Cambios sociales favorecidos por el proceso participativo	Desde el proceso de formulación se han puesto en marcha procesos de participación no sólo de los jóvenes, sino de otros actores dentro del marco de diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas de juventud. Además de los espacios que provee la ley de creación del Consejo Nacional de la Juventud, como parte de su trabajo la CNJ ha generado la información, diagnósticos y diseños para espacios regionales y locales de concertación en materia de juventudes. Se han establecido las características formales, administrativas y políticas que deben tener estos espacios para reunir a funcionarios de las Gerencias de Desarrollo Social de los gobiernos regionales, a los delegados de las organizaciones juveniles y asociaciones civiles de cada región para concertar, diseñar y gestionar planes, programas y proyectos de juventud en sus circunscripciones. Junto con ellos se han delineado los pasos y cronogramas para la implementación de estos espacios, y ya se han firmado convenios con varios gobiernos regionales para iniciar estas labores desde el año 2005.
Efectos que la modalidad de convocatoria y el modo de organización del EP han generado en la gestión de la PP	<p>En general la relación del tema juventud y de los propios jóvenes con el Estado y las políticas públicas ha seguido siendo básicamente asimétrica.</p> <p>Los jóvenes siguen siendo “invisibles” para el Estado y la sociedad civil adulta en general, y cuando es percibida lo es desde percepciones prejuiciosas y autoritarias. Por estas razones, ha resultado difícil para la Comisión Nacional de la Juventud y sus aliados públicos y privados modificar de manera importante el sentido común predominante en el Estado y en la opinión pública en general, quienes no entienden la importancia estratégica de invertir seria y ordenadamente en el desarrollo de capacidades del sector juvenil de la población.</p> <p>(c3) La Comisión Nacional y sus aliados públicos y privados están dedicando una parte importante de sus recursos para revertir los problemas de percepción y relaciones asimétricas adulto-joven o Estado-jóvenes, y desarrolla campañas que intentan visibilizar la influencia cuantitativa y cualitativa de la juventud peruana sobre los temas centrales de desarrollo sostenible del país en los próximos 20 años.</p>
Incidencia de los actores con menor poder en la toma de decisiones en el EP	En términos generales, (c2) las decisiones finales le correspondieron a la Comisión Nacional de la Juventud, previa investigación y consultas con el resto de actores. Sin embargo, (c3) en algunos puntos técnicos y políticos fundamentales, cada decisión se basó en consensos y acuerdos políticos entre la CNJ y algunos de estos actores, con el fin de fortalecer la confianza de la sociedad civil en la conducción técnica del proceso.

Impacto en la organización de acciones colectivas y en la emergencia de prácticas autónomas trascendentes al EP

Además de crear nuevos espacios de concertación con el Estado en materia de juventudes, también se ha fortalecido la participación de los representantes juveniles en mecanismos de participación existentes tales como los Consejos de Coordinación Regional, Consejos de Coordinación Local y Presupuestos Participativos. En alianza con redes civiles tales como la Mesa de Lucha contra la Pobreza, se ha capacitado a los miembros jóvenes de la mesa para introducir enfoques, programas y proyectos orientados a la juventud en estos espacios ya ganados de participación social en la toma de decisiones públicas.

Estos procesos han sido facilitados desde el año 2001 por la generación de marcos legales nacionales tales como la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Locales, la Ley de Participación Ciudadana y otros procesos que conducen al Estado Peruano hacia formas de gestión participativas en el mediano plazo. La mayor dificultad reside en la inercia de (c1) las estas culturas políticas locales, regionales y nacionales, que aún privilegian formas de acción autoritaria a pesar de la obligación de las autoridades a cumplir con normas de participación ciudadana.

(c4) Jóvenes organizados en los presupuestos participativos están logrando que recursos locales ociosos o dirigidos tradicionalmente a obras de infraestructura física se dirijan ahora a acciones de formación de capital humano. Se están dando casos, aún pocos, pero con repercusiones, de organizaciones juveniles que han logrado orientar importantes sumas (decenas de miles de soles) del presupuesto participativo de sus provincias a la creación de filiales de institutos o facultades universitarias dirigidas a profesiones de alta demanda y valor estratégico local, proyectos de inversión que las autoridades nunca habrían privilegiado sin la propuesta juvenil.

La mayor dificultad reside aún en la falta de organicidad de las juventudes en el país; es muy (c1) bajo el porcentaje de jóvenes organizados y aún entre ellos no hay todavía grados de agremiación regional o nacional que permitan compartir visiones, propuestas y capacidades. Promover el asociacionismo juvenil en los próximos años seguirá siendo un desafío importante para mejorar la participación.

En un primer nivel, los jóvenes y organizaciones civiles que están participando en estos espacios están reaprendiendo culturas de organización, rompiendo temores de agremiación e intercambio con otras redes e instituciones, incluyendo las públicas.

El contacto con el Estado, y con los actores políticos que lo ocupan, está rompiendo en ellos la desconfianza y el temor por la participación política más activa y promueve actitudes cada vez más audaces de búsqueda de incidencia pública.

Sin embargo sigue tratándose de una minoría, aunque ya se aprecia que muchos de estos jóvenes están incorporándose en la actividad pública como funcionarios o como miembros activos de organizaciones políticas preexistentes o nuevas, que sugiere que el impacto de esta participación sobre la cultura política nacional y la calidad de la gestión social del Estado puede tender a mejorar en los próximos años.

[14] CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

País / estado	Uruguay
Política o programa	Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social
Organismo ejecutor	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
Período de ejecución	2009 y continúa
Organismos intervinientes	Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM).
Financiamiento	Estado nacional
Objetivos	Ofrecer una alternativa viable a la mercantilización de la vivienda y a la propiedad privada.
Aspectos generales del plan	<p>Construcción de viviendas de acceso popular por el sistema de ayuda mutua al noroeste de la ciudad de Paysandú en modalidad de complejo habitacional, a través de cuatro (a4) cooperativas de vivienda por ayuda mutua en fase de formación, en contrato con Institutos de Asistencia Técnica (IAT) que brindan asesoramiento y servicios jurídicos y educativos a las cooperativas en los aspectos financieros, económicos y sociales desde la formación hasta la finalización de las obras.</p> <p>En los inicios del proceso se realizaron (b4) talleres y charlas de formación a cargo de FUCVAM, en las que se sensibiliza a los socios sobre el modo de concebir el cooperativismo de vivienda en base a principios de democracia directa, propiedad colectiva, ayuda mutua y autogestión.</p>
Resultados	<p>(c3) Los sentidos en torno a las cooperativas están transversalizados por el imaginario social instituido –propiedad privada y mercado– y por el instituyente –autogestión y ayuda mutua.</p> <p>Para algunos asociados la cooperativa era la posibilidad de acceder a la vivienda propia. A otros los motivó la forma de financiación de la cooperativa y la posibilidad de una vivienda confortable. El sentido que apareció en menor medida es que la elección por la cooperativa de vivienda estuvo asociada al sistema cooperativo.</p> <p>(b2) El recurso de que ciertos espacios sean obligatorios, como las asambleas, fueron decisiones que adoptaron las cooperativas para afrontar el equívoco de que el participar es lo que corresponde hacer, pero no acontece, por ello son necesarios dispositivos de control colectivos para hacerlo cumplir.</p>

OBJETIVOS POLÍTICOS DEL LLAMADO A LA PARTICIPACIÓN

Nivel de explicitación de propósitos y metodologías que reflejen intenciones específicas en torno a individuos, familias, organizaciones sociales y la sociedad en general	<p>(b4) La propiedad colectiva implica que la vivienda es un bien social y no una mercancía; no es negociable individualmente en el mercado inmobiliario.</p> <p>La ayuda mutua no se define únicamente por el aporte económico de los/as socios/as a la cooperativa, sino que es transversal a todo el proceso de construcción, es integrador, concientizador y contribuye a la participación creativa de las personas.</p> <p>La autogestión se corresponde con la asunción colectiva de responsabilidades, sin intermediarios, y a partir de la cual se elaboran propuestas entre todos/as.</p>
---	--

Existencia de precondiciones asociadas a la información, la formación, y la voluntad política orientadas al control ciudadano como garantía contra el autoritarismo La democracia directa es entendida como una práctica concientizadora, donde los propios cooperativistas adoptan decisiones sobre los problemas cotidianos que se les presentan.

ESPACIO DE PARTICIPACIÓN: SENTIDOS, ACTORES Y MECANISMOS DE FUNCIONAMIENTO

Significados de la participación en convocatorias del Estado para los actores de la sociedad civil Aparece la (c4) obligatoriedad de las actividades como el modo predominante para promover la participación de los/as socios/as. Sin embargo lo instituyente puja en producciones de sentido que no naturalizan este método, y que lo visualizan como una contradicción con la ayuda mutua y la solidaridad cooperativa.

Criterios para la inclusión de actores de la sociedad civil en la gestión de la política En este tipo de organizaciones, de autogestión colectiva de recursos económicos, decisiones y proyectos, la participación directa de los/as asociados/as es la condición de posibilidad para la dinamización de las diferentes prácticas.

Actores convocados FUCVAM: Secretaría de Cooperativas en Formación y Mesa Departamental de Paysandú

Actores que participaron (b4) Mesa Departamental de FUCVAM
(b4) Comisiones de cada cooperativa: Directiva, compuesta por seis miembros; Fiscal, de Fomento, y Electoral
Integrantes de los IAT.

Actores que generaron canales de participación propios, autogestados Se considera que una participación total es ideal, no realizable; y se mencionan dos (c1) obstáculos para la participación, principalmente en las comisiones de la cooperativa: el no querer asumir responsabilidades, y el miedo a no saber cómo integrar una comisión.

Se reconoce un primer momento de alta participación, al ingreso en la cooperativa, asociado a la disponibilidad de tiempo y a relacionarse con otros. Luego de esto se observa un estancamiento en la participación, atribuido a que el funcionamiento de la cooperativa no es el esperado. El funcionamiento deseado o esperado es el que genera el entusiasmo y la actitud activa inicial.

(c1) La participación en la cooperativa implica la renuncia de aspectos personales en pro del grupo, está condicionada por múltiples elementos: políticos, culturales y singulares.

Medios por los cuales se convoca La multa o la sanción es el recurso cuando no se cumple con lo establecido y por ende se mercantiliza la participación. Si bien la multa es una estrategia para solucionar los problemas de participación, los actores relevados manifestaron que no querían implementarla ya que no condice con los principios cooperativos. Se aduce que no hubo más remedio ya que el incumplimiento en la participación era significativo y esto repercutía en las posibilidades de funcionamiento del emprendimiento.

Condiciones A partir de la necesidad efectiva de vivienda, el cooperativismo es la opción económica o posible para su acceso por parte de trabajadores/as que alquilan o que se encuentran en situación de precariedad habitacional.

Dispositivos	<p>La organización se encuentra establecida en los estatutos que las cooperativas elaboran y que les posibilita acceder a la personería jurídica. (b3) El formato de estatuto se encuentra instituido entre las cooperativas que pertenecen a FUCVAM. En el mismo se fijan las diferentes comisiones, se establece a la asamblea como el espacio máximo de decisión, se describen los derechos y obligaciones de los/as asociados, y se regula qué hacer cuando no se cumple con el estatuto. Además del estatuto (b4) las cooperativas elaboran reglamentos internos para regular su funcionamiento cotidiano, y en él quedan asentadas las decisiones particulares que adopta cada uno de los colectivos.</p> <p>Al inicio del proceso tienen lugar charlas de ingreso a la cooperativa, donde en el diálogo entre lo/as nuevo/as socio/as y los ya cooperativistas se explicitan los derechos y compromisos que implica un proceso cooperativo de construcción del hábitat.</p>
Marcos normativos	<p>Ley Nacional de cooperativas de vivienda que habilita la posibilidad de brindar préstamos para el desarrollo del sistema de ayuda mutua.</p>
Formas que garantizan condiciones de igualdad para el intercambio entre actores con distinto poder material y simbólico	<p>En el proceso de conformación social y jurídica se realizan las siguientes tareas: elaboración del padrón social –compuesto por las personas que conforman el total de la cooperativa y donde se designa un titular en nombre del núcleo familiar, (b4) elección de las primeras autoridades, aprobación del estatuto, creación de los reglamentos internos, selección del Instituto de Asistencia Técnica (IAT), definición del lugar a habitar, distribución de tareas y roles, construcción de los modos de registro contable, formación en cooperativismo de vivienda, aprobación de la propuesta arquitectónica y la afiliación al movimiento cooperativo.</p>
Cambios sociales favorecidos por el proceso participativo	<p>(c4) Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua se han constituido en núcleos de organización popular. De ahí que también hayan adquirido visibilidad social ya que parte de ellas son organizaciones activas en la construcción de los territorios y en la movilización social de los mismos. También FUCVAM, como movimiento social, es un actor ineludible del campo popular uruguayo.</p>
Efectos que la modalidad de convocatoria y el modo de organización del EP han generado en la gestión de la PP	<p>Se ha dado un proceso de (c4) institucionalización social del cooperativismo de vivienda por ayuda mutua, producto de una práctica transformadora permanente de los sectores populares, procedente de una tradición de trabajo que crea una solución viable ante las inequidades en el acceso a una vivienda digna.</p>

Incidencia de los actores con menor poder en la toma de decisiones en el EP

Los estatutos aparecen como algo necesario, establecido por FUCVAM, y la posibilidad de crear sus propias normas está dada por el reglamento interno que se construya, que no puede ser contradictorio con el estatuto general. Aparecen como algo ajeno a los/as cooperativistas, se los considera un requerimiento legal y no se problematizan sus implicaciones en tanto lugar del compromiso mutuo. El estatuto y el reglamento interno es parte del juramento del grupo cooperativo y de ahí lo significativo de su problematización, creación y cumplimiento. Cuando los estatutos son rígidos generan escasos espacios para su modificación y reflexión crítica. (c4) La discusión en torno a los estatutos por parte de los cooperativistas involucrados en un determinado emprendimiento es la condición de posibilidad para la autoinstitución de sus normas y esto puede favorecer la apropiación colectiva. A pesar de que es FUCVAM y los IAT quienes asesoran en este sentido, es necesaria la reflexión crítica en torno a los mismos y en qué medida se ajustan a los intereses del grupo involucrado.

Impacto en la organización de acciones colectivas y en la emergencia de prácticas autónomas trascendentes al EP

La voluntad de construir cooperativamente es complementaria a la necesidad individual de la vivienda; no es el modo de construcción lo dominante en la elección. La institución de la propiedad privada en la sociedad produce sentidos iniciales sobre el cooperativismo de vivienda por ayuda mutua que se vinculan con el acceso individual a la propiedad. En las cooperativas de vivienda y (c3) en los sentidos que se le atribuyen a los espacios de participación aparecen dos mandatos sociales en tensión, uno encarga a los sujetos involucrarse, decidir, proponer, y otro, que encomienda a la indiferencia, la desesperanza y la apatía social. Hacia donde se dirija la tensión condicionará los modos de participación en el momento de constitución socioafectiva de la cooperativa.

Los sujetos conocen el cooperativismo sobre la marcha, siendo parte y transitando por los diferentes espacios de la cooperativa. (c4) El aprender el cooperativismo ejerciendo el cooperativismo, según los/as entrevistados/as, fue complementado por los talleres en los que participaron y las charlas ofrecidas por cooperativistas con mayor trayectoria. Estos procesos de formación se reconocen como inacabados ya que cotidianamente se comprenden nuevos elementos y se asumen distintos desafíos. Las trayectorias previas condicionan los procesos de cooperativización de los sujetos y las posibilidades de formación del grupo involucrado.

[15] CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA	
País/estado	Venezuela
Política o programa	Programa de Creación de los Consejos Comunales
Organismo ejecutor	Gobierno nacional
Período de ejecución	2006 en adelante
Organismos intervinientes	<p>Área de la salud: Misión Barrio Adentro</p> <p>Área de la educación: Misiones Ribas y Sucre</p> <p>Área de la distribución de alimentos: Mercal</p> <p>Cooperativas de trabajadores.</p>
Financiamiento	Estado nacional
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> - Fomentar la instrucción educativa para todas las edades, capacitación laboral, formación ideológica y transformación cultural de los sectores populares de Venezuela, lo que facilitará la democratización del conocimiento y la ciudadanía. - Promover la participación de los trabajadores y la comunidad en la toma de decisiones, tales como el presupuesto participativo, y dotar al pueblo de los instrumentos que les permitan efectuar la transformación del Estado.
Aspectos generales del plan	Los consejos comunales diseñan y ejecutan proyectos de obras públicas y de construcción de vivienda, y ejercen presión para la contratación preferencial entre los residentes de la comunidad. Están concentrados en las comunidades desfavorecidas y se componen de 200 a 400 familias.
Resultados	<p>Los organismos estatales que financian a los consejos comunales han puesto en práctica diversos procedimientos de inspección con el fin de evitar el otorgamiento de nuevas asignaciones a consejos comunales que no han completado satisfactoriamente los proyectos financiados por el Estado. Esta amenaza pesa en gran manera sobre los líderes comunales que han invertido tiempo y esfuerzos considerables en el lanzamiento de su consejo comunal.</p> <p>En el primer semestre de 2010 solo 12 000 de los 30 000 consejos comunales de la nación renovaron su estatus jurídico como lo requería la ley de diciembre de 2009 para calificar para fondos de los futuros proyectos.</p> <p>El fracaso de los consejos comunales, debido a la inexperiencia organizativa de sus miembros y las deficiencias institucionales del Estado, conduce a la desilusión y la pasividad.</p> <p>Los programas sociales y las organizaciones sociales son arenas fértiles para organizarse contra el poder constituido, pero se pone en duda la capacidad del Estado para desempeñar un papel constructivo en la promoción de los objetivos de la democracia social radical.</p> <p>(c2) La utilización de los programas sociales para movilizar con fines políticos confiere a algunos voceros –líderes de los consejos comunales– el papel de activistas políticos (además de realizar tareas administrativas), convirtiéndolos en una figura institucionalizada en lugar de autónoma.</p>

OBJETIVOS POLÍTICOS DEL LLAMADO A LA PARTICIPACIÓN

Nivel de explicitación de propósitos y metodologías que reflejen intenciones específicas en torno a individuos, familias, organizaciones sociales y la sociedad en general

Democracia social radical: estrategia para promover la incorporación a escala masiva, lo que fortalece la legitimidad del Gobierno.

Implementación de programas sociales en favor de las clases populares que lo apoyaron activa y masivamente.

Existencia de precondiciones asociadas a la información, la formación, y la voluntad política orientadas al control ciudadano como garantía contra el autoritarismo

(b4) La flexibilidad institucional, la libertad de acción y la falta de controles estrictos sobre las asignaciones masivas para este programa social están diseñadas para fomentar la participación de aquellas personas que han sido tradicionalmente apáticas y escépticas e imbuidas de un sentimiento de impotencia.

Esta práctica, sin embargo, frena el desarrollo de controles institucionales efectivos sobre las grandes sumas de dinero que han sido asignadas al programa.

ESPACIO DE PARTICIPACIÓN: SENTIDOS, ACTORES Y MECANISMOS DE FUNCIONAMIENTO

Significados de la participación en convocatorias del Estado para los actores de la sociedad civil

La gran cantidad de miembros de los sectores populares que han participado en las movilizaciones políticas, han ingresado en los programas sociales y han recibido beneficios otorgados a los pobres a expensas de los grupos más privilegiados, contrasta con las estrategias sociales de los gobiernos reformistas.

Las conversaciones cotidianas entre los residentes de los barrios a menudo giran en torno a los detalles de los programas sociales, y en el proceso (c4) crean un sentido de identificación social y de experiencias compartidas que conducen al empoderamiento.

Cráterios para la inclusión de actores de la sociedad civil en la gestión de la política

En un intento por estimular el interés y el entusiasmo por los programas sociales, el Gobierno impulsó los consejos comunales mediante la inyección de grandes sumas de dinero en las estructuras rudimentarias. El Estado necesita ser flexible y evitar la aplicación rígida de las normas y reglamentos, con el fin de fomentar la (c4) participación de los sectores marginados y su incorporación en los organismos experimentales, tales como los consejos comunales.

Actores convocados

La incorporación de los sectores marginados en la vida política, económica y cultural de la nación es una condición previa para la profundización del proceso de cambio. Los miembros de estos sectores, sin embargo, por lo general carecen de las habilidades, disciplina y experiencias organizativas de la clase obrera organizada y de la clase media.

Actores que participaron

Los líderes (llamados «voceros») desempeñan sus funciones de forma gratuita y todos son del mismo rango. Los voceros pertenecen a los diferentes organismos de los consejos comunales.

Actores que generaron canales de participación propios, autogestados

Los facilitadores y los voceros organizaron comités pertenecientes al Frente Social.

Medios por los cuales se convoca

La figura clave en los programas sociales fue el (b4) facilitador, quien proporcionaba asesoramiento y asistencia a los consejos comunales y cooperativas en lo que fue concebida como una relación horizontal con los participantes.

Condiciones	Los sectores no incorporados, no privilegiados en Venezuela, tienen un alto nivel de conciencia política, pero carecen de experiencia, preparación, habilidades y disciplina organizativa para desempeñar un papel protagonista en el proceso de transformación radical.
Dispositivos	(b4) Discusión y actividad en la comunidad, el lugar de trabajo y espacios políticos. Formación político-ideológica de masas, creando las condiciones para la transformación cultural que facilita la ocupación de espacios tanto dentro como fuera del Estado
Marcos normativos	La Ley Orgánica de los Consejos Comunales aprobada en diciembre de 2009 fue diseñada para ampliar la responsabilidad de las transacciones fiscales, que anteriormente se limitaba al jefe del banco comunal. La ley también abrió la posibilidad de la intervención de las contralorías del Estado en los consejos comunales.
Formas que garantizan condiciones de igualdad para el intercambio entre actores con distinto poder material y simbólico	(c4) Se implementan organismos propios de los consejos comunales, tales como el banco comunal a cargo de las finanzas, y la «contraloría social» que supervisa los gastos. El Gobierno no estableció mecanismos eficaces para sancionar a los miembros de los consejos comunales en casos de manejo inescrupuloso o negligente de los fondos públicos.
Cambios sociales favorecidos por el proceso participativo	Los logros de los programas sociales se expresan en la forma de (c4) éxitos educativos, experiencias de aprendizaje e inclusión, lo que promueve los objetivos de la democracia social radical. Existe un alto nivel de conciencia de las clases populares y están dadas las condiciones subjetivas para transformaciones de gran alcance.
Efectos que la modalidad de convocatoria y el modo de organización del EP han generado en la gestión de la PP	La participación e incorporación política de un gran número de venezolanos de bajos ingresos durante un periodo prolongado de tiempo no tienen precedentes en la historia venezolana moderna y se destacan como una hazaña de la democracia social radical. Quienes están a cargo de las instituciones del Estado son conscientes de que deben trabajar con los sectores organizados de la población para controlar lo que las instituciones hacen y para presionar por la transformación del aparato estatal, y como resultado es posible para estas instituciones trabajar en favor del proyecto revolucionario y sentar las bases de nuevas instituciones mediante la creación de espacios de abajo hacia arriba.
Incidencia de los actores con menor poder en la toma de decisiones en el EP	(c2) Los programas sociales fueron implementados, pero no diseñados, por los sectores populares de la población. En el caso venezolano el Estado está en el centro de los esfuerzos de estimular la participación social. Algunos ejemplos incluyen a los miembros de los consejos comunales cuando terminan exitosamente un proyecto de obras públicas
Impacto en la organización de acciones colectivas y en la emergencia de prácticas autónomas trascendentes al EP	Los (c4) consejos comunales se han presentado como actores políticos y como vanguardia de la lucha revolucionaria. Los programas sociales de Venezuela contribuyen al empoderamiento de los sectores populares. El (c4) empoderamiento ocurre cuando las personas están convencidas de que sus esfuerzos colectivos han producido los resultados deseados, y seguirán haciéndolo en el futuro.

B. Clasificación y sistematización de las experiencias participativas

En este apartado se analizan detenidamente los valores asumidos por cada uno de los códigos en las quince experiencias participativas estudiadas:

1. Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (Argentina, 2002-2004)
2. Políticas Habitacionales en Ámbitos Multiactorales (Argentina, 1992-1999)
3. Programa de Transición al Gobierno por Comunas (Argentina, 2006-2007)
4. Sistema Nacional de Planificación-SISPLAN (Bolivia, 1994-2005)
5. Campanha Nacional Plano Diretor Participativo (Brasil, 2004-2005)
6. Observatorio social de la participación ciudadana, Programa Puente y Formulación participativa del Plan del Desarrollo Comunal (PLADELCO) de la nueva comuna de Hualpén (Chile, 2002-2005)
7. Red de solidaridad social: Programa de Vivienda Urbana (Colombia, 1994-1998)
8. Programa de transformación integral del Barrio Jesús María (Cuba, 2008-2009)
9. Políticas interculturales de salud (Ecuador, 2003-2004)
10. Estrategias para reducir la pobreza: Programa Guate Solidaria Rural (Guatemala, 2004-2008)
11. Oportunidades (México, 2001-2006)
12. Programa Escuela Viva Hekokatuva (Paraguay, 2001-2006)
13. Lineamientos de Política y Plan Nacional de Juventudes (Perú, 2006-2010)
14. Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social (Uruguay, desde 2009)
15. Programa de Creación de los Consejos Comunales (Venezuela, desde 2006)

^

PLANILLA 2. TIPIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN REFERIDA A CADA CAMPO SEMÁNTICO

Los números que figuran entre corchetes corresponden a cada experiencia seleccionada, según la numeración consignada antes.

VARIABLES CONTEXTUALES	CAMPO SEMÁNTICO (1) AUSENCIA DE CONDICIONES PARA LA EMERGENCIA DE PROYECTOS DE AUTONOMÍA
(a) Actores sociales	<p>[1] [7] [11] Diseño y/o implementación de los planes exclusivamente a cargo de organismos del gobierno y en algunos casos incluyen consultores expertos.</p> <p>[10] No hubo actores de la sociedad civil ni movimientos emergentes.</p> <p>[13] Incidencia exclusiva de partidos políticos, sin conocimiento sobre el tema ni disposición para dialogar, en la formulación del plan.</p>
(b) Instituciones	<p>[1] El EP reproduce los mecanismos de representación que viene sosteniendo la sociedad. El plan no especifica canales ni medios de participación.</p> <p>[3] Falta de claridad del plan que lleva a personas convocadas al EP a reservar su participación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Demoras en la elaboración y difusión de actas de reunión. - Cambio constante e imposibilidad de fijar fechas de reunión con autonomía y suspensión sorpresiva de las mismas. - Grandes distancias entre el lugar de reunión y los barrios periféricos. - Ausencia de dispositivos informativos básicos para los vecinos que se integran al EP. - Desequilibrio entre las atribuciones conferidas a los vecinos y a los partidos políticos. <p>[4] Planes que son remedos de procesos de planificación participativa, usados como mecanismos de captación política.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Talleres de captación de demandas que encubren asignaciones presupuestarias ya direccionadas bajo intereses políticos o de manejo de recursos nada claros. - Actividades de capacitación rígidas y poco imaginativas, que siguen la receta planteada por manuales de uso generalizado. <p>[7] No se realizó un proceso de formación de los participantes.</p> <p>[11] Funcionarios del Estado y expertos definen el sistema de evaluación y seguimiento, las reglas de operación, el programa de capacitación y los procedimientos para determinar los beneficiarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los participantes firman una carta compromiso para recibir las prestaciones, el EP es un ámbito de contacto entre los beneficiarios y la cara operativa del plan no contando la opinión de aquellos.

**(c) Disposiciones
concretas de los sujetos
o de su actividad**

[1] Para el Estado, la participación es una estrategia para la disminución de la demanda hacia organizaciones intermedias y para la contraprestación de servicios.

[2] Debilidad de la autonomía política de los actores y fragilidad de las alianzas entre las OSC.

[3] El Estado decidió cuáles serían las *únicas* instancias reconocidas que envíen un representante al EP, desestimando a las asociaciones civiles organizadas.

- Designación de miembros de la agrupación vecinal en cargos estatales sentida por los demás integrantes como maniobra para fracturar la organización.

- Ocultamiento de los listados de vecinos inscriptos que impide la comunicación horizontal entre estos y las organizaciones participantes del EP.

- Emergencia en el EP de conflictos históricos entre distintas organizaciones vecinales que retraen la participación de terceros.

- No se cumplieron los propósitos del EP referidos a determinar acciones futuras de la política objeto de la convocatoria.

[4] Equipos técnicos no capacitados para acompañar procesos participativos, que imponen su superioridad técnica y desconocen la normativa.

[5] Arreglos y trampas contrarios a las decisiones y los procesos democráticos.

[6] Estilo de intervención que oscila entre el populismo y el miserabilismo.

- Caudillismo.

[6] [14] No querer asumir responsabilidades o renunciar a aspectos personales en pro del grupo.

[6] [14] No saber dónde ni cómo participar.

[7] Las entidades responsables priorizan la obtención de resultados cuantitativos, desdeñando los objetivos sociales.

- Aunque están facultadas para hacerlo, las asambleas no definen sus deberes y derechos, revocan mandatos, validan información presentada por los ejecutores, excluyen participantes ni realizan evaluaciones de gestión.

- Capacidad argumentativa de los beneficiarios insuficiente en la interlocución con los demás miembros técnicos o funcionarios estatales.

- Representantes que obran como extensión de los ejecutores de la política.

- Debilidades en el ejercicio de la participación de los beneficiarios y disputas entre intereses individuales que dieron paso a la cesión del poder del colectivo a los funcionarios estatales.

- Los representados se desdibujan después de elegir a sus representantes, obligándolos a actuar individualmente.

- No hay transformaciones en la construcción de sujetos colectivos. Los cambios culturales quedan atrapados en individuos, familias o grupos de beneficiarios.

[8] Inefectivo control popular sobre los planes.

[10] Terminados los efectos de la intervención, las situaciones tienden a retornar a la condición inicial.

[11] Las organizaciones de los pobres no tienen continuidad y saber acumulado, debido a que la emigración como estrategia de sobrevivencia les impide realizar formulaciones de largo plazo.

[13] Bajo porcentaje de organización y organizaciones fragmentadas, sin canales de representación, y escasa preparación para debatir políticas públicas.

- Incapacidad de la burocracia estatal y la sociedad civil para coordinar acciones.

(c) Disposiciones concretas de los sujetos o de su actividad

- Concepción de la juventud como sector vulnerable, de riesgo o como problema para la sociedad, que generan propuestas de política pública controlistas, represivas o demagógicas.
- Culturas políticas que privilegian formas de acción autoritaria.
- Ausencia de agremiación regional o nacional que permitan compartir visiones, propuestas y capacidades.
- Desconfianza en la voluntad política del Estado, en la capacidad propositiva de las juventudes, en la capacidad técnica y la independencia política de los funcionarios intervinientes, en el uso apropiado de la información a compartir, en los resultados efectivos del proceso a mediano y largo plazo.

(R)
Representaciones del entorno por parte del sistema social del espacio participativo

Organismos gubernamentales - reproducción de mecanismos de representación - caudillismo - clientelismo - desconfianza - ocultamiento de la información - discontinuidad de la política - desarticulación institucional

(C)
Criterio que el sistema social del EP emplea en sus operaciones

Control

CAMPO SEMÁNTICO

VARIABLES CONTEXTUALES

(2) DOMINIO DE LAS SIGNIFICACIONES HETERÓNOMAS SOBRE EL PODER

(a) Actores sociales

[4] [8] [11] Equipos técnicos estatales, sin articulación con la sociedad civil instituida o suplantando el rol de esta en el EP.

[6] Familias en situación de extrema pobreza, que por su condición social rara vez estaban organizadas.

- Gobiernos locales y organismos centrales de acción social.

[13] ONG, expertos y cooperación internacional, debido a la influencia que ejercen por su capacidad técnica, respaldo financiero y capacidades de llegada a los tomadores de decisiones.

(b) Instituciones

[1] [6] Consejos consultivos comunales con capacidad de decisión restringida.

[2] Órganos centrales promotores del EP creados por decreto y resultantes de convenios entre organismos estatales.

- Bajo nivel de institucionalidad pública de la política que revela la necesidad de mayor legislación y jerarquía en las normas.

[3] La ley confiere a los vecinos el derecho a participar de las actividades del Consejo Consultivo, no definiendo si tienen derecho al voto.

- Impedimentos para tratar problemáticas sociales y decidir sobre cuestiones concretas.

- Coordinación de grupos por facilitadores sin experiencia, dificultando el debate.

- Dispositivos espaciales inadecuados para la participación de gran cantidad de personas.

[5] Política propuesta desde órganos del Estado.

[7] Acciones de seguimiento y evaluación de los planes sin intervención de los EP.

- Elaboración tardía del reglamento, no se difunde ni se realiza aprestamiento alguno para preparar a los beneficiarios de cara al ejercicio de su participación.

- Se crean condiciones organizativas y escenarios para que se dé la participación, pero sin generar las capacidades para poder hacerlo de manera efectiva.

[8] Corrimiento de funciones unido a la multisubordinación y concentración de poderes en algunas organizaciones participantes.

- Falta de comunicación y articulación entre participantes.

[10] Comités conformados por el Estado para la atención de su política como contraparte específica de sus proyectos en la comunidad.

[12] Talleres en las escuelas donde la participación de estudiantes y tutores se hace a través de representantes.

[13] Herramienta de gestión que articula y racionaliza los programas, proyectos y acciones del Estado dirigidos a la juventud.

- Procesos diseñados y conducidos por especialistas de los organismos gubernamentales con el concurso de consultores.

[14] Asambleas con asistencia obligatoria, para afrontar el equívoco de que el participar es lo que corresponde hacer pero no acontece, por ello son necesarios dispositivos de control para hacerlo cumplir.

(c) Disposiciones concretas de los sujetos o de su actividad

- [1] Los representantes de ASC consideran que no se los consulta para definir prioridades, reclaman mayor participación y un control más directo de los gastos.
 - En pocos casos los Consejos Consultivos Comunales fueron visualizados por los municipios como órganos de consulta para otras políticas.
- [2] Los representantes gubernamentales se sienten desautorizados por actores no autorizados a definir la política.
 - Asimetrías entre el crecimiento de la dirigencia y la evolución político-comprehensiva de la base social.
- [3] Bajos índices de participación directa y de asistencia sostenida.
 - Actores políticos que prefieren no abrir campos de práctica social que pueden escaparse de control.
- [4] La sociedad civil y sus organizaciones consideran que son procesos que tienen la participación como eslogan, pero que en los hechos siguen los lineamientos neoliberales.
 - Más allá del discurso, nunca hubo una real respuesta regional y nacional articuladora ni participativa.
- [6] Preocupación ciudadana por los asuntos locales, pero sin noción ni interés por el cambio histórico racionalmente planeado.
- [7] Transitoriamente la pobreza y los pobres fueron visibles para el Estado y motivo suficiente para generar políticas públicas.
- [8] Según la percepción de los/as delegados/as, los planes elaborados en la base son ignorados.
- [9] La institucionalidad que se había fortalecido volvió a diluirse por factores políticos, al dejar el movimiento indígena de ser parte del gobierno.
- [10] Refuerzo de las redes clientelares, tuteladas por las redes político-partidistas.
- [11] La participación impone un esquema de corresponsabilidad fijado por el Estado que supone la superación personal y reconocimiento social para los beneficiarios que cumplen con su compromiso.
- [13] Las decisiones finales le corresponden a la Comisión Nacional de la Juventud.
- [15] Utilización de los programas sociales para movilizar con fines políticos, confiriendo a líderes de los consejos comunales el papel de activistas además de realizar tareas administrativas.
 - Los sectores populares no intervienen en el diseño de los programas sociales, solo lo hacen en su ejecución.

(R) REPRESENTACIONES DEL ENTORNO POR PARTE DEL SISTEMA SOCIAL DEL ESPACIO PARTICIPATIVO	Equipos técnicos - beneficiarios no organizados - bajo nivel de institucionalidad pública - concentración de poder - restricción de intervenciones y consultas - crecimiento asimétrico de la dirigencia - movilizaciones impulsadas por intereses del gobierno - participación como eslogan
(C) CRITERIO QUE EL SISTEMA SOCIAL DEL EP EMPLEA EN SUS OPERACIONES	Cooptación

CAMPOS SEMÁNTICOS

VARIABLES CONTEXTUALES

(3) ADAPTACIÓN AL CONFLICTO HETERONOMÍA/ AUTONOMÍA

(a) Actores sociales

- [1] [2] Representantes de los trabajadores, empresarios, organizaciones sociales y comunitarias y confesionales.
- [3] Vecinos, organizaciones vecinales, sindicatos de empleados públicos, partidos políticos, redes y otras formas de organización con intereses o actuación en el territorio.
- [4] Organizaciones de base e intermedias que actúan en el territorio.
- [5] Movimientos populares, ONG, entidades profesionales y empresarios.
- [7] Gremios del sector vivienda, universidades, ONG, entidades privadas solidarias, empresas, fondos de vivienda, organizaciones populares de vivienda, familias no organizadas.
- [8] Organizaciones políticas y de masas, delegado/as barriales y representantes de las entidades de administración comercial y de servicios.
- [9] Confederación de nacionalidades indígenas, ONG y redes internacionales de organizaciones de salud.
- [10] Organizaciones de la sociedad civil, empresarios y beneficiarios.
- [12] Directivos escolares, estudiantes, docentes, tutores.
- [13] ONG de derechos humanos, participación ciudadana y promoción de la juventud, redes y organizaciones juveniles, expertos, cooperación internacional, partidos políticos.

(b) Instituciones

- [1] Espacios multiactorales: Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control del Plan, consejos consultivos provinciales y municipales que controlan las contraprestaciones de los beneficiarios.
- [2] Espacio de producción y coordinación entre ONG y el movimiento social urbano.
 - Mesa de concertación de políticas sociales entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil.
 - Unidad de Gestión Asociada (UGA) para la ejecución de la política.
 - Soporte comunicacional de FM comunitarias de amplia cobertura y estrategias de visibilidad pública en los medios masivos de comunicación.
 - Herramientas de negociación, de análisis de escenarios y coyunturas, de caracterización de los actores, de desarrollo de propuestas y argumentos para defender posiciones, etc., cuyo diseño está a cargo de una mesa de coordinación con representantes de organizaciones barriales y profesionales de ONG.
 - Reuniones periódicas de la mesa de concertación.
 - Comisiones mixtas (representantes gubernamentales, ONG y organizaciones barriales) para el procesamiento de acuerdos y de definiciones operativas de políticas.
 - Convenios por proyectos, firmados en el ámbito de negociación entre el gobierno y las OSC.
 - Ciclos de capacitación social y jornadas de formación política, destinados al movimiento social urbano.
- [3] Foros asociativos barriales.
 - Mesa cogestiva que coordina el proceso participativo e implementa las políticas públicas.

(b) Instituciones

[4] Consejo de desarrollo y comités de vigilancia, que canalizan la participación popular como forma de contención social, de captación de grupos y líderes, y de control social en el planeamiento.

[5] Planes directores participativos impulsados por los gobiernos municipales.

[6] Talleres de diseño de acciones para reformular la oferta pública.

- Diseño técnico-social de la fase de ciudadanización de los pobres.
- Mecanismos de control y defensoría ciudadana.
- Comités de participación ciudadana.
- Consejo Económico Social Comunal, con intervenciones interculturales.
- Redes institucionales.
- Mesas de trabajo territorial.
- Agendas participativas.
- Grupos de discusión y talleres de análisis ciudadano de la oferta pública.
- Congresos comunales.
- Observatorios sociales.
- Convención ciudadana.
- Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana que institucionaliza la sistematización de las buenas prácticas de participación.
- Planificación social territorial, basada en un modelo de convergencia ascendente en el territorio.
- Rediseño de la intervención institucional para incluir la participación real de los ciudadanos.

[7] Mesas de solidaridad.

- Comité técnico sectorial.
- Comité operativo de cada proyecto.
- Grupo de veedores.
- Asamblea de beneficiarios.

[8] Consejos populares que tienen control sobre las situaciones existentes y sobre el rol de los actores de la sociedad civil.

- Reuniones informativas sobre el estado de situación de las entidades administrativas y las organizaciones de masas.

[9] Discusión, consulta y diagnóstico en las organizaciones indígenas ONG y programas gubernamentales.

- Talleres de multiactorales de sensibilización donde los actores académicos facilitaron el diálogo entre posiciones radicales.
- Talleres de presentación de experiencias realizadas con participación del Estado y las organizaciones indígenas.

[10] Planes estratégicos de reducción de la pobreza.

[12] Espacios de participación específicos a cada actor y espacios comunes de articulación, negociación, consenso y decisión: consejo de grado y consejo escolar para los alumnos, círculos de aprendizaje para los docentes, asociación cooperadora de padres, equipo de gestión escolar y asambleas comunitarias.

- Sensibilización, movilización y compromiso de los actores.
 - Capacitación a beneficiarios con el fin de fortalecer su participación y su función.
 - Diseño de planes de acción.
 - Implementación de innovaciones de acuerdo a la responsabilidad de cada actor.
-

(b) Instituciones

- Instalación y evaluación del proyecto institucional.
- [13] Capacitación y promoción de espacios mixtos permanentes sociedad civil-Estado para la gestión y seguimiento del plan en ejecución, lo cual aporta al diseño y a la sostenibilidad de nuevos planes.
- Materiales y estrategias acordes con los públicos institucionales y sectores sociales.
- Jornadas de diálogos regionales abiertos, utilizando mecanismos lúdicos y audiovisuales para la recolección de información de jóvenes no organizados y ciudadanos en general.
- Mesas programáticas con especialistas y organizaciones civiles.
- Mecanismos de comunicación interactiva para el diseño del plan nacional.
- Boletines y formatos de difusión y campañas de consulta a través de encartes y suplementos en medios de prensa escrita.
- Encuentros masivos con líderes y organizaciones juveniles.
- Consultas masivas para presentar una propuesta desde las juventudes a los partidos políticos.
- Talleres de diagnóstico con jóvenes, organismos públicos, ONG y expertos.
- Espacios consultivos permanentes.
- Talleres prospectivos.
- Mesas de coordinación con el gobierno.
- Talleres de consulta y validación de subproductos.
- Talleres de diseño de la política pública.
- Consejo de Participación de la Juventud, espacio consultivo permanente, reconocido por ley, conformado por representantes de jóvenes de todo el país.
- Sistema Nacional de Coordinación de las Políticas de Juventud, aprobado y elevado al estatus de ley, que da al tema de la promoción de la juventud el carácter de política de estado.
- [14] Formato de estatuto instituido entre las cooperativas pertenecientes a Federación, donde se fijan las diferentes comisiones, se establece a la asamblea como el espacio máximo de decisión, se describen los derechos y obligaciones de los/as asociados, y se regula qué hacer cuando no se cumple con el estatuto.

[1] Consolidación de un espacio de intercambio y debate en los municipios.

[2] Noción situacional del poder, caracterizada por el conflicto y el ejercicio de presiones y las mediaciones que desde el gobierno se van institucionalizando para procesar las demandas planteadas y consensuadas en los espacios de concertación, y medida por la capacidad de influencia de diferentes actores en los resultados de la negociación.

- Percepción de utilidad de la concertación como estrategia de legitimidad y de contención del conflicto por parte del gobierno.

- Políticas públicas entendidas como procesos complejos e internamente diferenciables de interacción social, situados en momentos de crisis en ámbitos de reproducción social donde se disputan recursos y modalidades de regulación de dicha reproducción.

[4] Proceso de cambio y de fortalecimiento en las áreas rurales provocando transformaciones en la estructura de poder municipal.

- La participación es ya una práctica imposible de eludir, aun cuando en gran porcentaje es todavía poco equitativa y altamente clientelar.

- En busca de gobernabilidad, el Estado espera acallar los movimientos sociales con consensos a nivel micro.

- La cooperación internacional fomenta la participación como forma de apoyo a la democratización en torno a la lucha contra la pobreza.

[5] La participación es impulsada respondiendo a la presión de demandas sociales presentadas a la agenda gubernamental.

[6] La participación responde a la necesidad de volver a la escena pública para corregir.

- Para lograr una modernización con equidad lo efectivo y necesario es intervenir en la democratización a nivel de los espacios locales.

- Tramitación de la Ley de Participación Ciudadana fruto de la alianza Estado - sociedad civil.

- Se está gestando un cambio cultural al que los instrumentos institucionales de participación podrían haber aportado más.

[7] [11] El gobierno, en la necesidad de mitigar los riesgos del estallido social, considera que los instrumentos del mercado deben ser complementados por acciones estatales para lograr la inclusión, interviniendo en el frente social donde el aumento de la inequidad en la distribución del ingreso causa atraso y desorden.

[10] Las participantes pueden poner en práctica las nuevas estrategias acordadas en el EP, pero no logran incidir en la dinámica socioeconómica local.

[11] Se conforman generaciones con mayores expectativas en un contexto social que sigue obturado y reproduce la marginación.

- En el EP están enfrentados los intereses de la clase política y de la comunidad, unos buscan la reproducción de su parcela de poder, los otros buscan condiciones de bienestar.

- La aplicación de programas sociales pasa por un componente de corresponsabilidad, donde los gobiernos ponen su parte y los beneficiarios cumplen su compromiso superando experiencias donde el Estado es único responsable de realizar los resultados.

- Se logra la efectividad de un programa social alejado de las tentaciones de hacer clientela entre los partidos políticos y los poderes locales.

- La población beneficiaria percibe una cercanía del gobierno, sin esperar recompensa a cambio; eso debe generar cambios en el contexto social.

[12] Al nivel del equipo técnico central, se da un cambio en la capacidad de implementar y monitorear programas de desarrollo social.

- Al nivel de los técnicos zonales (supervisores) se pasa de una cultura del control a una cultura del seguimiento y acompañamiento.

- Al nivel de los actores locales se produce un cambio de percepción en cuanto al papel de la escuela y de la educación, de su función y responsabilidad dentro del proceso educativo.

[13] Las metodologías participativas y los contactos con redes sociales influyen en la corrección de desaciertos de las propuestas de los partidos políticos.

- En las redes juveniles más articuladas y las ONG los enfoques fueron un poco más promotores, resaltando la participación ciudadana de las juventudes y las políticas de promoción de capital humano y social.

- Formulación de la propuesta joven para la agenda gubernamental, que incluye el tema de las políticas sociales y las políticas de juventud.

- Desarrollo de campañas para revertir los problemas de percepción y relaciones asimétricas adulto-joven o Estado-jóvenes, y visibilizar la influencia cuantitativa y cualitativa de la juventud peruana sobre los temas centrales de desarrollo sostenible.

(c) Disposiciones concretas de los sujetos o de su actividad

- Creación de nuevos espacios de concertación con el Estado en materia de juventudes.
- Fortalecimiento de la intervención de representantes juveniles para introducir enfoques, programas y proyectos orientados a la juventud en otros espacios de participación social en la toma de decisiones públicas.

[14] Tensión entre el imaginario instituido, propiedad privada y mercado, y el instituyente, autogestión y ayuda mutua.

- En los sentidos atribuidos a los espacios participativos aparecen dos mandatos sociales en tensión, uno encarga a los sujetos involucrarse, decidir, proponer, y otro, que encomienda a la indiferencia, la desesperanza y la apatía social.

(R)
REPRESENTACIONES DEL ENTORNO POR PARTE DEL SISTEMA SOCIAL DEL ESPACIO PARTICIPATIVO

Encuentros multiactorales - consultores y expertos - disputa y negociación - análisis de escenarios y coyuntura - gestión asociada - coordinación territorial e institucional - capacitación - capital humano y social

(C)
CRITERIO QUE EL SISTEMA SOCIAL DEL EP EMPLEA EN SUS OPERACIONES

Concertación

CAMPOS SEMÁNTICOS	
VARIABLES CONTEXTUALES	(4) TRANSFORMACIÓN EN EL SIGNIFICADO DEL PODER: EMERGENCIA DE PROYECTOS DE AUTONOMÍA
(a) Actores sociales	<p>[1] Movimiento piquetero.</p> <p>[2] Organizaciones barriales y ONG, autopercibidas como actores con voluntad de incidencia y proposición de la cosa pública vinculada a la pobreza urbana.</p> <p>[14] Mesa departamental de la Federación de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, institutos de asistencia técnica que brindan asesoramiento y servicios jurídicos y educativos a las cooperativas, cooperativas de vivienda por ayuda mutua en fase de formación.</p>
(b) Instituciones	<p>[2] En la dinámica del EP se destacan la deliberación, la reflexividad y la participación democrática, al propiciar una cultura política consensual.</p> <p>[3] Centros de gestión y participación comunales. - Espacios de participación vecinal. - Agrupación Vecinos del Encuentro, ámbito de intercambio sin dependencia política.</p> <p>[4] Ley de participación popular. - Planificación participativa. - Comité de vigilancia municipal, compuesto por organizaciones territoriales de base.</p> <p>[5] En la conformación del EP se destacan la representatividad de los integrantes en el área de su misión y su historia con las luchas sociales. - Proyectos de planeamiento urbano que contemplan la diversidad de actores y estimulan la institucionalización del planeamiento participativo.</p> <p>[6] Guía para determinar estilos de intervención democráticos y no populistas. - Material explicativo y didáctico, en un lenguaje culturalmente apropiado para personas de baja escolaridad o etnias diferentes.</p> <p>[8] Diagnóstico participativo.</p> <p>[9] Se trabaja al mismo tiempo en los niveles político, técnico, operativo y de demanda social para enriquecer la formulación de la política y garantizar su operacionalización. - Acciones de sensibilización, de construcción conjunta y de incidencia política que incluye los preceptos de la interculturalidad. - Capacitación para la participación y la formulación de programas. - Talleres de presentación de experiencias basadas en un enfoque intercultural, que flexibiliza posiciones al demostrar la posibilidad de trabajo conjunto desde perspectivas distintas. - Diseño de la política a partir de los aprendizajes de la potencialidad de experiencias concretas para responder a problemáticas reales.</p> <p>[12] Diagnóstico, monitoreo, evaluación de proceso y de resultado participativo y el diseño e implementación de compromisos, planes de acción y proyectos institucionales.</p> <p>[14] Elaboración del reglamento interno donde se asientan las decisiones particulares que adopta cada uno de los colectivos.</p>

[15] Flexibilidad institucional, libertad de acción y falta de controles estrictos sobre las asignaciones a las comunidades beneficiarias diseñadas para fomentar la participación de aquellas personas que han sido tradicionalmente apáticas y escépticas e imbuidas de un sentimiento de impotencia.

- La figura clave es el facilitador, que proporciona asesoramiento y asistencia a los consejos comunales y cooperativas en una relación horizontal con los participantes.

- Discusión y actividad en la comunidad, el lugar de trabajo y espacios políticos.

- Formación política de masas, creando las condiciones para la transformación cultural que facilita la ocupación de espacios tanto dentro como fuera del gobierno.

[1] El movimiento piquetero se constituye en grupo de presión y logran mayor incidencia sobre el programa.

- Las organizaciones menos institucionalizadas pudieron mejorar su entidad a partir de concentrar los recursos del plan en torno a estrategias sectoriales.

[2] Formación política de dirigentes sociales y capacitación en comunicación popular.

- El nivel organizativo de los grupos de base, la madurez de la dirigencia social, la existencia de experiencias previas de articulación, generarán una disposición de movilización social y política como expresiones de la sociedad civil organizada.

- El vínculo asociativo que liga a los actores estatales y de las OSC se establece desde una concepción pluralista del poder.

- Se instituyeron modos colectivos de producción social del hábitat donde la OB es el gestor público de las soluciones.

- Constitución y consolidación de numerosas organizaciones sociales en la ciudad.

- Diversidad de las respuestas habitacionales, ligadas a las definiciones y características de cada grupo poblacional.

- Mejora de la calidad de las respuestas habitacionales y las condiciones de producción; se pasó de la autoconstrucción a las cuadrillas de mano de obra paga a precios de mercado, seleccionadas y administradas por cada OB.

- Secuencia participativa de la formación de una política compartida con otros actores que puede ser apacible, tumultuosa o caótica; ello porque durante la formación no se extingue la complejidad política del proceso de definición de las políticas públicas.

- Convencimiento en las reglas y en el juego democrático de todas las partes que propicia ámbitos interaccionales intensos y conflictivos, surgiendo modos vinculares de paridad aproximada.

- Capacidad de articulación/asociación entre actores de intereses y objetivos similares.

- Reconocimiento de la importancia de desarrollar propuestas para vincularse como sector con los gobiernos, que deben estar fundamentadas y además disponer de condiciones de argumentar y disputar discursivamente visiones y posiciones.

- Mejor ubicación en la estratificación territorial de la ciudad.

- Ampliación de la concepción del hábitat y de otras problemáticas sociales.

- Percepción de las carencias en término de denuncia y defensa de derechos básicos.

- Capacidad de gestionar y administrar fondos públicos.

(c) Disposiciones concretas de los sujetos o de su actividad

[3] Impulso a la implementación de las comunas por la Agrupación Vecinos del Encuentro.

- Muchos participantes identifican que la construcción concreta de las juntas y consejos se dará en la lucha específica por el control de esos espacios.

[4] Expectativas de movimientos populares urbanos de lograr plataformas y empujar un proceso de mayor participación.

- Reconocimiento de los derechos a la inclusión de grupos campesinos en los procesos de ciudadanía.

- Nueva fuerza de las organizaciones territoriales respaldando las movilizaciones sociales y haciendo visibles la valoración de lo microsociedad y la capacidad organizativa de lo local sobre la globalización.

- Movimientos sociales que muestran que al Estado y a los organismos internacionales los efectos organizativos se les fueron de las manos.

- Empoderamiento de líderes mujeres e indígenas y cambio en el liderazgo en todos los contextos.

[5] Liderazgo compartido entre el saber académico y el saber popular que se constituye desde afuera del gobierno, promovido por la confianza en objetivos comunes.

- Estímulo a la producción de información desde afuera del gobierno.

- Involucramiento con los movimientos sociales, que representa un compromiso en la lucha por la reforma urbana en el país.

- Democratización del conocimiento respecto a la vida y el futuro de la ciudad.

[6] Interés en los asuntos locales producto del cambio de expectativas y confianza a partir de la idea de que las acciones institucionales deben hacerse en el territorio donde la gente y los problemas están y no en las oficinas.

- Cambios en la forma de hacer política, en el modo de gobernar la comuna, en el nivel de confianza entre actores y en las características del desarrollo planeado.

- Experiencias de asociatividad de las familias en situación de extrema pobreza.

- Revitalización de la comunidad al participar en el proceso de diseño de los proyectos.

- La sociedad se hace más deliberante.

- Trabajar para el ciudadano no aparece como trabajo adicional, sino adquiere un sentido ético y político.

- Se distingue el paradigma democrático, del populista y del economicista.

[7] Movilizaciones en demanda de la continuidad de los programas.

[9] Reconocimiento de la participación como un derecho y de la interculturalidad para construir un sistema inclusivo.

- Dirigentes y representantes de pueblos indígenas aportan contenidos a la política, los canalizan y validan con las bases, y plantean y sostienen propuestas en espacios de decisión e interlocución con agentes estatales.

- Fortalecimiento de la organización indígena y su capacidad de construcción de un modelo de salud más adecuado y para cuyo sostenimiento es importante su participación entre la población.

- Cambio de la percepción de los actores frente a su propio sistema y al del otro actor.
- El proceso participativo muestra que el Estado y las organizaciones se necesitan mutuamente para desarrollar una gestión más eficiente. Esa percepción posicionó distinto a los actores e inauguró una relación en nuevos términos.
- Las organizaciones indígenas establecieron a la salud como prioridad de reivindicación, cuando antes del diseño participativo el tema era marginal.
- Mayor incidencia de la administración local sobre los programas de Salud que modifican sus protocolos para responder a la realidad indígena.
- [10] Favorece el proceso formativo, de organización y la capacidad de decisión.
- Mejora las condiciones de autoestima en las mujeres; muchas de ellas ya se consideran como sujetas de derecho y eventuales agentes de cambio.
- Abre a las mujeres horizontes de acción desde su condición de género, lo que también multiplican en pequeña escala dentro de sus hogares.
- [12] Valoración de la participación social de los actores como sistema de implementación y seguimiento de las políticas sociales.
- Visión más operativa de los procesos de participación, representación y decisión.
- Percepción de la escuela como construcción social, resultado de la interacción y el involucramiento de sus diferentes actores.
- Los equipos técnicos locales se apropian de las herramientas desplegadas por el proyecto y definen sus propios indicadores e instrumentos.
- [13] Jóvenes organizados en los presupuestos participativos están logrando que recursos locales ociosos o dirigidos tradicionalmente a obras de infraestructura se dirijan a acciones de educación superior, proyectos que el gobierno no habría privilegiado sin la propuesta juvenil.
- [15] Sentido de identificación social y de experiencias compartidas que conducen al empoderamiento.
- Participación de los sectores marginados e incorporación en los consejos comunales y sus organismos, tales como el banco comunal a cargo de las finanzas, y la contraloría social que supervisa los gastos.
- Éxitos educativos, experiencias de aprendizaje e inclusión, lo que promueve los objetivos de la democracia social radical.
- Existe un alto nivel de conciencia de las clases populares y están dadas las condiciones subjetivas para transformaciones de gran alcance.
- Los consejos comunales se presentan como actores políticos.
- Las personas están convencidas de que sus esfuerzos colectivos han producido los resultados deseados, y seguirán haciéndolo en el futuro.

A

(R)

Representaciones del entorno por parte del sistema social del espacio participativo

Movimientos sociales y grupos de base - actores con voluntad de incidencia en lo público - deliberación - flexibilidad institucional - interculturalidad - formación política - asociatividad - vínculos de paridad aproximada

(C)

Criterio que el sistema social del EP emplea en sus operaciones

Democratización

Referencias bibliográficas

- ABRIL, G. (1997). *Teoría general de la información*. Madrid: Cátedra.
- ALVARADO SALGADO, S. (2013). «De las esperanzas e institucionalidades emergentes. Subjetividades políticas emergentes». En: Botero Gómez, P. y Palermo, A. (2013). *La utopía no está adelante. Generaciones, resistencias e institucionalidades emergentes* (pp. 298-314). Buenos Aires: CLACSO, Asociación Argentina de Sociología, CINDE y Universidad de Manizales.
- AMADEO, E. y Caputo, S. (2006). *Análisis de procesos participativos de diseño e implementación de políticas sociales*. Serie Cuadernos de Capacitación. Buenos Aires: Observatorio Social – BID – UNFPA.
- ÁNGEL MAYA, A. (1995). *Desarrollo Sostenible, aproximaciones conceptuales*. Quito: Fundación Natura.
- ARNOLD, M. y Osorio, F. (1998). «Introducción a los Conceptos Básicos de la Teoría General de Sistemas». *Cinta de Moebio*, 3. Santiago de Chile: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile. Consulta 30 de septiembre 2014. Disponible en <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/moebio/03/frames45.htm>
- ARROYO, D. (2008). «Política social y desarrollo inclusivo». En: Novick, M. y Pérez Sosto, G. (eds.) *El Estado y la reconfiguración de la protección social*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- BALLART, X. (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- BATESON, G. (2002). *Espíritu y naturaleza*, Buenos Aires: Morfología Wainhaus Lecturas. Consulta 15 de octubre 2018. Disponible en <http://morfologiawainhaus.com/pdf/Bateson.pdf>
- BERGER, P. ([1969] 1972). *Marxismo y sociología*. Buenos Aires: Amorrortu.
- BERGER, P. y Luckmann, T. (1968). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- BUCKLEY, W. (1970). *La sociología y la teoría moderna de los sistemas*. Buenos Aires: Amorrortu.
- CASTORIADIS, C. (1996). *El avance de la insignificancia*. Buenos Aires: Eudeba.
- (2006a). *Instituyente* (Trad. de Luciana Volco). Consulta: 2 de agosto 2013. Disponible en <http://www.socioantro5.blogspot.com.ar/2006/07/instituyente.html>

- (2006b). *Poder, política y autonomía* (Trad. de Ignacio de Llorens/revisión técnica de Fernando Urribarri). Consulta: 2 de agosto 2013. Disponible en <http://www.socioantros5.blogspot.com.ar/2006/07/poder-politica-y-autonoma.html>
- (2007). *La institución imaginaria de la sociedad*. Buenos Aires: Tusquets.
- CUNILL, N. (1991). *Participación Ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*. Caracas: CLAD.
- ESCOBAR, A. (2005). *Más allá del tercer mundo: globalización y diferencia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- FEIJOÓ, M. (2006). «Introducción». En: Feijoó, M. y Poggi, M. (eds.) *Educación y políticas sociales. Sinergias para la inclusión* (pp. 21-46). Buenos Aires: IIPE-Unesco.
- FERNÁNDEZ, A. (2007). *Las lógicas colectivas. Imaginarios, cuerpos y multiplicidades*. Buenos Aires: Biblos.
- FOIO, M. (2007). «El enfoque ecológico de la mente en la corriente sociológica del constructivismo sistémico» [Actas]. XXVI Congreso Asociación Latinoamericana de Sociología. Guadalajara, México.
- GARCÍA RAGGIO, A. (2008). *Del poder del discurso al discurso del poder*. Buenos Aires: Eudeba.
- GIDDENS, A. (1987). *Las nuevas reglas del método sociológico*. Buenos Aires: Amorrortu.
- GONZALES ALVARADO, O. (2009). «Norbert Lechner y la posmodernidad en el debate americano». *Yuyaykusum*, II, 2. Lima: Departamento Académico de Humanidades. Universidad Ricardo Palma, 245-261.
- GORE, E. (2009). «Prácticas colectivas y redes de aprendizaje». *IRICE Nueva Época*, 20. Rosario: IRICE-CONICET, Universidad Nacional de Rosario, 13-19.
- GORE, E. y Dunlap, D. (1988). *Aprendizaje y organización: Una lectura educativa de las teorías de la organización*. Buenos Aires: Tesis.
- HERAS MONNER SANS, A. (2011). «En busca de la autonomía: Un análisis sociolingüístico de experiencias asamblearias». *Postconvencionales*, 3. Caracas: Escuela de Estudios Políticos y Administrativos, Universidad Central de Venezuela, 103-130.
- (2012). «Pensar la autonomía. Dispositivos y mecanismos en proyectos de autogestión». En: Barbetti, P. y Ortiz, M. (eds) *Fronteras abiertas de América latina: geopolítica, cambios culturales y transformaciones sociales: Encuentro Pre ALAS 2011 preparatorio del Congreso Recife 2011* (pp. 463-476). Resistencia: Universidad Nacional del Nordeste, Centro de Estudios Sociales.
- HOPENHAYN, M. (1988). *La Participación y sus motivos*. Santiago de Chile: ILPES, Cepal.
- LATAPÍ SARRE, P. (2004). «La participación de la sociedad en la definición de políticas públicas de educación: el caso de Observatorio Ciudadano de la Educación». *Perfiles Educativos*, XXVII (enero-marzo). Consulta: 27 de octubre 2014. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13210702>
- LÓPEZ SEGRERA, F. (2000). «Abrir, impensar, y redimensionar las ciencias sociales de América Latina y el Caribe ¿Es posible una ciencia social no eurocéntrica en nuestra región?» En: Lander, E. (eds.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso.
- LÓPEZ YÁÑEZ, J. (2003). «Abriendo la caja negra. Una perspectiva sistémica sobre el cambio en las organizaciones educativas». *XXI, Revista de Educación*, 5. Huelva: Universidad de Huelva, 139-155.

- (2005). *La ecología social de la organización. Una perspectiva educativa*. Madrid: La Muralla.
- LÓPEZ YÁÑEZ, J. et al. (2002). «Hacia una ecología social de las organizaciones educativas. Desarrollo educativo y comunitario en la Sierra Norte de Sevilla» [Actas]. VII Congreso Interuniversitario de Organización de Instituciones Educativas. San Sebastián.
- LOURAU, R. (2001). *El análisis institucional*. Buenos Aires: Amorrortu.
- LUHMANN, N. (1991). *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*. México: Universidad Iberoamericana-Alianza.
- (1996). *Introducción a la teoría de sistemas*. Barcelona: Anthropos.
- MAGGIOLLO, I. y Perozo Maggiolo, J. (2007). «Políticas públicas: proceso de concertación Estado-Sociedad». *Revista Venezolana de Gerencia*, 12, 39. Caracas: Universidad del Zulia, 373-392.
- MARCHIORI, M. (2009). «¿Por qué hoy en día precisamos cultura organizacional? Una perspectiva de comunicación única en el área posmoderna». *Diálogos de la Comunicación*, 78. Lima: FELAFACS, 1-20.
- MIRANDA REDONDO, R. (2010). *La noción de alteridad en Cornelius Castoriadis*. Caps. 2, 4 y 5. Facultad de Filosofía, Madrid: Universidad Complutense.
- MORGAN, G. (2004). *Imágenes de la Organización*. México: Alfaomega.
- MONTERO, M. (2006). *Teoría y práctica de la psicología comunitaria. La tensión entre comunidad y sociedad*. Buenos Aires: Paidós.
- MORIN, E. (1995). *Sociología*. Madrid: Tecnos.
- (1998). *Introducción al Pensamiento Complejo*. Barcelona: Gedisa.
- PINTOS, J. (1994). «Sociocibernética: marco sistémico y esquema conceptual». En: Gutiérrez, J. y Delgado, J. (eds.) *Métodos y técnicas cualitativas de investigación social* (pp. 563-580). Madrid: Síntesis.
- (2004). *Inclusión/exclusión: Los Imaginarios Sociales de un Proceso de construcción social*. Consulta: 10 de junio 2014. Disponible en https://www.academia.edu/943263/Inclusion-exclusion_Los_imaginarios_sociales_de_un_proceso_de_construcci%C3%93n_social
- PIÑANGO, R. (2003). «Políticas públicas para orientar el rumbo de un país». En: Kelly, J. (ed.) *Políticas públicas en América Latina. Teoría y práctica* (pp. 249-277). Caracas: Ediciones IESA.
- PIZZORNO, A. (1976). *Introducción al Estudio de la Participación Política*. Buenos Aires: SIAP-Planteos.
- (1987). *Participación, la problemática realización de un ideal*. México: UNU.
- PUTNAM, R. (2001). «La comunidad próspera. El capital social y la vida pública». *Zona Abierta*, 94-95. Madrid: Fundación Pablo Iglesias, 89-104.
- REPETTO, F. (2001). *Gestión pública y desarrollo social en los noventa: Las trayectorias de Argentina y Chile*. Buenos Aires: Prometeo.
- REYNOSO, C. (1998). *Corrientes en Antropología Contemporánea*. Buenos Aires: Biblos.
- RITZER, G. (2001). *Teoría Sociológica Moderna*. Madrid: Mc Graw Hill.
- ROSENFELD, M. (2005). *Dilemas Actuales de la Participación Social*. Cuaderno N° 7. Buenos Aires: Observatorio Social.
- SÁEZ VACAS, F. (2003). «Rediseño de la empresa: formas organizativas para la innovación». En: Sáez Vacas, F. et al. (eds.) *Innovación tecnológica en las empresas*. Cap. 12. Madrid: Universidad Politécnica.
- SARTORI, G. (1997). *Qué es la democracia*. México: Nueva Imagen.
- SCHLEMENSON, A. (1998). *Análisis organizacional y empresa unipersonal. Crisis y conflicto en contextos turbulentos*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- SEN, A. (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza.

- (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.
- SUBIRATS, J. (1989). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: Imprenta Nacional del Boletín del Estado.
- SVAMPA, M. (2005). *La sociedad excluyente*. Buenos Aires: Taurus.
- THWAITES REY, M. (2013). «La bella búsqueda de la autonomía». En: Dinerstein, A. (eds.) *Movimientos sociales y autonomía colectiva* (pp. 8-18). Buenos Aires: Capital Intelectual SA.
- URANGA, W. (2016). *Conocer, transformar, comunicar*. Buenos Aires: Editora Patria Grande.
- VICHERAT, D. (2001). *Algunas reflexiones sobre espacio público y democracia*. Barcelona: Dhial 12-IIG.
- WOODS, A. y Grant, T. (2002). *Razón y Revolución (Filosofía marxista y ciencia moderna)*. Madrid: Fundación Federico Engels.
- ZICCARDI, A. (2012). «Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local». En: Canto Chac, M. (ed.) *Participación ciudadana en las políticas públicas* (pp. 205-221). México: Siglo XXI.

María del Socorro Foio

Es licenciada en Sociología, magíster en Epistemología y Metodología de la Investigación Científica y doctora de la Unne en Ciencias Cognitivas.

Es investigadora en el Instituto para la Inclusión Social y el Desarrollo Humano INCLUIR, en el Programa «Aprendizaje de y en auto-gestión. La autonomía como proyecto humano» y en el proyecto «Comprender el aprendizaje colectivo de carácter cooperativo-solidario. Sus pedagogías y dispositivos específicos». Es miembro de la Asociación Civil Centro de Estudios Políticos Económicos y Sociales, y del Observatorio de Derechos Humanos de Unne.

Es docente en la Especialización en Docencia Universitaria en las Universidades Nacionales del Nordeste, de Misiones, de Formosa y de Santiago del Estero y en la Maestría en Educación en la Universidad Nacional de San Martín; en la Unne también es docente en el Doctorado en Educación y en la Maestría en Gestión Pública Provincial y Municipal.

Se desempeñó en la Unne como docente-investigadora en Sociología de las Organizaciones y en Sistemas y Organizaciones, y como coordinadora del Sistema de Evaluación Permanente, como directora de las Licenciaturas en Sistemas de Información y en Gestión y Desarrollo Cultural, y como directora del Área de Ciencias de la Cultura en la Facultad de Artes, Diseño y Ciencias de la Cultura.

En la docencia de posgrado desarrolla temas sobre gestión organizacional y del conocimiento, y sociología de las organizaciones públicas y de los movimientos sociales

Ha participado en investigaciones sobre procesos intersectoriales y participativos de diseño e implementación de políticas públicas, gestión del conocimiento, comunicación y aprendizaje en las organizaciones, imaginarios sociales, representaciones y construcción de ciudadanía y participación comunitaria, y la promoción de las comisiones vecinales en la ciudad de Corrientes.

Entre los proyectos de extensión y las actividades técnico-profesionales en las que participó se encuentran la formalización de organizaciones del sector de pequeños productores agropecuarios, y sistematizaciones del proceso de desarrollo de microregiones de la provincia del Chaco, de intervenciones sociales en el NEA y de programas de desarrollo y gestión de recursos naturales en la población rural de Colonia Carlos Pellegrini, Corrientes.

**Sentidos de la participación ciudadana
en América Latina y el Caribe**

¿Autonomía o subordinación?
se compuso y diagramó en Eudene
Corrientes, Argentina,
en el mes de octubre de 2021.



Pienso en una imagen que, con palabras, pueda reseñar la potencia de esta idea: la democracia empieza de nuevo cada vez que votamos y luego parece hibernar cuatro años. La democracia es, de todos, el sistema más perfecto; pero nos necesita, necesita que nos involucremos, que aprendamos a ejercerla.

El proyecto de autonomía social implica individuos involucrados y organizaciones fuertes. Y las organizaciones no pueden ser fuertes sin comunicación honesta, horizontal y permeable.

El desafío es preguntarse ¿puede el Estado proponer proyectos participativos realmente democráticos?, ¿somos capaces de organizarnos para sostener gestiones autónomas?, ¿sabemos comunicarnos democráticamente? Este texto es un recorrido analítico por 15 experiencias de participación comunitaria en América Latina, que nos permitirá ver por qué muchos de los proyectos que nacen autonómicos se vuelven verticales.