

## **PARTICIPACIÓN Y METODOLOGÍAS: DISPOSITIVOS ESPECÍFICOS EN EL MARCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS RECIENTES ARGENTINAS.**

Heras Monner Sans, Ana Inés, De la Riestra,  
Rosario y Burin, David.

Cita:

Heras Monner Sans, Ana Inés, De la Riestra, Rosario y Burin, David (2010). *PARTICIPACIÓN Y METODOLOGÍAS: DISPOSITIVOS ESPECÍFICOS EN EL MARCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS RECIENTES ARGENTINAS*. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, IX (1), 59-92.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/ana.ines.heras/115>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pomx/K6x>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*



## PARTICIPACIÓN Y METODOLOGÍAS: ANÁLISIS DE DISPOSITIVOS ESPECÍFICOS EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS RECIENTES EN ARGENTINAS

ANA HERAS (\*)  
IRICE – CONICET / INCLUIR, Argentina

MARÍA DE LA RIESTRA  
IRICE – CONICET, Argentina

DAVID BURIN  
INCLUIR, Argentina

**RESUMEN** Este escrito presenta un análisis de la participación en espacios convocados supuestamente para incidir en la definición de políticas públicas o de acciones que permitan la construcción de una agenda social, tomando como referencia el contexto latinoamericano y más específicamente el argentino. Presentamos, en primer lugar, una discusión del contexto que enmarcó la perspectiva sobre participación y políticas públicas durante los últimos quince años junto con un análisis de conceptos clave que han sostenido el discurso de los organismos de cooperación internacional (por ejemplo, buenas prácticas, buen gobierno, participación). Luego presentamos el análisis específico de algunas metodologías de trabajo orientadas por su concepción participativa, específicamente las que ponen el acento en la participación interactiva y la que tiende a la autogestión, a través de un análisis de los objetivos que se plantean, a quiénes se convoca y quiénes participan, qué recursos son necesarios y cuáles fueron sus incidencias políticas y comunitarias, según ejemplos concretos referidos en cada caso. Concluimos reflexionando sobre los aportes de dichas metodologías a la participación directa en las democracias contemporáneas.

**PALABRAS CLAVE** participación; metodologías; poder; desarrollo

## PARTICIPATORY METHODOLOGIES: AN ANALYSIS OF SPECIFIC TECHNIQUES USED IN RECENTS POLICY CALLS IN ARGENTINA

**ABSTRACT** This paper presents an analysis of the concept of participatory action in places and spaces called to enhance public policies by discussing possible contributions to the public agenda, specifically in the context of Argentina. We start by describing some key concepts in order to later describe different types of methodologies, specifically focusing on the ones that foster interactive or self-managed participatory processes. We finally analyze the contributions of specific types of participatory methodologies to democratic processes which focus on direct democracy.

**KEYWORDS** participatory; methods power; development

**RECIBIDO** 08 Septiembre 2009  
**CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO:** Heras, A., De La Riestra, M. y Burin, D. (2010). Participación y metodologías: Análisis de dispositivos específicos en el marco de las políticas recientes en argentinas. *Psicoperspectivas*, 9 (1), 59-92.  
**ACEPTADO** 03 Marzo 2010  
Recuperado el [día] de [mes] de [año] desde <http://www.psicoperspectivas.cl>

\* **AUTOR PARA CORRESPONDENCIA:**  
Instituto Rosario de Investigación en Ciencias de la Educación - IRICE – CONICET, Santa Fe.  
Argentina. Correo de contacto: [heras@irice-conicet.gov.ar](mailto:heras@irice-conicet.gov.ar)

DOI:10.2225/PSICOPERSPECTIVAS-VOL9-ISSUE1-FULLTEXT-3  
ISSN 0717-7798  
ISSNe 0718-6924

## Introducción

En este escrito, presentamos un análisis acerca de la participación en espacios convocados, supuestamente para incidir en la definición de políticas públicas o de acciones que permitan la construcción de una agenda social. Tomamos como referencia el contexto latinoamericano y específicamente el argentino. Presentamos, en primer lugar, una discusión del contexto que enmarcó la perspectiva sobre participación y políticas públicas durante los últimos quince años, junto con un análisis de conceptos clave que han sostenido el discurso de los organismos de cooperación internacional (por ejemplo, buenas prácticas, buen gobierno, participación). Luego, presentaremos el análisis específico de algunas metodologías de trabajo orientadas por su concepción participativa, a la participación interactiva, y a la participación que tiende a la autogestión. La presentación de esas metodologías se realizan a través de un análisis de: los objetivos que se plantean; a quiénes se convoca y quiénes participan; qué recursos son necesarios y cuáles fueron sus incidencias políticas y comunitarias, según ejemplos concretos referidos en cada caso.

Lo presentado en este artículo, se enmarca en estudios anteriores de nuestro equipo de investigación, en los cuales habíamos analizado:

1. El concepto de participación a partir de analizar qué dispositivos y métodos se utilizan más frecuentemente, cuando el estado convoca a participar a la sociedad civil, y qué conceptos subyacen en ellos (Sagastizábal, Perlo, de la Riestra, 2007; 2008), y;
2. Las vinculaciones entre los enfoques, dispositivos, métodos y criterios que se utilizan, tanto en la convocatoria a participar, como en los espacios mismos de participación, y el impacto que estos tienen en las decisiones que finalmente se toman. Para esto, analizamos el discurso de las convocatorias y las interacciones cara a cara producidas en espacios de participación específicos (Heras, Burin, Córdova, 2007; Heras, Murúa, Cangiani y Burin, 2007).

Las conclusiones de dichos escritos, nos orientaron en dos sentidos, aparentemente contradictorios, que deseamos explorar en este escrito. Por una parte, corroboramos que las metodologías, técnicas y dispositivos estudiados, y las experiencias analizadas, están enmarcadas dentro del enfoque de participación que caracterizó la democracia neoliberal. Así, éstas profundizaron un modelo que conjugó descentralización, priva-

tización, apertura económica y profundización del capitalismo financiero en los '90. Se buscó el aval de la sociedad civil de maneras controladas, es decir, de una forma donde la autogestión de la sociedad civil no fuera lo que caracterizase su participación. Los llamados a participar se acotaban solamente a propuestas generadas por el estado en conjunto con organizaciones técnicas, a partir de agendas impuestas y con claros límites en cuanto a los criterios de focalización de las acciones y los presupuestos disponibles. La concepción de la política que subyace es una perspectiva tecnocrática.

Pero, por otra parte, también aparecía como cierto que algunos dispositivos y concepciones metodológicas permitían poner en cuestión algunos de los preceptos y orientaciones de las democracias representativas de las naciones-estado capitalistas. En este sentido, generaron, o ampliaron, el margen de acción política, ya que permitieron consolidar relaciones entre organizaciones que no se hubiesen generado de no mediar dichas estrategias de participación, y brindaron, métodos para analizar los problemas y tomar decisiones, no acotados a una propuesta técnico-estatal, sino vinculados a los puntos de vista de los directos involucrados.

Así, las interrogantes que buscamos responder en este trabajo, dentro del trayecto recién descrito, son: ¿qué metodologías se centran en la posibilidad de dar voz y confrontar ideas entre los participantes y tienden entonces a promover un tipo de participación interactiva y/o autogestionada?, ¿cuáles son los dispositivos específicos en que se asientan?

Sostenemos que es importante indagar sobre estas interrogantes, en tanto a nivel mundial, y también muy específicamente de la Región, donde se avizora una tendencia a instrumentar formas de gobierno basadas en la democracia participativa y directa. Dichas tendencias, si no se sostienen en una continua reflexión sobre lo que va ocurriendo de modo tal que pueda efectivamente constatarse que la participación, la deliberación, y la toma de decisiones se van traduciendo en construcción de poder político concreto, pueden fracasar. Sea porque, en definitiva, las decisiones se continuarán tomando en otro momento y lugar, o sea porque la presión social y política se canalice en otros métodos de acción directa.

## Conceptos Clave: Descentralización y Política Pública, Vinculaciones con la Participación

La década del 90 en Argentina estuvo orientada, a nivel político y administrativo, por cambios en los marcos jurídicos de regulación política: se reformó la Constitución Nacional y entró en vigencia el modelo denominado de descentralización (Smulovitz y Clemente, 2004). Al examinar los discursos que sustentaron esta reforma, se advierte que se trataba de lograr que los actores locales tomaran en sus manos los procesos de desarrollo de los territorios donde vivían. De esta manera, y siguiendo su razonamiento, se suponía que este enfoque profundizaba la noción de democracia; potencialmente, se orientaba a que más personas accedieran a participar sobre sus propios asuntos. Sin embargo, este proceso se vio acompañado por otro foco de desconcentración (Clemente, 2003), mediante el cual el estado nacional transfirió servicios públicos a los gobiernos municipales, sin proveer los recursos necesarios para sostenerlos. A su vez, en muchos casos, los municipios transfirieron a organizaciones y vecinos, la responsabilidad de aportar recursos para sostener servicios básicos, que antes eran financiados a través de la recaudación impositiva local y nacional. La conclusión sería que se invita a los ciudadanos y organizaciones locales a participar, con el discurso de la profundización democrática, a cambio de hacerse cargo de parte del gasto público.

Discursivamente, la participación también se asoció durante esa década a conceptos como “políticas públicas participativas” y “participación”. Se asoció también a los conceptos de “buenas prácticas” y “buen gobierno”, marco ideológico-político, que desde los organismos de financiamiento multilateral y de cooperación para el desarrollo<sup>1</sup>, se tradujo en un léxico y en dispositivos específicos, como por ejemplo, “capital social”, “innovación social”, “gestión asociada”, “fortalecimiento de la sociedad civil”, “alianzas estratégicas para enfrentar a la pobreza”, “grupos vulnerables”, “*accountability*”, “consenso”, “mercado de proyectos de desarrollo” (*development marketplace*), entre otros términos y conceptos (estos conceptos se encuentran en las formulaciones de, por ejemplo, el BID, el Banco Mundial, USAID, IAF, GTZ, AECI, SELA, y Fundaciones como Ford, Tinker, Widrow Wilson y otras equivalentes).

---

<sup>1</sup> Este marco ideológico-político no se aplicó solamente en Argentina sino también en la mayor parte de los países de América Latina, y también en países del sudeste asiático y del este europeo, estos últimos transformados aceleradamente al sistema capitalista luego de la caída del Muro de Berlín en 1989.

Como ya señaláramos en escritos anteriores (Sagastizábal et al., 2007; 2008), la participación es entendida de maneras diferentes según el ámbito. Así, en la literatura, se distinguen la “participación política” (Revilla Blanco, 1995; Sánchez Vidal, 1991; Salomón, 1997); la “participación social” (Salomón, 1997); la “participación ciudadana” (Ávila Henríquez, 1997). Además, también se distinguen la participación “desde arriba y desde abajo”; la participación “organizada y espontánea (Arqueros y Manzanal, 2004; Cardarelli y Rosenfeld, 1998; Sánchez Vidal 1991), o “niveles de participación”, que van desde la transmisión de la información, pasan al de la opinión, y culminan con el nivel de la toma de decisión (Schvarstein, 2003).

**TABLA 1**  
Tipos de Participaciones según Elementos Claves

Tipo de participación	Relaciones entre tipo de participación y poder en la toma de decisión
Participación manipulativa	La participación es una simulación. Hay representantes de la gente en directivas oficiales pero sin poder.
Participación pasiva	A la gente que participa se le dice qué va a pasar o lo que ya pasó. Un anuncio unilateral de una organización de fuera; las respuestas de la gente no se toman en cuenta.
Participación por consulta	La gente participa al ser consultada. Las organizaciones de fuera definen tanto los problemas como los procesos de recopilación de información. Este proceso no ofrece ninguna participación en la toma de decisiones y los profesionales no tiene la obligación de tomar en cuenta las opiniones de la gente al diseñar las intervenciones.
Participación por medios materiales	La gente participa proporcionando recursos –por ejemplo, tiempo, mano de obra- a cambio de alimentos, dinero u otros incentivos materiales.
Participación funcional	La gente participa formando grupos para cumplir los objetivos predeterminados relacionados con el proyecto. Tal participación tiende a ocurrir después de que se han tomado las decisiones importantes.
Participación interactiva	La gente participa en el análisis conjunto, lo cual lleva a formular planes y a la creación de nuevos grupos locales o al fortalecimiento de los ya existentes. Tiende a incluir metodologías interdisciplinarias que buscan múltiples perspectivas y utilizan un proceso de aprendizaje estructurado y sistemático. Estos grupos controlan las decisiones locales y por tanto la gente tiene un interés al participar.
Autogestión	La gente participa tomando iniciativas de manera independiente a las instituciones externas a fin de cambiar el sistema o la situación.

*Fuente:* Elaboración propia en base al esquema propuesto por Geilfus (1997).

Siguiendo estas taxonomías, la siguiente tabla (Ver Tabla 1) resume tipos de participaciones, según elementos clave, en relación a nuestra preocupación para este artículo: ¿Quién decide cuando se llama a participar?

Tomaremos a continuación, el concepto de “buenas prácticas” y mostraremos su vinculación con las perspectivas sobre la participación política que guiaron esa década, según se desprende de un análisis categorial de documentos consultados a este efecto. Metodológicamente, se identificaron las categorías conceptuales que los documentos proponían, y se buscó comprender su valor analítico para el enfoque que decían sostener, esto es, en qué medida la categoría propuesta se corresponde con su contenido<sup>2</sup>.

Según Armijo (2004), una definición básica de buenas prácticas, para el ámbito de lo público, es que sea: “un método superior, o una práctica innovadora que contribuye a mejorar el desempeño de un proceso” (p. 5); y cuyo objetivo último sea: “mejorar las condiciones socioeconómicas de la población, apoyando y reconociendo el rol del gobierno en los asuntos públicos” (p. 8). La valoración positiva de la novedad, aplicada al cambio social positivo, se encuentra presente en otros trabajos sobre el tema, por ejemplo, en Astelarra (2004), quien destaca que en el campo específico de las relaciones de género, en lo que respecta a política pública, el atributo fundamental para considerar “buena” una práctica es, que contribuya a la igualdad entre mujeres y hombres, y para ello, deberá cumplir con otros atributos relacionados, como por ejemplo, que sea innovadora o estimule la innovación.

Reflejo de este acento puesto en la innovación asociada a la efectividad de la política pública durante esa década es también la implementación en Argentina, entre 1995 y 1998, del “Premio Nacional a la Innovación Social”, por parte de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. Acá, concursaban iniciativas innovadoras, con dos categorías: alianzas estratégicas entre estado, empresas y organizaciones de la comunidad; y estrategias de sustentabilidad de organizaciones comunitarias. Gran parte de estos conceptos se basaban en una idea central: dado que el estado se corría de su rol social, las empresas y las organizaciones comunitarias debían ocupar su lugar y en todo caso el estado debía “orientar el barco” para que otros hagan de remeros.

---

<sup>2</sup> Este enfoque se basa en lo propuesto por Erickson (2004).

Al examinar discursos o enunciados sobre buenas prácticas vinculadas a política pública (y en relación a los beneficios que éstas otorgarían en documentos de organismos y entidades que guiaron la implementación de política pública durante los '90), surgió para nosotros inmediatamente la pregunta sobre qué se entiende por "mejorar las condiciones de la población". Es decir, en forma genérica, sostener que una política pública mejorará las condiciones de la población parece inmediatamente cierto y deseable, pero parece igualmente requerir de forma perentoria, de un objeto directo más específico que "la población". Tomando este marco para analizar la realidad argentina, la aplicación concreta de ciertos tipos de política pública económico-social, generó durante dos décadas beneficios concretos para un sector muy minoritario de la población y dificultades igualmente concretas para grandes sectores de la población (Hourest, 2005; Lozano, 2005). Nos preguntamos, ¿Quién, entonces, es "la población"?

Este aspecto se plantea también, por su falta de especificidad, en otros documentos analizados, y cabe, entonces, preguntarse si éstas son formulaciones retóricas que, en tanto generales, son correctas (nadie podría estar en contra), pero que en cuanto se las pone a prueba específicamente, preguntándose por sectores de población o clases sociales, parecen al menos algo inespecíficas y tal vez poco acertadas. Siguiendo con este análisis, el BID, en su publicación: "Estrategias para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco" (2004), reconoce que: "la creciente importancia de la participación de los ciudadanos en la formulación e implementación de las políticas públicas" (p. 1). A lo largo del documento, se analiza la importancia de la participación pero desde un punto de vista general. No se cuestiona si la participación beneficia de modos diferentes a sectores diferentes de la población, ni se pone de relieve si ciertos tipos de formas de generar y garantizar la participación pueden tener influencias diferentes en sectores distintos.

Para comprender de qué hablamos cuando nos referimos a "diferentes tipos de formas de generar y garantizar la participación", apelamos a dos ejemplos. De este modo, procedemos infiriendo a partir de dos situaciones concretas de la política pública argentina en el período analizado, de forma que triangulamos el análisis de las categorías y sus contenidos conceptuales, según se desprende de la retórica de los documentos, con ejemplos de implementación de Programas. Por una parte, el Programa ProHuerta que ejecuta el INTA en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación desde 1989 hasta la fecha -es decir, con una continuidad de 20 años-, y que

cuenta con cerca de 17.000 promotores voluntarios en todo el país. Éste es un programa altamente descentralizado en las decisiones y ejecución, que comenzó pequeño (el primer año tuvo un presupuesto total cercano a los U\$S 15.000 y fue creciendo lentamente hasta llegar a los 15 millones de dólares), y luego se consolidó localmente por la capacitación y promoción de la autonomía de estos promotores y la participación real y continua de actores sociales diversos. A partir de esta base, el Programa fue generando diversos componentes en función de la práctica misma y las necesidades que se van detectando (fabricación de herramientas caseras, módulos de granja, autoproducción de semillas, procesamiento de alimentos, certificación de competencias, comercialización de excedentes, etc.).

El otro ejemplo contrastante, está dado por programas impuestos desde arriba, centralizados y aplicados en escalas masivas. Éstos otorgan un excesivo poder a la intermediación técnica o administrativa, ya que los proyectos a formular y los requisitos necesarios son excesivamente complejos, y que imponen criterios de focalización y límites presupuestarios que muchas veces no se corresponden con la realidad. Así, hacen inviables los mismos proyectos que financian, o son arbitrarios. Es el caso del Programa “Manos a la Obra”. Otros ejemplos son algunos componentes del Programa Social Agropecuario”, el Programa de Apoyo a Grupos Vulnerables, y el Plan “Jefes y Jefas de Hogar”; en estos programas no se puede generalizar, ya que existen marcadas diferencias entre componentes de los programas y en sus aplicaciones según regiones de la Argentina e incluso Provincias. En los lugares y situaciones donde se sigue un modelo de programa impuesto, existe una tendencia a que la participación de las comunidades y beneficiarios no incida realmente en las decisiones centrales, sino que, se limita a aspectos marginales y está absolutamente mediada por relaciones de tipo clientelar (por ejemplo entre técnicos y beneficiarios). Esto, por lo general, ha generado frustración, y a llevado a la disolución o la discontinuidad de las instancias de participación. De esta manera, una primera conclusión acerca de la participación, y su vinculación en política pública, es destacar que es necesario tener en cuenta más claramente quién se beneficia de qué, y cómo participa (quién) en la toma de (qué) decisiones. La compilación de trabajos en Heras Monner Sans y Burin (2008) brinda un detalle en diferentes regiones de la Argentina sobre estas diferencias.

En el mismo sentido, en su análisis sobre los procesos de participación en ámbitos municipales, Del Campo (2010) concluye que la transformación que ocurrió con respecto al uso, cada vez más frecuente, de mecanismos de llamado a la participación:

incentiva el acercamiento de la gestión pública a la ciudadanía y la deliberación; sin embargo, no favorece la introducción de las demandas ciudadanas en la planificación del municipio. La debilidad en la legitimidad de procesos (en la toma misma de decisiones) y de resultados (la materialización de las demandas de los ciudadanos en políticas públicas aprobadas e implementadas) tiene una doble consecuencia. Por un lado, frena el proceso iniciado en la primera etapa, haciendo que la presión ciudadana se canalice por otros procedimientos no formales y menos institucionalizados. Por el otro, resta legitimidad al proceso de toma de decisiones (Del Campo y Haro, 2009). En segundo lugar, los escasos avances de la participación en la toma de decisiones, por tanto, en la legitimidad de procesos, restan eficacia al proceso de integración de las demandas ciudadanas en el proceso de *policy making* de las políticas sociales. En este sentido, aquellos canales que podrían favorecer la introducción de las propuestas ciudadanas en el diseño de proyectos sociales se encuentran poco desarrollados en los sistemas municipales latinoamericanos.

Es relevante también, tomar en cuenta que las orientaciones participativas de la década del '90, en su mayoría, no tomaron en cuenta el momento del ciclo de la política que constituye la generación de la agenda sobre dicho tema, o la "antesala" de su constitución en política pública, y el grado de participación que el estado da a la sociedad civil en ese momento del ciclo. Este aspecto no es menor si se considera que es en esos momentos, en que se negociarán, por ejemplo, las formas que adquirirán en concreto los criterios de focalización o universalidad, los mecanismos de acceso, las esferas y dispositivos de participación, los recursos previstos, etc.

Esta revisión, nos permite entender que buenas prácticas de participación social y política, para los organismos de financiamiento multilaterales y de cooperación para el desarrollo que han sostenido el discurso de las políticas participativas, son aquellas que permiten sostener los acuerdos de la gobernabilidad democrática en el estado capitalista latinoamericano de los '90-2000 post-ajuste estructural, sin modificar la estructura social ni incidir en la redistribución de la riqueza.

Es revelador para este análisis identificar que, simultáneamente, desde estos mismos organismos se alentaron y ejecutaron políticas económicas que generaron, concretamente, un incremento en la brecha de distribución de la riqueza inédito para la región. Otro documento vinculado al trabajo del BID (SELA, 1996) nos dice que:

En América Latina y el Caribe, los años 80 y 90 se han caracterizado por profundas transformaciones tanto en los sistemas políticos -cuya meta principal es la consolidación de la democracia-, como en el paradigma del desarrollo -se abandona el modelo intervencionista y de sustitución de importaciones a cambio de la apertura económica y el mercado-. [...] Es en este contexto que se plantea, en los años 90, el debate en torno al tema del "buen gobierno" o *governance* en la agenda de los gobiernos de América Latina y el Caribe [...] En síntesis, el debate plantea cómo un gobierno puede lograr, simultáneamente, una exitosa apertura y modernización económica (medida en términos de desarrollo integral y no sólo de crecimiento o estabilidad macroeconómica) junto con una consolidación e incluso profundización del sistema democrático (medida en términos de participación popular, representatividad de gobernantes y legisladores, transparencia y confiabilidad de los procesos de decisión, eficiencia del Estado en sus responsabilidades de conductor del desarrollo integral). El fortalecimiento de la sociedad civil, por ser uno de los pilares fundamentales de la democracia, es un elemento importante en esta búsqueda de instrumentos de concreción de "buen gobierno" [...] al margen de las diversas opiniones que puedan expresarse en torno al contenido preciso de los términos "sociedad civil" y "participación", parece clara su indisoluble vinculación con la gobernabilidad democrática (SELA, 1996, p. 4).

Se añade en este escrito, sin embargo, una preocupación especial por la participación de los sectores más pobres:

El problema de la participación de los sectores más pobres de la población se inserta en este contexto: a las políticas para la erradicación de la pobreza, los gobiernos de América Latina y el Caribe añaden la preocupación por integrar esos sectores a la sociedad civil y por dotarlos de medios de participación efectivos y adecuados a sus necesidades. El reto consiste en cambiar una mentalidad muy arraigada en la región de que los estratos sociales más vulnerables no están en capacidad de participar plenamente en la vida económica y social, y que su papel se limita a ser receptores pasivos de las iniciativas de asistencia (SELA, documento citado, p. 24).

El trabajo citado fue escrito en 1996, pero los retos y orientaciones, sin dudas, parecen perdurar en el tiempo. Casi diez años después, podemos leer en otro documento del mismo organismo:

La experiencia del Banco permite concluir que la participación es un componente importante y valioso en sus actividades. El Banco enfrenta entonces la oportunidad de avanzar en la capitalización de su experiencia y la de otras instituciones internacionales en cuanto a mecanismos y procedimientos participativos, tanto para aumentar la transparencia y eficiencia de sus operaciones como para contribuir al fortalecimiento de la democracia y el desarrollo en los países de la región (BID, 2004, p. 6).

Tomando como fuente los documentos analizados, revisemos por ejemplo la definición de participación (de la que uno puede inferir qué considerará el Banco como “buena práctica de participación social”):

Se entiende por participación el conjunto de procesos mediante los cuales los ciudadanos, a través de los gobiernos o directamente, ejercen influencia en el proceso de toma de decisión sobre dichas actividades y objetivos. La participación ciudadana, así entendida, no significa decidir sino tener la posibilidad de influenciar las decisiones que deberán ser tomadas por las instancias de autoridad establecidas en cada caso. Por otra parte, la participación no significa ni la sustitución ni la disminución del carácter de los gobiernos de los países miembros del Banco como los interlocutores primarios de la institución e integrantes de sus máximos órganos de dirección y decisión (BID, 2004, p. 2).

Desde este punto de vista, para el BID, la democracia bien entendida debe ser representativa y no directa, y la participación debe leerse como influencia y nunca como toma de decisión. Un aspecto interesante es que en el mismo párrafo se aclara qué quiere decir participación, incluso para la relación entre Banco y país interlocutor. La audiencia a la que el Banco se dirige es siempre el actor gubernamental. Al analizar lo que se expresa desde los Organismos, podemos inferir que buenas prácticas en política de inclusión social y en participación política, serían aquellas que no cuestionan priorizar un cierto tipo de modelo de desarrollo; aquel centrado en la apertura económica y el fortalecimiento del mercado, aún con los desequilibrios socioeconómicos que genera. Desde nuestra lectura, se infiere que se consideran como prácticas buenas a las que ayudan a fortalecer el modelo de la democracia representativa sin modificar el *statu quo*, con lo cual, como se dijo antes, no parece posible profundizar demasiado en que el problema puede no ser la pobreza sino la concentración de la riqueza, según entiende Hourest (2005).

Un ejemplo local de este tipo de retórica y discurso, esta vez de la Ciudad de Buenos Aires, es lo que surge de analizar los documentos en torno a la convocatoria para definir el Plan Estratégico con modalidad participativa. El documento que fundamenta esta iniciativa política dice que:

Las sociedades han utilizado, habitualmente, la planificación como instrumento para organizar sus actividades a largo plazo. La metodología básica consiste en: análisis de la situación de partida, evaluación de los escenarios más previsibles y, por fin, diseño de las modificaciones a realizar en el modelo inicial, siempre en un horizonte temporal ya definido. En la actualidad, algunas entidades se han planteado otra forma de planificar, incorporando a los métodos habituales, la participación de todos los actores interesados y consolidando

una cultura de colaboración entre todas las instituciones, entidades sociales y agentes económicos que estén implicados en el proyecto. Esta forma de planificar es la denominada planificación estratégica participativa y el documento que expresa todo este proceso es el Plan Estratégico. Estas pautas se adaptan a cualquier tipo de entidad, pública o privada, independientemente de la amplitud de su espacio territorial de actuación y de su ámbito de aplicación, pudiendo ser general, parcial, sectorial o específico (GCBA, s/p).

Aunque se habla de una convocatoria a “todos los actores interesados” y de “consolidar una cultura de colaboración” entre actores sociales diversos, el decreto que reglamenta el mecanismo por el cual se conforman los órganos de ejercicio de la participación ciudadana establece requisitos muy restringidos para dicha participación, y netamente representativos. Esto se diferencia, por ejemplo, de otras convocatorias de la misma ciudad que, en su diseño, prevén la participación directa, al menos en las etapas de diagnóstico como es el caso del Presupuesto Participativo o las Audiencias Públicas de la Legislatura en el marco del tratamiento de leyes que afectan sectores o intereses específicos. También se confirma esta perspectiva al analizar otros casos de planeamiento estratégico participativo, por ejemplo, en las localidades de Rosario, Provincia de Santa Fe; Goya, Provincia de Corrientes; San Salvador de Jujuy y Palpalá, Provincia de Jujuy; Campana, La Matanza y otras localidades de la Provincia de Buenos<sup>3</sup>. En éstas, el acento se pone en la participación mediada (no directa, sino por representantes) y en la etapa de diagnóstico (pero no en la de toma de decisiones).

Coincidente con este marco general que hemos analizado, y siguiendo la lógica de la descentralización sustentada en el discurso del desarrollo participativo y local, a quince años de estas reformas, no se verifica que hayan ocurrido experiencias concretas donde se haya dado una participación real de la sociedad civil que haya derivado en tomas de decisiones políticas, salvo experiencias acotadas en municipios pequeños, como el caso de El Huecú, en la provincia de Neuquén. Aún más grave, e incluso en estos casos puntuales, por los diferentes sesgos político partidarios e ideológicos que han ido tomando los gobiernos, se ha tornado muy difícil siquiera sostener esta participación restringida y muy acotada, sustentada en enunciados generales que nadie podría discutir, pero que al confrontarlos con la realidad no resisten un análisis más allá de las proposiciones discursivas.

Tal problematización se enmarca en la discusión contemporánea sobre participación directa (democracias participativas) o participación delegada (democracias represen-

<sup>3</sup> Para una revisión de casos en dichas localidades ver: Heras Monner Sans y Burin (2008).

tativas). En Latinoamérica, existen pocas Constituciones que establecen, como forma de gobierno, la democracia participativa: una es la de la ciudad de Buenos Aires, que instrumenta los Consejos Comunales, pero que, a 14 años de promulgada, aún no se pone en práctica; otras, como las de Bolivia y Venezuela, son recientes, y sus efectos (más participación directa y menos participación delegada) aún están discurriendo, por lo que es difícil hacer una evaluación de sus alcances.

Para concluir esta sección, citamos un documento de la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local (2010), ya que ilustra el sentido con el que hemos indagado en las metodologías escogidas para analizar en este artículo, que se presentan en los apartados siguientes:

Por participación ciudadana entendemos el conjunto de prácticas de intervención directa de ciudadanas y ciudadanos, de forma individual y colectiva ante el Estado, con el fin de alcanzar la igualdad política y social que les permita influir de forma permanente en las decisiones públicas y realizar un escrutinio de la administración pública, que contribuya tanto a su eficiencia y su eficacia como a su democratización, incluida la elección de las autoridades locales y nacionales. Este enfoque de participación ciudadana está en relación con los múltiples roles que los ciudadanos cumplen frente al Estado: elector, fiscalizador, agente de cambio, socio y contribuyente, entre otros. De allí que para nuestra Red, la participación ciudadana sea a la vez un proyecto emancipador de la sociedad civil, y un conjunto de mecanismos políticos para democratizar el Estado (p. 2).

### Presentación de Datos y Análisis

El relevamiento de metodologías participativas se realizó en dos etapas: en la primera, durante los años 2006-2008, se llevó adelante un rastreo bibliográfico y electrónico en diferentes sitios donde se presentaran métodos y técnicas participativas aplicadas y/o aconsejadas por instituciones y programas de cooperación para el desarrollo, con el fin de identificar las más frecuentemente utilizadas en planes estratégicos de desarrollo local y planes sociales con componentes participativos<sup>4</sup>. Se realizó una selección de las metodologías participativas, teniendo en cuenta la frecuencia de su uti-

---

<sup>4</sup> Se tomaron referencias de Universidades, centros de investigación dependientes de Organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales de carácter técnico representativas, en diversos proyectos de desarrollo local en América Latina y España. Entre otras, se tomaron propuestas metodológicas desarrolladas por la CEPAL, UMP/UN-HABITAT, FLACSO, Caritas España, el Centro para la Innovación Social de Barcelona, la Fundación Konrad Adenauer, los Ministerios nacionales de Desarrollo Social y del Interior, la Red Argentina de Municipios Autosustentables, el Instituto Internacional de Reconstrucción Rural y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. En articulación con la UNNE e Incluir, organizaciones que integran la red de investigación del Proyecto Trabajo, Desarrollo, Diversidad, también se tuvo acceso a la información relevada de manera directa sobre la aplicación de metodologías de otro tipo en la provincia de Catamarca por la ONG CDESCO y en Rosario por la Consultora IC.

lización, reconocimiento en ámbitos académicos, políticos, y en algunos casos cuando era pertinente, comunitarios, y el impacto social ponderado por la cantidad de personas/organizaciones convocadas y/o por su aplicación en regiones diferentes de la Argentina.

La búsqueda se consideró finalizada cuando se remitía a métodos y técnicas ya relevados, resultando saturada en este nivel. Con el objeto de corroborar la representatividad de los métodos y técnicas analizadas, se presentó dicho trabajo en el Simposio sobre "Participación y Democracia Organizacional" en el XXXI Congreso Interamericano de Psicología realizado en México en marzo de 2007, ante un grupo de expertos internacionales. Los mismos manifestaron su interés por el trabajo realizado destacando la extensión y pertinencia de las técnicas analizadas y no se mencionó la omisión de algún método o técnica en particular. Las técnicas se organizaron en una matriz de análisis distinguiéndolas según convocaran a participar en la etapa inicial<sup>5</sup> o desarrollaran los mecanismos participativos en las etapas de ejecución y evaluación.

Un supuesto común a todas estas metodologías analizadas es que para que tenga éxito este modelo de desarrollo deben asociarse y cooperar los agentes públicos y privados. De esta manera, la concepción general descansa sobre la idea de que es posible armonizar intereses y llegar a consensos, de que el estado tiene un rol en esta potencial armonía, y que la idea de "el bien común" permitirá distribuir con equidad el desarrollo económico sin conflictos. Si bien, se reconoce la selección como no exhaustiva, resulta cualitativamente representativa, especialmente en los proyectos que apuntan al desarrollo en América Latina (Sagastizabal, Perlo, de la Riestra, Pidello, 2008).

Durante 2008-2009, en una segunda etapa, se desarrolló un nuevo rastreo a partir del análisis de experiencias y de referencias directas por parte de participantes de distintas localidades de cuatro regiones geopolíticas de Argentina (noroeste, noreste, sur y centro). Este paso, permitió identificar otras metodologías<sup>6</sup>, a través de un análisis orientado por la comunicación social y la sociolingüística de la interacción (Burin y Heras, 2001; Heras Monner Sans, 2010), enfoques que interrogan: ¿quién dice qué a

<sup>5</sup> Los resultados de dicho análisis se pueden consultar en Sagastizabal, Perlo, de la Riestra y Pidello (2008). También se puede consultar la matriz en: [http://www.trabajoydiversidad.com.ar/concept\\_priv.htm](http://www.trabajoydiversidad.com.ar/concept_priv.htm).

<sup>6</sup> Documentado tanto en el libro como en los productos audiovisuales del Proyecto Trabajo, Desarrollo, Diversidad, Heras Monner Sans y Burin (2008).

quién, con qué propósitos y resultados, a partir de qué registros discursivos (textuales, lingüísticos, visuales), sostenidos por qué tipos de relaciones de poder?

Nuestro criterio de selección en la segunda etapa, fue que se distinguiesen de las que se habían relevado en el estudio anterior, en función de los siguientes criterios: a) ayudan a consolidar organizaciones y vinculaciones entre ellas; b) proponen analizar la realidad local de manera global y no limitan las decisiones a un tema en particular o a un presupuesto predeterminado, sino que tienden a impulsar proyectos de carácter más sistémico que apunten a resolver las causas profundas de los problemas y no únicamente sus efectos; c) permiten ampliar el margen de acción política aunque tal vez no consiguiesen efectivamente que la ciudadanía logre tener un real poder de decisión directa, y; d) generan un grado de apropiación tal que la participación de los técnicos podía descartarse en algún momento del proceso (tendencia a la autogestión).

A diferencia de las de la primera etapa, la mayor parte de estas metodologías parten de suponer que hay, y seguirá habiendo, conflictos de carácter político, social y/o intersectorial en la resolución de los problemas e integran mecanismos para analizar estos conflictos (mapas de actores y relaciones), prestan atención a que puedan participar personas de diferentes capacidades de lecto-escritura utilizando recursos principalmente visuales, y se orientan a evitar que la metodología requiera necesariamente de la mediación de un técnico para ser implementada. En varios de los casos además, los dispositivos están pensados para incluir a una gran cantidad de comunidades y/o de participantes favoreciendo la participación directa en vez de que solamente participen representantes de instituciones en ámbitos acotados.

### **Descripción y Análisis de las Metodologías Escogidas**

Además de las características ya señaladas, las siguientes metodologías conciben a los dispositivos desde una perspectiva participativa que supone la intervención activa de los sujetos sociales que cooperan para llevar adelante la tarea; en este sentido, al mismo tiempo que se propone la planificación, se instrumentan mecanismos de enseñanza para promover aprendizajes en dos niveles: a) a nivel de lo que se quiere aprender sobre los territorios, sus problemas y posibles cursos de acción, y; b) a nivel de habilidades operativas (identificar, analizar, relacionar y priorizar problemas, pensar en relaciones de causa y efecto, evaluar necesidades, buscar información, identifi-

car recursos, marcos legales, incumbencias administrativas, proponer ideas alternativas, entre otras). Nuestro análisis hace visible que, además de estos conocimientos y aprendizajes, que pueden ubicarse a lo mejor más cerca de aspectos técnicos y procedimentales, existen aprendizajes de tipo político, y pondremos el acento en esta descripción y análisis en mostrar por qué.

Se describen a continuación las técnicas seleccionadas. Éstas son:

1. Evaluación Rural Participativa (PRA): el Enfoque de Participación Comunitaria;
  2. Planificación y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Rural con Mujeres;
  3. Manual Ochenta Herramientas para el Desarrollo Participativo;
  4. Paquete pedagógico multimedial Planeación Participativa;
  5. Paquetes pedagógicos multimediales “La organización comunitaria” y “Hagamos un proyecto comunitario”;
  6. Manual de Autoevaluación para el Espacio Multiactoral;
  7. Familia de Metodologías del Programa de Planificación Participativa y Gestión Asociada (PPPyGA);
  8. Método Delibera.
- 1. Evaluación Rural Participativa (PRA):** Enfoque de Participación Comunitaria incluida en el Libro de Consulta sobre Participación<sup>7</sup> y Guía Práctica para el Sondeo Rural Participativo. Fue desarrollada por Daniel Selener, Nelly Endara y José Carvajal para el Instituto Internacional de Reconstrucción Rural (IIRR). Ambas metodologías se orientan a capacitar a la gente de un lugar, para hacer sus propias apreciaciones, analizar su realidad y planear. Ambas fueron pensadas, especialmente, para desarrollar procesos de planificación en comunidades rurales. Permiten identificar y analizar los problemas de la comunidad, evaluar necesidades, identificar y priorizar proyectos, estudiar su factibilidad y planifi-

<sup>7</sup> Este conjunto de técnicas fue seleccionado por Olga Navia de Guzmán y Jorge Landívar para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1997, en su Sección VII: Metodologías, Enfoques y Técnicas.

car actividades con la participación activa de las comunidades campesinas. El conjunto de herramientas utilizadas es variado, y forma una secuencia posible. Si bien, el conjunto no representa una propuesta cerrada y organizada, es decir, el equipo técnico decide en cada caso qué técnicas utilizar según el tiempo disponible y la realidad local.

Algunas de estas técnicas son, por ejemplo: la observación directa, la realización de entrevistas semi-estructuradas, encuentros casuales y al azar, grupos focales y/o grupos especializados; estudios de casos y relatos; reconstrucción grupal de la historia de la comunidad, a través de un diálogo abierto a partir de preguntas, y el amplio uso de herramientas visuales tales como matrices<sup>8</sup>, mapas participativos, flujogramas<sup>9</sup> y diagramas temporales<sup>10</sup>. También recurre al análisis de fuentes locales secundarias (fotografías aéreas por ejemplo). Este tipo de herramientas visuales, se aplican para analizar tendencias, aspectos ambientales, fuentes de trabajo e ingresos, egresos, migración, comercialización, organización productiva, diferencias sociales en la región, variaciones estacionales, etc. La visualización gráfica de los datos es muy apropiada para el nivel comunitario propuesto, más aún cuando se debe trabajar con población poco alfabetizada. Su uso se basa en los principios de la educación popular: “si lo escucho lo olvido, si lo veo lo recuerdo, si lo hago lo comprendo”. La convocatoria a la participación se propone, formalmente, para todos los miembros de la comunidad en general, haciendo hincapié en tener una perspectiva de género, y facilitando la participación de todos los grupos comunitarios, incluyendo a mujeres y niños. Sin embargo, en muchos casos las tareas son resueltas por un equipo multidisciplinario con experiencia. Es un grupo que cuenta con habilidades y antecedentes específicos en el manejo de las técnicas. Se indica que puede o no ser coordinada por facilitadores externos, tanto pertenecientes al gobierno, como a organizaciones comunitarias u organizaciones técnicas, y se pone énfasis en la figura de este facilitador, ya que según su desempeño,

---

<sup>8</sup> Herramientas como cuadros que permiten ordenar y presentar la información en forma lógica tanto sea para cruzar dos tipos de datos permitiendo la clasificación o priorización o sea para presentar ideas en forma jerárquica, por ejemplo para comparar producciones, diferenciar categorías de bienestar o riqueza o analizar los criterios que utiliza la gente de escasos recursos para definir el bienestar

<sup>9</sup> Los flujogramas los entenderemos como diagramas de relaciones entre diferentes elementos simbolizadas por flechas, como por ejemplo secuencias de eventos, relaciones de causa y efecto o diagramas institucionales con las vinculaciones entre las distintas instituciones y los flujos de recursos entre ellas

<sup>10</sup> Utilizados para mostrar la variación de ciertos fenómenos en el tiempo como el análisis del calendario con los cambios estacionales o el análisis del uso del tiempo diario

puede hacer honor a su rol o ser un obstaculizador en el proceso participativo. La forma de difundir la convocatoria, el conocimiento previo de la comunidad que tenga el facilitador, y su capacidad para no tomar decisiones o manipular los espacios de participación, en detrimento de la autonomía de los participantes, condicionarán el grado en que se pueda involucrar a todos los miembros de la comunidad, especialmente a la gente de escasos recursos y a las mujeres. No requiere de grandes recursos, se utilizan materiales de bajo costo y fáciles de conseguir. En cuanto a su concepción del proceso de Desarrollo Local, a diferencia de otras propuestas, no se plantea un modelo del mismo centrado en la diversificación de las actividades productivas, en una mayor o mejor inserción en los mercados, en la necesidad de inversiones externas e infraestructura, o en el desarrollo de Institutos o Agencias de desarrollo. Solamente se limita a un sondeo para identificar los problemas de la comunidad, y planificar actividades para su solución con la participación activa de las mismas comunidades campesinas, quedando, finalmente, en una etapa de diseño. Las propuestas efectivas de acción, no están previamente determinadas, ya que estas líneas deberían surgir del sondeo realizado y de los deseos e intereses de la gente. Esta metodología reconoce la participación de la comunidad como esencial para el cambio, a partir de la generación de compromiso y a diferencia de los enfoques anteriores reconoce que el estado actual económico y social de la zona es producto de las tensiones existentes entre sectores sociales y organismos que pueden tener lógicas e intereses opuestos en el mismo territorio. Es de destacar que metodológicamente no comienza con el planteo de problemas sino que se indaga y describe la situación en la comunidad, sus distintos sectores sociales, sus ciclos y estructura económica, las relaciones interinstitucionales, las relaciones de género, los problemas ambientales.

**2. Planificación y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Rural con Mujeres:** Esta es una propuesta desarrollada por Bernd Breuer, Marisa Ysa, Hejo Huessen y Rosario Bello para la Fundación Alemana para el desarrollo internacional (DSE), y la Fundación Tierras Altas. En 1994, se capacitaron agentes de desarrollo rural para implementar esta propuesta en San Pedro de Colalao, Tucumán, Argentina. Parte de un enfoque muy similar al anterior, que también se centra en la importancia de utilizar herramientas visuales para democratizar la participación. En particular, se privilegia el uso de tarjetas adhesivas que puedan despegarse del soporte (sea del tipo post-it o utilizando franelógrafos, alfileres, etc.). Según propone el método: “la visualización

democratiza la palabra, obliga a agrupar y reagrupar, sirve de memoria externa y facilita la documentación". Para garantizar estos objetivos, se definen cuestiones prácticas como la forma de utilizar el marcador, el tamaño que debe tener la letra, la cantidad de texto por tarjeta, el uso de los colores, la forma de organizar las tarjetas en el espacio, etc. En la etapa de diagnóstico y formulación de proyectos, se utilizan una serie de enfoques complementarios, algunos de ellos innovadores:

**2.1.** El análisis de los sistemas de producción: Enfoque basado en el diagnóstico de las relaciones entre los distintos componentes de un sistema de producción rural. Este método también se incluía en el Sondeo Rural Participativo, y permite identificar con precisión cómo funciona el sistema económico de la pequeña finca de producción familiar, y de este modo, prevenir las propuestas de monoproducción extensiva que presentan un mayor nivel de riesgo para los productores campesinos y minifundistas y no considera viable un modelo de producción de autosubsistencia.

**2.2.** El análisis de género: Se propone entender los diversos roles de hombres y mujeres y la forma en que se da la división de tareas al interior del sistema familiar.

**2.3.** La diferenciación de tipologías socio productivas: Permite caracterizar distintos grupos sociales y sistemas productivos en la misma región.

**2.4.** La planificación ZOPP (Planificación de Proyectos Orientada hacia Objetivos): Es una adaptación de la GTZ (la Cooperación alemana), a partir del Marco Lógico que incluye un componente de diagnóstico político: el análisis de participación. Este último, permite caracterizar a todos los actores involucrados en el desarrollo local y en los proyectos que se proponen y analizar sus intereses, motivaciones y actitudes para anticipar estrategias de acción en relación a los mismos.

**2.5.** El método GAMMA: Es una matriz de doble entrada que permite entender las influencias mutuas que existen entre diferentes variables. Estas variables se definen en una sesión de lluvia de ideas donde se propone identificar aquellas variables que permitirían llegar a cumplir la visión del futuro formulada previamente. Lo anterior se ve complementado con el "cuadrante de orientación", que permite definir cuáles de todos los factores son fácilmente modificables y cuáles no, cuáles generarán pocos, medianos o importantes efectos al ser modificados, cuáles pueden causar reacciones y efectos no deseados al ser modificados, cuáles serán inocuos, etc. Por último, incluye algunas técnicas específicas para evaluar la participación en los talleres de diagnósti-

co, y algunos criterios para pensar la evaluación de los proyectos que se implementen, lo cual es un componente central no incorporado en las propuestas anteriores. La convocatoria está orientada a la población del ámbito rural. Lo particular de esta propuesta es que incluye una reflexión sobre los roles de hombres y mujeres de manera de proponer cursos de acción que permitan igualdad de derechos a ambos. Esto, sumado a que no requiere un alto nivel de alfabetización de los participantes, que pueden ir capacitándose en la misma práctica, permite afirmar que esta metodología atiende especialmente a la diversidad social y de género. Es importante marcar que este tipo de propuestas requieren de disponibilidad de tiempo por parte de quienes participan, ya que su implementación debe desarrollarse a lo largo de varias jornadas, sean continuas o con cierta periodicidad.

**3. Ochenta Herramientas para el Desarrollo Participativo:** Diagnóstico, planificación, monitoreo y evaluación desarrollada en 1997 por Frans Geilfus, para el Programa de Desarrollo del Departamento de Chalatenango en El Salvador. Fue implementado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), y la Agencia Alemana para el Desarrollo (GTZ). Con el mismo enfoque que las últimas dos metodologías presentadas, y también orientado a procesos de desarrollo local en zonas rurales, es un paquete metodológico más completo, y agrega herramientas participativas para la etapa de monitoreo y evaluación, algo novedoso para este tipo de propuestas metodológicas. El manual también incluye una introducción conceptual sobre la participación. Allí, se la plantea que ésta no es una condición fija y permanente, sino que puede darse un proceso en el que la gente puede ganar mayor grado de autonomía subiendo escalones progresivos en una “escalera de la participación”. Las premisas de las que parte son las siguientes: a) Se puede lograr entender los problemas complejos que se deben enfrentar, junto con la gente. b) La población local puede analizar ella misma los resultados y tomar decisiones, en base a las informaciones que ella misma ha producido. c) Se puede movilizar y organizar a la gente alrededor de los temas que ellos mismos consideran relevantes para su propio desarrollo. d) La comunidad puede apoderarse del proceso de identificar, analizar, priorizar y solucionar sus problemas, y ; e) Este proceso tiene un papel determinante para desarrollar la auto estima, sistematizando y revalorizando la experiencia y los conocimientos locales.

Los métodos propuestos están previstos para ser utilizados en forma grupal, y directamente en el campo con las comunidades rurales. Estos parten de un enfoque interdisciplinario, se aprende con y de la gente, permiten un aprendizaje rápido, progresi-

vo e iterativo, se utiliza información cuantitativa pero se revaloriza la información cualitativa y se promueve la triangulación de fuentes de información, a partir de la consulta a varios grupos de participantes y con diversos métodos. Como en los casos anteriores, también se utilizan técnicas visuales y muchas de ellas no requieren texto escrito, lo cual permite ampliar la participación a población analfabeta. Se plantea también, que la aplicación de estas técnicas de diagnóstico no agotan la necesidad de estudios de mayor profundidad, pero permiten determinar con mayor precisión y certeza dónde se necesitan dichos estudios. El rol del facilitador es central, si bien se proponen una serie de recomendaciones para que pueda ser alguien de la misma comunidad quien conduzca el proceso.

**4. Paquete pedagógico multimedial Planeación Participativa:** Producido en 2005 por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo y la Comunicación Participativa (CDESCO) de Tucumán, Argentina, para la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación del Gobierno de México. Este paquete pedagógico fue producido por un equipo internacional de expertos capacitados por la FAO en el diseño de paquetes pedagógicos multimediales orientados a población rural. Estos paquetes están pensados para ser aplicados por campesinos de las mismas comunidades, capacitados como facilitadores, e incluyen videos, cartillas para los participantes y un manual para el facilitador. Para la producción de este paquete se tomaron como punto de partida las metodologías propuestas por Geilfus. Se seleccionaron diez de ellas en una secuencia predefinida, y se implementó un proceso de planeación participativa en diversas comunidades del sur de México, documentando en video la experiencia. A partir de este material se produjeron diez videos que muestran y explican la forma de aplicar las técnicas y se produjeron los materiales gráficos. Luego, se capacitaron a facilitadores locales y se realizaron experiencias durante prácticamente dos años en México. La utilización de estas técnicas permitieron evitar la intermediación de los técnicos de terreno y del sistema de punteros políticos para la identificación y formulación de proyectos. Luego, CDESCO capacitó facilitadores en diversos puntos de Argentina, realizando experiencias de aplicación en Salta, Tucumán, Catamarca, Santa Cruz y otras regiones. La mayoría de éstas, sin apoyo gubernamental, lo que implicó que los proyectos formulados no fueran acompañados con financiamiento. El rol de los facilitadores es central en la aplicación de la metodología, por lo cual no se distribuyen los materiales abiertamente, sino que, solamente a aquellas personas que hayan pasado por un proceso de capacitación intenso de aproximadamente quince días. El video presenta la técnica a aplicar lo que facilita la explicación de la metodo-

logía. La lectura de las cartillas se realiza grupalmente. Ambos mecanismos permiten superar el obstáculo de la lectoescritura atendiendo especialmente a la diversidad socio educativa. Ver como otros campesinos han podido llevar adelante el proceso por su cuenta aumenta la autoestima de la población rural y dispara procesos de desarrollo y organización autónomos. La convocatoria es abierta y voluntaria y no está mediada por representantes. Pueden participar del proceso simultáneamente muchas personas, sin límite alguno. Cuánto más heterogénea es la concurrencia, mejores serán los resultados de la aplicación metodológica.

**5. Paquetes Pedagógicos Multimediales (“La organización comunitaria” y “Hagamos un proyecto comunitario”):** Realizado en el año 1998 por la Comisión *ad hoc* “Comunicación para el Desarrollo”, coordinada por David Burin para el Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil y el CENOC (Secretaría de Desarrollo Social de la Nación). Este material fue realizado para superar las barreras de acceso al financiamiento de proyectos comunitarios desde diversos programas y proyectos que proponían procesos de microplanificación participativa por parte de comunidades en situación de exclusión. Uno de los paquetes problematiza sobre la participación en los barrios y comunidades, y propone estrategias para resolver problemas de liderazgo y conflictos en organizaciones comunitarias. El segundo, presenta una secuencia de pasos para realizar un diagnóstico participativo y formular proyectos. En ambos casos, los paquetes están integrados por un manual para el capacitador, varias cartillas para los participantes, una serie de seis videos, afiches y materiales para el desarrollo de actividades participativas. Los videos incluyen tres formatos complementarios: la dramatización de situaciones por parte de un grupo de actores y vecinos de un barrio del conurbano bonaerense, que permite presentar escenas conflictivas que se repiten en los proyectos de este tipo; la documentación de proyectos sociales terminados o en marcha y los testimonios de animadores comunitarios y dirigentes de organizaciones sociales que los habían llevado adelante, a través de los cuales se intenta sistematizar la experiencia de los mismos; un relator que cumple la función de distanciar reflexivamente al espectador, organiza la información brindada por los otros formatos (dramatización y documental), sistematiza y saca conclusiones, comenta críticamente y de modo cómplice con el espectador lo que se ve en las dramatizaciones, y lo que presentan los testimonios, pero también interviene en la trama dramática al hablar con algún personaje o modificar alguna situación sin ser visto por los otros protagonistas.

Estos paquetes fueron validados por técnicos y destinatarios en una prueba de baja escala. Luego fueron utilizados por cerca de 3.500 promotores (denominados animadores comunitarios) de modo masivo. Los animadores eran integrantes de organizaciones de base de todo el país, capacitados durante un total de 10 jornadas para que pudiesen facilitar el proceso de diagnóstico y formulación de proyectos, y luego la gestión de otros fondos complementarios y la implementación de los proyectos, una vez que estos eran financiados. Estos paquetes didácticos fueron utilizados también por organizaciones no gubernamentales, equipos técnicos municipales y diversas instituciones para capacitar a Organizaciones de la Sociedad Civil.

En este caso, como en el anterior, el enfoque se centra en crear capacidad para diagnosticar y formular proyectos de forma autogestiva en comunidades aisladas, rurales o periurbanas marginadas y en situación de pobreza. En una gran cantidad de casos, se pudieron incorporar habilidades técnicas y de gestión (básicamente de negociación y gestión de redes) útiles más allá del proyecto específico en que se enmarcaba esta capacitación<sup>11</sup>. La aplicación de estos materiales, evita además la necesidad de disponer de equipos técnicos numerosos y de requerir altos presupuestos para viáticos ya que no se requieren intermediarios para acceder a los fondos de los programas de promoción. Esta estrategia ha tenido un importante impacto en la capacidad generada en los promotores capacitados. De hecho, recorriendo el país en los años sucesivos, muchos de los promotores capacitados ocuparon luego roles político-técnicos en gabinetes municipales, apoyándose para ello, en la formación obtenida. Desde esos cargos, jugaron oportunamente roles de facilitadores interculturales, ya que hicieron de intérpretes entre la gestión gubernamental y las necesidades de las comunidades pobres de las que provenían.

**6. Manual de Auto Evaluación para el Espacio Multiactoral:** Herramientas de diagnóstico y de trabajo, elaboradas por Adriana Clemente, María Isabel Bertolotto y David Burin, para la Secretaría de Políticas Sociales (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación) y el CENOC, un organismo de Jefatura de Gabinete en 2004. La finalidad de esta propuesta es desarrollar y fortalecer los espacios de participación entre las organiza-

---

<sup>11</sup> Si bien este objetivo es válido, es oportuno señalar que lo limitado del presupuesto otorgado por proyecto, en comparación con la innumerable cantidad de necesidades que eran identificadas en la etapa de diagnóstico, implicaba de algún modo una frustración para las comunidades, que al mismo tiempo se sentían comprometidas hacia los responsables del Programa por ser valorados y capacitados aunque se les financiara un proyecto puntual y limitado. Esto fue un elemento típico de los programas focalizados de la década del 90, como este de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, el Programa de Apoyo a Grupos Vulnerables o el FOPAR.

ciones de la sociedad civil y el estado, buscando que cada organización que participa de espacios multiactorales (Mesas de Gestión Asociada, Foros Multisectoriales, Consejos Consultivos, Asociaciones y Consorcios de Planeamiento Estratégico, Institutos de Desarrollo local, Mesa de Concertación, Alianzas, etc.) evalúe sus prácticas, elabore conclusiones, aprenda de ella misma, y formule planes de fortalecimiento. Para esto, se propone tomar en cuenta el trabajo de otras organizaciones, replantear objetivos, revisar las decisiones que se tomaron y pensar alternativas para mejorar la gestión. Los espacios multiactorales son considerados como ámbitos institucionalizados donde se encuentran diversos actores sociales para llevar adelante acciones conjuntas; es por eso que el Gobierno Nacional decidió elaborar un material que permita potenciar a los organismos intermedios que participan de estos ámbitos. El proceso de autoevaluación se compone de etapas. Una primera etapa, de diagnóstico a nivel de cada organización, una segunda etapa donde se evalúa el trabajo y funcionamiento del espacio multiactoral, y una tercera etapa, de fortalecimiento y evaluación, donde se implementan técnicas como cuestionarios autoadministrados de preguntas abiertas. No se trata en sí, de una convocatoria a la planificación participativa que parta desde un gobierno local o provincial desde cero, sino una propuesta enfocada hacia espacios multiactorales que ya están en funcionamiento, en especial los Consejos Consultivos formados en 2003 para administrar el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Esta metodología, orienta a estos espacios para que asuman un rol de planificación del desarrollo local e incorporen algunas metodologías a partir de fijar pautas de funcionamiento para definir procedimientos claros. La participación real y concreta en estos espacios se da a través de representantes de las organizaciones locales, sean civiles o estatales (suelen participar técnicos del INTA, el INTI, Parques Nacionales, las áreas sociales del Municipio, Vialidad, directores de establecimientos educativos o de centros de salud, etc.). En una gran mayoría de los casos, estos participantes son elegidos o invitados con criterio partidario, siendo que estos espacios son convocados formalmente por el gobierno local. Este aspecto se incluye como una de las variables a evaluar. La metodología contempla que las actividades de autodiagnóstico sean realizadas por los mismos participantes con ayuda de un facilitador externo. Cabe destacar que para la implementación de esta metodología, se considera esencial que exista la mayor cantidad y variedad posible de sectores representados ya que cuanto más diversidad y pluralismo entre los actores, mayor potencial de desarrollo tendrá el ámbito en cuestión.

**7. Familia de Metodologías del Programa de Planificación Participativa y Gestión Asociada (PPPyGA):** Desarrolladas por Héctor Poggiese y sus colaboradores en FLACSO entre 1994 y la actualidad. La Familia de Metodologías PPPyGA se focaliza en el aumento de la participación popular para la formulación de políticas públicas, materializada en una planificación y gestión conjuntas entre Estado y Sociedad. Esta metodología fue utilizada en diversas regiones del país y en situaciones variadas, como lo muestran casos tan dispares como el proceso de planificación del interfluvio Teuco-Bermejito, en la provincia del Chaco, en conjunto con las comunidades Tobas; la relocalización de la comunidad indígena Pilquiniyeu del Río Limay al construirse la represa Piedra del Águila; pero también procesos de planificación de ciudades intermedias como Concepción del Uruguay y de zonas urbanas de gran densidad como diversos barrios de la Ciudad de Buenos Aires (Palermo, Pque. Chacabuco, Villa Real, etc.). La convocatoria se propone a todas aquellas personas, organismos e instituciones que tienen, podrán tener o sería conveniente que tengan algún tipo de vinculación con la problemática de gestión abordada. Para su implementación se indican estrategias iniciales basadas en el entramado de un grupo básico de actores para la elaboración de los pasos iniciales de la experiencia de planificación que se pretende desarrollar. Se proponen diferentes técnicas, teniendo en cuenta las sucesivas etapas del proceso: a) Preparatoria: reuniones en pequeños grupos y plenarios; b) De implementación estratégica: taller de planificación-gestión, que puede adquirir características de evento masivo, como por ejemplo la serie de eventos "Buenos Aires Viva", y; c) De reformulación y ajuste: seminario.

La variedad de técnicas se presupone vinculada a que distingue cada momento como diferente del precedente y del siguiente porque conceptualiza el proceso de participación como una situación de cambio. La finalidad de esta metodología es generar un proceso de transformación constante en relación a una propuesta que tiende a superar los límites de la planificación tradicional y de la producción de conocimiento, en base a la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social. Esto se logra mediante una etapa inicial donde el objetivo es compartir la información con que cuenta cada actor para que todos puedan participar en igualdad de condiciones. Gestión asociada quiere decir que las decisiones pueden tomarse en conjunto entre todos los distintos actores en el sistema político y social. Esta propuesta presenta un instrumento real para las decisiones, vinculado a procesos socio-políticos y actores concretos. La metodología contribuye a democratizar el proceso decisorio, pero a la vez necesita de condiciones democráticas para existir.

Hay algunas notas distintivas de esta metodología que es necesario destacar. Éstas presentan un diagnóstico situacional dialógico y flexible; el rol de planificador lo realiza un grupo mixto (político, técnico, comunitario) y articula recursos y trabajos diversos. También, es relevante destacar que el modo de construir los acuerdos entre actores facilita su institucionalización, obteniendo como resultado un proyecto viable y también la producción de un tejido social activo.

**8. Método Delibera:** Aún cuando este método puede pensarse más bien como una técnica operativa, y su objetivo es identificar problemas e intercambiar propuestas de acción para solucionarlos, nos parece relevante describirlo y analizarlo. El método fue desarrollado por Martí Olivella y el Centro para la Innovación Social de Barcelona, que ha sido utilizado en el proceso de Planeamiento Estratégico de Barcelona y otros muchos municipios en España, la discusión de las Agendas XXI, los debates masivos del Foro Social Mundial, y fue introducido por su autor en Argentina en 2001 en diversos talleres desarrollados en la Federación Argentina de Municipios. Después de participar de muchos grupos, y de tomar parte en numerosas reuniones de distintas organizaciones, los integrantes del Centro para la Innovación Social se preocuparon por la baja calidad de la participación en los lugares a los que concurrían e identificaron los siguientes puntos críticos que se repetían en reuniones de distinto tipo, todas supuestamente participativas: No se dispone de tiempo ni de documentos previos para que la gente se entere de lo que se va a tratar en grupo antes de ir a la reunión. a) Hablan siempre los mismos; b) Los que hablan dicen más o menos lo mismo, pero quieren decirlo cada uno con sus palabras; c) Hablan todos a la vez y no se llega a ningún acuerdo. d) Es difícil opinar diferente si se es minoría; e) Siempre hay poco tiempo y muchos temas para tratar. f) El tiempo no se utiliza de acuerdo a la prioridad e importancia de los temas (hay temas que llevan mucho tiempo y no son tan importantes y otros fundamentales se tratan muy rápido), y; g) Las síntesis que se redactan no son representativas porque los que cubren el rol de secretarios no son muy capaces o porque tienen interés propio en resaltar algunas cosas y olvidarse de otras.

El método permite “hablar” en grupo y escucharse. Cada integrante manifiesta su opinión respecto al tema a tratarse por escrito, luego, se discuten las opiniones en pequeños grupos. Se priorizan utilizando un sistema de naipes de colores, y por último se desarrolla un plenario donde nuevamente se ponen a votación las propuestas priorizadas en los pequeños grupos mediante el uso de los mismos naipes. Esto obliga a todos a comprometerse por una opción. Es necesaria la presencia de un facilitador

que debe ser muy ágil. El método permite una gran flexibilidad en función de la cantidad de personas que participan y el tiempo disponible, tiene bajo costo de implementación y es fácil de administrar. Combina de manera inteligente la lluvia de ideas, el diagrama de afinidad y los métodos de priorización. Los participantes deben conocer el tema y tener una opinión, como así también un nivel de escolarización que posibilite el uso de la lectoescritura, aunque puede haber auxiliares que faciliten la participación de gente analfabeta. El uso de los naipes de colores da un aspecto lúdico a la técnica, que motiva a los participantes. A su vez, se ha desarrollado una versión virtual que permite la discusión participativa de propuestas legislativas. La única limitación que presenta el método, es que se basa únicamente en la percepción de los participantes sobre los problemas y soluciones presentadas, sin buscar datos e información que permita profundizar los análisis y el diagnóstico. En su aplicación con grupos numerosos y con poco tiempo, no da lugar al intercambio y a la argumentación a partir del supuesto de que la sola percepción de una amplia cantidad de personas que no es influenciada previamente es eficiente a la hora de determinar las prioridades.

### Discusión y Conclusiones

Como dijimos en la introducción, el estudio de la etapa anterior, sobre los dispositivos, métodos y técnicas más frecuentemente utilizadas, permitió distinguir algunos rasgos importantes acerca de las concepciones sobre la participación. En la mayoría de estas propuestas metodológicas, habíamos identificado una concepción de la participación como algo externo, inusual, extraño a la dinámica habitual de los organismos públicos o de las organizaciones sociales. Las convocatorias se ceñían a un determinado ámbito, eran extraordinarias y puntuales -en el sentido de que se convocaba por un tiempo o una serie de reuniones y luego la participación se discontinuaba-, eran impulsadas por el ejecutivo municipal, apoyados por una Universidad, una consultora, o una ONG técnica; esto es, un agente externo no solamente a la organización municipal, sino muchas veces también externo al territorio. A veces, también han sido impulsadas por las empresas con mayor protagonismo de la localidad (como Massalín Particulares en Goya, Corrientes y Rosario de Lerma, Salta; ACINDAR en Campana, Provincia de Buenos Aires; Minetti en Puesto Viejo, Jujuy, entre otras). La convocatoria a la participación era vista en esos casos como una intervención, que además suponía la presencia de alguien que sabe más y puede indicar dónde, cuándo y cómo participar (Sagastizábal y Perlo, de la Riestra, 2008).

Muchos de los pasos y técnicas propuestas que analizamos en esos escritos anteriores, eran tratados de modo tal que sólo un experto podía implementarlos, y en la mayoría de las mismas, se concebía a la participación como intervención donde existía un ejecutivo. Éste podía estar representado por el Intendente o jefe comunal, o una empresa con intereses locales, con el asesoramiento de un experto y la convocatoria a la participación se daba siempre orientada según intereses específicos previamente definidos (Cardarelli y Rosenfeld, 1998). Además, muchos de estos dispositivos suponían que, luego de la instancia consultiva o de diagnóstico, habría un aporte de recursos por parte de las autoridades gubernamentales o de las empresas para financiar los proyectos que surgieran de la planificación. Este tipo de propuestas, sólo incluyen parcialmente a la comunidad, con el fin de legitimar una política preestablecida y debatida en ámbitos más restringidos. Ejemplo de ello son las experiencias de Planeamiento Estratégico y Participativo Local y Microrregional relevadas en nuestro país por el proyecto de investigación Trabajo, Desarrollo, Diversidad; pero también otras experiencias internacionales como las promovidas por la UMP/UN-HABITAT, a principios de esta década en el marco del *Urban Management Programme / City Development Strategy*, por ejemplo en la ciudad de Cuenca, Ecuador.

Como vimos en este trabajo, existen otras propuestas metodológicas que han problematizado este tema y que buscan la participación de toda la comunidad e incluyen la representación amplia -no restringida y abierta- de los involucrados, tanto en el diseño, como en la acción del proyecto; además, se proponen intervenir explícitamente en las relaciones de poder, y no limitan la planificación a la resolución de problemas predefinidos por decisores políticos, sino que permiten incluir otros que los participantes definan como prioritarios del momento. Es cierto que, por lo general, estas metodologías han sido implementadas en comunidades pequeñas con población campesina o rural, o en asentamientos y barrios periurbanos con gran porcentaje de la población en situación de pobreza. No fueron los gobiernos locales ni las universidades los actores que han utilizado este tipo de dispositivos, sino técnicos con experiencia en promoción de procesos participativos de programas de desarrollo gubernamentales de nivel nacional, o equipos de educación popular o investigación acción surgidos desde organizaciones no gubernamentales técnicas.

En este sentido, los recursos disponibles para poder atender luego los proyectos que surgen como necesarios, son limitados o inexistentes, pero la mera utilización de estas técnicas genera una gran movilización y promueve la autoestima de los participantes,

de tal modo que se genera una sinergia positiva que permite gestionar otros recursos disponibles desde el estado. Son ejemplo de esto, los casos del Sondeo Rural Participativo del IIRR, las herramientas de Geilfus, el paquete pedagógico multimedial de CDESCO o los paquetes multimediales implementados por el Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Son prácticamente inexistentes las experiencias realmente participativas e inclusivas desarrolladas en espacios urbanos de alta densidad, o en urbes medianas y grandes de manera constante durante un tiempo prolongado, exceptuando las experiencias del PPGA en Ciudad de Buenos Aires o el Consejo de Planificación urbana de San Salvador de Jujuy. En los casos argentinos, las experiencias, sin embargo, se vieron truncadas por la discontinuidad política y/o el grado de conflicto que generaba esta real participación en el sector político y en los grupos económicos con intereses en juego a nivel local.

Los diversos resultados de la aplicación de estas metodologías en experiencias concretas<sup>12</sup>, muestran que los efectos e impactos generados por los procesos de participación que se desencadenan, están condicionados por una serie de variables que cambian en cada situación específica. Entre tales características están: las características de las organizaciones que convocan y participan y las relaciones de poder y autoridad que se establecen entre los participantes; la cantidad de los temas a resolver para los que se convoca a participar, así como la urgencia y gravedad con que son percibidos los mismos y la apertura para proponer otras temáticas más acuciantes en la agenda a trabajar; las rutinas, dispositivos, métodos y procedimientos que se utilicen para convocar y organizar la participación, lo que a su vez incide en la cantidad de personas y actores sociales involucrados y en la forma en que se generan capacidades y autonomía en las personas que participan; las actitudes, valores y creencias de las personas, entre otras.<sup>13</sup>

De todos modos, y más allá de los resultados concretos en cuanto a la posibilidad de implementar los proyectos o acciones políticas definidas en estos ámbitos participativos, los mismos han servido para desarrollar competencias o habilidades por parte de algún miembro de la comunidad. Esto ha permitido tomar conciencia a los mismos de que el hecho de abrir las puertas a la participación, genera posibilidades no antevis-

---

<sup>12</sup> Ver por ejemplo la aplicación de algunas de estas técnicas en Heras y Burin (2008) Comunicación para la inclusión. Un proyecto para escuelas medias. Disponible en:

<http://www.incluirong.org.ar/wordpress/2009/07/comunicacion-para-la-inclusion-un-proyecto-para-escuelas-medias/>. Ver también algunos de los trabajos compilados por Clemente y Smulovitz (2004).

<sup>13</sup> Ver Burin y Heras, (2006) para una discusión sobre los enfoques desde la comunicación social que parecen guiar algunas de estas metodologías desde sus enfoques teóricos.

tas. Retornamos así al problema que queremos analizar: ¿qué dispositivos específicos distinguen a las metodologías que se centran en la posibilidad de tomar la voz y confrontar ideas entre los participantes y tienden entonces a promover un tipo de participación interactiva y/o autogestionada?

Estimamos que las metodologías relevadas en este escrito se orientan a:

1. Producir espacios de interacción que produzcan cambios políticos, sociales, económicos y culturales, de forma integrada.
2. Generar mayores y mejores oportunidades para una distribución más equitativa de bienes, recursos y posibilidades, dadas unas ciertas relaciones entre el estado y la sociedad civil.
3. Evitar que los espacios generados y las prácticas sociales en ellos refuercen procesos ya existentes de concentración de poder y riqueza.
4. promover procesos participativos transformadores, creativos, estimulantes, dinámicos, transparentes tanto de lo simbólico como de lo operativo, tales que la sociedad civil se involucre más en los asuntos públicos para mejorar un desarrollo equitativo.

Para lograr estos objetivos, se basan en dispositivos que tienen las siguientes características:

**1. Son masivos:** Los materiales y metodologías pueden ser utilizados en lugares distintos y con diferentes grupos de participantes. Los materiales producidos por CDESCO han sido utilizados en México para el planeamiento de comunidades rurales, pero también en cárceles de Tucumán con los internos, guardiacárceles y autoridades, y en Santa Cruz para la planificación turística en Parques Nacionales. El Método Delibera ha sido utilizado en el Plan Estratégico de Barcelona pero también en las deliberaciones del Foro Social Mundial; los paquetes del CENOC han sido utilizados en cerca de 3000 comunidades de nuestro país, tanto en zonas rurales como en barrios periurbanos y comunidades aborígenes, etc. La masividad se logra por reiteración de convocatorias grupales.

**2. Los dispositivos se implementan en el medio de los participantes:** No se los lleva a lugares ajenos donde se sienten incómodos, como solía ocurrir con las otras metodo-

logías<sup>14</sup>. Las reuniones se realizan en escuelas de la misma comunidad, en plazas al aire libre, en salones de asociaciones vecinales, centros culturales barriales o parroquias.

**3. Se valoran los conocimientos y experiencias de los participantes:** Se valoran las prácticas tradicionales en vez de cuestionarlas desde un supuesto saber científico, o en nombre del progreso. Se incluyen alternativas tecnológicas y metodológicas apropiadas para la realidad local, tanto sea por aprovechar los materiales locales, como por respetar y reforzar costumbres y pautas culturales del lugar. Se combina el saber popular, que se aprende a través de los sentidos y es práctico y no formalizado, con el saber académico, científico y racional de los técnicos y especialistas.

**4. Se utilizan los códigos y lenguajes adecuados para que todos se sientan incluidos:** Si se deben presentar aspectos técnicos, se hace un esfuerzo por traducirlos usando lenguaje visual, analogías, o metáforas para reducir las distancias. Así también, se utilizan, en muchos casos, elementos de uso común o popular.

**5. Muchas de las técnicas implican hacer:** Mover el cuerpo, recorrer la comunidad, armar y desarmar grupos de discusión pequeños para luego pasar a plenario. Cuando los participantes se reúnen, el uso del espacio es dinámico y eso hace que los participantes también asuman una actitud activa. Esta es una gran diferencia de los dispositivos analizados en la etapa anterior, que en su gran mayoría cedían el protagonismo a un equipo técnico que está a cargo de relevar la información y sistematizarla para luego validarla con la comunidad presentándola en una reunión masiva donde hay poco espacio para discutir (Burin y Heras, 2001).

**6. Se basan en el trabajo grupal:** Conforman un proceso de enseñanza-aprendizaje comunitario y no individual. Se basa en el intercambio de experiencias, promueve la cooperación y la organización de la comunidad y permite, como se especifica en la descripción del Método Delibera, que todos los que participan tengan la posibilidad de reflexionar y expresar lo que piensan.

---

<sup>14</sup> Al implementarse procesos de planeamiento participativo convocados por empresas o municipios, los lugares que se suelen elegir son teatros o salones de clubes identificados con los sectores con poder local (en Mar del Plata, por ejemplo, se eligió el Yacht Club para esto, o los salones del Casino). La sola elección del lugar hace que muchos potenciales participantes se autoexcluyan y se abstengan de ir al no sentirse cómodos con ese lugar por la carga simbólica que tienen o autoperibirse careciendo de la ropa con la que se supone que debe entrarse a esos lugares.

Estas características, en particular la posibilidad de tomar la voz y confrontar ideas, promueven la construcción de sujetos tales que, los participantes se escuchan (a ellos mismos y a otros) argumentando con enunciados que probablemente nunca antes hayan podido compartir. Además, analizan los factores que han incidido en la generación de injusticias y los mecanismos permiten proponer líneas de acción que en la gran mayoría de los casos cuestionan el *statu quo*. En el calor de los debates, algunos participantes comienzan a ser visualizados por los demás como potenciales referentes, ya que, tanto por su trayectoria, honestidad, y conocimiento de la realidad local, como por su capacidad de expresión, o por tener contacto con otras realidades, funcionan luego como facilitadores culturales (Heras, 2003) entre los intereses de la comunidad y los otros factores de poder con los que se debe articular para concretar los proyectos propuestos. A veces, esto también ocurre con algunas organizaciones que por su calidad de participación política asumen este rol.

Finalmente, la mayor parte de estas metodologías no tiene como objetivo central la conservación del poder centralizado, es decir la gobernabilidad del territorio por parte de un sector (político y/o económico), sino, precisamente lo contrario. Éstas dan la palabra a todos los involucrados, más allá de su ubicación social, jerárquica o política, y toman en cuenta como posibilidad -dentro de las estrategias a planificar- la confrontación o negociación con los factores de poder, si es necesario.

A diferencia de los dispositivos que hemos identificado en nuestra primera etapa de análisis, -descritas en el apartado de metodología-, los analizados aquí, proponen un modelo de planificación basado en considerar a los actores como agentes activos, en realizar diagnósticos situacionales, sabiendo que son relativos y que dependen de percepciones sesgadas de la realidad. Tales diagnósticos pueden modificarse en el tiempo, y deben incluir el cálculo político para que los proyectos a diseñar sean viables. A partir de esta incertidumbre, por demás realista, no es posible definir objetivos únicos y estáticos. Solo es posible definir algunos ejes orientadores de la acción, flexibles, con resultados probables, pero sabiendo que estos estarán condicionados por una cantidad importante de factores variables, que en todo caso, pueden anticiparse en parte, mediante el intento de pensar distintos escenarios a futuro, con variadas posibilidades.

Este marco de pensamiento es en sí un dispositivo educativo con respecto a la participación política. A diferencia de la certeza político-técnica que se quiere transmitir en

los enfoques relevados en la etapa anterior -que de algún modo dan tranquilidad y seguridad a la población al transmitir la sensación de que está todo pensado y definido de antemano, lo que debería traducirse en votos y apoyo político-, este marco presenta la posibilidad de que se produzca información generada por todos los participantes, y de que se expresen sentimientos, ideas, propuestas y deseos, esto permite un modo de participar diferente, asumiendo su rol protagónico, convirtiéndose en agentes de cambio.

## Referencias

- Armijo, M. (2004, Noviembre). *Buenas prácticas de gestión pública en América Latina*. Comunicación presentada al IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.
- Astelarra Bonomi, J. (2003). *Buenas prácticas y auditoria de género. Instrumentos para políticas locales*. Barcelona: Proyecto Olimpia de Gouges y Oficina Técnica para la Igualdad de la Diputación de Barcelona.
- Arqueros, M. y Manzanal, M. (2004, Marzo). *Formas institucionales y dinámicas territoriales alternativas: pequeñas experiencias participativas en el noroeste argentino*. Ponencia presentada en III Congreso Argentino y Latinoamericano de Antropología Rural: Tilcara, Jujuy, Argentina.
- Ávila Henríquez, M. O. (1999). *La participación ciudadana en el marco de la intervención profesional del trabajo social. Colegio de Profesionales de trabajo social de Honduras*. Primera Jornada Científica Nacional. El trabajo Social en los Nuevos Escenarios Sociales. Desafíos y Oportunidades. Tegucigalpa M.D.C, Honduras.
- BID (1997). *Libro de consulta sobre participación*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Burin, D. y Heras, A.I. (2001) Enfoque de sistemas y análisis de la comunicación aplicados a procesos de desarrollo local. En D. Burin y A. Heras (Comp.), *Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización*. Buenos Aires: Editorial CICCUS- La Crujía.
- Burin, D. y Heras, A.I. (2006, octubre). *Las políticas de comunicación implícitas en las políticas sociales: Funciones, enfoques y su impacto en los procesos de inclusión y exclusión. Comparación de experiencias de los últimos 20 años*. Comunicación presentada en el III Congreso Nacional de Políticas Sociales. Buenos Aires, Argentina.
- Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (1998). *Las participaciones de la pobreza*. Buenos Aires: Paidós.
- Clemente, A. (2003, agosto). *Descentralización y desarrollo en AL. Las contradicciones de una ecuación incompleta*. Documento de Trabajo RECAL. Madrid, España.
- Del Campo, E. (2010). Descentralización, políticas sociales y participación en los gobiernos locales: ¿Qué hemos aprendido? *Revista del Observatorio Social*, 25, 4-9.
- Del Campo, E. y Haro, A. (2009). A la búsqueda de una gobernanza responsable: descentralización y mecanismos de rendición de cuentas en los municipios bolivianos. *Reforma y Democracia*, 44, 175-202.

- BID (2004). Estrategias para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco.. Recuperado el 19 de mayo de 2004 desde: <http://www.iadb.org/publications/search.cfm?query=ESTRATEGIA+PARA+PROMOVER+LA+PARTICIPACION+CIUDADANA+EN+LAS+ACTIVIDADES+DEL+BANCO&context=all&lang=es&searchLang=all&searchtype=general>
- Erickson, F. (2004). *Demystifying Data Construction and Analysis*. *Anthropology and Education Quarterly*, Vol. 35(4), 486-493.
- Geilfus, F. (1997). *80 herramientas para el desarrollo participativo: Diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación*. El Salvador: IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) / GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit).
- Heras Monner Sans, A.I. (2003). El rol de facilitadores interculturales en la comprensión de la identidad y diversidad. *Revista Andes*, 14, 165-206.
- Heras Monner Sans, A.I. (2010). Ampliando la mirada. Aportes de la etnografía y la sociolingüística al estudio de procesos locales. *Revista del Observatorio Social*, 25, 22-27.
- Heras, A.I., Córdova, L. y Burin, D. (2007). Análisis de la participación en la transición hacia el gobierno por comunas de la ciudad de Buenos Aires. *Estudios Políticos*, 31, 183 -229.
- Heras Monner Sans, A.I. y Burin, D. (2008). *Trabajo, desarrollo, diversidad*. Buenos Aires: Editorial CICCUS/ Editorial INCLUIR.
- Heras y Burin (2008). *Comunicación para la inclusión. Un proyecto para escuelas medias*. Buenos Aires: Ediciones INCLUIR.
- Heras Monner Sans, A.I., Murúa, M., Cangiani, E. y Burin, D. (2008). Entendidos y malos entendidos en la construcción de la democracia directa: una interrogación de la participación política en la transición al gobierno por comunas en la Ciudad de Buenos Aires. *Transformaciones, Prácticas Sociales e Identidad Cultural*, 836-857.
- Hourest, M. (2005, agosto). *Economía y sociedad. Alternativas para otra Argentina*. Ponencia en Mesa Redonda del Foro Federal de Investigadores y Docentes del Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires, Argentina.
- López Yáñez, J. y Sánchez Moreno, M. (2004). La Cultura Institucional. En J. M. Moreno Olmedilla (Coord.), *Organización y Gestión de Centros Educativos*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Lozano, C. (2005). Los problemas del empleo, la distribución del ingreso y el crecimiento en la Argentina actual. *El Correo de Económicas, Revista de Economía, Universidad y Ciencias Sociales*, 1, 50-69.
- Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local (2010). *La participación ciudadana que queremos*. Recuperado en 5 de marzo de 2010 desde: [http://www.ccer.org.ni/files/doc/1186419929\\_Red\\_202\\_20pdf.pdf](http://www.ccer.org.ni/files/doc/1186419929_Red_202_20pdf.pdf)
- Revilla Blanco, M. (1995). Participación política: Lo individual y lo colectivo en el juego democrático. En J. Benedicto y M. Luz Morán (Eds.), *Sociedad y política. Temas de sociología*. Madrid: Alianza.
- Robirosa, M. y otros. (1990). *Turbulencia y planificación social. Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado*. Buenos Aires: UNICEF/Siglo XXI Editores.

- Sagastizábal, M. A., Perlo, C. L. y de la Riestra M. R. (2008). Conceptos de participación implícitos en las políticas públicas. *Revista del Seminario del Espacio*, 3(1), 113-135.
- Sagastizábal M. A., Perlo, C. L., de la Riestra, M. R. y Pidello, M.A. (2008). Estudio de los conceptos de participación implícitos en las prácticas sociales. En A. I. Heras y D. Burin (Eds.), *Trabajo, Desarrollo, Diversidad. Políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la generación de empleo, trabajo e ingresos*. Buenos Aires: Ediciones INCLUIR y Ediciones CICCUS.
- Sánchez Vidal, A. (1991). *Psicología comunitaria. Bases conceptuales y operativas, métodos de intervención*. Barcelona: Editorial PPU/Promociones y Publicaciones Universitarias.
- Schvarstein, L. (2003) *La Inteligencia social de las organizaciones*. Buenos Aires: Paidós.
- Sistema Económico Latinoamericano y Del Caribe (1996). *El "buen gobierno" y el fortalecimiento de la sociedad civil: Notas desde la Perspectiva de América Latina y el Caribe*. Recuperado el 5 de Octubre de 2005 desde: [http://www.sela.org/cgiwin/be\\_alex.exe?Acceso=To23600000772/0&Nombrebd=selaconsejo&Destacar=america;latina](http://www.sela.org/cgiwin/be_alex.exe?Acceso=To23600000772/0&Nombrebd=selaconsejo&Destacar=america;latina)
- Smulovitz, C. y Clemente, A. (2004). Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina. En A. Clemente y C. Smulovitz (Comps.), *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo – IIED-AL.