

Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos

Adriana Rofman
Universidad Nacional de Gral. Sarmiento
arofman@ungs.edu.ar

Resumen

Frente a la multiplicación de modalidades participativas de gestión de políticas, esta ponencia se propone ordenar conceptualmente este campo, a través de una tipología que facilite la realización de estudios evaluativos, análisis comparativos, o mediciones empíricas. Para ello, se analizan el contexto histórico y político de surgimiento de los mecanismos institucionales participativos, a la vez que se revisan teóricamente diversos criterios de análisis postulados previamente, con vistas a la construcción de una matriz de análisis que dé cuenta de la riqueza de este campo. El trabajo se inicia con un análisis de los procesos de reestructuración del sistema de políticas sociales en Argentina, en tanto marco histórico a la vez que político de la reformulación de la relación entre el Estado y los ciudadanos; sigue con una revisión de algunos de los criterios de clasificación de los mecanismos participativos propuestos por distintos analistas y culmina con la elaboración de una tipología de mecanismos participativos basada en dichos criterios

1. Introducción

El creciente peso que tiene actualmente la cuestión de la participación en el marco de el diseño de las políticas sociales es resultado de profundas transformaciones en el modelo de intervención social del Estado, que sucedieron tanto en Argentina como en otros países de América Latina en las últimas décadas, como parte del proceso más general de reestructuración estatal. Las políticas de privatización, desregulación y descentralización que marcaron el fin del Estado keynesiano y benefactor condujeron a redefinir el papel de la sociedad en la gestión de las cuestiones públicas.

La modalidad de relación entre los actores sociales y gubernamentales que se comienza a configurar a partir de estas reformas, se hace especialmente evidente en el campo de las políticas sociales, pero a la vez sustenta las estrategias participativas y los mecanismos institucionales multiactorales que están en la base del modelo de desarrollo local. Estos cambios se entrelazan con la difusión de la perspectiva del desarrollo local, que jerarquiza a la articulación de actores locales como base de sustentación de las iniciativas de desarrollo, estableciendo de esta manera un diseño institucional participativo en las políticas públicas.

La creciente riqueza y diversidad que muestra el universo de modalidades participativas de gestión de políticas públicas convoca a la tarea de ordenar conceptualmente este campo, a fin de construir una matriz que facilite la realización de estudios evaluativos, análisis comparativos, o mediciones empíricas.

Esta ponencia pretende contribuir a esta construcción, desde un enfoque que toma en cuenta el análisis del contexto macropolítico de emergencia y multiplicación de los mecanismos participativos, que recupera criterios de análisis postulados por diversos autores y que se preocupa por la aplicabilidad de la matriz de análisis en estudios empíricos.

Así, el trabajo se inicia con un análisis de los procesos de reestructuración del sistema de políticas sociales en Argentina, en tanto marco histórico a la vez que político de la reformulación de la relación entre el Estado y los ciudadanos; sigue con una revisión de algunos de los criterios de clasificación de los mecanismos participativos propuestos por distintos analistas y culmina con la elaboración de una tipología de mecanismos participativos basada en dichos criterios.

2. La reestructuración de las políticas sociales en Argentina: del modelo universalista a la participación

El modelo de intervención social del “Estado benefactor” o “Estado social”¹ que se instaló en Argentina a partir del gobierno peronista en la década del 40, estaba asociado al núcleo central del Estado keynesiano, que radicaba en la intervención estatal en la promoción de la actividad económica, fundamentalmente en el sector industrial. Se trataba de un modelo de política social que se organizaba en tres “regiones”: una política del trabajo orientada a ampliar la vigencia de las regulaciones laborales y de la cobertura de seguros sociales de salud y previsión social para el sector de trabajadores formales; una política de servicios públicos universales que buscaba expandir la cobertura de un sistema de educación pública masiva y de salud pública a la totalidad de la población nacional, con una estructura centralizada desde el Estado nacional; y un segmento relativamente marginal de acciones asistenciales, destinado a los grupos sociales que quedaba afuera del mercado de trabajo. (Soldano y Andrenacci, 2006)

El proceso de reestructuración económica, tanto global como nacional, iniciado en la década del '80, que implicaba la ruptura de la matriz Estado-céntrica, supuso un cambio también radical en el modelo de políticas sociales propias del régimen de bienestar que había estructurado el Estado social argentino. A partir de ese momento, y más drásticamente en la década siguiente, se instrumentó el proceso de desuniversalización y asistencialización de la política social argentina, consistente en la progresiva desregulación del mercado de trabajo y el consiguiente retiro del control estatal en ese campo; la privatización de un sector relevante de la protección social, como los seguros sociales de previsión y la diseminación de formas encubiertas de privatización de los seguros de salud; y una fuerte disminución de la calidad y cobertura de los servicios universales, promoviendo así la expansión de la oferta privada en este sector; y, por último, cobra centralidad las intervenciones asistenciales, destinadas a paliar algunos de los efectos más críticos de la reestructuración económica. (Soldano y Andrenacci, 2006)

Las transformaciones en el formato de las políticas sociales, propias de este nuevo modelo hegemónico de desarrollo económico e intervención estatal pueden comprenderse en el marco de un complejo de cambios en la estructura social y la dinámica territorial, que se hicieron evidentes en las últimas décadas: la complejización y diversificación de la cuestión social, la emergencia de la sociedad civil y la jerarquización del espacio local como ámbito de desarrollo.

La transición del modelo de política social universalista y homogeneizadora, propia de la sociedad salarial basada en el desarrollo industrial; al actual modelo globalizado de desarrollo, sostenido sobre el crecimiento del sector terciario y generador de fuertes clivajes socioeconómicos puede ser comprendido, también, en el marco de la creciente complejización de la cuestión social. Es decir, la cuestión social de la sociedad industrial –o en proceso de industrialización, como podría caracterizarse a nuestro país en la etapa del Estado social - se organizaba sobre la relación capital-trabajo y se planteaba en términos de la explotación del trabajador por el capitalista, expresado en la lucha por el salario y las condiciones de trabajo. Luego de la crisis y la reestructuración económica, el sistema económico neoliberal ha expulsado a grandes contingentes de población de la relación laboral, dando lugar a situaciones masivas de exclusión, y su correlato de marginación de las instituciones que servían de canales de integración social - como la escuela, los sindicatos, etc.- y permitían la canalización de los conflictos en torno de un horizonte de movilidad social ascendente. En consecuencia, la desigualdad social se convierte, en la actualidad, en situaciones de carencia y de exclusión social muy agudas que conviven, sin tocarse, con la prosperidad de los sectores que concentran el crecimiento económico. Se generan así espacios

y conjuntos sociales fragmentados y, en cierta medida, atravesados por relaciones de violencia real o potencial.

La fragmentación no sólo tiene bases socioeconómicas, ya que se suma a este clivaje la multiplicación de demandas de base sociocultural, que dan cuenta de la emergencia de diversos grupos de base identitaria y la problematización pública de cuestiones antes ocultas o sumergidas en el espacio privado. De esta manera, aparecen en la escena pública nuevas cuestiones que nuclean en su torno individuos y organizaciones que reclaman la intervención del Estado, como la cuestión ambiental, la discriminación de género, la situación de los indígenas, la comercialización y el consumo de drogas, la violencia, la condición de los niños y adolescentes, entre muchas otras.

La diversificación de la cuestión social, tanto si resulta de la expulsión de grupos sociales de la dinámica capitalista de reproducción social, como si es producto de una nueva toma de conciencia respecto de la especificidad de las distintas situaciones de carencia o injusticia, pone seriamente en duda la efectividad de los servicios sociales universales y homogéneos para toda la población.

La movilización en torno a estas nuevas problemáticas da como resultado la emergencia de un abanico de movimientos sociales que pueblan la escena política, cuyas demandas heterogéneas exigen de las políticas públicas respuestas muy diversas, y que apelan a recursos de acción novedosos – entre los que se destacan, en los últimos años, el corte de rutas y calles-. Esta movilización poco tiene que ver con los “viejos” movimientos argentinos propios del Estado social y el desarrollo industrial, particularmente el sindical, que encuadraba sus demandas en una problemática central –salarios y condiciones de trabajo-, y utilizando medios de acción ya conocidos – huelgas y negociaciones-.

Por otro lado, también cabe remarcar el cambio en las orientaciones de las organizaciones de la sociedad civil hacia el Estado, que se han ido desplazando desde la histórica posición de cuestionamiento de la autoridad estatal y/o articulación de demandas hacia el sector público, hacia una exigencia de mayor participación al interior de las políticas estatales. Como señala Martínez Nogueira, en el campo de la sociedad se reorganizan los actores, pasando de la “confrontación a la asociación”, al compás de las propuestas de incorporación en las decisiones y en la gestión que realiza el sector estatal. De movimientos sociales organizados en torno a la identidad, a la autonomía y a las demandas al Estado, desde un lugar de exterioridad, muchos de ellos se van convirtiendo en socios “partenaires” del proceso de gestión de las políticas públicas.” (Martínez Nogueira, 2001)

Al multiplicarse y fragmentarse las demandas y los sujetos que las portan, se orada, también, las bases sociales de los anclajes clásicos de la disputa político-electoral (Jerez y Revilla, 1997) El sistema político y sus actores privilegiados, los partidos políticos, ya no pueden canalizar todas estas demandas, y aparecen entonces nuevos actores políticos en el ámbito de la sociedad civil, organizaciones que pugnan por instalar en la agenda pública cuestiones referidas a problemáticas fragmentadas y recortadas.

La diversificación de la problemática social y la consiguiente ampliación del abanico de actores involucrados en la gestión de política estatal, hace evidente la heterogenidad social y territorial de la cuestión social y lleva a jerarquizar el espacio local como referencia espacial para la gestión de las políticas sociales.

Con la crisis del modelo Estado-céntrico de formulación de políticas, y la desuniversalización del complejo de intervenciones, se debilita la concepción – base de la expansión de la educación pública- que aspiraba a la integración social a través de una creciente homogeneización de la población. En este nuevo modelo, en cambio, se postula que

la gestión local de los programas sociales puede convertirse en un instrumento de fortalecimiento de la institucionalidad local, por su potencial de generación y/o consolidación de espacios de gestión pública local basados en la constitución de la sociedad local y el fortalecimiento de la relación Estado-sociedad en el territorio. El supuesto que sostiene estas fundamentaciones, y que lleva a destacar la contribución de las políticas sociales participativas al desarrollo local, remarca que este modelo de implementación implicaría un proceso más endógeno de gestión de programas sociales con actores institucionales estatales y no estatales con mayor capacidad de autodeterminación respecto de las decisiones públicas respecto de horizonte de desarrollo para su localidad o región. A la vez, se señala que el fortalecimiento de las estructuras generadas en torno al proceso de implementación local de políticas sociales, en tanto espacio institucional de gestión de lo público, ayudaría a mejorar la articulación interna de la sociedad local.

La tendencia hacia la reorientación de las políticas públicas locales hacia el enfoque del desarrollo local está penetrando las distintas administraciones municipales, provinciales y nacionales, incorporando discursos, modalidades de gestión y prácticas innovadoras provenientes de dicho modelo. Progresivamente, aunque con ritmo desigual, los gobiernos locales de la Argentina avanzan en la reformulación de programas y proyectos, en algunos casos redireccionando recursos y redefiniendo estrategias o modificando los conceptos que los orientan, mientras que en otros se reelabora sólo el lenguaje y los términos con que se describen las acciones. Más allá de la diversidad que presenta este campo, resulta evidente que en muchas áreas de gobierno de nuestro país se está instalando, en estos últimos años, la perspectiva del desarrollo local como un nuevo criterio orientador de la formulación de las políticas.

Por otro lado, la multiplicación de programas focalizados durante la década del '90 ha llevado a poner atención en las especificidades de cada realidad local, puesto que el principal criterio de focalización ha sido el territorial. Como resultado, el espíritu descentralizador está presente en el diseño de los programas asistenciales, basado en el propósito declarado de acercar el gobierno a los ciudadanos y favorecer, así, la participación de la sociedad civil en las políticas y un diseño de programas más ajustados a las necesidades de cada lugar encuadrados en el combate a la pobreza que se difundieron por la región latinoamericana a partir de los años '80.

Así, las estrategias de transferencia de competencias del gobierno central a instancias subnacionales han impregnado el proceso de reforma de las políticas sociales en América latina. Si bien no se ha saldado aún el debate acerca de la efectividad de la redistribución de competencias reales –en términos de recursos, capacidad de gestión, etc.–, de la revisión de la experiencia latinoamericana parece desprenderse que la descentralización ha promovido a los gobiernos locales a asumir responsabilidades más amplias en el desarrollo de sus ciudades y regiones.

Las características del proceso de descentralización en Argentina mostraron un camino diferente al de otros países de América Latina. En Argentina, debido al sistema federal, las instancias subnacionales de gobierno que se hicieron cargo de las políticas fueron los Estados provinciales, no los gobiernos municipales. La aparición de los municipios en el entramado de implementación de políticas sociales aparece más tarde, con la expansión de los programas asistenciales focalizados. Estos programas incorporan a los gobiernos locales, junto con la sociedad civil, en distintas etapas del proceso de implementación, pero mantienen en la órbita nacional las funciones de formulación, financiamiento y, en general de seguimiento y control de las acciones.

Así, la redefinición del modelo de desarrollo económico y de la intervención estatal propias de la reestructuración neoliberal significó también la transformación del complejo de políticas sociales universales, homogéneas, y formuladas e implementadas centralmente desde el nivel nacional, modelo propio del Estado Social, en un abanico múltiple de intervenciones focalizadas social y territorialmente, y cuya implementación descansa en un entramado institucional que incorpora a diversos actores en momentos y roles diferentes del proceso de gestión. Como bien sintetiza Cabrero, la profunda transformación del campo de las políticas sociales ha dado lugar a tres fenómenos nuevos: “Por una parte, el Estado central en plena reconversión y fiscal, descentraliza ...la política social. Por otra parte, y derivado de lo anterior, la política social deja atrás su visión unívoca y monolítica, surge un repertorio diverso de políticas concebidas cada una de ellas de diferente manera.. Por último, se detona una creciente aparición de actores diversos entre los que se encuentran los diferentes niveles de gobierno, diversos grupos sociales, organismos no gubernamentales, asociaciones privadas, ciudadanos comunes, fundaciones internacionales, religiosas, etc.”(Cabrero, 2004:116) .Según este diagnóstico, la reforma del modelo de gestión de las políticas sociales estaría atravesado por tres ejes confluyentes: la descentralización, la diversificación de la oferta de programas, y la expansión de estrategias participativas de gestión de las políticas.

Es decir, la creciente importancia que asume actualmente la incorporación de actores no gubernamentales en la gestión de políticas, y la consiguiente la inclusión de modalidades participativas en el diseño de la mayoría de los programas sociales, puede ser comprendido en el marco de los procesos antes descritos de desuniversalización y diversificación de la intervención social del Estado.

El proceso de desuniversalización de las políticas sociales no sólo significó modificar la cantidad y calidad de prestaciones sociales, sino que también trajo consigo una importante redefinición en el marco institucional de implementación de los servicios. Si las políticas universales se apoyaban en una estructura vertical y centralizada en torno al Estado nacional, el complejo fragmentado y heterogéneo de intervenciones que se impuso con la reforma convocaba a un entramado de actores institucionales diferente para cada programa, y que incluía tanto a niveles de gobierno subnacionales, como también a la sociedad civil. El marco institucional se ha visto, entonces, ampliado a la incorporación de otros actores, y la cuestión de la participación social en la formulación e implementación de políticas ocupa hoy un lugar central en la planificación y en el análisis de la acción social del Estado.

3. Los fundamentos políticos de la participación

Los argumentos que sostienen el valor de estos formatos provienen de diferentes ángulos ideológicos: desde el enfoque más liberal que jerarquiza el aporte de eficacia y transparencia que supone la implicación de actores no gubernamentales en la gestión, hasta los discursos transformadores que visualizan estas estructuras como vías para la participación social y la ampliación de ciudadanía de los sectores sociales empobrecidos, destinatarios de los programas, que encuentran así la posibilidad de hacer oír su voz en el proceso de gestión de políticas públicas. Los resultados obtenidos, hasta la actualidad, por este tipo de modalidad de gestión son también diversos, ya que se encuentran desde experiencias de efectivo empoderamiento de los grupos destinatarios y de ampliación de los mecanismos democráticos, hasta casos donde la participación de los actores sociales se reduce a formas tuteladas y controladas de involucramiento, que responden al único objeto de aumentar la legitimidad de la dominación política.

En el debate acerca del sentido y de los objetivos de este formato institucional se pueden encontrar tres ideas centrales: que la participación en la gestión estatal supone profundizar y ampliar la democracia, más allá de los mecanismos representativos; que la presencia de

actores no estatales asegura mayor transparencia y eficacia a la acción pública; y que la gestión concertada permite el desarrollo de una nueva institucionalidad, principalmente a nivel local.

En primer término, la estrategia de incorporación de actores de la sociedad en la gestión estatal está íntimamente ligada con la preeminencia que ha ganado el tema de la democratización del Estado en la etapa post dictatorial. En este sentido, el principal argumento que se hace explícito para fundamentar el valor de este tipo de arreglos institucionales, afirma que la participación de representantes de la sociedad civil en el entramado de gestión de las políticas estatales contribuye a la ampliación del funcionamiento de la democracia, extendiéndolo más allá de los mecanismos establecidos por las instituciones representativas propias del sistema democrático.

Este argumento, referido a los límites de la democracia representativa para expresar los intereses de los sectores menos poderosos, aparece frecuentemente en el debate político, sostenido principalmente por los movimientos sociales y organizaciones de base que se han conformado sobre redes territoriales, como los movimientos de desocupados o las organizaciones comunitarias que efectivamente intervienen en la implementación de variados programas sociales. También se apoya en numerosas elaboraciones académicas, en especial en aquellos autores que expresan una postura crítica acerca del funcionamiento del sistema político actual.

Una versión extrema de esta formulación se apoya en una crítica radical de la democracia representativa, denunciada como forma de encubrimiento de una relación autoritaria entre el Estado y la ciudadanía, tal como la podrían expresar los defensores de la democracia participativa, según la presentan Cohen y Arato: “De aquí la insistencia en que sin espacios públicos para la participación efectiva de la ciudadanía en el gobernar y el ser gobernada, sin una reducción decisiva de la brecha entre los gobernantes y los gobernados, hasta el punto de su abolición, la organización política de los Estados es democrática solo de nombre”. (Cohen y Arato, 2000:39)

Otros autores incorporan una mirada histórica a esta crítica, señalando las divergencias entre la complejidad de la cuestión social vigente en la época de instauración del sistema democrático y la diversidad de intereses que resultan de la complejización de la sociedad en la actualidad: “tanto la sociedad como la política actual poco se asemejan a la de aquellas sociedades en las que fueron inventados los actuales mecanismos de representación política.... La política amplía su campo de actuación dando lugar a dos efectos fundamentales: mayor dificultad para canalizar todas las demandas sobre temas tan diversos a través de los instrumentos tradicionales, así como mayor oportunidad y motivación para participar en un ámbito de toma de decisiones colectivas..” (Font, Blanco, Goma, Jarque, 2001)

Otra derivación de este enfoque que se puede identificar en estudios más aplicados sobre los espacios de articulación entre sociedad y Estado desde una perspectiva crítica se preocupa por hacer evidente las limitaciones que establecen las políticas estatales a la participación efectiva de los sectores sociales más postergados. Los autores que se pueden colocar en esta perspectiva valoran los procesos de interacción y de gestión asociada siempre que se constituyan en vías para la democratización de las políticas sociales y como ámbitos de participación efectiva, de los actores sociales en general y de los beneficiarios de los programas en particular, en la formulación y gestión de las políticas públicas. Así, Cardarelli y Rosenfeld (2002) sostienen que desde el modelo de la gestión asociada se visualiza a estos espacios como escenarios de “participación ascendente y profundización del sistema democrático” Partiendo de una posición crítica semejante, García Delgado señala el riesgo de que la hegemonía del paradigma gerencial y tecnocrático oculte las limitaciones estructurales

-exclusión y pobreza estructural- que condicionan el impacto esperado de estas instancias de articulación en el desarrollo social. Propone, por lo tanto, una resignificación de la articulación de las organizaciones de la sociedad civil con las políticas sociales, que tome en cuenta tanto la necesidad de aumentar la participación de la sociedad civil así como superar la visión gerencial por una perspectiva más política de la intervención de las OSC en las políticas sociales (García Delgado y De Piero, 2001).

En todos los argumentos, la adopción de formatos participativos para la gestión de las políticas sociales implica revalorizar los recursos y las articulaciones que tienen lugar en el ámbito local, puesto que los actores sociales implicados en la implementación de los programas sociales focalizados, tienen necesariamente un fuerte arraigo en el territorio. Ello pone de manifiesto la importancia de la inserción territorial local que generalmente tienen las organizaciones y los proyectos que trabajan en el campo de lo social, reconociendo y recuperando la dinámica territorial de trabajo que traen las organizaciones de base, generadas desde los sectores populares. Así, la formación de estructuras multiactorales de gestión de políticas tiene un fuerte impacto en la institucionalidad local, tanto si fortalece, transforma o debilita la trama institucional existente

4. Institucionalización de la participación: modalidades y formatos

Los estudios sobre el tema de las modalidades institucionales de participación y articulación de actores, tanto en el espacio local como en ámbitos de mayor escala, ponen en evidencia la diversidad de formatos institucionales existente en este campo.

Un especialista en el tema, Félix Bombarolo, en un artículo sobre los espacios participativos multiactorales más frecuentemente encontrados, menciona los siguientes mecanismos: “ planes estratégicos, los presupuestos participativos, los consejos consultivos de políticas públicas, el diseño participativo de programas sociales, los sistemas de monitoreo integral de la acción pública” , entre otros. (Bombarolo, 2004).

Otra referente relevante, Nuria Cunill, al analizar la emergencia de estas instancias en el proceso de descentralización de las políticas sociales, identifica tres tipos de arreglos institucionales: a) participación de los beneficiarios en la administración de los servicios sociales, reducido generalmente a la intervención en el gerenciamiento de servicios públicos; b) la participación de las organizaciones voluntarias de carácter público en la ejecución de la política social; y c) la conformación de órganos de el control social de la política social (Cunill, 2004)

Quienes analizan las características de las instancias participativas desde el campo del desarrollo local, agregan otras alternativas a esta lista. En distintos trabajos, Adriana Clemente menciona mesas de concertación, foros multiactorales, comisiones de gestión asociada (Clemente, 1999) y formas de gestión asociada en torno a proyectos sociales, alianza y consejos (Clemente, 2004) En una línea cercana, María del Carmen Tamargo identifica tres formatos: a) “alianzas” : iniciativas conjuntas del sector público, privado y sin fines de lucro, donde cada actor aporta sus recursos y participa en la toma de decisiones; b) Gestión asociada: instancias compartidas de gestión basadas en la negociación y la búsqueda de consenso entre los actores; y c) partenariado: una forma de asociación que supere las asimetrías para construir un asociativismo sin jerarquías. (Tamargo, 2002)

4.1. Criterios de clasificación

Dada esta gran dispersión de formatos posibles, y la variedad de criterios clasificatorios que exponen los autores especializados en este campo, se hace necesario definir criterios de ordenamiento de las experiencias, si se busca comprender las características más generales del proceso de articulación entre actores sociales y el Estado.

En los párrafos siguientes se desarrollan cinco criterios de análisis que se consideran relevantes para la comprensión de este universo.

a. Actores y sectores involucrados

Si se intenta construir un mapa que dé cuenta de la variedad de instancias de articulación de actores, un primer criterio refiere a las **esferas y sectores sociales** que están implicados, puesto que la instancia de articulación puede vincular al Estado con la sociedad civil o con empresas, a la vez que puede relacionar distintos sectores de política – por ejemplo, política económica y la social- con los diferentes organismos estatales, privados y sociales que están involucrados en cada sector. Aun si no corresponde profundizar aquí en una caracterización de los distintos actores que forman parte de estas tres esferas, sí es pertinente tener presente que ninguno de estos tres ámbitos –Estado, sociedad civil y sector privado- son espacios homogéneos, sino que, al contrario, están conformados por organismos sumamente diversos. A la vez, en la consideración de los actores de la sociedad civil, es necesario distinguir entre las instancias que agrupan preferentemente a organizaciones o grupos constituidos, de las que involucran a personas individuales, en su calidad de ciudadanos o destinatarios de las políticas.

b. Escala territorial

Los procesos de participación de actores pueden referir a distintas **escalas territoriales**: si bien la mayoría de los programas sociales asistenciales y las experiencias de desarrollo local implican formas de articulación a nivel local, cabe considerar también los mecanismos de participación y de articulación de actores a nivel regional y nacional.

c. Instancias

Otro criterio relevante, indicado por Nuria Cunill, refiere a la distinción entre **procedimientos** participativos, como encuestas, audiencias públicas, iniciativa popular, referéndum; y **órganos participativos**, como consejos, comisiones, etc. (Cunill, 1995). La diferencia entre una y otra instancia de participación es relevante, tanto en relación a la calidad de la participación como a los actores implicados. La creación de órganos participativos implica un proceso sistemático y permanente de interacción, que facilita la deliberación respecto de las cuestiones que los convocan y da lugar a la negociación entre las distintas posiciones; a la vez que los actores involucrados son, mayormente, organizaciones, lo que supone ciertas restricciones a la participación de los ciudadanos. Los procedimientos, por su parte, convocan a la participación de la ciudadanía en forma amplia y masiva, pero en momentos puntuales y, en general, sólo para aprobar o rechazar iniciativas estatales. Esta diferenciación muestra que las instancias participativas no necesariamente deben cristalizarse en organismos que viabilicen la intervención de los actores organizados, sino que también cabe incluir en este universo a los mecanismos de la participación ciudadana que permiten incluir a los ciudadanos –o a sectores de la ciudadanía- en las decisiones públicas, aún si no están organizados.

d. Momento del ciclo de gestión de las políticas

La misma autora, Nuria Cunill (1995) distingue dos procesos distintos: a) la participación en la **formulación de políticas y decisiones públicas**, que tiene por objetivo ampliar el espectro de actores implicados en la elaboración y diseño de las políticas, y b) la participación en la **gestión de programas o servicios públicos**, que da lugar a formas de colaboración de organizaciones de la sociedad civil sólo en la fase de ejecución de las acciones, y es resultado del proceso de transferencia de funciones del Estado a la sociedad. Además de estos tipos de articulación basados en la asociación, esta autora señala que no deben obviarse, dentro de este panorama, las “instancias de confrontación propositiva”, como pueden ser los mecanismos de

control social e interpelación política. En este esquema , la configuración institucional de las modalidades de participación social en la acción estatal está condicionada, en primer lugar, por el momento o la instancia del ciclo de gestión de políticas que delimita el espacio de intervención de los actores sociales. Esto es, las estructuras participativas podrían, en principio, asumir tres modalidades distintas, según su campo de intervención refiera al **momento de formulación de las políticas**; al momento de la **implementación o ejecución de las acciones**, o a la **instancia de evaluación y control de las mismas**.

e. Intensidad de la participación

Otro criterio relevante, propuesto por Cabrero (2004) refiere a la **intensidad de la participación**, dimensión que se define como “el grado en que agentes gubernamentales y no gubernamentales interactúan en torno a una política pública específica” . (Cabrero, 2004:120). Este analista identifica tres niveles distintos: a) intensidad baja: cuando los beneficiarios se posicionan más en función de receptores que como sujetos, se trata de una modalidad propia de los programas asistencialistas; b) intensidad media: cuando los ciudadanos se convierten en sujetos actuantes mediante mecanismos de consultas, generación de propuestas y otras modalidades, como por ejemplo en los programas de autoconstrucción, autoempleo, cooperación; y c) intensidad alta: cuando los ciudadanos y beneficiarios asumen una participación estratégica, no sólo eran consultados sino que deciden en relación a la orientación y prioridades del programa. Cuando las instancias participativas pueden ser ubicadas en esta última categoría, es que podría hablarse, según este autor, de auténticas redes de política pública con elementos claros de corresponsabilidad e institucionalización.

Estas tres categorías podrían a su vez desagregarse en cinco niveles más precisos, cuando se trata de estudiar la participación de los beneficiarios en la gestión de programas sociales, tal como formula Ilari (2003). El esquema propuesto identifica los siguientes grados de participación: a) muy alto: cuando los beneficiarios autogestionan el programa ; b) alto: cuando cogestionan el programa ; c) medio: cuando participan en la ejecución o tienen la posibilidad de vetar acciones; d) bajo: cuando participan en el control y evaluación, son consultados o tienen la posibilidad de realizar reclamos y/o sugerencias ; y e) nulo: cuando participan en el programa.

4.2. Una tipología de mecanismos institucionales

Este abanico de criterios ofrece un marco conceptual para construir varias tipologías de clasificación de las experiencias concretas de participación. Tomando como base dos de los criterios expuestos en párrafos anteriores, el momento del ciclo de la política en el que intervienen los actores no estatales y la intensidad de dicha participación, es posible construir una primer tipología que establece cinco tipos ideales de participación social en las políticas estatales:

1. **Participación baja o nula:** la única participación habilitada consiste en la recepción de las prestaciones del programa
2. **Participación en la ejecución de las acciones:** los actores sociales toman parte en la fase de implementación de las acciones, pero con baja intensidad, es decir, intervienen sólo en tanto ejecutores de actividades diseñadas previamente.
3. **Participación asociada en la implementación:** los actores de la sociedad civil participan en el momento de la implementación, con un nivel alto de participación, bajo un esquema de gestión asociada con la agencia estatal que les permite intervenir en decisiones respecto de las formas y condiciones de la implementación de los programas

4. **Participación en el diseño y en las decisiones:** los actores no estatales intervienen en la toma de decisiones respecto de las políticas, del establecimiento de prioridades y de la asignación de los recursos, o participan en la formulación de los programas

5. **Participación en el control y monitoreo:** la intervención de los actores involucrados se concentra en el control y la fiscalización de la acción del Estado.

Sobre esta base, hemos elaborado una tipología más compleja de instancias institucionales de participación, que se propone clasificar a los formatos más habituales en relación a la modalidad de participación y a las características de los actores implicados. Si bien el repertorio de mecanismos participativos es, como decíamos previamente, excesivamente amplio como para presentar aquí un listado cerrado, resulta útil describir las instancias de participación más difundidas, y analizarlas desde los criterios antes presentados

TIPOLOGIA DE MECANISMOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACION EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Modalidad de participación	Actores	
	Organizaciones	Individuos (ciudadanos / beneficiarios)
Baja / nula		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sólo receptores
En el diseño de políticas y en las decisiones	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mesas de concertación ▪ Planes estratégicos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consultas públicas, referéndum ▪ Audiencia pública ▪ Presupuesto participativo
En la ejecución de las acciones	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consejos asesores ▪ Organizaciones ejecutoras ▪ Gestión tercerizada de servicios 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proyectos socioproductivos
Gestión asociada de la implementación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestión asociada 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agentes comunitarios
En el control y monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consejos consultivos ▪ Entes reguladores 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Auditoría ciudadana

- **Participación baja o nula:** cuando los destinatarios son sólo receptores de las prestaciones que ofrece el programa, o cuando su única forma de participar es la contraprestación en trabajo, como en los programas de autoconstrucción, sin intervención en las decisiones respecto de la implementación del mismo. En este formato, que caracteriza a la mayoría de las políticas universales, tampoco está prevista alguna forma de participación institucional, de organizaciones

- **Mesas de concertación:** este mecanismo institucional se aplica, en general, a instancias de negociación entre actores diversos que culminan en decisiones respecto de la orientación de las políticas, como por ejemplo, el plan de desarrollo de una localidad. El término “concertación” remite a una tradición de negociación entre el Estado y actores sociales y económicos en torno a conflictos de intereses, mayormente de escala nacional o regional, pero esta dimensión cambia a partir de su recuperación en el enfoque del desarrollo local.

- **Consultas públicas, referéndum:** Es una forma de participación individual que manifiesta una opinión o voluntad a través del voto, el que puede ser consultivo o decisorio

- **Presupuesto participativo:** Consiste en la habilitación de espacios de participación directa o semidirecta de los ciudadanos respecto de la asignación del presupuesto. En general se aplica en ámbitos locales, ya que supone que los ciudadanos se organizan territorialmente y participan en foros públicos de debate sobre las prioridades de gasto público. Dependiendo de los casos, las decisiones emergentes de estos foros pueden tener carácter vinculante o consultivo.
- **Consejos asesores:** Trata de un cuerpo conformado por personalidades con trayectoria en una problemática específica - representantes de organizaciones, expertos, etc.- que tiene por objeto asesorar al organismo estatal a cargo de dicha problemática sectorial.
- **Planes estratégicos:** Refiere a una modalidad de planificación participativa, mediante la cual el gobierno local junto con las organizaciones sociales y representantes del campo económico de una ciudad o territorio participan de un proceso sistemático de definición de las metas de desarrollo para la localidad, definen las estrategias y los proyectos a implementar, Supone un alto nivel de incidencia de la sociedad en las decisiones públicas, ya que el Plan elaborado colectivamente constituye, a la vez, un instrumento para el control social de la acción estatal.
- **Organización ejecutora:** Consiste en un mecanismo muy difundido en el entramado de implementación de programas sociales descentralizados, donde las organizaciones sociales se hacen cargo de la ejecución de las actividades o la prestación de los servicios, sin intervención en las decisiones o el diseño del programa.
- **Gestión tercerizada de servicios:** Se refiere a los casos en que el Estado contrata a una organización de la sociedad civil para la gestión de los servicios públicos - generalmente servicios urbanos- : Se trata de una forma de semi-privatización de la gestión estatal
- **Proyectos socioproductivos:** Los destinatarios de los programas socioproductivos se involucran activamente en la ejecución de las acciones, ya que su trabajo forma parte de la prestación del programa, pero no tienen intervención en las decisiones.
- **Gestión asociada:** la gestión de la implementación del programa se apoya en un espacio de decisiones compartidas entre el Estado y organizaciones de la sociedad civil quienes toman decisiones en conjunto durante todo el proceso de gestión. Supone una asociación relativamente consolidada entre los actores involucrados, y mecanismos de decisión regulados y equitativos.
- **Agentes comunitarios:** los destinatarios se involucran activamente en la implementación del programa, ejecutando actividades destinadas tanto a sí mismos como a otros beneficiarios, y tomando algunas decisiones referidas exclusivamente a la fase de ejecución de las acciones.
- **Consejos Consultivos:** espacios de articulación de organizaciones, implicados principalmente en el seguimiento y control de las políticas, y con algunas atribuciones para incidir en la ejecución de las acciones. Generalmente tienen carácter consultivo o asesor, no vinculante.
- **Entes reguladores:** Constituyen instancias de control de la gestión de los servicios públicos privatizados, donde participan, además de representantes del Estado y expertos , representantes de las asociaciones de usuarios de dichos servicios.

- **Audiencias públicas:** Se trata de instancias de consulta abierta a los ciudadanos respecto del contenido de las normas, decisiones o políticas que el Estado prevé sancionar o implementar. En general, no tienen carácter vinculante.
- **Auditoría ciudadana:** Consiste en un Foro – o instancia semejante- que reúne a las autoridades locales con los ciudadanos para evaluar las prácticas del gobierno local.

5. Aportes finales: pensado desde la escala local

Estos quince mecanismos institucionales de participación no constituyen un listado exhaustivo de las instancias generadas en los distintos procesos particulares, puesto que, como decía previamente, cada experiencia presenta rasgos singulares en la dimensión institucional. Asimismo, las experiencias concretas de articulación de actores generalmente modifican o combinan de manera particular las características de cada tipo, por lo que el valor de este listado radica en su utilidad como guía de análisis de los casos singulares.

Como señalaba en párrafos anteriores, la proliferación de experiencias de participación en la gestión pública ha estado, mayormente, enmarcada en procesos de desarrollo local o de implementación descentralizada de políticas sociales. Es decir, este tipo de mecanismos cobra especial relevancia en escenarios locales de gestión, donde la relación entre el Estado y los actores de la sociedad civil es más cercana. El valor de la tipología que aquí se propone, por lo tanto, está muy ligado a su pertinencia para el análisis de los procesos de incorporación de actores no estatales en la gestión de políticas a nivel local.

Una primer experiencia de aplicación del modelo a dos casos de gestión de políticas sociales en ámbitos municipales del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) brinda algunos aportes respecto de su potencialidad en tanto instrumento de análisis.² Este estudio relevó los mecanismos de participación social en la implementación de programas sociales en tres municipios del Gran Buenos Aires, obteniendo los siguientes resultados:

Mecanismos de participación en la implementación de programas sociales, Municipios de José C Paz, San Miguel y Moreno, 2005.

MODALIDAD DE PARTICIPACION	Cantidad de programas
Baja o Nula	24
Socioproductivo	16
Organización ejecutora	4
Gestión asociada	2
Agentes comunitarios	2
Consejos Consultivos	1
Mesas de concertación	0
Consultas públicas, referéndum	0
Presupuesto participativo	0
Consejos asesores	0
Plan estratégico	0
Entes reguladores	0
Audiencias públicas	0
Auditoría ciudadana	0

Fuente. Elaboración propia en base a información primaria recolectada.

Este cuadro pone de manifiesto que, aún en estos contextos políticos y discursivos “participacionistas”, a lo que se hacía referencia en apartados anteriores, la mayoría de los

programas sociales que se implementan en estos municipios, no convocan a actores de la sociedad civil a participar en su gestión. Entre los programas que sí incorporan la participación de actores no gubernamentales, sobresalen los que adoptan en formato socioproductivo, es decir, donde los beneficiarios individuales participan, con su trabajo, en la implementación del programa. En los pocos casos en que se registra la participación de organizaciones en la gestión de las políticas, dicha intervención se ubica sólo en el nivel de la implementación de las acciones, y no se ha encontrado ningún caso de participación en los momentos de decisión o de monitoreo o control de los programas.

Esto es, la aplicación de esta tipología al análisis de las modalidades de participación de la sociedad civil en la implementación local de programas sociales en municipios del Area Metropolitana de Buenos Aires, pone de relieve que las experiencias efectivas de articulación entre el estado y la sociedad civil en estos marcos, distan mucho del modelo propuesto por los discursos descentralizadores. Es decir, en estos espacios locales, la participación social en políticas públicas es aún muy limitada, tanto si se la mide en términos cuantitativos como si se estudia el momento del ciclo de las políticas en que tiene lugar esta participación.

Este somero análisis -donde no se profundiza en las condiciones político- institucionales particulares de estos municipios, ni en los diseños institucionales de los programas sociales considerados, entre otros factores,- tenía como solo objetivo mostrar la validez y potencialidad de esta tipología en tanto instrumento de análisis. Es seguro que su futura aplicación en otros casos concretos aportará nuevos elementos para su enriquecimiento, pero esta primer “prueba piloto” ofrece resultados analíticos de sumo interés para el estudio de la participación de la sociedad civil en las políticas públicas.

Referencias bibliográficas

Bombarolo, F. (2004) “Detrás de las noticias... Construyendo democracia y equidad a través de los “espacios multiactorales en América latina.” En Gonzalez Bombal, Inés (comp) *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad civil para el Desarrollo Local*. Libros del Zorzal, Bs.As.

Cabrero, E. (2004) “Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar” . En Ziccardi, A. (comp) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. UNAM, México,

Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (2002) *La gestión asociada: la utopía realista* . Presentado en el 1er Congreso Nacional de Políticas Sociales, UNQ. Quilmes.

Clemente, A. (1999) .” La relación Estado / sociedad civil. Nuevas tendencias en América Latina.” En *Medio Ambiente y Urbanización*. N° 54 Año 15. IIED-AL, Bs As., Diciembre

Clemente, A. (2004) “Notas sobre participación social y desarrollo en América Latina” . En *Medio Ambiente y urbanización* Nro 60. IIED-AL. Agosto Buenos Aires

Cohen, Jean y Arato, Andrew. (2000) *Sociedad civil y teoría política*. Fondo de Cultura Económica. México.

Cunill Grau, Nuria. (1995).” La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 4 . Caracas, Julio

Cunill Grau, Nuria. (2004) “La descentralización de la descentralización de la política social. ¿Qué hemos aprendido?” en GOMA, Ricard y Jacint JORDANA *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Fundación CIDOB, Barcelona.

Font, J.; Blanco, I.; Gomà, R.; Jarque, M.. (2001) *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*.
<http://www.clad.org.ve/fulltext/0038104.html>

Ilari, S. (2003) *Construcción de viviendas y de organización social. Evaluación de los resultados de un programa de habitar popular*. Ed Universidad Nacional de Luján, Abril.

Jerez, A. y Revilla, M.. (1997) “El tercer sector. Una revisión introductoria a un concepto polémico” en Jerez, comp. *Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del tercer sector*. Ed. Tecnos, Madrid

García Delgado D. y De Piero, S. (2001) *Articulación y relación Estado – organizaciones de la sociedad civil. Modelos y prácticas en la Argentina de las reformas de segunda generación*. FLACSO, mimeo.

Martinez Nogueira, Roberto. (2001) “Los ámbitos de la participación”. En *Revista Encrucijadas*. Buenos Aires

Soldano, D. y Andrenacci, L.. (2005) “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”. En Andrenacci (Compilador) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Ed. Prometeo, UNGS. Buenos Aires

Tamargo, Maria del Carmen (2002). El rol de las alianzas público-privadas en el contexto global-local. En *Medio ambiente y desarrollo* Nro. 57 Año 18 . IIED-AL, Bs As., Febrero

¹ Si bien el complejo de políticas sociales que estructuró el primer gobierno peronista difieren bastante del modelo europeo de Estado de bienestar, los autores que estudian este fenómeno apelan a términos como “Estado benefactor” o “Estado social”, entre otros, para describir a ese régimen de protección social

² Ver, al respecto, Rofman, Fagundez y Anzoátegui (2007) “La escala local en la implementación de los programas sociales: el papel del municipio y de los actores sociales locales en el conurbano bonaerense” presentado en XXVI Congreso ALAS, Guadalajara.