

Cristina Díaz

Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Silvio Alejandro Crudo

Universidad Nacional de Rosario, Argentina

María del Mar Monti

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Participación ciudadana en proximidad: nudos problemáticos y desafíos

Introducción

En el presente artículo analizaremos un conjunto de nudos problemáticos en torno al modo en que se conciben y problematizan los mecanismos de participación ciudadana en general y en el ámbito local en particular. Para ello, comenzaremos revisando las dinámicas interacciones entre participación institucionalizada y no institucionalizada, en cuanto formas en que se manifiestan las complejidades de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado en la producción de ciudadanía. A continuación abordaremos cómo los procesos participativos son atravesados por las escalas territoriales y de gobierno en las cuales se llevan adelante. Luego nos detendremos en algunos “nudos” que pueden aparecer en la toma de decisiones al momento de promover instancias participativas. Por último, presentaremos un conjunto de desafíos y algunas propuestas para trabajar.

1. La participación ciudadana como forma de interacción entre el Estado y la sociedad civil

Partimos de un conjunto de supuestos sobre la participación ciudadana que iremos desglosando a lo largo de nuestro escrito y que nos abrirán paso para reconocer, describir y analizar nudos problemáticos y desafíos en los procesos participativos.

En primer lugar, retomamos una concepción relacional de las políticas públicas que reconoce un rol fundamental al Estado pero incluye al mismo tiempo la participación de una diversidad de actores públicos y privados. En este marco, entenderemos a las políticas públicas como un proceso social complejo, en el que intervienen multiplicidad de actores provenientes de diferentes sectores, con historias, marcos analíticos, recursos e intereses diversos, en pos de orientar la resolución de una cuestión. A través de las políticas es posible reconocer al Estado en movimiento (Oszlak y O'Donnell, 1995) e identificarlo materializado en prácticas y discursividades que inciden sobre sí mismo y sobre la sociedad en la que se encuentra. En este sentido, el carácter público está dado por el entrecruzamiento de las lógicas actorales estatales y sociales, en dinámicas diferentes y con resultados diversos.

Nuestro segundo supuesto se centra en el rol de la ciudadanía. En regímenes democráticos representativos, los ciudadanos son los sujetos en quienes reside la soberanía. Pero esto no los habilita para ejercerla de manera directa sino a través de sus representantes, los cuales son elegidos mayoritariamente por procedimientos específicos (elecciones) en los que partidos políticos y caudillos adquirirían un rol central. Esta concepción de la democracia llegó a volverse hegemónica y logró sobreponer el carácter procedimental por sobre cualquier finalidad sustantiva (Sousa Santos y Avritzer, 2004).

Aunque podemos rastrear cuestionamientos a la idea de representación desde fines del siglo XIX, es posible observar cómo en las últimas décadas el vínculo que permitía la representación ha cambiado de manera notable (Manin, 1992, 2013).

La reducción de la capacidad explicativa de factores sociales y económicos para determinar el comportamiento electoral, el surgimiento de liderazgos unipersonales por fuera de los partidos políticos tradicionales, la movilización social en torno a temáticas no contempladas en las agendas partidarias y gubernamentales, y el progresivo control de la ciudadanía sobre el accionar de los gobernantes, contribuyó a una mutación del lazo entre dirigentes y dirigidos. Y en especial, la creciente erosión de la confianza ciudadana en los dirigentes e instituciones gubernamentales.

Frente a este panorama, resurgen elementos asociados a concepciones no hegemónicas de democracia, que cuestionan el carácter neutral del método electoral y la idea de delegación, a la vez que asocian a las sociedades democráticas con valores como la justicia social, el activismo ciudadano y la discusión pública. En estas concepciones la ciudadanía presenta un rol activo: problematiza temas o situaciones de interés común, propone iniciativas, fiscaliza a los gobernantes, colabora en la ejecución de políticas o monitorea su desarrollo.

No se trata, como se creyó durante mucho tiempo, de concepciones contrapuestas de democracia sino de ideas que pueden entrar en tensión pero cuya convivencia es necesaria para el dinamismo de la vida política. En tal sentido, resulta clarificador el concepto de democracia continua propuesto por Cheresky (2015), en referencia a la articulación entre sistema representativo y acciones ciudadanas para dar cuenta de esa porción de soberanía que no se delega en el acto electoral y que permite la intervención directa de los ciudadanos en los asuntos públicos.

La participación no se da solo cuando el Estado abre sus puertas a la ciudadanía, sino también por iniciativa de los actores que la componen. Esto nos permite distinguir entre participación institucio-

nalizada y no institucionalizada.¹ La primera refiere a aquellas instancias en las que el Estado convoca a los ciudadanos a formar parte del proceso de las políticas bajo reglas de juego claras, conocidas y aceptadas. Si bien los diferentes procesos participativos variarán según los objetivos propuestos, las coyunturas políticas o los antecedentes e historia de los actores involucrados (Pagani, 2017), su institucionalización otorga un mínimo de previsibilidad a la vez que permite canalizar demandas y buscar soluciones dentro de ciertos parámetros políticos, administrativos y financieros.

Asimismo, por participación no institucionalizada se entienden aquellos intentos por incidir en el proceso de las políticas por fuera de los dispositivos creados por el Estado a tal efecto. Dentro de ellas, incluimos a aquellas iniciadas por instituciones sociales y civiles tales como ONG, asociaciones vecinales, instituciones educativas o de difusión cultural, etc. Se caracterizan por desarrollarse en el espacio público y pueden adquirir diversas formas: movilizaciones, *performances*, campañas públicas e incluso estallidos sociales. Lo que las distingue es que siempre tienen como interlocutor a la autoridad pública y que quienes las llevan adelante invocan, de manera más o menos explícita, su condición de pertenencia a una comunidad política. Es esta pertenencia la que los legitima a interpelar a quienes consideran sus representantes, asumiendo la forma de ciudadanos, vecinos, usuarios de servicios públicos, poblaciones afectadas por políticas, etc.

A los fines analíticos, podemos dividir las acciones de participación política no institucionalizada según si el objetivo es visibilizar una demanda o impulsar una propuesta —acción afirmativa o propositiva— o si la misma tiene como objeto la impugnación de una situación, de una política, de un miembro de la clase política o de la clase política misma. Este último tipo de acción, a la que denominaremos negativa o de impugnación, tiene su base en un sentimiento de desconfianza con relación a los representantes. Dicho fenómeno, ampliamente estudiado por Pierre Rosanvallon (2007), se encuentra presente en diversos ámbitos de las sociedades contemporáneas y se materializa en el ámbito político de una democracia de rechazo o contrademocracia.² Ello

implica una puesta en cuestión de la legitimidad surgida en el acto electoral, a la que se le contrapone la que resulta de la acción de gobierno.

Ahora bien, esta distinción tiene una finalidad heurística, ordenadora. De hecho, es posible encontrar, al momento de describir y analizar los procesos participativos, iniciativas que surgieron no institucionalizadas y terminaron inscriptas en prácticas institucionalizadas. Esto es esperable, si se toma en cuenta que el objetivo de dichas iniciativas es influir sobre las políticas públicas, para lo cual resulta necesario generar regulaciones, alterar leyes, discutir presupuestos. Es decir, adentrarse en el Estado, sus dinámicas y sus reglas, e incluso adquirir algunos conocimientos que los ciudadanos en general no suelen tener.

Podemos entonces preguntarnos, ¿qué hace que algunas demandas puedan ser procesadas por mecanismos de participación institucionalizados y otras no? Aquí intervienen diversos factores que tienen que ver con los recursos de los actores sociales, las coyunturas políticas, las capacidades estatales, las creencias e ideología de los gobernantes, etc. Sin embargo, en este apartado nos interesa destacar principalmente tres cuestiones: la capacidad de la ciudadanía para traducir sus demandas en un lenguaje que las convierta en objeto de intervención del Estado, las propuestas de solución a dichas demandas, y la capacidad que los institutos participativos tienen para canalizarlas.

Para abordar la primera cuestión, es importante tomar en cuenta que el paso de la situación problemática a un problema definido es un momento central en el proceso de las políticas (Subirats, 1989). La situación problemática puede entenderse como la percepción o apreciación acerca de una porción de la realidad que difiere de lo que uno o más actores consideran que debería ser. Esta divergencia entre el *ser* y el *deber ser* está atravesada por valores, concepciones de justicia, creencias, etc. En cambio, un problema público objeto de las políticas refiere a una construcción analítica en la cual los elementos de la realidad se encuentran ordenados de manera tal que puedan ser reconocidos lo más claramente posible como causas del problema,

efectos, población afectada, etc. Es decir, un problema tiene un componente lógico que establece relaciones causa-efecto, y un componente narrativo o dramático que identifica personajes intervinientes, les atribuye cualidades y responsabilidades, construye metáforas y, fundamentalmente, permite estructurar el problema como una historia que puede generar aceptabilidad o empatía en el ámbito público (Gusfield, 2014).

Así, un gran desafío para las demandas que surgen de la ciudadanía es poder pasar de la incomodidad o indignación a la enunciación de un problema que sea abordable con las herramientas que el Estado tiene disponibles. Algunos institutos participativos tienen previsto este elemento por medio de instancias de discusión orientadas a la elaboración de proyectos (como el presupuesto participativo o los laboratorios ciudadanos) o instancias formativas.

Ahora bien, si la definición del problema es importante para su incorporación a la agenda de las autoridades de gobierno, la propuesta de soluciones también lo es. Y aquí aparece una segunda cuestión, ya que los ciudadanos no suelen tener recursos cognitivos suficientes, tanto teóricos como prácticos, para proponer una solución que sea técnica y políticamente viable. En esta tarea es fundamental el asesoramiento de expertos, pero también el apoyo de los equipos de los diferentes dispositivos participativos, que pueden acompañar y facilitar el surgimiento de soluciones para expresarlas de forma tal que sean abordables por el Estado. Así, el camino que lleva de una demanda a una propuesta es arduo; implica el reconocimiento de los límites de lo posible pero también su desplazamiento.

En relación con este último punto, es importante considerar qué problemas y soluciones pueden ser canalizados por los diferentes institutos participativos, lo que lleva a interrogarse acerca de qué tipo de participación proponen los mismos y qué capacidad decisoria atribuyen al ciudadano. Se debe tomar en cuenta qué acciones públicas se abren a la participación ciudadana, en qué instancias o momentos, qué recursos pone a disposición el Estado para llevar adelante dichas acciones y qué grado de

autonomía tienen los actores sociales que intervienen en las mismas. Es decir, no tiene la misma implicancia la participación ciudadana en acciones puntuales —como la decisión sobre la reparación de veredas del barrio o sobre qué zonas deben patrullar con mayor frecuencia las guardias urbanas municipales— que la participación en la planificación a mediano o largo plazo —de un plan urbano o un plan de seguridad para la ciudad, por ejemplo—.

A la vez, el resultado será diferente según los datos e información que el Estado ponga a disposición de los ciudadanos para decidir, el carácter vinculante o no vinculante de dicha decisión, y los recursos financieros que las autoridades públicas estén dispuestas a comprometer del presupuesto municipal o comunal a fin de garantizar su implementación.

2. La participación ciudadana en el ámbito local: el factor de proximidad en gobiernos locales de pequeña escala

En general, la literatura sobre participación reconoce las virtudes del ámbito local para generar procesos de involucramiento ciudadano. No es nuestra intención discutir esta afirmación, pero sí generar algunas distinciones en su interior. En efecto, el ámbito local puede contener situaciones heterogéneas que nos lleven a ser más precavidos al momento de acercarnos a él. Las escalas poblacionales que diferencian a los gobiernos locales son un factor muy importante cuando se trata de analizar sus recursos, capacidades, herramientas de gestión e incluso también la promoción de instancias de participación.

Como indica Signorelli (2019), en general no se encuentra documentada la experiencia participativa de municipios de pequeña escala, donde la proximidad entre representante y representado adquiere un rol fundamental para definir el vínculo entre ambos. Si la representación en una democracia delegativa implicaba una distancia, la proximidad

busca reducir esta brecha. Ahora bien, ¿qué tan posible es esto y qué implicancias tiene para pensar la participación ciudadana?

De acuerdo con Schulmaister (2008), la proximidad no se reduce a la dimensión espacial aunque sí la supone, por lo cual las municipalidades pequeñas suelen ser espacios propicios para su desarrollo. Un segundo elemento que la define es la presencia de interacciones regulares —bajo formatos esperables— y frecuentes. El tercero tiene que ver con la fluidez en la comunicación que se da en estas interacciones, tanto con otras personas como con instituciones. Y por último, debe existir una memoria compartida y un sentido de pertenencia común.

La proximidad representado-representante supone que las autoridades estén disponibles para escuchar y dar respuestas a los ciudadanos, se interesen por las demandas que les plantean y busquen en conjunto formas de solucionarlas. Esto puede ser un camino para la incorporación de nuevas temáticas en las agendas públicas, que resulten desafiantes para sus capacidades técnicas, políticas y financieras. Al mismo tiempo, coloca al gobernante en un rol de interlocutor privilegiado para canalizar las inquietudes de los ciudadanos, y de articulador de acciones en el territorio.

En una democracia de desconfianza, la proximidad puede concebirse como una respuesta a la erosión de la confianza hacia la clase política. Se trata de ir a la raíz de la sensación de extrañamiento y sospecha que suele tener la ciudadanía frente al accionar de un Estado del cual desconoce sus reglas y procedimientos. Pero en las localidades pequeñas, también puede generar dinámicas de participación ciudadana que podríamos denominar no clásicas, por medio de las cuales los ciudadanos se acercan a la autoridad comunal o municipal, “golpean la puerta del despacho” y realizan planteos sin ningún tipo de filtro previo y con un nivel de contacto directo. Este grado de cercanía afecta la dinámica de incidencia del ciudadano sobre la decisión pública, ya que la misma se da en un marco de interacción personalizada que puede estar por fuera del espacio público.

3. Tres nudos problemáticos alrededor de la participación institucionalizada en lo local

Como ya se ha mencionado, la crisis de los modelos tradicionales de representación fue abriendo el camino para repensar los mecanismos de articulación con la sociedad civil. Para los gobiernos locales, la participación ciudadana entró al centro de la escena como una materia a promover y aprobar, ya sea por mandato de organismos internacionales, como buena práctica a replicar, un derecho proclamado en diversas cartas orgánicas, o bien como una demanda de organizaciones sociales o de la población en general.

En la actualidad es clara la presencia de la participación como una cuestión prioritaria a ser abordada por las agendas públicas locales. Sin embargo, tal como nos advierten Catenazzi y Chiara (2009), la participación supone distintas formas de concebir su alcance en la gestión de las políticas públicas y enfrenta diferentes tipos de problemas en el momento de la práctica. Ello plantea la necesidad de pensar los modos en los que se diseñan los mecanismos participativos³ en los procesos de políticas, mirar a las gestiones locales hacia adentro, en su heterogeneidad, considerando sus escalas, capacidades y racionalidades en juego.

En este desafío de “mirar hacia adentro el proceso de políticas” aparecen algunos nudos problemáticos con los que las gestiones locales se encuentran al momento de diseñar y desplegar mecanismos o instancias institucionalizadas de participación en sus localidades. Colocaremos el foco en tres de ellos, complejos para ser abordados integralmente pero que nos dan algunas pistas para avanzar en el análisis de estos procesos. El primero refiere a los posibles argumentos por los que se toma la decisión desde los gobiernos locales de impulsar mecanismos de participación ciudadana. El segundo se centra en el “cómo” de estos procesos de toma de decisión. El tercero amplía la perspectiva al resto de los actores para reflexionar en torno a las reglas de juego que constituyen la institucionalidad de los mecanismos participativos.

Acerca de los argumentos

Revisar los argumentos por los que un gobierno abre parte de su gestión a la participación coloca a la relación política-políticas en el centro del debate. Partiendo de la concepción de que la política en cuanto lucha por el poder se expresa en el proceso de elaboración de las políticas (Aguilar Villanueva, 1993), es posible plantear que las relaciones políticas están mediadas en parte por las expectativas de los participantes respecto a las políticas públicas. En palabras de Theodore Lowi (en Aguilar Villanueva, 1993), “la política se juega en torno de las políticas”, entendidas no como un tranquilo y neutro espacio jurídico o administrativo sino como una arena en la que convergen actores con intereses, capacidades y recursos diversos. Abrir las políticas públicas a la participación implica una forma diferente de concebir la construcción política y, por ende, el ejercicio del poder.

La bibliografía en este sentido es amplia, y particularmente extensa en la vertiente institucional de la definición de la participación ciudadana. Entre estas miradas, es interesante la definición de la participación como un “medio de socialización de la política” que supone la apertura de espacios y mecanismos de articulación entre el Estado y los diversos actores sociales, así como la creación de instrumentos y procedimientos gubernamentales puestos a disposición de los ciudadanos y los grupos para facilitar su intervención en los asuntos públicos (Cunill Grau, 1991: 263). Lo dicho implicaría la ampliación de la toma de decisiones y un mayor control sobre las mismas.

Los planes estratégicos son un buen ejemplo en los que se plasman argumentos legitimadores de la participación como proceso democratizador de las decisiones. Otros mecanismos —como los presupuestos participativos— suelen fundamentarse en la necesidad de transparentar las decisiones en cuanto a uno de los pilares de las gestiones: los recursos financieros. Más allá de los ejemplos concretos, el involucramiento —o, yendo un paso más adelante, el empoderamiento de la ciudadanía— aparece como un hecho.

Font y Blanco (2005) remarcan dos argumentos fuertemente políticos por los cuales los gobiernos habilitan mecanismos de participación. Por un lado, plantean que estas decisiones pueden estar relacionadas con los rasgos ideológicos de los partidos que impulsan este tipo de procesos participativos o con el perfil político de las personas que los lideran, colocando las razones ideológicas como fundamentos de los mismos. Por otro lado, hacen referencia a razones estratégicas basadas en ciertas “sospechas” en torno a fines electoralistas, en los cuales los mecanismos participativos contribuirían a mejorar la imagen de los gobernantes, reforzar sus alianzas con determinados sectores y sus correlaciones de fuerzas, e incluso a neutralizar las posibilidades de la oposición de influir en decisiones tomadas ya de antemano.

Sin embargo, los autores recuperan también el valor instrumental de la participación ciudadana expresado en la mejora de la calidad de las decisiones públicas, que permite en última instancia reforzar la legitimidad de las mismas, anticiparse a posibles conflictos o gestionarlos de forma más eficiente, e incluso lograr la corresponsabilización de agentes claves en el desarrollo de las políticas públicas (Font y Blanco, 2005).

Estos argumentos más o menos críticos, que por supuesto no agotan el debate, nos permiten al menos advertir el peso de la política al momento de habilitar mecanismos de participación. El ida y vuelta entre la política y las políticas que atraviesan los procesos de participación —donde se producen políticas y se hace política— precisan un examen más profundo dentro de una práctica política de fondo, que anude y reconozca en la dimensión local los múltiples condicionamientos estructurales, coyunturales y azarosos que tienen lugar en su producción.

Todo esto puede ayudarnos a contextualizar la toma de decisiones en relación con la cuestión de la participación ciudadana. No obstante, queda aún por indagar el “cómo” se pueden tomar estas decisiones, lo que abre lugar al segundo nudo problemático que planteamos en este trabajo.

Acerca de cómo se toman las decisiones

Se ha hablado a lo largo del texto de la diversidad de actores que participan en el proceso de políticas; del Estado como un actor más pero con un rol central; de las diferentes capacidades, recursos y racionalidades que estos actores ponen en juego en torno a cuestiones socialmente problematizadas y de la participación como una de estas cuestiones. El segundo nudo problemático coloca el foco en cómo se toman las decisiones en los gobiernos al momento de promover mecanismos de participación institucionalizados.

En particular, parece interesante poner en tensión la relación entre participación institucionalizada y planificación. Referirnos a la planificación en los gobiernos locales y sus capacidades “para” excede el objetivo de este trabajo. Sin embargo, haremos una breve referencia a este concepto como parte de la toma de decisiones.

La decisión es el fruto de un largo y complejo proceso que poco tiene que ver con el esquema clásico de la decisión concebida como un acto lineal y basado en los postulados de libertad y racionalidad del decisor (Sfez, 1976 en Roth Deubel, 2009: 73). Al partir de este posicionamiento, nos estamos alejando de aquellos modelos de toma de decisión basados en la racionalidad absoluta donde el gestor de la política puede reconocer el problema, determinar sus valores y sus objetivos, tiene a su alcance toda la información que necesita sobre las alternativas de soluciones posibles, conoce todas las variables y consecuencias de estas, y posee los medios adecuados para arribar a la “decisión óptima”.

Desde la década del 80, la crítica a esta concepción es amplia, por alejarse de la realidad de las gestiones públicas donde difícilmente se tiene información completa acerca del problema y de las alternativas posibles de solución —así como de los medios para llegar a ellas—, los recursos son limitados y la variable tiempo puede ser un condicionante ante la “urgencia” de acción frente a determinadas cuestiones. Supone además una capacidad técnica implícita en los gestores, lo cual también entra en tensión. Dentro de las posturas críticas al modelo racional, una de las más extendidas es la de Lindblom (1993) y su propuesta de “salir del paso”.

Para este autor, el tiempo coacciona el proceso decisorio e impide que se examinen realmente tanto el problema como las soluciones posibles. Considera que es muy difícil, si no imposible, ponerse de acuerdo previamente sobre los valores y los objetivos de una política con todos los actores que pesan sobre el proceso de decisión; y que por lo tanto es mejor obviar esa discusión y centrarse en encontrar soluciones pragmáticas en cada caso concreto. Por eso, la mayor parte de las decisiones no son sino añadiduras, ajustes a las políticas ya existentes. Se trata entonces no de soluciones nuevas, sino de correctivos marginales (Roth Deubel, 2009). Este modelo viene a plantear la política de los pequeños pasos como una estrategia para lograr acuerdos.

Por último, y siguiendo esta línea, es oportuno plantear muy brevemente el proceso de decisión desde el modelo de las corrientes múltiples o “bote de basura”, como es más conocido, por su expresión metafórica (Zahariadis, 2010). El mismo está pensado para casos en los que las decisiones se toman en contextos de alta incertidumbre, muchas veces con situaciones problemáticas que no son traducidas en problemas claros, sin agentes claves que controlen el proceso de la política y sin tener establecidas previamente las reglas por las que se regirá este proceso.

Así, la toma de decisión es representada como un gran cesto de basura en el que conviven problemas y soluciones sin relación entre sí, que son encadenados por actores con la capacidad suficiente para reconocer las situaciones o “ventanas de oportunidad” que les permitan unir problemas y soluciones, y llevar adelante una acción que los beneficie. En este marco, puede darse entonces que exista una solución —programa con financiamiento— para un problema aún en construcción, poco claro o que en realidad se plantea a partir de esa solución. En otras ocasiones, las posibles soluciones llegan “enlatadas” tras haber sido implementadas en otros ámbitos con cierto éxito.

En este contexto, las tensiones entre planificar o tomar decisiones incrementalmente parecen atravesar todos los procesos de políticas públicas. La

planificación busca reducir la incertidumbre en las gestiones y llevar coherencia entre las políticas por un tiempo determinado. Sin embargo, tal como advierte Roth Deubel (2009), la planificación suele chocar contra la realidad de los hechos, de los intereses adquiridos y de la factibilidad política a corto plazo. Por estas razones, es posible observar con bastante frecuencia que la coyuntura, más que el plan, es la que dicta las posibilidades reales de acción política. Y es allí donde el “salir del paso” empieza a ganar terreno.

Por otro lado, la toma de decisiones se produce cada vez más condicionada por el compromiso y la negociación con otros actores, cuando no signada por el encuentro casual de respuestas y recursos que buscan problemas —dentro del “bote de basura”— en contextos organizacionales de creciente complejidad (Gantus, 2016). En esta circunstancia, la toma de decisión en los gobiernos locales en torno a los mecanismos de participación ciudadana puede ser pensada en un *continuum* entre las intenciones de un proceso planificado y las posibles “ventanas de oportunidad” que pueden reconocerse en la coyuntura y abrir las puertas a la ciudadanía a una determinada iniciativa de gestión.

Es preciso, entonces, considerar que la participación no se da en el vacío, sino que debe ser entendida a partir de los contextos que influyen en las tomas de decisiones. Al mismo tiempo, la participación puede ser pensada como consecuencia o resultado de otras políticas o “encadenamientos de políticas” (Oszlak y O’Donnell, 1995), que pueden incidir en el carácter, el tipo, el alcance, la complejidad del mecanismo participativo que se promueva.

Acerca de las reglas de juego

Las tomas de posición de los actores en el proceso de participación tampoco se dan en el vacío, sino en el marco de un conjunto de reglas de juego (más o menos formales) que lo institucionalizan.

Las instituciones dan estructura para canalizar y resolver el conflicto inherente a la acción política, ayudan a generar regularidades y productos que no

serían esperables en ausencia de las mismas. Es posible decir entonces que las instituciones son, a la vez, una limitación y una posibilidad. Una limitación en cuanto entramado institucional, es decir, un conjunto de reglas y normativas que condicionan el accionar de los actores sociales. Y una posibilidad en tanto que estas reglas se constituyen en un importante recurso para potenciar los resultados deseados, impedir los indeseados y limitar los conflictos. La relación entre los actores participantes de un entramado institucional y las reglas de este entramado se desarrolla en un mutuo condicionamiento.

Así, ninguna institución es lo suficientemente perfecta como para determinar de un modo completo el accionar de los actores que participan, al mismo tiempo que estos también pueden modificar las reglas institucionales que le dan forma a sus interacciones. Este es un punto interesante ya que los mecanismos de participación —en cuanto instituciones de la participación— involucran identidades y sentidos sociales sin los cuales estas experiencias difícilmente podrían sostenerse en el tiempo.

Recapitulando, entonces: la institucionalización de la participación pretende otorgarle estabilidad. Ahora bien, esta institucionalidad confiere o puede conferir a la convocatoria de la ciudadanía a participar distintas aperturas o alcances; aporta —o puede llegar a aportar— distinta transparencia, y asigna poder relativo a algunos actores respecto de otros (Catenazzi y Chiara, 2009). Por ello, el primer posicionamiento del Estado en torno a la definición de las “reglas de juego” es fundamental, aunque luego estas puedan modificarse a partir de las tomas de posiciones del resto de los actores que participan en estos mecanismos.

El cambio en el entramado institucional posiblemente ocurra en momentos en que surja, en las percepciones de los actores que participan, la necesidad de producir modificaciones en las reglas de juego con la chance de obtener mayores beneficios personales o colectivos. De esta manera, los cambios en las reglas que guían los mecanismos de participación pueden estar signados por la capacidad de los distintos actores de producir modificaciones en la estructura vigente: movilizándolo recursos, nego-

ciaciones, alianzas, consensos entre los actores involucrados para lograr el efecto esperado. Es decir, lejos de ser tranquilos y neutros espacios administrativos, los institutos participativos pueden ser considerados arenas donde se tensionan, negocian y consensúan los actores tanto en su diseño como en su implementación.

4. Reflexiones finales y algunas propuestas acerca de los desafíos de la participación en lo local

A lo largo de los diferentes apartados de este artículo pudimos observar que las tomas de posición de la gestión local con relación a la participación como “cuestión” de agenda están atravesadas por los procesos políticos, los contextos y otras políticas. Estos factores influyen en gran medida en las intenciones por las que se promueven algunas modalidades de participación con ciertas formas institucionales en determinados momentos de las políticas.

Ahora bien, tal como nos advierte Pagani (2015), algunas estrategias de participación plantean una institucionalidad que remite más a un “deber ser” de la participación que a la posibilidad de promover y sostener experiencias reales, al proponer una serie de requisitos para participar que son difíciles de encontrar y sostener en el tiempo.

Por ello, es primordial que los gobiernos locales contemplen mecanismos amplios e inclusivos de participación que convoquen a la ciudadanía en su heterogeneidad, a los diversos sectores sociales y fuerzas políticas, y no solo a aquellos actores que cuentan con mayores capacidades y recursos para incidir en los procesos de políticas, quienes ya son los que tienen más acceso y posibilidades de vincularse con los agentes y agencias públicas.

En este sentido, la proximidad se presenta como un factor que puede incentivar la participación de aquella porción de la ciudadanía que por diferentes motivos es más renuente a buscar influir sobre los procesos de políticas. En cuanto forma de hacer

frente al fenómeno de la desconfianza, es posible pensarla como un elemento que facilite el involucramiento de actores relegados.

Sin embargo, es preciso advertir acerca del peligro de que la proximidad termine anulando la mediación entre ciudadano y gobernante que se da en el espacio público. La demanda directa de los individuos a los intendentes o autoridades vecinales puede desembocar en actos arbitrarios e incluso clientelistas. Frente a ello, la canalización de la demanda por medio de instancias participativas institucionalizadas no solo aporta publicidad sino que también sirve para estructurar esas demandas de forma tal que sean abordables para los gobiernos locales.

Por otro lado, muchos mecanismos de participación parten del supuesto de la ciudadanía informada, lo que nos lleva a reflexionar acerca de los conocimientos que “se esperan” de quienes participen. Tal como ya se ha mencionado, la participación

tiene una dimensión política y una dimensión técnica. Los mecanismos participativos están atravesados por ambas lógicas y de acuerdo a su complejidad, la dimensión técnica puede tener más o menos peso en su diseño e implementación, lo que distingue en principio a aquellos mecanismos que habilitan “la simple existencia de voz” de aquellas formas participativas más articuladas, que responsabilizan sobre resultados y destinos.

Ahora bien, ese piso mínimo de conocimientos que parece contemplarse en ciertos tipos de institutos participativos no debe convertirse en una cuestión que desaliente la participación, la fragmente o favorezca el involucramiento con privilegios de aquellos actores con mayor capacidad de incidencia en las políticas. Es el Estado quien debe garantizar instancias de formación y empoderamiento de la ciudadanía. De lo contrario, las propias reglas de juego que rigen los mecanismos participativos pueden convertirse en limitantes de una participación más inclusiva.

Notas

¹ Rocío Annunziata (2009) también menciona la participación semiinstitucionalizada, referenciándola con lógicas de negociación y a la vez una dinámica *bottom-up* y *top-down*, dependientes muchas veces de los recursos del Estado pero sin llegar a ser políticas institucionalizadas.

² En ella la ciudadanía cuestiona la confianza depositada en el acto electoral por medio de tres mecanismos: el control sobre la acción de los gobernantes, el veto a sus medidas y el enjuiciamiento de funciona-

rios en cuanto forma de lograr una responsabilización por su accionar que derive en una sanción. Como vemos, la contrademocracia excede la noción de participación ciudadana no institucionalizada, aunque compartan el basamento en la desconfianza.

³ En este trabajo, tomaremos como sinónimas a las expresiones institutos participativos, mecanismos participativos e instancias participativas institucionalizadas.

Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, L. (1993). Estudio introductorio. En Aguilar Villanueva, L. (Ed.). *La hechura de la política*. Vol. 1 (pp. 15-84). México: Miguel Ángel Porrúa.

Annunziata, R. (2009). *La participación ciudadana: nuevas formas y conceptos*. Ponencia presentada en V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani (s/p), Buenos Aires, UBA.

- Catenazzi, A. y Chiara, M. (2009). La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización. En M. Chiara y M. Di Virgilio (Orgs.). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 201-214). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Cunill Grau, N. (1991). *La participación ciudadana*. Caracas: Clade.
- Cheresky, I. (2015). *El nuevo rostro de la democracia*. Buenos Aires: FCE.
- Gusfield, J. (2014). *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gantus, D. (2016). Estudios sobre la administración pública en la Argentina contemporánea. En S. Barros; A. Castellani y D. Gantus (Eds). *Estudios sobre estado, gobierno y administración pública en la Argentina contemporánea*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Clacso, Codesoc, Pisac.
- Font, J. y Blanco, I. (2005). ¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31.
- Manin, P. (1992). Metamorfosis de la representación. En M. Dos Santos, *¿Qué queda de la representación política?* (pp. 9-40). Buenos Aires: Clacso.
- Manin, P. (2013). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Lindblom, C. (1993). La ciencia de salir del paso. En Aguilar Villanueva, L. (Ed.). *La hechura de la política*. Vol. 1 (pp. 201-225). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *REDES*, 98-128.
- Pagani, M. L. (2017). Las piezas de la participación: dimensiones de análisis, un problema para armar. En A. Camou & M. L. Pagani. *Debates teóricos y metodológicos sobre las actuales políticas públicas* (pp. 119-147). La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Rosanvallón, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Roth Deubel, A. (2009). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Schulmaister, C. (2008). *La gestión socio cultural de ciudades pequeñas*. Recuperado de: <http://www.gestioncultural.org/gc/es/pdf/CSchulmaister-GestionSociocultural.pdf>
- Signorelli, G. (2019). Los desafíos de la participación ciudadana a pequeña escala dada la proximidad como principio de legitimidad del lazo representativo. Asambleas ciudadanas y Consejo de Seguridad de Vecinos en Pueblo Andino, 2018 (Argentina). En P. Yáñez, R. Rébola & M. Suarez Elías. *Procesos y Metodologías Participativas. Reflexiones y experiencias para la transformación social* (pp. 189-207). Montevideo: Clacso - Udelar.
- Sousa Santos, B. & Avritzer, L. (2004). Para cambiar el canon democrático. En B. Sousa Santos, *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de las políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: INAP.
- Zahariadis, N. (2010). El marco de las corrientes múltiples: estructura, limitaciones, perspectivas. En P. Sabatier. *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 69-98). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.