

ANÁLISIS DE PROCESOS PARTICIPATIVOS de diseño e implementación de políticas sociales.

Caputo, Sara, Amadeo, Eduardo y Heras, Ana Inés y otros.

Cita:

Caputo, Sara, Amadeo, Eduardo y Heras, Ana Inés y otros (2006). *ANÁLISIS DE PROCESOS PARTICIPATIVOS de diseño e implementación de políticas sociales*. Buenos Aires: UNFPA, BID y Observatorio Social.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/ana.ines.heras/59>

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



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>.



"Comprender mejor para hacer mejor"

Quienes formamos parte de Observatorio Social tenemos un largo compromiso personal y profesional con los temas sociales, lo que le da a nuestra institución un perfil particular.

Hemos revisado las formas de mirar, de interpretar y comprender la problemática social a partir de la interacción entre la investigación formal y el conocimiento que generan los actores sociales a partir de su propia búsqueda de bienestar.

Aspiramos a la precisión analítica en el planteo de los problemas y a la efectividad en las respuestas a las necesidades de las personas que ven limitadas sus posibilidades de elegir su propio proyecto de vida.

Entendemos que la Política Social necesita ser impulsada y respaldada por el Estado pero debe incluir como elemento principal y distintivo la participación comunitaria. Uno de nuestros desafíos es integrar los niveles de acción del sector público, del sector social y del sector privado en beneficio de la comunidad.

En la formulación de diagnósticos queremos integrar la medición cuantitativa de los fenómenos con los aspectos cualitativos que van delineando nuevas formas de relación y organización social

De esta reflexión /acción surgen nuevas propuestas de intervención en lo social, que se expresa tanto en la formulación de criterios básicos, como en el diseño de políticas públicas a ser impulsadas desde distintos ámbitos.

Nuestro compromiso con la comunidad nos mueve a generar permanentemente espacios de comunicación para difundir el conocimiento relevante y para canalizar las innovaciones en el pensar y en el quehacer social.

"Análisis de Procesos Participativos de Diseño e Implementación de Políticas Sociales"

Metodología de observación de espacios participativos instituidos por el Estado



OBSERVATORIO SOCIAL



OBSERVATORIO SOCIAL



“Análisis de Procesos Participativos de Diseño e Implementación de Políticas Sociales”

Metodología de observación de espacios participativos instituidos por el Estado

Presentación de la serie de cuadernos

Esta publicación inicia la serie CUADERNOS DE CAPACITACION de Observatorio Social. Ella está dirigida a personas que tienen que tomar decisiones en políticas sociales.

La planificación y la gestión social se han profesionalizado en los últimos años. Se han desarrollado herramientas novedosas y se han incorporado medios técnicos que facilitan las tareas. Sin embargo, la problemática social se ha vuelto más compleja y no resulta fácil comprender los procesos de exclusión y conflicto social que caracterizan a las sociedades urbanas modernas, ni tampoco diseñar los instrumentos de intervención social que permitan generar mejores condiciones de vida y ámbitos de convivencia que respeten los derechos de las personas.

El objetivo de esta serie es presentar a quienes tienen la responsabilidad de decidir, ya sea desde el gobierno como desde la sociedad civil, herramientas novedosas que contribuyan a comprender la realidad y a diseñar políticas públicas que promuevan la inclusión social.

En este Cuaderno proponemos un marco conceptual y desarrollamos una metodología para observar y analizar los procesos participativos instituidos por el Estado a nivel nacional.

Autores

Este Cuaderno se ha producido en el marco del Programa “Análisis de Procesos Participativos de Diseño e Implementación de Políticas Sociales”, financiado con fondos de Cooperación Técnica del Banco Interamericano de Desarrollo.

Como otras producciones de ese Programa, esta publicación ha sido el resultado de un trabajo colectivo realizado bajo la dirección de Eduardo Amadeo y Sara Caputo. La referencia completa a las personas que participaron del Proyecto que dio lugar a la Metodología de Observación que se presenta en este cuaderno de capacitación se encuentra en la página 60.

La publicación de este cuaderno ha sido posible gracias al apoyo del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNFPA), oficina Buenos Aires.



OBSERVATORIO SOCIAL



Banco Interamericano de
Desarrollo

INDICE

1 Marco Conceptual

I. Introducción	4
II. Tendencias generales sobre procesos participativos en América Latina	8
III. Propuesta conceptual para abordar el análisis de los procesos participativos	10
(a) Acerca del Estado	
(b) Acerca de la Sociedad Civil	
(c) Acerca de la relación Estado-Sociedad Civil en el marco de las políticas públicas	
(d) Acerca de la participación	
(e) Hacia una redefinición de las Políticas Sociales desde la perspectiva de las políticas participativas	
(f) Políticas Públicas de Inclusión Social	
(g) Una mirada sistémica y comunicacional	
(h) Nuevas preguntas a partir del marco conceptual presentado	
IV. Propuesta de un marco de observación y análisis de políticas públicas participativas	19
(a) Unidad de análisis y cuestiones a observar	
(b) Sobre la calidad del proceso participativo (variable antecedente)	
(c) Sobre la potencialidad del espacio participativo (variable consecuente)	

2 Herramientas para observar y analizar procesos participativos en políticas de inclusión social

I. Introducción	28
II. Presentación de los instrumentos	30
(a) Ficha de Datos Básicos	
(b) Instrumentos de Observación	
(b.1) Observación de la variable antecedente: calidad del proceso participativo	
(b.2) Observación de la variable consecuente: potencialidad del proceso participativo	
(c) Matriz de Análisis	

3 Apéndices

Apéndice 1. Instancias del circuito de generación de sentido	54
Apéndice 2. Presentación de la secuencia lógica del proyecto y fundamentación de la matriz de análisis	55
Apéndice 3. Bibliotecas para continuar consultando	57

4 Referencias

Referencia a los autores y consultores del proyecto	60
---	----

Marco conceptual

I. Introducción

En la última década ha habido un apelativo cada vez mayor a la participación ciudadana, tanto por parte de actores gubernamentales como de la sociedad civil, incluso desde organismos internacionales.

Esta participación ha sido concebida en el marco de políticas públicas nacionales aludiendo a razones tales como la necesidad del fortalecimiento de la institucionalidad de las democracias representativas, el afianzamiento de la gobernabilidad democrática y la mitigación del aumento de la desigualdad en la distribución de ingresos y oportunidades en la región latinoamericana en los últimos años. Se han esgrimido también argumentos de tipo funcional: la participación sería un mecanismo pertinente para superar los obstáculos que suelen encontrarse en la resolución de los problemas cuando estos procesos se llevan adelante sin tener en cuenta la voz y necesidades de los propios interesados.

La concepción y la práctica participativa han sido y son objeto de análisis y debate como se expresa en la abundante literatura existente en la materia.

Últimamente ha aparecido cierto escepticismo respecto a las posibilidades de los mecanismos participativos propuestos desde el Estado para impulsar cambios significativos que mejoren la calidad institucional en los procesos de toma de decisiones y permitan el acceso a mejores condiciones de vida de los ciudadanos.

Algunos autores sostienen que el Estado, por su propia naturaleza hegemónica, ya sea en el monopolio de la fuerza pública, o en su responsabilidad de asegurar el bien común y distribuir justicia a través del ejercicio de la representación, sólo puede propiciar participaciones restringidas. Subyace aquí, entre otros, el supuesto de que en una democracia representativa las prácticas participativas de los ciudadanos y ciudadanas estarían incluidas o representadas por los partidos políticos, ámbito específico donde se dirimen los conflictos de intereses.

Contrasta con esta concepción la aparición de nuevos actores que invocan representatividad por fuera de los partidos políticos, así como la movilización activa de amplios sectores de ciudadanos y ciudadanas que buscan canales alternativos para la acción, tanto en América Latina como en el resto del mundo. Son ejemplos de estos actores algunos movimientos sociales, redes de ONGS, mesas sectoriales y territoriales, organizaciones con identidad étnico cultural específica. ☺

La convocatoria a la participación desde el Estado supone la posibilidad de instituir espacios de encuentro y negociación de intereses, visiones y poder. Esto implica construir un tipo de **Liderazgo relacional** capaz de concretar acciones conjuntas a partir de la autonomía y especificidad de cada uno de los actores que participan, tanto actores orgánicos del Estado como actores orgánicos de la Sociedad Civil.

En este proyecto, hemos tomado definiciones operativas acerca de los conceptos de Estado y Sociedad Civil que se profundizarán en el Apartado III de esta Sección. Usted puede consultar la definición de liderazgo relacional en la columna del costado.

En este espacio de encuentro instituido desde las políticas públicas, los gobiernos deberían asumir, más allá de la gestión de las propias competencias, un rol promotor de la articulación de los diferentes actores que intervienen en la dinámica social, al tiempo que los actores de la sociedad civil deberán adecuar sus estrategias de intervención a los nuevos escenarios.

Nos preguntamos, entonces, en relación a los procesos participativos convocados desde el Estado:

¿Pueden generar prácticas transformadoras para el logro de la inclusión social?

¿Cuál puede ser la incidencia real de estos espacios -diseñados para la participación- sobre la acción política?

☺ Para profundizar sobre las posturas diversas de diferentes autores sobre estos aspectos, usted puede consultar: Rosenfeld, Mónica, Dilemas Actuales de la Participación Social. Observatorio Social, Cuaderno N° 7. <http://observatoriosocial.com.ar/cuader7.pdf>

Si no accede directamente, usted puede: entrar a la página del Observatorio y clicar en el menú de la izquierda sobre el botón de INVESTIGACIONES. Allí encontrará los Cuadernos del Observatorio. Clickee el Número 7 (formato PDF).

➤ Hablamos de **liderazgo relacional** en el sentido otorgado por J.C. Rost como "(la) relación de influencia entre líderes y colaboradores los cuales intentan cambios reales que reflejan sus intereses mutuos". ROST, Joseph C. (1991). *Leadership for the Twenty-First Century*. Praeger. New York. pág. 102

INTERROGANTES CLAVE PARA EL ANÁLISIS DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS

❖ ¿Para qué?

Corrientemente los organismos y programas gubernamentales dicen llamar a la participación con el objetivo de impulsar cambios significativos que mejoren la calidad institucional en los procesos de toma de decisiones, o para permitir el acceso a mejores condiciones de vida de los ciudadanos, pero...

¿Qué otros sentidos políticos ha tenido el llamado a la participación?

Y para los actores de la Sociedad Civil

¿qué ha significado participar de convocatorias del Estado?

❖ ¿Quiénes?

¿Quiénes son los actores que convocaron a la participación, que fueron convocados, que NO fueron convocados, que participaron o que pidieron/reclamaron participación? ¿Cuáles fueron las causas y la lógica que han regido estos procesos de inclusión y/o exclusión?

¿Qué actores generaron canales de participación propios, autogestados, excluyendo específicamente al Estado? ¿Cuáles generaron canales directos con los funcionarios por fuera de los espacios participativos? ¿Qué impactos lograron unos y otros?

❖ ¿Cuándo? ¿Siempre?

¿Piensa usted que la llamada a la participación desde el gobierno se ha relacionado con el nivel de movilización que tenía la Sociedad Civil?

Una vez que se abrió la participación... ¿se redujo, permaneció o se incrementó la movilización social?

Analizando su experiencia ¿piensa que es siempre necesario y/o conveniente convocar a la participación desde el gobierno al impulsar una política pública?

❖ ¿Cómo?

¿Cómo se ha convocado? ¿Bajo qué condiciones? ¿Con qué dispositivos?

¿Con qué marcos normativos? ¿Qué efectos han generado estos marcos y dispositivos en la participación?

Por lo general se realizan convocatorias simultáneas a diferentes espacios participativos, cada uno para distintos temas (salud, seguridad, desarrollo productivo, educación, etc.) a través de dispositivos o diseños específicos...

¿Es conveniente esta fragmentación? ¿Existen o no formas de articular estas convocatorias temáticamente distintas? ¿Se conoce la opinión que tienen sobre esta fragmentación quienes deberían participar de estas convocatorias que se hacen en espacios y tiempos distintos?

❖ ¿Con qué resultados?

¿Se pudieron sostener los espacios participativos en el tiempo a pesar de los cambios de representantes orgánicos políticos y partidarios?

¿Pudieron los representantes de sectores con menor ingreso o con menor poder sobre las decisiones o con mayor nivel de exclusión social sostener su participación en los espacios, a lo largo del tiempo?

Si la participación pudo en efecto sostenerse ¿cuáles han sido los resultados logrados?

¿Quiénes han sido los beneficiados?

Para adentrarnos en estas cuestiones, dentro del recuadro a continuación le proponemos algunas preguntas que lo invitan a reflexionar sobre su propia experiencia. Estimamos que este formato puede servirle como ayuda visual si usted está trabajando con otras personas y le es útil para intercambiar ideas.

En el apartado siguiente describimos y analizamos tendencias generales sobre estos fenómenos pero antes de pasar a ello, y en relación a las preguntas anteriores, le sugerimos una actividad.

SUGERENCIA DE ACTIVIDAD N° 1

Le proponemos que identifique un caso de política social con componente participativo que usted conozca, y sobre el que disponga de algún tipo de documentación: fuentes primarias o secundarias, sean éstas testimoniales, de periódicos o diarios, artículos, sitios web, libros, etc. así como también fuentes audiovisuales tales como películas o videos testimoniales y documentales.

La actividad que le sugerimos es pensar sobre ese caso a través de las preguntas del recuadro de la página anterior. Si usted tiene espacios de trabajo con otras personas que, como usted, estén en una posición desde la cual asesoran a otros que toman decisiones, o toman decisiones ustedes mismos, le proponemos que utilice los interrogantes del recuadro para trabajar con esas otras personas.

Luego de estudiar su caso a través de los interrogantes propuestos, vuelva sobre las dos preguntas principales, ya presentadas en la página 7, e intente responderlas (las reproducimos aquí abajo para facilitar su lectura):

Los procesos que convocan participación desde el Estado:

¿Pueden generar prácticas transformadoras para el logro de la inclusión social?

¿Cuál puede ser la incidencia real de estos espacios -diseñados para la participación- sobre la acción política?

Estos dos interrogantes son de índole más general, y deberían funcionar para darle sentido y poner el detalle analizado a través de las preguntas puntuales en un contexto más abarcador.

Este enfoque de análisis será retomado luego en la Sección Dos de este cuadernillo, donde presentamos una propuesta metodológica y una serie de instrumentos para el análisis de los procesos de participación social y política.

Una vez realizado este ejercicio podrá usted introducirse con una perspectiva concreta, desde sus propios datos, en los planteos conceptuales y en la metodología desarrollada por este equipo de trabajo que se presentarán en forma de diagramas, matrices y cuadros analítico-sintéticos.

Durante el año 2006 se estarán catalogando registros de video tomados en diferentes lugares del Cono Sur en la Biblioteca del Observatorio Social. También se completará el análisis de varios casos con la metodolo-

☉ Por favor, consulte en la página del Observatorio al contacto para tener una estimación cuándo este material puede estar disponible:

<http://www.observatorio-social.com.ar>

☉☉ Al respecto puede ver Amadeo, Eduardo (2004).

Balance y Evaluación de las Políticas Sociales en América Latina y el Caribe en los 90 y Perspectivas Futuras.

Cuaderno de investigación N°5, disponible en la página del Observatorio

<http://www.observatorio-social.com.ar>

Al ingresar allí, clickeé en el menú de la izquierda sobre el botón de INVESTIGACIONES. Allí encontrará los Cuadernos del Observatorio. Seleccione el Número 5 (formato PDF).

gía desarrollada. Esos documentos podrán ser utilizados para comparar el análisis de su caso con el de otras Políticas Sociales. ☉

2. Tendencias generales sobre procesos participativos en América Latina

En toda América Latina -y en muchos otros países- se han implementado innumerables procesos de planeamiento participativo tales como planes estratégicos de ciudades y programas de desarrollo comunitario; también se ha convocado en diversas y reiteradas veces a la participación para la integración de diferentes Comités o Consejos nacionales, regionales y/o locales sobre distintos temas y sectores (vivienda e infraestructura, salud, medio ambiente, desarrollo rural, etc.) de carácter multiactoral. Incluso se han desarrollado en la mayoría de los países de la región experiencias de presupuestos participativos y audiencias públicas. Además, se realizaron una enorme cantidad de jornadas y encuentros de articulación y consenso entre actores sociales diversos durante las últimas dos décadas.

Sin duda estas experiencias permitieron que gran cantidad de personas y organizaciones generalmente excluidas de los espacios de debate y toma de decisiones pudieran presentar propuestas y discutir con técnicos y funcionarios sobre aquellos temas que afectan directamente sus vidas.

Sin embargo, a la hora del balance, estas acciones no tuvieron la capacidad suficiente para incidir en las decisiones que produjeron el visible retroceso de los derechos sociales para el conjunto de la población latinoamericana, lo que se evidencia a través del sensible deterioro de los indicadores sociales utilizados habitualmente, como también en otros indicadores más novedosos que miden valoraciones de la ciudadanía en torno a la democracia y la gestión pública. ☉☉

Podría sostenerse entonces la hipótesis de que los procesos de participación social en el marco de una política pública no tienen, como resultado directo, necesariamente, la modificación de condiciones estructurales.

Retomaremos este tema en los ítems (e) y (f) del apartado siguiente (III. Propuesta conceptual para abordar el análisis de los procesos participativos).

Pero aún así, resulta posible encontrar evidencia empírica capaz de demostrar que, al menos a nivel local, la participación puede tener como resultado la creación de condiciones y disposiciones sociales que impacten en algunas de las regulaciones que rigen o determinan el tipo y nivel de distribución de bienes y oportunidades en una sociedad dada.

Es más difícil encontrar casos de política pública nacional que responden al enunciado del párrafo anterior. ☉

Por ejemplo, nos dice Adriana Clemente:

"La evidencia disponible a través de casos paradigmáticos como el de Bolivia con la Ley de Participación, México, con el mayor Fondo de Inversión de los '90 (PRONASOL) y Brasil con los Consejos Sociales, son algunos de los casos más importantes para estimar cómo contribuyó la participación social (a través del quehacer de las organizaciones de la sociedad civil) en incrementar el impacto de los programas sociales. Ante la falta de evidencia por el sostenimiento y la profundización de la pobreza estructural, existe la sospecha de que esta participación ha sido muy significativa para asegurar la ejecución de los programas pero no para revertir las causas de los déficit sociales estructurales. Es decir, la participación social es una de las dimensiones del proceso de desarrollo, pero no es garantía del resultado, especialmente si el problema y su solución es de base económica."

Clemente, A. Políticas sociales y alianzas para el desarrollo y la inclusión social. Esta cita surge de pág 19. En CLEMENTE, A. y DEL VALLE, J. (comp.) *Pobreza, Desarrollo y Alianzas Multiactorales. Balance y Perspectivas*. Programa Buenos Aires, 2005. IIED América Latina Publicaciones. Pp. 19-34. ★

En las secciones y apartados siguientes se presentará en primer lugar una fundamentación conceptual y a continuación una serie de instrumentos que derivan de la misma y que permiten hacer observables las condiciones bajo las cuales los procesos de participación social y política, en el marco de las políticas públicas, pueden cuestionar, detener o revertir situaciones de exclusión social y generar prácticas -y eventualmente reglas- para promover sociedades con mayores niveles de inclusión social.

Antes de pasar al apartado siguiente resumimos en un recuadro las tendencias generales sobre los procesos participativos en América Latina. Puede serle útil para intercambiar ideas con su grupo de trabajo.

TENDENCIAS GENERALES SOBRE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS EN AMÉRICA LATINA

No se evidencian cambios positivos en los indicadores socio-económicos de la región. tampoco en otros indicadores que miden la satisfacción con la democracia, la transparencia en las cuentas públicas o el grado de percepción de la corrupción.

Tomando evidencia empírica de algunos casos -especialmente a nivel local- se puede hablar de una cierta potencialidad de las políticas participativas en tanto han creado condiciones y disposiciones sociales para incidir favorablemente en la distribución de bienes y oportunidades.

continúa »

☉ Para profundizar en este tema se pueden consultar los análisis para algunos de los casos seleccionados para su estudio en profundidad en este proyecto. Esta información estará disponible en la web del Observatorio Social durante el año 2006.

Por favor, consulte en la página del Observatorio al contacto para tener una estimación cuándo este material puede estar disponible:

<http://www.observatorio-social.com.ar>

★ Para profundizar en el tema se puede consultar:

Clemente, A. Y Del Valle, J. (comp.) (2005). *Pobreza, Desarrollo y Alianzas Multiactorales. Balance y Perspectivas*. Programa Buenos Aires. IIED América Latina Publicaciones, Parte III (pp.121-202). Un análisis de siete experiencias que tuvieron lugar en los siguientes países: Argentina, Colombia, Ecuador, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay. Estas experiencias se enmarcan en el Programa de Fortalecimiento de Alianzas contra la pobreza urbana en América Latina y el Caribe.

Ver Clemente, A. y Smulovitz, C. (comp.) (2004). *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*. IIED-AL - Woodrow Wilson Center, Buenos Aires. Ver en particular el análisis de la experiencia del municipio de San Fernando, Provincia de Buenos Aires »

(pp. 56-85.), según lo describen Smulovitz y Clemente en el artículo titulado

Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina de la compilación citada.

También usted puede consultar: Rodríguez, M., Buthet, C., Scavuzzo, J. Y Taborda, A. (2005) *Indicadores de Resultados e Impactos. Metodología de aplicación en proyectos Participativos de Hábitat Popular. SEHAS-MISE-REOR. Córdoba, Argentina.*

Rofman, A. (comp.) *La acción de las Organizaciones Sociales de Base Comunitaria*. Instituto del conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. Instituto de Estudio y Formación CTA. Buenos Aires 2002.

© Rosenfeld, M. (2005).

Dilemas Actuales de la Participación Social.

Observatorio Social, Cuaderno N° 7.

Amadeo, E. (2004). Balance y Evaluación de las Políticas Sociales en América Latina y el Caribe en los 90 y Perspectivas Futuras. Cuaderno de investigación N° 5.

<http://www.observatorio-social.com.ar/>

Revista "Observatorio Social, #12: Noviembre 2003

<http://www.observatorio-social.com.ar/fr-n12-4.html>

Mayer, Guillermo (2005):

"Hacia una definición de políticas sociales" en Revista de Observatorio Social #14, en <http://www.observatoriosocial.com.ar>

Nos preguntamos:

¿qué potencialidad real tienen estos procesos participativos?

¿en base a qué dimensiones pueden evaluarse?

¿cómo observar las experiencias participativas en la región para hacer visibles las condiciones que favorecen y obstaculizan la inclusión social?

Algunas respuestas a estas preguntas formuladas aquí se presentarán en los apartados y secciones subsiguientes de este material.

3. Propuesta conceptual para abordar el análisis de los procesos participativos

A continuación desarrollaremos los conceptos y definiciones sobre el Estado y la Sociedad Civil, para brindar el marco teórico y conceptual a partir del cual presentar herramientas analíticas elaboradas por el Equipo del Observatorio Social. En este apartado también lo introduciremos a la noción de participación, a la relación estado-sociedad civil en el marco de políticas públicas, y presentaremos una discusión (re definición) sobre políticas sociales y políticas públicas de inclusión social.

Estos acercamientos conceptuales tienen relación con otros textos producidos por el Equipo de Observatorio Social. Se los recordamos aquí para que usted pueda tenerlos como referencia. ©

(a) Acerca del Estado

Una de las definiciones de Estado más pertinentes para ubicarnos en la temática de la participación, en tanto logra sintetizar diferentes visiones de comprensión de su naturaleza, es la siguiente:

"...El Estado es la organización del poder político dentro de una comunidad nacional, mediante instituciones objetivas que declaran el Derecho y lo sostienen, conservando el orden por medio de una dirección política y un cuadro administrativo diferenciado. Su estructura tiene como elementos esenciales el poder, el ordenamiento jurídico, la población y el territorio. La soberanía, como cualidad del poder, y el imperio de la ley, como cualidad del ordenamiento jurídico, proporcionan significación y sentido a la estructura."

Fayt, C. (1995). *Derecho Político*. Tomo I. Página 157. Editorial Depalma. Buenos Aires.

Sin embargo, a pesar de que es posible tomar esa definición sintética como referente, es necesario tener en cuenta que la categoría de Estado nos remite a desafíos e interrogantes disímiles y complejos.

Algunos de los puntos centrales que expresan estos interrogantes son:

(i) la crisis del modelo estado-céntrico, la ruptura del pacto capital/trabajo, los procesos de desinstitucionalización y el estrechamiento de las identidades colectivas.

(ii) la fragmentación, superposición e ineficacia que implica el predominio de una lógica basada en la implementación de programas de gobierno más que en la consolidación y sostenimiento de políticas de estado.

(iii) la heterogeneidad interna y la permeabilidad del Estado. Es sabido que los organismos y áreas gubernamentales representan intereses sociales, económicos o corporativos diferentes y muchas veces en pugna.

(iv) la impronta que le otorga la gestión de funcionarios/as o las "burocracias" a la hora de viabilizar u obtener procesos más o menos activos de participación.

(v) la mayor o menor transparencia con que la gestión pueda construir confianza y legitimidad en las interrelaciones con los interlocutores de la sociedad. ★

(b) Acerca de la Sociedad Civil

Hay varias definiciones de sociedad civil, porque es un término que expresa las tensiones de la relación entre el individuo y el Estado. ★★

Puede decirse que la **Sociedad Civil** es el ámbito en el cual se producen los intercambios (simbólicos, materiales, favores, prestigio) entre la esfera privada y la pública (estatal y no estatal). Estos intercambios los realizan y concretan una gama extraordinariamente heterogénea de sujetos y organizaciones con intereses particulares (económicos, de clase, edad, culturales, ideológicos, étnicos específicos) que coexisten en tensión, mode-

★ Para profundizar sobre estos temas usted puede consultar:

García Delgado, D. *Estado-Nación y globalización*. Editorial Planeta. Bs. As. 1998.

Gorz, A. *Miseria del Presente, riqueza de lo posible*. Editorial Paidós. Buenos Aires. 1997.

Rosanvallon, P. *Por una historia de los políticos*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. 2003

Específicamente para el punto (iv) ver:

Thwaites Rey, Mabel. *Tecnócratas vs. Punteros*. Revista Encrucijadas N° 6, UBA. Buenos Aires, Abril de 2001.

★★ Al respecto puede consultarse, entre otros, Bobbio, N. y Bovero, M. *Sociedad y Estado en la filosofía moderna. El modelo jusnaturalista y el modelo hegeliano-marxiano*. Fondo de Cultura Económico, 1979.

lando con su acción la esfera pública, es decir, las estructuras, las institucionalidades y las relaciones propias de una sociedad dada. En este ámbito los sujetos son interdependientes y la elección que realicen sobre el tipo y la forma del intercambio entre la esfera privada y la pública (sea estatal o no estatal) se encuentra modelada por su posición relativa en la estructura social.

Para el contexto de este proyecto tomamos la definición de Gabriela Agosto (2003:35) quien nos dice que la sociedad civil es una

"forma de interacción social situada entre el régimen político de Gobierno y el régimen social de acumulación compuesto por la esfera íntima (especialmente, la familia), la esfera de las asociaciones (voluntarias, productivas y de servicios), los movimientos sociales, y formas de comunicación pública."

Agosto, G. (2003). *Capital Social Comunitario en la República Dominicana*. Centro de Estudios Padre Juan Montalvo, República Dominicana. La definición se ubica en el marco de los análisis gramscianos, más aún en tanto la autora hace explícita la referencia a José Nun.

Así, el amplio universo que conforma el campo denominado sociedad civil está integrado por actores sociales (individuales o colectivos) cuya fortaleza y capacidad de interactuar con el Estado varía según sea su posición social y el quantum de capital (económico, simbólico, social y cultural) que porten. En virtud de estos atributos se sentirán más o menos condicionados (o libres) a la hora de decidir su integración como participantes en el desarrollo e implementación de políticas públicas, especialmente las sociales.

Para que estos intercambios -entre la esfera pública y privada o entre el régimen político y social- se produzcan, deben mediar acuerdos que serán refrendados por las normativas jurídicas, por la tradición, por el poder que ejerzan alguno de los actores en la interrelación, por la confianza, y/o la fuerza de la legitimidad que portan los actores. Una o varias formas de mediación se ponen en acto al concretarse el intercambio. El Estado, cuando convoca a la participación, debe garantizar condiciones de igualdad para el intercambio entre actores con distinto poder material y simbólico, pero esto raramente sucede de modo genuino y es resistido de diversos modos por los actores con mayor poder.

☉ También se pueden revisar algunos de los casos seleccionados para su estudio en profundidad en este proyecto. Esta información está disponible en la web del Observatorio Social.

<http://www.observatorio-social.com.ar>

Entre a la página del Observatorio y clickeo en "Programas de procesos participativos, diseños e implementación de políticas sociales".

SUGERENCIA DE ACTIVIDAD N° 2

Le sugerimos que analice en el marco de un proceso participativo qué formas concretas ha implementado el Estado para garantizar condiciones de igualdad para el intercambio entre actores con distinto poder material y simbólico. Luego reflexione acerca de si esas formas concretas permitieron a los actores con menor poder incidir al momento de la toma de decisiones. ☉

(c) Acerca de la relación Estado - Sociedad Civil en el marco de las políticas públicas

La relación Estado-Sociedad Civil está atravesada por una tensión de difícil resolución: las políticas públicas estatales propician generalmente formas restringidas de participación social.

Puede decirse que el Estado más bien promueve participaciones de carácter instrumental que no pongan en duda o en cuestión su legitimidad como actor central en la construcción de las políticas. En este sentido, no parece poder ofrecer hoy día certidumbre a los sujetos y actores sociales.

Si este fuera el atributo principal del escenario

¿cómo propiciar un espacio de encuentro que pueda ser fecundo en términos de propender a la autonomía de los sujetos y organizaciones participantes en este encuentro entre Estado y sociedad a través de la política pública?

Se plantea entonces si, atravesando el sistema de desigualdades y bajo ciertas condiciones, podría generarse un nuevo campo con nuevas reglas de juego en vista a construir el espacio de encuentro entre Políticas Públicas y participación social que permita operar de manera fecunda sobre la realidad construyendo un puente simbólico que actores de diferentes campos adhieren a cruzar.

Parece interesante en este punto introducir la noción de **campo** como un sistema o un espacio estructurado de posiciones.

+ Para Pierre Bourdieu este es un espacio de lucha entre distintos agentes que ocupan posiciones diversas en dicho campo. Las luchas tienen por desafío la apropiación de un capital específico que le corresponde a dicho campo (el monopolio del capital específico legítimo) o la redefinición de dicho capital y cuyas reglas de juego, propias de cada campo, son irreductibles a las reglas y desafíos de los otros campos.

(d) Acerca de la participación

La participación social es una relación y una práctica que se produce en un espacio de encuentro e intercambio entre actores en la esfera pública y ejerce algún tipo de incidencia en el contexto y en los sujetos.

Aún los espacios de participación social más acotados y con baja incidencia en el contexto pueden tener en los sujetos participantes una transformación extraordinaria.

Las acciones participativas son, a la vez que producción social, procesos de construcción social de la realidad. En tanto tales, pueden devenir acción colectiva. En estas formas más o menos simples -y bajo determinadas condiciones de oportunidad histórica y política- se pueden anidar formas más complejas de producción de actores e identidades colectivas. Tal el caso de los movimientos sociales que comenzaron en los intersticios que dejaba vacante la cultura o el autoritarismo: el movimiento feminista y el de los derechos humanos, paradigmas de uno y otros.

Elegimos la definición de participación de Mónica Rosenfeld (del documento ya citado): una relación de práctica y producción social entre sujetos y organizaciones que construyen un puente entre campos en tensión para establecer áreas de igualdad, que se concreta en la esfera pública y ejerce algún tipo de incidencia en el contexto y en los sujetos.

Las disputas por algún tipo de hegemonía (discursivas, prestigio, manejo y gestión de fondos, etc.) que sostengan los actores en cada caso contendrán las particularidades (reglas del juego) con las que estas cuestiones de hecho se resuelven en cada uno de los campos. Los actores sociales, por sus propias expectativas favorables al hecho de construir el espacio, promoverán o estarán expuestos (más allá de la conciencia) a un cambio de prácticas para hacer factible el establecimiento de áreas de igualdad.

SUGERENCIA DE ACTIVIDAD N° 3

le proponemos entrevistar a los representantes de distintas organizaciones sociales que hayan participado en procesos participativos convocados desde el estado con el objeto de indagar acerca de las transformaciones personales e institucionales que ha generado dicha participación.

(e) Hacia una redefinición de las Políticas Sociales desde la perspectiva de las prácticas participativas

★ Usted puede profundizar sobre esta idea en: Demo, P. (1981) *Política social de la educación y la cultura*. En Planificación social en América Latina y el Caribe, ILPES - UNICEF. Específicamente, consulte en página 178 y subsiguientes.

★★ Para ampliar esta discusión usted puede consultar a REPETTO, Fabián *Transformaciones de la política social y su relación con la legitimidad: Notas sobre América Latina en los '90*. En Revista *Post Data*, n. 5. Buenos Aires. 1999. Pág. (147-171).

Las definiciones más arraigadas de política social se sostienen en el "... esfuerzo conjugado (del Estado y otros actores) de reducir las desigualdades sociales, entre las cuales una de las más expresivas es la del ingreso."★

Lejos de esta meta de reducir las desigualdades, y específicamente en el área de ingresos, América Latina es actualmente la región más desigual del planeta. La pobreza como problema de grandes contingentes de población casi definitivamente expulsados del mapa social aparece como el objeto de las políticas sociales.

En este contexto regional se ha hecho común identificar la concepción de Política Social como la sumatoria de programas de lucha contra la pobreza. Esta denominación oculta dimensiones de análisis que comprometen la lectura de la exclusión social y, por ende, la pertinencia de las políticas sociales.

Fabián Repetto señala que la relación entre Política (politics), expresada en la articulación entre régimen político y Estado, y las políticas (policies) cristalizadas en las acciones estatales, ha dado lugar a una gobernabilidad democrática de mínima, a la par que ha generado una baja capacidad de gestión pública en materia social.★★

Efectivamente, hace tiempo que los conceptos que remiten a pobreza (desigualdad, inequidad) no llegan a identificar, tanto desde un punto de vista conceptual como interpretativo, la complejidad de la operación de exclusión social que está presente aún en las sociedades más desarrolladas.

Manuel Castells define la **exclusión social** como el proceso por el que determinados individuos y grupos ven sistemáticamente bloqueado su acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y los valores en un contexto dado. ★

En otras palabras, la pobreza como eje de las políticas sociales deja afuera de las políticas públicas a diversas situaciones de exclusión cuyo análisis ha merecido la atención de muchos especialistas. En contextos como los de América Latina, con una amplia desigualdad social y una proporción alta de pobreza estructural, las situaciones de pobreza y exclusión social responden más a las variables macroeconómicas que a las acciones de programas sociales. Esto distorsiona no solo el concepto sino la percepción respecto a la efectividad de las políticas sociales ya que la aplicación de programas sociales no ha reducido los niveles de exclusión por pobreza de ingresos, ni se logran mejores niveles de bienestar o satisfacción con la democracia en la población. Es en el marco de estas realidades que los conceptos de exclusión e inclusión social nos permiten aprehender nuevas situaciones derivadas de múltiples esferas de desigualdad, así como las acciones institucionales, asociativas y comunitarias que pretenden hacerles frente en pos de la transformación hacia sociedades inclusivas.

Entonces se define aquí política social como políticas públicas de inclusión social, donde las acciones orientadas a los aspectos materiales de la vida cotidiana -salud, educación, hábitat e ingresos- son solamente un aspecto vinculado a la dimensión económica (redistribuir) en el análisis de las políticas de inclusión.

★ Usted puede ampliar este concepto consultando a CASTELLS, Manuel (1997), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura, vol. 3*. Alianza Editorial. Madrid. pp. 97-99

Desde esta perspectiva, con el objetivo de analizar los procesos y las prácticas participativas instituidas por políticas públicas en la región a partir de la diada exclusión / inclusión social, proponemos en este cuadernillo redefinir las Políticas Sociales, llamándolas Políticas Públicas de Inclusión Social.

(f) Políticas Públicas de Inclusión Social

Si acordamos esta nueva definición, el rol del Estado se estructura entonces en base a su capacidad para la articulación de actores dotados de autonomía en el desarrollo de un proyecto concreto. Como ya se señaló,

esto implica construir un tipo de liderazgo relacional y concretar acciones conjuntas a partir de la autonomía y especificidad de cada uno de los actores, desde una visión y unos objetivos estratégicos compartidos y claramente definidos. Eso significa que los gobiernos deben asumir, mas allá de la gestión de las propias competencias, un rol promotor en la articulación de los diferentes actores que intervienen en la acción social. Este deberá centrarse en la habilidad para crear un entorno viable de participación de la pluralidad de instituciones y entidades con capacidad de acción y decisión conjunta en el territorio, para construir consenso sobre temas claves y conseguir compromisos concretos de acción.

CONSTRUIR CONSENSO SOBRE TEMAS CLAVES QUE SON RELEVANTES PARA MUCHOS ACTORES DE MODO QUE LUEGO SE TRADUZCAN EN COMPROMISOS CONCRETOS DE ACCIÓN ORIENTADOS A LA INCLUSIÓN SOCIAL ESTÁ RELACIONADO CON:

❖ El conjunto de dispositivos que facilitan y promueven la integración social, concebidos como procesos dinámicos dotados de complejidad y contradicciones internas. Si bien estos dispositivos pueden diseñarse en la esfera estatal, se debería posibilitar que su formación y contenidos sean condicionados por las demás esferas (la mercantil, el ámbito doméstico-familiar, la relacional-asociativa, y la de los movimientos sociales).

❖ Las cuestiones relativas a la **institucionalidad social** en tanto que en ella se imbrican los modos de gestión y de participación de la ciudadanía, e implica percepciones, valores y normas que construyen una determinada manera de relación entre las organizaciones que actúan en el ámbito de las políticas públicas de inclusión social y la población en general.

❖ La evaluación crítica de la función redistributiva de la política social a través de los planes y programas (vivienda, salud, educación, justicia, subsidios al ingreso, transferencia de ingreso, entre otras modalidades) en un doble plano: como instrumentos para corregir o compensar las desigualdades sociales que produce el mercado; como intervenciones generadoras y moduladoras de la propia desigualdad, naturalizando o institucionalizando las desigualdades de clase, género, edad, etnia, entre otras, tanto en el nivel de las subjetividades, como en el plano de la comunidad local y la nación. Esta modulación legitima el establecimiento de relaciones jerárquicas reconocibles en las formas de organización del campo de "lo social".

+ La institucionalidad social puede ser concebida como las normas, acuerdos informales y tradiciones que limitan pero a la vez facilitan la interacción de los actores sociales y estatales alrededor de cada acción pública donde están en juego intereses y valores divergentes.. Al respecto puede verse "Institucionalidad social en el marco de las reformas instrumentadas en los noventa" Revista "Observatorio Social, Número #12: Noviembre 2003 <http://www.observatorio-social.com.ar/fr-n12-4.html>

(g) Una mirada sistémica y comunicacional

Hasta aquí hemos ido presentando y acotando el marco de significación de algunos conceptos que nos parecen claves para delimitar como unidad de análisis los procesos participativos instituidos por el Estado. Ahora

nos referiremos al enfoque elegido por este Proyecto para comprender estos espacios de encuentro a fin de contribuir a generar propuestas de intervención social innovadoras que favorezcan la inclusión social.

Creemos que la participación social en el marco de una política pública puede tener como resultado la creación de condiciones y disposiciones sociales que impacten en algunas de las regulaciones que rigen o determinan el tipo y nivel de distribución de bienes y oportunidades en una sociedad dada.

Nos proponemos entonces observar las prácticas sociales que se desarrollan en un espacio de participación social convocado por el estado (variable que denominaremos calidad del proceso participativo) y los impactos que ellas producen en el nivel de los aprendizajes culturales, la institucionalidad democrática y la distribución de bienes y oportunidades (variable que denominaremos potencialidad del espacio participativo).

Este espacio de encuentro e interacción entre actores diversos es un **sistema social complejo**, sistema social complejo que se configura por algunas dimensiones que lo distinguen -lo cualifican/calidad- y por otras que le permiten tener una cierta incidencia -poder de transformación/potencialidad- en términos de inclusión/exclusión social.

La complejidad le confiere al sistema capacidad para organizar, relacionar y hacer operar estas dimensiones (calidad y potencialidad) mediante procesos de conversión de elementos que “entran” -insumos- y que “salen” -productos-. El sistema tiene un flujo permanente de entradas y salidas, es decir produce resultados continuamente, que a la vez se convierten en nuevos insumos para nuevos productos/resultados.

El sistema es informado por las acciones concretas de los participantes, es decir que el registro de este proceso de entradas y salidas se convierte en información útil para el sistema o para un observador externo. Esto le permite al sistema referenciarse a sí mismo, evaluando los resultados (salidas, productos) en función de los propósitos e intenciones que lo definen como tal (Autorreferencia).

Definimos la comunicación como el proceso estratégico de encuentro e interacción en un espacio de participación, proceso que es posible en función de los significados que los actores portan inicialmente y aquellos que se van construyendo en la práctica participativa.

Los significados siempre se refieren a significados, estos pueden cambiar y a su vez producir nuevos significados. Para ello intervienen, de manera constante, instancias de información y de retroalimentación del sistema. ★

En el Apéndice 1 hemos distinguido y descrito distintas instancias del circuito de generación de sentido.

Ese Apéndice puede servirle de apoyo para luego comprender más detalladamente el enfoque utilizado para elaborar la matriz analítica (ver

➤ La definición más común de **sistema** considera a éste como un conjunto de elementos en interacción dinámica organizados y coordinados en función de un objetivo. La Teoría General de Sistemas concibe a los mismos en tanto grupo de partes y objetos que *interactúan* y que forman un todo o que se encuentran *bajo la influencia de fuerzas en una relación definida*.

Todo sistema tiene razón de ser a partir del intercambio de información y de energía con el medio, intercambios que determinan las INTERACCIONES Partes / Todo y Sistema / Entorno.

El **enfoque sistémico** permite abordar y formular problemas, caracterizado por entender a todo objeto como una totalidad compleja o como un componente de la totalidad.

El observador / investigador realiza una abstracción sobre una parte de la realidad o un objeto determinado. En tal sentido el Sistema es la configuración de un conjunto de partes (o de variables / dimensiones) identificada e interpretada por un observador externo, en base a sus criterios teóricos.

★ Usted puede profundizar sobre estos temas consultando: Niklas Luhmann (1990): “Sistema y función”, en Ignacio Izuzquiza, Sociedad y sistema: la ambición de la teoría, Paidós, Barcelona (También pueden consultarse los conceptos principales en <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/031112093243.html>).

La proposición enunciada sobre los significados es uno de los temas centrales tanto de la teoría de Peirce, que mencionamos en otro apartado de este Cuaderno, como de la de Luhmann. Este último »

autor sostiene que el elemento básico de la sociedad es la comunicación, y la comunicación la produce la sociedad, considerando a esta última como el sistema de todas las comunicaciones basado en el significado.

página 26). En el Apéndice usted encontrará (entre paréntesis) algunos términos que son utilizados en la matriz de análisis.

Los Apéndices de este Cuaderno cumplen una función didáctica en cuanto presentan información complementaria que permite otros niveles de profundización sobre el material presentado. De todos modos, hemos elegido presentarlos al final, y en forma de Apéndices, para que la lectura de los conceptos que vamos presentando pueda continuar su hilo conductor.

(h) Nuevas preguntas a partir del marco conceptual presentado

En torno a las ideas y aproximaciones conceptuales presentadas en este apartado, se proponen a continuación algunas preguntas que profundizan la serie de interrogantes presentados en la página 5 de la Introducción.

Estos nuevos interrogantes han ido dando forma a la construcción de un marco analítico que respalda una metodología de observación y análisis de experiencias participativas en el marco del Programa de Observatorio Social “Análisis de procesos participativos de diseño e implementación de políticas sociales”. Ese marco analítico y las herramientas respectivas se presentan en la segunda sección de este cuadernillo.

¿Qué tipo de relación entre el estado y la sociedad civil (definiendo sentidos, contextos, formas, operatorias, mecanismos, entre otras dimensiones relevantes a determinar) ha generado mayores y mejores oportunidades para una distribución más equitativa de bienes, recursos y oportunidades?

¿Qué tipo de relación ha sido intrascendente en este camino?

¿Qué tipo de apertura a la participación ha provocado, o incluso reforzado, procesos de concentración del poder -económico y simbólico- en los países de la región?

¿Cuáles han sido las mejores formas de promover, a través de la

semiosis social (la esfera de los sentidos) y de los mecanismos (la esfera de lo operativo), procesos participativos transformadores, creativos, estimulantes, dinámicos, transparentes, que han promovido un mayor involucramiento de la sociedad en los asuntos públicos gestionados desde el estado para mejorar las posibilidades de desarrollo equitativo en los países de América Latina y el Caribe?

¿Cuáles han sido y en qué condiciones se han producido cambios políticos, sociales, económicos o culturales impulsados por la apertura de espacios de participación social convocados desde el estado como forma de instrumentar sus políticas de inclusión social?

¿Cuál es la percepción sobre el poder de cada uno de los actores que han intervenido? ¿cómo se manifestaron las relaciones de autoridad y la capacidad de influencia de cada uno de los actores? ¿cómo ha variado el reconocimiento social de los grupos que participaron?

4. Propuesta de un marco de observación y análisis de políticas públicas participativas

En el desarrollo del apartado anterior hemos presentado el espacio de encuentro e interacción de las políticas públicas y la participación social como un campo en disputa. Así, los caminos que transitan las personas, los grupos de la sociedad civil y el Estado no tienen un recorrido lineal sino que por el contrario tienden a bifurcarse conduciendo, como consecuencia de acciones planificadas o no, a transformaciones que pueden favorecer los procesos de conquista de los derechos ciudadanos o resultar contrarios a los mismos.

Las experiencias y prácticas sociales de los actores que intervienen en la apertura de los espacios participativos siempre están en tensión con los factores contextuales que enmarcan el proceso, lo que supone una cierta disposición inicial para concebir, diseñar y confrontar (o no) la propuesta participativa. Se establece así un límite dado por la visión del mundo y del problema.

Las capacidades institucionales de los grupos y sectores involucrados, la materialización de los mecanismos y espacios de decisión y negociación encuentran, también, sus condiciones de implementación en las herramientas y procedimientos que operan en el proceso participativo. De este modo se conforman las prácticas o maneras de intervención sobre el mundo y el problema.

Las condiciones para la apropiación de los recursos y distribución de bienes y oportunidades en contextos de inequidad confrontan, asimismo, con las estructuras y relaciones de poder y legitimación social de grupos y organizaciones participantes. Se configura así un sistema de reglas que acota o aumenta las posibilidades para la integración social de las personas.

Coincidimos con Garretón en que existe una paradoja en relación a la función del Estado en este nuevo modelo socio-político, ya que en este marco no puede pensarse al Estado como actor exclusivo en el rol de integrador de la vida social, pero tampoco puede prescindirse de su intervención en cuestiones vinculadas tanto a favorecer la emergencia de actores significativos y autónomos como a asegurar la protección de los individuos. ★

★ Usted puede profundizar leyendo: Garretón, M. (2001) *Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 56, Santiago de Chile.

A la vez, sabemos que las desigualdades sociales operan en todos los ámbitos de la vida y actividad social, por ejemplo, el mercantil, estatal, el ámbito doméstico-familiar y el relacional. También sostenemos que el Estado es clave en la organización de la desigualdad social, no sólo por su rol en el conflicto distributivo (impuestos, legislación económica, presupuestos, políticas públicas), sino también en la reproducción simbólica de las jerarquías sociales.

La participación social puede ser decisiva para la realización de una segunda distribución del excedente paralela a la del mercado, e inclusive es capaz de sostener un sistema de incentivos, valores y normas (reglas de juego) que influya en las decisiones de los actores sociales.

Para Bourdieu, por ejemplo el Estado es determinante en la producción y reproducción de los instrumentos de construcción de la realidad (...) "impone e inculca todos los principios de enclasmiento fundamentales, según el sexo, según la edad, según la competencia, etc."

Espíritus de Estado, en *Sociedad* N° 8 abril 1996, p 23 Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

Sin embargo, la intervención pública es fundamental a la hora de generar las condiciones que favorezcan u obstaculicen modificaciones en la estructura social y el sistema de poder al cual ésta responde.

Consideramos que estas modificaciones serán positivas -o favorecedoras de la inclusión social- si se realizan a partir de la transformación cultural, la democratización de los espacios de toma de decisiones y la ampliación de las oportunidades para los sujetos.

(a) Unidad de análisis y cuestiones a observar

Hemos seleccionado, a partir del marco propuesto, algunas cuestiones que deberían observarse para analizar procesos participativos convocados desde el Estado o a la hora de promover nuevos espacios.

Nuestra unidad de análisis es la intersección entre dos ámbitos de la actividad social -las políticas públicas y la participación social-. En función de esto nos hemos propuesto indagar y describir las condiciones bajo las cuales los procesos participativos generan **aprendizajes culturales** y modificaciones en la **institucionalidad democrática** permitiendo una **distribución más equitativa de bienes y oportunidades**.

Dicho de otro modo, se trata de observar las prácticas sociales que se producen en estos espacios de encuentro promovidos por una política pública de inclusión, y de las cuales se obtienen resultados e impactos reconocibles en los valores, normas y oportunidades que rigen la vida en una sociedad determinada. El eje principal consiste en preguntarse si esas prácticas sociales generan inclusión o exclusión social.

Hemos definido dos variables:

Una variable antecedente que llamamos **calidad del proceso participativo**.

Una variable consecuente que llamamos **potencialidad del espacio participativo**.

La variable **calidad del proceso participativo** reúne la información sobre las condiciones de aparición y producción del proceso participativo. Ha sido pensada para reconocer elementos que facilitaron u obstaculizaron la relación entre Estado y Sociedad Civil

La variable **potencialidad del espacio participativo** se refiere a las condiciones de reconocimiento por parte de los actores de los cambios operados en ese espacio participativo en términos de aprendizajes culturales, institucionalidad democrática y distribución de bienes y oportunidades.

Una indagación que tome como perspectiva la relación entre estas

variables debería dar cuenta de cuáles son los elementos centrales que durante ese proceso han favorecido (u obstaculizado) la relación entre el Estado y la sociedad civil en términos de construir consensos sobre temas claves y realizar acciones orientadas a la inclusión social.

La observación de espacios participativos con la metodología que aquí se propone y el análisis de las variables que se definen en el marco de nuestra propuesta conceptual, deberían permitir a actores diversos y con poder de decisión para promover políticas públicas de inclusión social, proponer formas innovadoras de intervención social, atendiendo a las características particulares que cada situación ofrece.

Describimos a continuación algunos aspectos centrales de este marco.

(b) Sobre la calidad del proceso participativo (variable antecedente)

Los elementos que conforman el proceso participativo en su complejidad se han formulado teniendo en cuenta tres preguntas básicas:

- i) ¿en qué contexto se desarrolla la política pública?
- ii) ¿cómo hacen lo que hacen los que allí participan?
- iii) ¿por qué o con qué sentido, los actores, hacen lo que hacen?

Cada una de estas preguntas se corresponde con lo que hemos llamado **factores contextuales, operativos y simbólicos**.

A continuación describimos cada uno de estos factores:

❖ Factores contextuales

Aspectos que moldean la formulación de una Política Pública, como pueden ser los conflictos e intereses en tensión, las características de los diferentes actores, su permanencia (o expulsión), las experiencias previas, los capitales que portan los actores, sus roles, las concepciones predominantes en la etapa de diseño, los supuestos implícitos en la implementación de la política en cuestión, entre otros.

❖ Factores operativos

Tipos de procedimientos bajo los cuales se gestiona el espacio participativo, como ser herramientas técnicas seleccionadas, tipo de espacios conformados, organización para la toma de decisiones, limitaciones para la toma de decisiones (sobre qué cosa no se decide), lugar asignado al personal técnico y a la capacitación, criterio para seleccionar o convocar a los participantes (la trayectoria, las capacidades, la representatividad, el reconocimiento social, otros), criterios utilizados para diseñar las herramientas comunicacionales y de gestión (formularios, folletos, carteles, propagandas, formas varias de difusión temática o capacitación específica), perfil de los >>

formadores, calidad y estilo de los materiales didácticos o de difusión utilizados.

❖ Factores simbólicos

Manifestaciones o atributos de autoridad, poder, reconocimiento y expectativas generadas en torno a la política y al espacio participativo del que se trate. Bajo esta dimensión hemos tratado de integrar algunos aspectos que configuran cierta comprensión o manera de ver y entender el mundo, o al menos los problemas que se tratan de abordar.

(c) Sobre la potencialidad del espacio participativo (variable consecuente)

A través de esta variable se analizarán los resultados o impactos generados a partir del proceso participativo desarrollado.

En suma, se trata de analizar la eficacia del espacio en cuestión en tres dimensiones claves para evaluar su capacidad de incidir positivamente en el logro de mayores niveles de inclusión social: **aprendizajes culturales, institucionalidad democrática y distribución de bienes y oportunidades.**

A continuación describimos cada uno de estos factores:

❖ Aprendizajes Culturales

Aquí se observa la forma en que se van modificando los sistemas de categorías a través de las cuales las personas otorgan sentido a lo que hacen, es decir, sintetizándolo a modo de interrogantes:

¿se han modificado las técnicas de utilización de recursos naturales, los modos de integración a una colectividad y las referencias a una concepción de sujeto? ¿de qué maneras?

Tomamos para esto la definición de **cultura** de Touraine.

❖ Institucionalidad Democrática

En esta dimensión incluimos la percepción y actuación que los diferentes actores tienen respecto de las instituciones, validándolas y/o legitimándolas o no. Se refiere a las normas, valores y prácticas sociales a través de las cuales las instituciones se sostienen. Capacidad de la institución para responder eficazmente a las demandas y exigencias de la sociedad en la cual se inscribe y para facilitar las relaciones e interacciones entre actores autónomos, a través de una definición de reglas y procedimientos transparentes e idénticos para todos.

+ "La **cultura** consiste en la asociación de técnicas de utilización de recursos naturales, modos de integración a una colectividad y referencias a una concepción de sujeto".
Touraine, A. (2000): ¿Podremos Vivir Juntos? Fondo de Cultura Económica, Colombia.

»

+ En el enfoque de las "**capacidades**" Amartya Sen intenta comprender todo aquello que una persona es capaz de hacer o ser. En sus análisis vincula decididamente la gama de opciones que una persona tiene para decidir la clase de vida que quiere llevar con la definición de pobreza; y al desarrollo con el proceso que enriquece la libertad real de los involucrados en la búsqueda de sus propios valores y formas de vida. Es en este proceso donde las instituciones sociales juegan un rol fundamental para ampliar en las personas las condiciones materiales y culturales sobre las cuales toman sus decisiones. SEN, Amartya (2000): Desarrollo como libertad. Editorial Planeta.

+ "Por **habitus** Bourdieu entiende el conjunto de esquemas generativos a partir de los cuales los sujetos perciben el mundo y actúan en él. Estos esquemas generativos están socialmente estructurados: han sido conformados a lo largo de la historia de cada sujeto y suponen la interiorización de la estructura social, del campo concreto de relaciones sociales en el que el agente social se ha conformado como tal. Pero al mismo tiempo son estructurantes: son las estructuras a partir de las cuales se producen los pensamientos, percepciones y acciones del agente." Usted puede consultar más sobre este tema en el Diccionario Crítico de Ciencias Sociales, Director: Román Reyes. Publicación Electrónica de la Universidad Complutense de Madrid.
<http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/H/habitus.htm>

❖ Distribución de bienes y oportunidades

En esta dimensión observamos de qué manera se han mejorado los sistemas de distribución de la producción material y simbólica en una sociedad dominada por altos niveles de inequidad. Tradicionalmente, las intervenciones programadas en torno al "combate a la pobreza" no favorecen una lectura crítica porque tienden a naturalizar la desigualdad en la distribución de la riqueza y los recursos. En la actualidad, el Desarrollo Humano se ha definido como "la expansión de la libertad de las personas" y una de las formas de entender la libertad es como un conjunto de oportunidades para ser y actuar, además de la posibilidad de elegir autónomamente (**enfoque de las capacidades**). Entonces, la inclusión podría observarse a través de la superación de los obstáculos que dificultan a las personas el acceso a asegurarse una subsistencia autónoma. Nos referimos tanto a la ampliación de las posibilidades de acceso a bienes y servicios, como al aumento en los grados de libertad -conocimientos, habilidades, opciones- de los sujetos y comunidades para elegir de qué manera quieren vivir.

Del modo en que este Equipo propone el estudio de la **calidad de los procesos participativos**, éstos se observan en el marco relacional que el Estado promueve a través de la convocatoria a la participación en políticas públicas. Es así que se configura un espacio de encuentro -campo-, en el cual cada uno de los actores pone en juego sus recursos, saberes -capital- y las disposiciones adquiridas en otros campos - **habitus** -.

La **potencialidad del espacio participativo** se hace visible al observarlo a través de la tendencia a la igualación y crecimiento en la capacidad institucional de los actores y la ampliación de derechos del conjunto social. En este sentido, puede hablarse de una tendencia hacia la profundización de un sentido democrático amplio.

Se pueden detectar también, con esta metodología de observación, cambios en las maneras de concebir el mundo y al otro, aumentando la capacidad de ver y hacer el mundo bajo otras perspectivas. En definitiva, se trata de cambios culturales e institucionales en que los espacios de participación contribuyen al mejoramiento de los sistemas de distribución de bienes y oportunidades.

J. Borja ha hecho notar que se ha venido hablando de un proceso de evolución de los derechos de ciudadanía, olvidando que la ciudadanía es un proceso de conquista de derechos lograda a través de la movilización de los demandantes.

La conquista de un derecho supone varios procesos de transformación: 1) un cambio socio político o de movilización de los demandantes, 2) una transformación cultural que legitima la reivindicación y acepta los valores

que la justifican, 3) una transformación institucional que los legaliza y elabora nuevas políticas públicas que los hacen efectivos.

En este marco, tratamos de analizar aquí de qué manera, toda demanda social requiere de actores reconocibles en la escena pública como portadores de reivindicación; un cambio cultural que reconozca y legitime o justifique la reivindicación; una modificación en las normas que legalice la incorporación o satisfacción de la demanda; la aplicación y satisfacción efectiva de la demanda inicial.

En el Apéndice 2 se presenta la secuencia lógica del proyecto y su matriz de referencia. Recomendamos su lectura si usted está interesado/a en entender en detalle el proceso a través del cual el Equipo de trabajo generó esta propuesta de análisis e interpretación.

A continuación se presenta un gráfico que sintetiza el enfoque analítico explicado en esta sección. Este gráfico sirve de referencia visual para comprender cómo se interrelacionan los pasos analíticos que se presentan, fase a fase, en la matriz de análisis (ver apartado Matriz analítica de la sección siguiente).

Matriz de Análisis

Aquí se intenta un análisis comprensivo acerca del proceso participativo, a través de la imbricación de los factores o condiciones de aparición y producción combinados con los resultados o impactos en las dimensiones propuestas.

En la matriz que se presenta a continuación se ha desdoblado la dimensión "Aprendizajes culturales" para que permita visualizar dos instancias, atendiendo a los distintos momentos de la política pública, una antes de la implementación y la otra después de la implementación:

- ❖ MODALIDADES CULTURALES PREVIAS, que da cuenta de las propias orientaciones y modos de actuar de la gente previos al desarrollo del programa
- ❖ APRENDIZAJES CULTURALES, que se refiere a las percepciones y evaluaciones sobre los logros (o fracasos) posterior a una experiencia participativa.

Matriz de Análisis

Potencialidad del EP
(variable consecuente)

Calidad del PP
(variable antecedente)

4 APRENDIZAJES CULTURALES

Maneras de ver y hacer el mundo de las personas y grupos de la sociedad civil y el Estado a partir de su involucramiento en las políticas promotoras de la participación

Conversión de los productos del análisis de los casos en elementos claves de una estrategia de comunicación que promueva espacios de participación que incidan favorablemente en la institucionalidad democrática y la distribución de bienes y oportunidades.



TRANSFORMACIÓN

3 DISTRIBUCIÓN DE BIENES Y OPORTUNIDADES

Mejoramiento de los sistemas de distribución de bienes y oportunidades en un contexto de alta inequidad.

Analizadas a través de las normas o reglas para estar, integrarse y producir mundo y soluciones.

SISTEMA



APROPIACIÓN

2 INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

Ejecución en base a la capacidad institucional de grupos y sectores; Influencia en la toma de decisiones a nivel local y nacional; Afianzamiento de derechos de los ciudadanos participantes; Modificaciones en los mecanismos y espacios democráticos.

Analizadas a través de la manera de intervenir, operacionalizar o gestionar el mundo o el problema.

PRÁCTICA

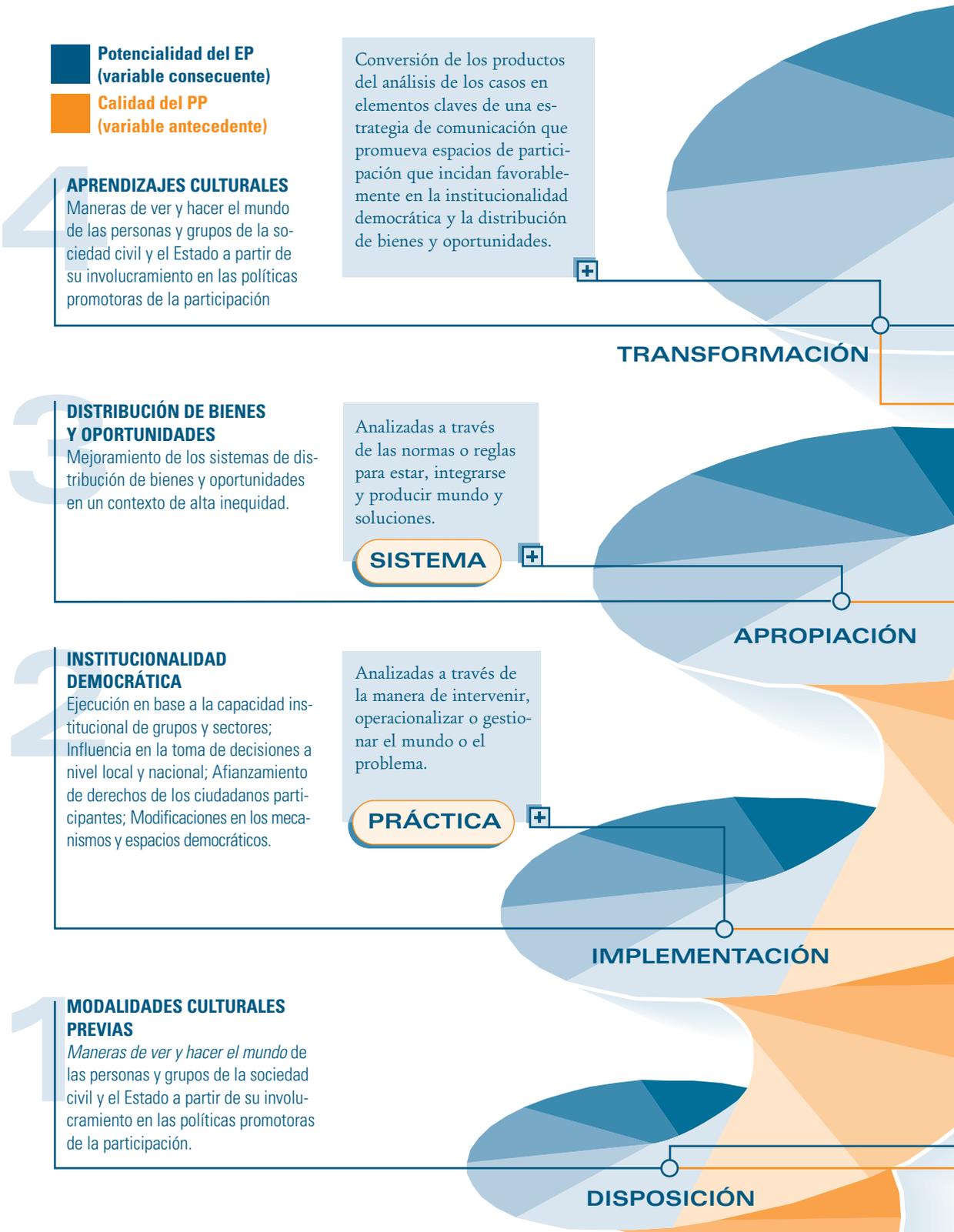


IMPLEMENTACIÓN

1 MODALIDADES CULTURALES PREVIAS

Maneras de ver y hacer el mundo de las personas y grupos de la sociedad civil y el Estado a partir de su involucramiento en las políticas promotoras de la participación.

DISPOSICIÓN



Para una segunda ronda de políticas públicas participativas se espera una

NUEVA VISIÓN. Cambio en las disposiciones generales

FACTORES CONTEXTUALES

Condiciones sociales, políticas y económicas; Actores; Concepciones de la política social.

SUGERENCIAS Y APRENDIZAJES

Lecciones aprendidas, y sugerencias para el diseño de políticas y programas participativos.

FACTORES SIMBÓLICOS

Relaciones de poder entre grupos y organizaciones participantes; Tipos de liderazgo; Variaciones en el reconocimiento social de los grupos participantes.

FACTORES OPERATIVOS

Herramientas y procedimientos en los distintos momentos de implementación del proceso participativo; Criterios de selección de los participantes; Mecanismos de difusión, inclusión y formación.

Analizadas a través de la manera de ver y hacer el mundo o el problema ex ante a la aplicación del programa



VISIÓN

FACTORES CONTEXTUALES

Condiciones sociales, políticas y económicas; Actores; Concepciones de la política social.

Herramientas para observar y analizar procesos participativos en políticas de inclusión social

1. Introducción

En la sección uno de este cuadernillo nos hemos introducido en el análisis de procesos participativos puestos en marcha en el marco de políticas públicas de inclusión social. Nos hemos preguntado si estos procesos participativos podían generar prácticas transformadoras para el logro de la inclusión social. También nos interrogamos acerca de cuál podría ser la incidencia de estos espacios sobre la acción política.

Estas preguntas generales fueron complementadas con otras más específicas.

Luego revisamos algunas tendencias generales sobre este tipo de procesos participativos en América Latina. Concluimos que si bien los indicadores socio-económicos de la región muestran tendencias regresivas, en algunos casos relevados puede hablarse de una cierta potencialidad de este tipo de procesos para incidir favorablemente en la distribución de bienes y oportunidades, si bien los casos se remiten a ámbitos locales.

En tercer lugar presentamos un marco conceptual definiendo términos claves como Estado, Sociedad civil y la relación entre ambos en el marco de las políticas públicas. Revisamos las nociones de participación. También elaboramos una redefinición de política social centrándonos en el concepto de Políticas Públicas de Inclusión Social. Para contrastar estas ideas con la realidad realizamos una nueva serie de preguntas orientadas hacia un análisis comparativo de las políticas participativas en América Latina. Finalmente, y partiendo de este marco conceptual, presentamos un

marco de análisis para la observación de políticas públicas participativas.

En esta segunda sección presentaremos algunos instrumentos para la observación y análisis de procesos participativos instituidos por el Estado. Estos instrumentos han sido diseñados de acuerdo al marco analítico propuesto en las páginas anteriores. Como ya se indicó, tienen como objetivo facilitar la identificación y observación de experiencias de modo que hagan visibles aquellos elementos que han contribuido u obstaculizado la relación entre el Estado y la Sociedad Civil en espacios de participación y de que modo estos procesos participativos han permitido generar mayor inclusión social o han reproducido o profundizado la exclusión.

Estos instrumentos se introducen desde una perspectiva comunicacional.

Ese enfoque se detalló en la Sección Uno, Punto III, Apartado (g). Más detalles, además, se encuentran en el Apéndice 1.

Estimamos que las herramientas que presentamos deberían permitir buscar los medios para operar sobre las cuestiones básicas que interfieren en los procesos participativos y, de este modo, mejorar la calidad de estos espacios.

Se parte de la base que la participación social, y en particular aquella que es propiciada desde el Estado por medio de sus políticas públicas, puede ser un elemento decisivo para lograr mayores niveles de inclusión e integración social en la población. Aunque la experiencia de América Latina parece mostrar que estos mecanismos han sido incapaces de revertir procesos de debilitamiento institucional, empobrecimiento y aumento de las desigualdades, lejos de menospreciar el rol del Estado, sostenemos que las políticas públicas son un espacio privilegiado para promover la democracia y asegurar condiciones de igualdad entre los ciudadanos y ciudadanas.

Los instrumentos aquí presentados intentan observar la experiencia de procesos participativos en la región a través de una metodología que permite detectar rasgos claves (facilitadores u obstaculizadores de la relación Estado/ Sociedad Civil) en virtud de articular la variable **calidad** del proceso participativo en tanto elementos que moldean la política pública con la variable **potencialidad** del proceso participativo en cuanto a los resultados o impactos generados en el desarrollo de la experiencia participativa.

Para las definiciones de calidad y potencialidad del proceso participativo, véase las definiciones en apartados anteriores (Sección Uno, Apartado IV. Propuestas... Punto (a) Unidad de análisis...).

2. Presentación de los instrumentos

Se sugiere usar estos instrumentos para pedir a informantes clave de experiencias que se quiera analizar que respondan a los ítems y las preguntas específicas formuladas en cada uno, a saber:

(a) **Ficha de datos básicos.** Se utiliza para reunir sintéticamente información puntual de referencia como años de implementación de la política o programa, cantidad de destinatarios, volumen de recursos movilizad y otros datos de interés.

(b) **Instrumentos de observación.** Se diferencia en éstos la variable antecedente (calidad) y consecuente (potencialidad) del proceso participativo.

(b.1) **Observación de la variable antecedente:** calidad del proceso participativo. Es una serie de preguntas orientada a completar la descripción de la política a través de los factores contextuales, operativos y simbólicos.

(b.2) **Observación de la variable consecuente: potencialidad del espacio participativo.** Serie de interrogantes pensados para indagar cómo y en qué medida se ha avanzado hacia mayores niveles de integración social en término de las tres dimensiones definidas en el marco analítico: aprendizajes culturales, institucionalidad democrática, distribución de bienes y oportunidades.

(c) **Matriz de análisis.** Esta herramienta propone una mirada analítica para interrelacionar las variables antecedente y consecuente y hacer visible aquellas condiciones que favorecen u obstaculizan la cooperación entre el Estado y la Sociedad Civil en los espacios de encuentro instituidos por políticas públicas participativas.

En los Apartados a continuación iremos presentando los detalles de cada uno de estos instrumentos. En todos los casos, presentaremos primero el instrumento, como para que usted si desea pueda usarlo para describir y analizar cualquier caso que elija. Pero, a continuación de cada uno de los instrumentos, daremos un ejemplo. El ejemplo será el del Caso de Bolivia: Ley de participación popular, en el marco del Sistema Nacional de Planificación.

(a) Ficha de datos básicos

Como punto de partida para organizar su estrategia de relevamiento y análisis de datos, sugerimos confeccionar una ficha de datos básicos tomando en cuenta para ello los siguientes ítems:

- ❖ PAÍS / ESTADO
- ❖ POLÍTICA o PROGRAMA
- ❖ ORGANISMO EJECUTOR
- ❖ AÑOS DE INICIO Y FINAL
- ❖ COBERTURA
- ❖ SERVICIOS
- ❖ ORGANISMOS ASOCIADOS
- ❖ INVERSION FINANCIERA/FINANCIAMIENTO
- ❖ OBJETIVOS
- ❖ BREVE DESCRIPCION GENERAL DEL PLAN
- ❖ BREVE DESCRIPCIÓN DE MECANISMOS / ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN
- ❖ BREVE DESCRIPCIÓN DE RESULTADOS

Esta ficha le permite a usted identificar rápidamente la experiencia con que vaya a trabajar. Si trabaja con un equipo de colegas, le permitirá contar con una base de datos descriptiva de experiencias accesible a todos los miembros del equipo.

A partir de identificar con qué experiencia/s usted/es eligen trabajar, pueden aplicar los instrumentos de observación y análisis que describimos a continuación.

Desde este Proyecto y Programa hemos analizado, entre otros, el caso de la Ley de Participación Popular en Bolivia. La implementación de la Ley se ha dado dentro del marco del Sistema Nacional de Planificación. A continuación le presentamos los datos básicos:

FICHA DE DATOS BÁSICOS PARA EL CASO DE BOLIVIA: LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR

Informante clave: Landaeta, Graciela
 Ficha elaborada por el equipo del Observatorio Social en conjunto con Graciela Landaeta
Fecha: septiembre de 2005

País / Estado	Bolivia
Política o Programa	Sistema Nacional De Planificación
Organismo Ejecutor	Ministerio de desarrollo sostenible
Años de Inicio y Cobertura	1994 en adelante
Servicios	Nacional
Organismos Asociados	Marco normativo para dar cumplimiento a la ley de participación popular a partir de la instrumentación del sistema nacional de planificación que insta en el país las normas básicas de planificación del desarrollo a nivel nacional, regional y local, con base en el "desarrollo sostenible", y la "participación popular".
Inversión Financiera	Determina tres niveles básicos de participación: el gobierno nacional, las administraciones departamentales y los gobiernos municipales, en coordinación con diferentes instancias de la sociedad civil que a nivel de municipio (base más amplia de la participación), son las llamadas organizaciones territoriales de base (OTB'S).
Financiamiento	Inicialmente el proyecto contó con el apoyo de fondos de los Países Bajos a partir de un programa llamado PRONAGOB (Programa nacional de apoyo a la »

governabilidad), en la actualidad su aplicación es controlada por el Ministerio de desarrollo sostenible con fondos del Tesoro General De La Nación con un carácter coercitivo que se apoya en la no asignación de recursos.

Objetivos

Instrumentar un conjunto de procesos que se expresa en normas y procedimientos de cumplimiento general, de orden político, técnico y administrativo, que establece las normas y los mecanismos de participación de los niveles nacional, departamental y municipal en la racionalización de la toma de decisiones para la asignación de recursos públicos y en la definición de políticas de desarrollo. En los hechos es el instrumento que guía el proceso de planificación del desarrollo en el país determinando una estructura de participación pretendidamente "de abajo hacia arriba", asentado en la importancia del nivel municipal.

Breve descripción General del Plan

A partir de la dictaminación de las normas básicas del Sistema Nacional De Planificación se ha instaurado en el país un proceso de planificación que obliga a la presentación de planes de desarrollo en los tres niveles arriba mencionados (para la respectiva asignación de fondos) y a su actualización cada cinco años. Este proceso, debía asentarse en cuatro principios fundamentales: la integralidad, la subsidiariedad, la participación social, la equidad y la óptima asignación de recursos. Tanto en el nivel nacional como en el regional y local se definen las instancias de participación institucional y de la sociedad civil, así como las respectivas competencias.

Al momento, dado el carácter condicionante de la norma para la asignación de recursos, en el país se están generando una serie de "planes de desarrollo" que, sobre todo en el nivel municipal no son más que remedos de procesos de planificación participativa mal hechos, usados como mecanismos de captación política. Sin embargo vale la pena mencionar que los comportamientos en el área rural y urbana son distintos. En el área rural la planificación participativa ha dado lugar al reconocimiento de los derechos de participación de grandes grupos sociales y su inclusión en los procesos de ciudadanía en márgenes que deben discutirse. En el ámbito urbano en cambio, su carácter cooptador y clientelar es mucho más claro y definitivo.

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

Breve descripción de Mecanismos / Espacios de Participación

A nivel nacional y para el plan de desarrollo nacional: el Consejo de ministros y el Consejo de desarrollo nacional (instancia en la que participan varios organismos reconocidos de la sociedad civil).

A nivel departamental: la Prefectura del departamento, el Consejo departamental y debe abrirse la participación de las distintas instituciones públicas y privadas de la región (proceso hasta ahora no claro).

A nivel municipal: el Gobierno municipal, el Concejo municipal, las instituciones públicas y privadas del municipio y las organizaciones territoriales de base representadas por el Comité de vigilancia municipal.

Al estar estos espacios reconocidos por ley, su presencia es permanente, pero, como en todo proceso de "participación" actual, no pueden en verdad llamarse "espacios de participación".

(b) Instrumentos de observación

Detallaremos una serie de herramientas diseñadas para permitir que se identifiquen, describan y comenten aspectos clave de una experiencia participativa a partir de interrogantes específicos.

En consonancia con el marco analítico descrito más arriba se diferencian la variable antecedente (calidad) y consecuente (potencialidad) del proceso participativo.

(b.1) Observación de la variable antecedente: calidad del proceso participativo

Esta serie de preguntas permite la observación de la variable “calidad del proceso participativo”.

Esta variable intenta dar cuenta de las condiciones de generación y producción de la participación social. Permite identificar y describir los enfoques desde los cuales se abordan los procesos de participación social (metodológicos, instrumentales o ligados a la democratización y ampliación de derechos ciudadanos), así como las formas en que se gestionan los diversos espacios de participación y las concepciones y expectativas de los diferentes actores.

Usted puede leer una explicación más completa de este enfoque en la Sección Uno, Apartado titulado Propuesta de un marco de análisis.

Las preguntas se organizan en base a tres factores que moldean distintos aspectos de la política pública: el contexto, lo operativo y lo simbólico. En cada caso, se presenta la serie de preguntas primero (las que sugerimos que usted use para describir y analizar casos que le resulten interesantes) y a continuación, el ejemplo de Bolivia, del que ya presentamos en el Apartado Ficha de Datos Básicos los elementos centrales para que usted pueda referenciarlos. Como en el caso de la Ficha, las descripciones que usted encontrará para el Caso de Bolivia han sido preparadas por Graciela Landaeta, en colaboración con el Equipo del Observatorio Social.

Factores de contexto

Preguntas:

¿Qué condiciones sociales, políticas y económicas dieron marco al surgimiento de la política o programa?

¿Qué actores sociales participaron

y cuáles no del proceso?

¿Con qué experiencia contaban (capacidad de negociación, movilización, participación, liderazgo) y qué roles jugaron? (nivel local, nacional e internacional).

¿Qué concepciones de la política social predominaron a la hora de su diseño? (teorías, supuestos, tendencias, ideología, etc.).

Ejemplo de Bolivia para la descripción de factores de contexto:

Durante el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, se instrumentaron en Bolivia las llamadas medidas de segunda generación, destinadas a consolidar el ajuste estructural y dar continuidad al proceso de Reforma del Estado iniciado ya en el Gobierno de Víctor Paz Estensoro. Si bien se había logrado la estabilidad macroeconómica, los problemas de pobreza y desigual distribución de los excedentes económicos se acentuaban. El nuevo conjunto de medidas incluía la llamada Ley de Participación Popular, determinando el derecho a la participación de bolivianos/as en el desarrollo nacional y la distribución per cápita de los ingresos por impuestos con función en los territorios municipales (1994). Para hacer operativas estas medidas, meses después la Secretaría de Desarrollo Sostenible a través del Ministerio de Planificación y Medio Ambiente, emitió el conjunto de normas que se constituyen en el actual Sistema Nacional de Planificación y disponen el marco general que orienta los procesos de Planificación del Desarrollo a nivel nacional, regional y local, con base en la "participación popular" y el "desarrollo sostenible".

El proceso de elaboración y concepción de la medida contó solamente con la participación del equipo técnico del Ministerio mencionado, constituyéndose básicamente en un conjunto de normas concebidas e instrumentadas desde el Estado para su aplicación con carácter obligatorio. Desde su aplicación inicial utilizó como instrumento coercitivo el congelamiento de cuentas y la no asignación de recursos a aquellos municipios o administraciones departamentales que no hubieran elaborado sus Planes de Desarrollo.

En el período de aplicación, se elaboran los Planes Operativos Anuales, y a los cuatro años el documento debe ser reajustado para el quinquenio siguiente. Bajo la consideración de la planificación como proceso, todas estas acciones consideran la participación permanente de la sociedad civil. Si bien los equipos técnicos estatales encargados de la formulación eran catalogados como de altísimo nivel, especialización y experiencia (a decir del Ministro era un "tanque pensante" de la planificación constituido por jóvenes profesionales especializados en Chile, Monterrey y Brasil), no articularon actores sociales provenientes de la sociedad civil.

Ya para su aplicación, la normativa determinaba las formas de participar en los distintos niveles y procesos de planificación del país, aspectos que hasta el momento siguen vigentes. El instrumento determina tres niveles básicos de participación: el Gobierno Nacional, las Administraciones Departamentales y los Gobiernos Municipales. La participación de la sociedad civil, en el primer caso, se da a partir de un llamado Consejo Nacional de Planificación (organismo de consulta constituido por académicos, empresarios y representantes de las ONG's de mayor presencia y renombre en el país); en el segundo, a partir de las "fuerzas vivas" existentes en los distintos departamentos (participación fundamentalmente institucional); y a nivel de los municipios (base más amplia de la participa-

ción), de las llamadas Organizaciones territoriales de Base (OTB's, grupos organizados por territorio: los barrios en zonas urbanas, y las comunidades campesinas o los pueblos originarios en las zonas rurales) y las instituciones interesadas en el tema que trabajan en la jurisdicción municipal.

En varias conferencias dadas por Ramiro Ortega, Ministro de Planificación, este puntualizaba que el principal interés del gobierno era lograr instrumentar en el país un marco normativo, que haga operativo a nivel territorial la Ley de Participación Popular, a partir del desarrollo de un Sistema Nacional de Planificación que bajo los principios de "complementariedad", "subsidiariedad", "participación", "equidad" y "eficiencia en la asignación de recursos", garantice la construcción de un modelo de desarrollo basado en la sostenibilidad.

En términos de bases ideológicas se trataba absolutamente de una línea neoliberal que ante el fracaso del modelo de acumulación basado en la exportación de estaño, buscaba redistribuir excedentes de manera absolutamente selectiva y dentro de mecanismos que canalizaran la participación popular hacia la democracia formal; por una parte como una forma de contención social y por otro, de captación de grupos y líderes. En ese sentido, la eficiencia de un Sistema Nacional de Planificación, la articulación de actores de la sociedad (privados, públicos, ONG's y comunidades organizadas), la atención a los distintos niveles de organización socio espacial, la participación y el control social, en el planteamiento, garantizaban la distribución equitativa de los recursos.

Factores operativos.

Preguntas:

¿Qué herramientas técnicas se utilizaron para el diseño, implementación y evaluación del proceso participativo? ¿Quiénes y cómo diseñaron esas herramientas?

¿Qué tipo de espacios de participación conformaron la experiencia?

¿Con qué criterios se seleccionó y convocó a quienes participaron de cada instancia del proceso de decisión? (trayectoria, capacidades, reconocimiento representatividad).

¿Qué decisiones se tomaron con participación de estos actores y cuáles no?

¿Con qué criterios se realizó el proceso de difusión, comunicación y formación de los participantes -destinatarios- de la política o programa? (capacidad/perfil de formadores, materiales didácticos y de difusión, etc.)

Ejemplo de Bolivia para la descripción de factores operativos:

La implementación, es decir el proceso de planificación participativa, en los niveles departamentales y municipales, se basó en la utilización de las "Guías metodológicas de Planificación Participativa" como herramientas técnicas básicas a ser aplicadas. Estos instrumentos, plantean metodológicamente la utilización de la Planificación Estratégica a través de las técnicas FODA en la recolección de los intereses de la sociedad civil. En los hechos, particularmente en el ámbito urbano, la participación se maneja a partir de talleres de captación de demandas que encubren asignaciones presupuestarias para las que ya se habían tomado decisiones (hacia realizar acciones u obras establecidas bajo intereses políticos o de manejo de recursos nada claros).

Las guías fueron diseñadas en consultorías pagadas por la cooperación internacional (Universidad de Toronto junto a la Cooperación Canadiense) supervisadas por el Ministerio de Planificación y Desarrollo Sostenible. Para el diseño de estos "recetarios", se tomaron como base experiencias de elaboración de algunos Planes Municipales de las principales ciudades de Bolivia, pagados también por la Cooperación Canadiense.

La fuerza de los espacios de participación generados, se relacionan en muchos casos con la voluntad política de las autoridades municipales; sin embargo, las OTB's (juntas vecinales, comunidades campesinas, pueblos originarios y otros), apoyadas en la Ley de Participación Popular y la exigencia planteada por el SISPLAN en torno a su participación en los procesos de planificación, son las que impulsan las consultas participativas, exigen la participación de sus direcciones y conforman los llamados Comités de Vigilancia, como entes encargados del control social. Aquí, es importante observar resultados absolutamente diferentes entre el ámbito rural y el urbano. La normativa ha generado un proceso de cambio y de potenciamiento en las áreas rurales, en contraposición a los modelos de captación.

A pesar de que la participación en todo el proceso de planificación se abre a todos los habitantes de la jurisdicción municipal, en los ámbitos urbanos ésta es difícil de lograr sobre todo por el profundo desgaste del sistema político, en tanto que en el ámbito rural depende del grado de consolidación de las organizaciones existentes, de la capacidad de convocatoria del Alcalde Municipal y fundamentalmente de la voluntad de recojo de la acción colectiva que tienen los técnicos encargados de la elaboración de los planes. La aplicación del plan, que debe lograrse a partir de los Planes Operativos Anuales, es controlada por los respectivos Comités de Vigilancia.

Revisando las experiencias, después de 10 años de aplicación, los Planes son ejercicios de consultoría mal hechos. La participación de la sociedad justifica solamente la elaboración del plan y su aplicación manifiesta profundos quiebres en relación con los Planes Operativos Anuales.

Durante los primeros cuatro años de aplicación de la medida, con el financiamiento de la Cooperación internacional (muchos eran los interesados: ONU, BM, BID, Países Bajos, Suiza, España, Alemania, etc.) se manejaron, además de las guías, una serie de instrumentos de difusión que ponían en conocimiento de la sociedad boliviana no sólo la Normativa misma, sino los resultados de algunos seminarios de capacitación, de experiencias ya logradas o de trabajos en otros países. Los documentos fundamentales tenían siempre versiones populares de acompañamiento. Sucesivamente, equipos técnicos del gobierno y la cooperación internacional encaraban la realización de cursos de capacitación, tanto en el ámbito rural como en el urbano.

Actualmente, estas acciones ya no se dan, pero al momento de iniciar los procesos de elaboración de los Planes Operativos Anuales y de ajuste de los Planes de Desarrollo transcurridos los cinco primeros años de aplicación, los equipos técnicos tienen que prever algunas actividades de capacitación a los grupos de participantes. Estos encuentros en la mayoría de los casos siguen la receta planteada por el manual, y son por lo tanto de lo más rígidos y poco imaginativos. Son de observar, serias limitaciones en los equipos técnicos, sobre todo por su no capacitación en torno al acompañamiento de procesos participativos, su "superioridad técnica", su desconocimiento de los contenidos de la normativa entre otros.

Factores simbólicos.

Preguntas:

¿Cómo interpreta usted que ha sido el marco de relaciones de poder simbólico entre grupos y organizaciones participantes en el que se desarrolló la política? (manifestaciones de 'autoridad', capacidad de influencia en el proceso).

¿Cuál ha sido, a su juicio, la percepción y expectativas de los diversos actores en relación a la política o programa en el que participaron?

¿Cómo aprecia que ha sido la variación en el reconocimiento social de los grupos participantes en el proceso participativo (especialmente de aquellos con menor poder simbólico o que se encontraban más excluidos socialmente al comienzo del proceso), durante el transcurso de la política o programa analizado?

¿Por qué piensa que se produjo tal variación?

Ejemplo de Bolivia para la descripción de lo observado en torno a los factores simbólicos:

Inicialmente el proyecto contó con el apoyo de fondos de los Países Bajos a partir de un programa llamado PRONAGOB (Programa Nacional de Apoyo a la Gobernabilidad), en la actualidad su aplicación es controlada por el Ministerio de Desarrollo Sostenible con fondos del Tesoro General de la nación con un carácter coercitivo que se apoya en la no asignación de recursos. Esto y el proceso posterior descrito anteriormente muestra que en la voluntad de aplicación de la normativa se movían muchos intereses: los del gobierno como una forma de lograr consensos sociales sofocando desde el origen posibles movimientos sociales, la Cooperación Internacional en sus distintas vertientes ideológicas, yendo desde el apoyo a la búsqueda de "gobernabilidad" aplacando posibles estallidos de los grupos vulnerables, hasta "decisiones de apoyo" a la democratización del país en torno a la "lucha contra la pobreza" y el movimiento popular con la esperanza de un proceso participativo que interpretara sus necesidades.

Los resultados muestran un abanico de ofertas: clientelismo, captación, fortalecimiento de la sociedad civil urbana, plataformas de control, fortalecimiento de la organización campesina, micro proyectos identitarios, atomización de fuerzas, ausencia de proyectos conjuntos de ciudad, de región o de país. Habría que ver la relación de esta acción organizativa con los movimientos sociales producidos durante los últimos años. Parece ser que al Estado y a los organismos internacionales los efectos organizativos se les fueron de las manos.

El Estado esperaba, a partir del proceso, contar en breves años con instrumentos de planificación que le permitieran asignar recursos selectivos y acallar los movimientos sociales con consensos a nivel micro. La sociedad civil y las organizaciones de la sociedad civil consideran que son procesos que tienen la participación como eslogan, pero que en los hechos siguen los lineamientos neoliberales. No obstante esto, en el movimiento popular urbano se conserva la expectativa de lograr plataformas y empujar procesos de mayor participación. En el ámbito rural, las expectativas, sobre resultados de mayor inclusión, son todavía mayores, y se espera sigan permitiendo a grupos olvidados articularse a la democracia.

Tanto en el ámbito rural como en el urbano se manifiestan considerables variaciones no sólo en términos de mayor participación, sino en relación al reconocimiento y la participación de grupos sociales que hasta el momento no lo habían hecho, y por tanto al empoderamiento de líderes mujeres e indígenas y a un cambio en el liderazgo en todos los contextos. Estas variaciones son absolutamente lógicas, dado que el Estado, al no contar con un aparato político movilizador de soporte, perdió el control del proceso y el país se reorganizó muy a su pesar y en contra de sus intereses en todos los confines de su territorio. Si bien en un principio la medida llevó a la casi destrucción de las organizaciones funcionales, en la actualidad organizaciones territoriales nuevas y viejas están articulando los movimientos sociales y de cierta manera, restituyendo vida a los desgastados movimientos sindicales.

La nueva fuerza de las organizaciones territoriales respaldó las movilizaciones sociales e hizo visibles las diferencias étnicas y regionales con efectos contrapuestos: la sobrevaloración de lo micro social, lo local y hasta lo regional sobre los proyectos colectivos; y la capacidad organizativa con bases identitarias sobre la globalización.

(b.2) Observación de la variable consecuente: potencialidad del espacio participativo

Las preguntas que se encuentran detalladas en esta sección permiten observar la variable potencialidad del espacio participativo. Esta variable da cuenta de los resultados e impactos de la participación social. Permite identificar y describir modificaciones a nivel micro, medio y macro social, es decir, los cambios en los sujetos, las comunidades locales y la sociedad en su conjunto.

Usted puede leer una explicación más completa de este enfoque en la Sección Uno, Apartado III Propuesta de un marco de análisis.

Las preguntas se organizan en tres dimensiones: modalidades culturales previas, institucionalidad democrática y distribución de bienes y oportunidades. Usted encontrará el detalle más abajo para cada una de estas tres dimensiones.

Si usted usa este instrumento, en cada caso, se recomienda que los actores o informantes clave que vayan a contestar estos interrogantes puedan tener en cuenta dos pasos diferenciados: el primero, orientado a responder a la pregunta en forma descriptiva; el segundo, orientado a reflexionar sobre las lecciones aprendidas desde el punto de vista, precisamente, de quien responde, para poder también pensar sugerencias para el diseño de nuevas políticas y programas participativos.

De este modo, para cada dimensión las preguntas a formular indican matices diferentes porque se prevé que se diferencien dos momentos: el de descripción de la experiencia en términos de procesos y el de reflexión sobre la experiencia en términos de aprendizajes y sugerencias de cambios posibles.

Mostraremos las dimensiones y también seguiremos presentando ejemplos a través del caso de Bolivia.

Modalidades culturales previas.

Preguntas.

¿Puede describir las modalidades culturales que usted advierte en los actores que intervinieron en la experiencia (o en los actores que, con su práctica política, incidieron en la generación de esta experiencia o Plan/Programa) específicamente con respecto a la práctica participativa? Se trata de identificar las formas de ver y de hacer el mundo de los distintos actores sociales representados.

¿Qué advertencias o tensiones específicas se identifican (que pueden resultar potencialmente difíciles a la hora de compartir espacios participativos o que podrían hacer directamente casi imposible su convocatoria)?

Caso Bolivia: continuamos con el análisis de este ejemplo, en este caso tratando de responder los interrogantes sobre las modalidades culturales previas:

Sintetizamos algunos de los puntos ya descriptos pero que condensan las ideas centrales acerca de las modalidades culturales previas, que estuvieron en juego en este proceso:

El Estado esperaba, a partir del proceso, contar con instrumentos de planificación que le permitieran asignar recursos selectivos y acallar los movimientos sociales con consensos a nivel micro.

En el movimiento popular urbano se conserva la expectativa de lograr plataformas y empujar procesos de mayor participación.

En el ámbito rural las expectativas, sobre resultados de mayor inclusión, son todavía mayores, y se espera siga permitiendo a grupos olvidados articularse a la democracia.

La nueva fuerza de las organizaciones territoriales respaldó las movilizaciones sociales e hizo visibles las diferencias étnicas y regionales con efectos contrapuestos: la sobrevaloración de lo micro social, lo local y hasta lo regional sobre los proyectos colectivos; y la capacidad organizativa con bases identitarias sobre la globalización.

Puede decirse, entonces, con respecto a los aprendizajes en relación a las modalidades instaladas en el origen de esta política, que:

Se fue consolidando en el país de una cultura de participación y por tanto de derechos ciudadanos.

Se hace visible el colectivo de las mujeres en su aporte al desarrollo y reconocimiento de sus derechos a participar.

Existió un recambio en los liderazgos (hay que puntualizar que a nivel de las ciudades las transformaciones fueron mediatizadas por la acción clientelar de los equipos municipales, en tanto que en el ámbito rural los cambios fueron marcados y frenados por las limitadas posibilidades de acceso a los recursos).

Y por tanto, se plantea como importante a tener en cuenta que:

Hay necesidad de consolidar, con apoyo de la misma estructura planteada por el SISPLAN, los espacios de debate determinados para todos los niveles.

Es preciso ampliar la participación femenina intentando actuaciones en el marco de construcción del "habitus" como práctica política y respaldando su presencia en los niveles definidos por el "campo".

Es imperioso contar con investigaciones y debates destinados a revisar y proponer cambios en este marco normativo.

Institucionalidad democrática.

Preguntas.

¿Cuáles fueron los elementos que modificaron la institucionalidad democrática a nivel local y nacional? Se trata de identificar alteraciones en las reglas, valores y normas que definen las relaciones e interacciones entre los diversos actores, mediante acuerdos o procedimientos transparentes e idénticos para todos.

¿Qué favoreció y que dificultó tal proceso de cambio en la institucionalidad?

¿Cuáles fueron, a su juicio, los cambios que se produjeron en la institucionalidad democrática?

¿Qué sugerencias podrían realizar-

se para el diseño de políticas y programas participativos?

Ejemplo de Bolivia:

Como el conjunto de procesos que se expresa en normas y procedimientos de cumplimiento general determinaba los mecanismos de participación, los efectos más perceptibles se observan en el nivel municipal, en tanto que lo regional y más aún lo nacional, son resultado de intereses estatales.

En los municipios, divididos en distritos municipales, la participación se constituye en una práctica ya imposible de eludir, aún cuando en un gran porcentaje ésta, es todavía poco equitativa y altamente clientelar.

Los Comités de Vigilancia y los Consejos de Desarrollo están funcionando, provocando importantes transformaciones en la estructura de poder municipal, sobre todo en los municipios rurales. En el planteamiento, los aportes participativos del municipio debían recogerse en la propuesta regional, y a su vez esta, enriquecer la nacional (de abajo hacia arriba).

En contrapartida, el nivel nacional debía establecer las líneas generales del modelo de desarrollo en la perspectiva de país, el departamento aplicar en la región y bajar lineamientos al municipio (de arriba hacia abajo).

Este fue el discurso, más nunca hubo una real respuesta regional y nacional articuladora; mucho menos participativa. Más bien las respuestas concretas son la ausencia de respuesta regional y nacional articuladora. Eso respondería al objetivo neoliberal ya citado que sustentó el diseño de esta política, en sus orígenes.

Se rescatan los siguientes como aprendizajes y sugerencias con respecto a la Institucionalidad Democrática para el Caso de Bolivia que venimos analizando:

La pretensión de una política de planificación del desarrollo participativa no es posible si no existen procesos transparentes de socialización a nivel de las prácticas de vida cotidiana. Esto es cierto tanto para la sociedad en su conjunto, como, particularmente, para los técnicos.

Posibilidades de participación popular en el nivel municipal no garantizan proyectos colectivos: los atomizan. Deben buscarse cuñas operativas participativas adecuadas en los niveles nacional y regional. Es tarea de las organizaciones que trabajan del lado del campo popular empujar la generación de espacios de control y debate.

Distribución de bienes y oportunidades.

Preguntas.

¿En qué medida la concepción y los mecanismos participativos contribuyeron a mejorar la distribución de bienes y oportunidades y el acceso a ellos?

Se trata de identificar de qué manera se mejoran los sistemas de distribución de la producción mate-

rial y simbólica de una sociedad dominada por altos niveles de inequidad.

**¿Qué se distribuyó y en qué forma?
¿A qué se tuvo acceso que antes estaba vedado para algunos sectores excluidos de la comunidad?**

¿Qué favoreció y que dificultó tal proceso de distribución?

¿Qué sugerencias podrían realizarse para el diseño de políticas y programas participativos?

Para el ejemplo de Bolivia vemos que:

Específicamente en el nivel municipal, la asignación de recursos bajo relaciones población-territorio, ha transformado la imagen de los Asentamientos Humanos en el país y generado un mayor acceso a equipamientos colectivos y servicios. En muchos casos los efectos son más de maquillaje, pero con un adecuado funcionamiento de los Comités de Vigilancia y los Consejos de Desarrollo, esto puede cambiar en el tiempo, en tanto espacios de concertación.

Las dificultades principales: a nivel político, la ausencia de voluntad y proyecto de respuesta al planteamiento estatal neoliberal; a nivel técnico, insuficiencias en el conocimiento y las capacidades; a nivel social, la predominancia de la demanda individual o de un grupo reducido sobre el proyecto colectivo y las utopías sociales.

Desde esta lectura, se sintetizan los aprendizajes con respecto a la distribución de bienes y oportunidades:

Los instrumentos de sustento del modelo neoliberal, son difíciles de combatir y revertir, sin embargo la misma sociedad boliviana a demostrado que a pesar y a través de ellos, se pueden lograr grandes movilizaciones, como las de los últimos dos años.

En consecuencia estas acciones espontáneas deberían tomar cuerpo en el debate académico e institucionalizarse a partir de Plataformas, Consejos o distintos mecanismos de participación ciudadana.

Es importante sistematizar la experiencia de participación popular en Bolivia, pero no como resultado directo de la Ley de Participación Popular, sino como mecanismo instrumentado por el SISPLAN.

c) Matriz de análisis

+ De este modo, este instrumento debería permitir relacionar la variable antecedente (calidad del proceso participativo, factores contextuales, operativos y simbólicos) con la variable consecuente (potencialidad del proceso participativo, aprendizajes culturales, ins-

En este paso se propone introducir una **perspectiva analítica relacional** acerca del proceso participativo. Se intentará comprender la relación entre las condiciones de aparición y producción y los resultados o impactos de la política propuesta.

Todos los elementos que intervienen y resultan del desarrollo de la política pública que se está analizando son sistematizados en una matriz que nos permite visualizar, en forma integral, la historicidad y la complejidad de

los actores y sus interacciones. Esta matriz representa la evolución de los procesos de inclusión social que se pueden producir en el desarrollo de la política pública (potencialidad). El gráfico en página 26 muestra esa relación integral entre las diferentes fases del proceso.

Se registran, entonces, momentos sucesivos de tránsito desde las maneras iniciales de ver y hacer el mundo, hasta la conformación de espacios y mecanismos democráticos y de mejoramiento en la distribución de bienes y oportunidades que llevan al cambio de aquellas cosmovisiones de partida. Pero como se advirtió más arriba, esa evolución no es lineal. En los procesos participativos que pueden tener lugar con el desarrollo de la política pública influyen -en diversa medida- el contexto en el que se desenvuelven, los procedimientos y herramientas que va demandando su ejecución y las configuraciones simbólicas que median las relaciones de los actores, todo lo cual evidencia la complejidad de sus componentes.

El modelo lógico que plantea la matriz, por lo tanto, pone de manifiesto una idea de construcción sucesiva y retroalimentada -mediante operaciones de posición, oposición y síntesis- acerca de los procesos de inclusión que pueden producirse en el desarrollo de la política pública.

Se distinguen cuatro fases en el desenvolvimiento del proceso. Así se atiende a la doble naturaleza compleja e histórica del mismo. Se explica en detalle más abajo qué constituye cada una de estas cuatro fases.

Hemos elaborado esta sistematización del proceso de desarrollo de la política pública basándonos en el **enfoque semiótico** de Charles S. Peirce.

La primera fase centra la mirada en la relación "contexto - modalidades culturales previas". Identificada como DISPOSICIÓN-VISIÓN en la matriz, se examinan los discursos contrapuestos del Estado y la Sociedad Civil -en el caso que se tome para analizar- antes de comenzar o al comienzo de la política pública.

La segunda fase está centrada en la relación "operaciones-institucionalidad democrática". Designada como IMPLEMENTACIÓN - PRÁCTICA en la matriz, considera la ejecución de la política pública mediante las relaciones -de cooperación y conflicto- entre el Estado y la Sociedad Civil a través de espacios y mecanismos de encuentro y participación. En el desarrollo de esta fase -en el caso que se vaya a observar- se analizarán las posibilidades de aprovechamiento (o desborde) de los instrumentos de la política de acuerdo a la capacidad de los actores.

La tercera fase se centra en la relación "factores simbólicos - distribución de bienes y oportunidades". Denominada como APROPIACION - SISTEMA, examina en qué medida la política da lugar a modificaciones en las relaciones de poder entre grupos y organizaciones participantes que permi-

titucionalidad democrática, distribución de bienes y oportunidades). Esta matriz toma como referencia la noción del signo ternario de Charles Peirce. ☉

Al respecto puede verse Caputo, S. Notas para un Observatorio Social: herramientas de análisis para los procesos sociales. Revista de Observatorio Social Número #12: Noviembre 2003 en <http://www.observatoriosocial.com.ar>.

+ El enfoque semiótico de Peirce se centra en definir cuatro categorías cenopitagóricas presentadas como el presupuesto en la arquitectura de toda concepción de la realidad. Dichas categorías son: "Primeridad: modo de ser de aquello que es tal como es, positivamente y sin referencia a otra cosa; Segundidad: modo de ser de aquello que es tal como es, con respecto a una segunda cosa, pero con exclusión de toda tercera cosa; y Terceridad: modo de ser de aquello que es tal como es, al relacionar una segunda cosa y una tercera entre sí". PEIRCE, Charles. *Obra lógica semiótica*. Taurus, Madrid. 1987 p.110-111. Esta tesis da cuenta del proceso constructivo de la realidad en continua mediación, donde la secuencia primero-segundo-tercero da lugar a la ocurrencia de cierres de sentido generándose las posibilidades para convertir a ese tercero en un nuevo primero (ver: SAMAJA, Juan. *Semiótica y Dialéctica*. JVE Ediciones. Buenos.Aires. 2000. p.48).

En la Matriz que proponemos, las sucesivas fases del proceso analizado corresponden -en los planos lógico y ontológico- a cada categoría cenopitagórica

tan un mejoramiento en la distribución de bienes y oportunidades. En el marco del enfoque constructivista, esta fase pone de manifiesto las estructuras o necesidades (reglas de acción) que resultan de las tensiones entre las visiones previas y las condiciones prácticas generadas durante el desenvolvimiento de la política pública, y que han sido apropiadas por los actores.

Con la configuración del sistema no se clausura el proceso, sino que - en forma espiralada abre paso a la cuarta fase centrada en la relación "aprendizajes culturales - factores contextuales", identificada como TRANSFORMACIÓN - NUEVA VISIÓN. En esta fase las estructuras conforman un ámbito de validez, o sea de recurrencia, que puestas en relación con el entorno (contexto) se convierten en nuevas entradas en el proceso participativo. Dependiendo de los casos, esta conversión puede ser posible porque los actores han logrado aprendizajes culturales que, a manera de comunicación de retroacción, pueden originar transformaciones en las visiones iniciales. Estas visiones emergentes permiten esperar la generación de procesos que consoliden cambios que tiendan a lograr condiciones de mayor inclusión social.

Por esta característica recurrente del proceso la dimensión "modalidades culturales previas" que se tomó para el análisis ex - ante la denominaremos, luego del proceso, APRENDIZAJES CULTURALES. Nos referiremos a las percepciones y evaluaciones sobre los logros (o fracasos) posterior a una experiencia participativa. Para analizarla tomaremos las siguientes preguntas:

Aprendizajes culturales.

Preguntas.

¿Puede describir la experiencia en términos de procesos referidos específicamente a cambios culturales que se advierten en los actores que intervienen y en la sociedad toda luego de la realización de la experiencia?

¿Qué favoreció y que dificultó tal proceso de cambio?

¿Cuáles fueron a su juicio los aprendizajes producidos?

¿Qué sugerencias podrían realizarse para el diseño de políticas y programas participativos?

Del mismo modo, será necesario reconsiderar las condiciones de contexto. Cuando le propusimos analizar los factores de contexto en la primera fase el Programa Social analizado no se había desarrollado aún. Por tanto, para analizar el contexto en esta cuarta fase, es necesario modificar, adecuándolos, esos interrogantes, del siguiente modo:

Factores de contexto.

Preguntas:

¿Qué condiciones sociales, políticas y económicas se modificaron luego de la aplicación de la política o programa?

¿Qué actores sociales participaron y cuáles no del proceso?

¿Surgieron otros actores sociales o alianzas entre actores sociales?

¿Con qué experiencia cuentan ahora, luego del proceso? (capacidad de negociación, movilización, participación, liderazgo)

¿Qué cambio hubo en los roles que jugaron? (nivel local, nacional e internacional).

¿Qué concepciones de la política social se modificaron? (teorías, supuestos, tendencias, ideología, etc.).

A continuación representamos cada una de estas fases en la forma de matriz, acorde a cada una de las [SECUENCIAS] expuestas en la presentación del gráfico realizada en la página 26. Hemos introducido, en los ejes laterales correspondientes a cada una de las variables antecedente y consecuente, una serie de indicadores que, creemos, deberían tenerse en cuenta para que una práctica participativa pueda ser significativa en términos de mejorar las condiciones de inclusión social. En cada uno de los recuadros de intersección entre ambas variables hemos incluido algunas

preguntas síntesis para interrogar las relaciones entre cada uno de los elementos propuestos para el análisis.

Este desglose está puesto aquí para que UD. pueda utilizar esta metodología cambiando alguna de las preguntas que le hemos sugerido inicialmente, formulando aquellas más adecuadas a la realidad de su territorio, según sea el momento de la política pública o según sean las características culturales de su entorno.

Además, luego de presentar esta matriz para que usted pueda conocerla y adaptarla a su uso, presentamos también, como para los instrumentos anteriores, el ejemplo analizado del caso de Bolivia.



Potencialidad del EP (variable consecutiva)

INDICADORES / MODALIDADES CULTURALES PREVIAS

- Conocimiento de las definiciones sobre “derechos ciudadanos” que traen los participantes y posibilidad de aunar criterios en el espacio común Estado-SC.
- Las instituciones que envían representantes al espacio participativo son realmente democráticas en su interior.
- Los participantes entienden el motivo por el cual se los convocó y pueden profundizar en las diversas causas del problema a resolver.

Calidad del PP (variable antecedente)

INDICADORES / FACTORES CONTEXTUALES

- Evaluación de modelos de desarrollo y de la sustentabilidad social, ambiental y económica, del modelo elegido.
- Incidencia (de los actores de la SC) en tomas de decisión de generación de líneas de PP, en los criterios de focalización, y en la priorización de los temas a resolver por la PP.
- No se generan nuevos espacios de participación siendo que ya hay en la comunidad espacios reconocidos, representativos y que funcionan.

SUGERENCIAS Y APRENDIZAJES

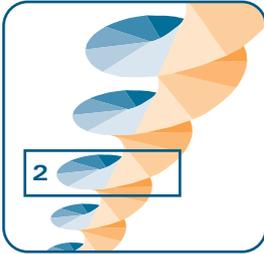
DISPOSICIÓN

¿Puede describir las percepciones (impresiones) que prefiguran cierta toma de posición del Estado y la sociedad civil antes de interactuar en el espacio instituido como participativo?

¿Qué indica esta disposición respecto a la visión de cada uno de los actores? ¿Es compartida o es contrapuesta en términos de inclusión/exclusión social?

¿Qué advertencias o tensiones específicas se identifican que podrían resultar facilitadoras u obstaculizadoras a la hora de compartir espacios participativos?

VISIÓN



Potencialidad del EP (variable consecuente)

INDICADORES / INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

- Conocimiento de las definiciones sobre “derechos ciudadanos” que traen los participantes y posibilidad de aunar criterios en el espacio común Estado-SC
- Las instituciones que envían representantes al espacio participativo son realmente democráticas en su interior.
- Los participantes entienden el motivo por el cual se los convocó y pudieron profundizar en las diversas causas del problema a resolver.

Calidad del PP (variable antecedente)

INDICADORES / FACTORES OPERATIVOS

- Existencia de mecanismos definidos para tomar decisiones sobre: Focalización, Administración operativa, Requisitos formales y acceso, Beneficiarios, Criterios para la contratación del equipo técnico y el uso de los recursos financieros.
- Las interfases comunicacionales facilitan el acceso a los recursos y a la participación.
- La convocatoria tiene una amplia difusión, utilizando diferentes lenguajes y medios de forma para llegar a todos los sectores sociales y grupos identitarios.
- Las técnicas e instrumentos usados durante las reuniones de los espacios participativos realmente facilitan la expresión y participación de los integrantes

SUGERENCIAS Y APRENDIZAJES

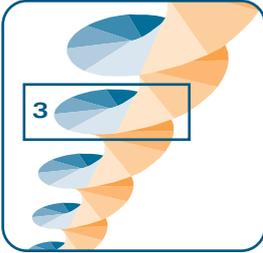
IMPLEMENTACIÓN

¿Qué hechos fueron más relevantes en el encuentro de los actores? ¿Qué nos dicen estos hechos sobre el capital que portan cada uno de los actores a la hora de concretar acciones en términos de inclusión/exclusión social?

¿Puede identificar cuáles son las prácticas que promovieron procesos de democratización de la información, ampliación de los grados de libertad de las personas y apertura de nuevas oportunidades?

¿Qué mecanismos concretos facilitaron prácticas incluyentes?

PRÁCTICA



Potencialidad del EP (variable consecutiva)

INDICADORES / DISTRIBUCIÓN DE BIENES Y OPORTUNIDADES

- Creación de nuevos instrumentos u operatorias que beneficien al conjunto de la sociedad.
- Reconocimiento de los derechos de todos los ciudadanos y no que se generen políticas que sólo beneficien a determinados sectores.
- Lógica de organización de las acciones como intento de restituir derechos, más que dar respuesta a necesidades.
- Las disputas y conflictos se expresan dentro del espacio participativo de modos no violentos y se resuelvan por consenso primando siempre el interés de la mayoría de la población, de los más pobres y de los que tienen menos poder.

Calidad del PP (variable antecedente)

INDICADORES / FACTORES SIMBÓLICOS

- Los representantes de la SC participan en todas las instancias del ciclo de la política.
- En el espacio hay representación de todos los sectores y actores involucrados en la problemática a tratar; todos tienen claro qué intereses representa c/uno.
- Los técnicos respetan las decisiones tomadas en el espacio participativo, aportan información y conocimiento, y no pretenden ejercer el poder en el espacio.
- Alteración de las relaciones de poder a nivel local tendiendo a una mayor democratización.
- No se adjetiva a los actores de manera peyorativa o discriminatoria por su origen de clase, identidad, político u otras características sociales o culturales.

SUGERENCIAS Y APRENDIZAJES

APROPIACIÓN

¿Qué reglas predominaron a la hora de decidir sobre la distribución de los bienes y de los lugares de decisión?

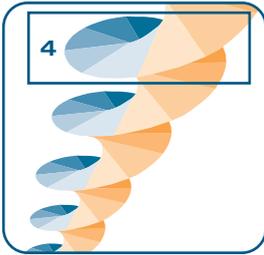
¿Cómo se insertan dichas reglas en el sistema político, económico y social?

¿Cuál es el margen para cambiar alguna de estas reglas de modo que se favorezcan las condiciones de inclusión social?

¿Qué sugerencias podrían realizarse para el diseño de políticas y programas participativos?

¿Cuáles son los actores sociales que están más dispuestos a modificar ciertas reglas que naturalizan una desigual distribución de la riqueza y el poder?

SISTEMA



Potencialidad del EP (variable consecutiva)

INDICADORES / DISTRIBUCIÓN DE BIENES Y OPORTUNIDADES

- Creación de nuevos instrumentos u operatorias que beneficien al conjunto de la sociedad.
- Reconocimiento de los derechos de todos los ciudadanos y no que se generen políticas que sólo beneficien a determinados sectores.
- Lógica de organización de las acciones como intento de restituir derechos, más que dar respuesta a necesidades.
- Las disputas y conflictos se expresan dentro del espacio participativo de modos no violentos y se resuelvan por consenso primando siempre el interés de la mayoría de la población, de los más pobres y de los que tienen menos poder.

Calidad del PP (variable antecedente)

INDICADORES / FACTORES DE CONTEXTO

- Evaluación de modelos de desarrollo y de la sustentabilidad social, ambiental y económica, del modelo elegido.
- Incidencia (de los actores de la SC) en tomas de decisión de generación de líneas de PP, en los criterios de focalización, y en la priorización de los temas a resolver por la PP.
- No se generan nuevos espacios de participación siendo que ya hay en la comunidad espacios reconocidos, representativos y que funcionan.

SUGERENCIAS Y APRENDIZAJES

TRANSFORMACION

A partir del análisis anterior:

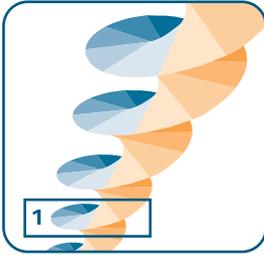
- ¿Qué elementos deben modificarse para lograr una visión compartida en torno a objetivos ya consensuados?
- ¿Qué modos de gestión y de participación ciudadana pueden (deben) promoverse de acuerdo a la capacidad de los actores?
- ¿Qué acuerdos sobre la distribución de bienes y oportunidades pueden lograrse?
- ¿Cómo organiza el Estado, con el consenso de la sociedad, el campo de la desigualdad social?
- ¿Sería posible proponerse entonces otros modos de intervenir sobre la realidad?
- ¿Cuáles?

¿Qué sugerencias podrían realizarse para el diseño de políticas y programas participativos?

VISIÓN NUEVA

Aplicación de la Matriz de Análisis

Ejemplo de Bolivia:



Calidad del PP (variable antecedente)

INDICADORES / FACTORES CONTEXTUALES

- Evaluación de modelos de desarrollo y de la sustentabilidad social, ambiental y económica, del modelo elegido.
- Incidencia (de los actores de la SC) en tomas de decisión de generación de líneas de PP, en los criterios de focalización, y en la priorización de los temas a resolver por la PP.
- No se generan nuevos espacios de participación siendo que ya hay en la comunidad espacios reconocidos, representativos y que funcionan.

SUGERENCIAS Y APRENDIZAJES

Potencialidad del EP (variable consecuente)

INDICADORES / MODALIDADES CULTURALES PREVIAS

- Conocimiento de las definiciones sobre "derechos ciudadanos" que traen los participantes y posibilidad de aunar criterios en el espacio común Estado-SC
- Las instituciones que envían representantes al espacio participativo son realmente democráticas en su interior.
- Los participantes entienden el motivo por el cual se los convocó y pudieron profundizar en las diversas causas del problema a resolver.

DISPOSICION

ESTADO

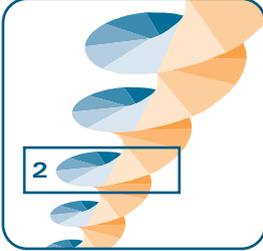
- + Concepción de la participación popular como mecanismo de control social, pensada como instrumental, desarraigada de la política como espacio de disputa de poder.
- + Diseño de regulaciones apoyados en mecanismos coercitivos que no respetaban el tiempo de maduración de los procesos participativos a los que se convocaba.
- + Sobrevaloración del saber técnico sobre los saberes de los sectores populares
- + Desvalorización de la articulación con actores de la sociedad civil

SOCIEDAD CIVIL

- + El discurso de la participación con base en los derechos ciudadanos remite a la historia de lucha por reivindicaciones largamente postergadas.
- + Aumento de las expectativas sobre la distribución de bienes y oportunidades
- + Los entornos culturales diferentes (urbano/rural) condicionan la recepción de la política propuesta (medio urbano más predispuesto a la cooptación político clientelar)
- + Receptividad a las administraciones locales que respetan los procesos participativos con articulación de actores de la sociedad civil

La VISION del Estado y la Sociedad Civil son en este caso, contrapuestas.

VISION



Potencialidad del EP (variable consecutiva)

INDICADORES / INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

Conocimiento de las definiciones sobre “derechos ciudadanos” que traen los participantes y posibilidad de aunar criterios en el espacio común Estado-SC

- Las instituciones que envían representantes al espacio participativo son realmente democráticas en su interior.
- Los participantes entienden el motivo por el cual se los convocó y pudieron profundizar en las diversas causas del problema a resolver.

Calidad del PP (variable antecedente)

INDICADORES / FACTORES OPERATIVOS

- Existencia de mecanismos definidos para tomar decisiones sobre: Focalización, Administración operativa, Requisitos formales y acceso, Beneficiarios, Criterios para la contratación del equipo técnico y el uso de los recursos financieros.
- Las interfases comunicacionales facilitan el acceso a los recursos y a la participación.
- La convocatoria tiene una amplia difusión, utilizando diferentes lenguajes y medios de forma para llegar a todos los sectores sociales y grupos identitarios.
- Las técnicas e instrumentos usados durante las reuniones de los espacios participativos realmente facilitan la expresión y participación de los integrantes.

SUGERENCIAS Y APRENDIZAJES

Los instrumentos pueden ser aprovechados (o desbordados negativa o positivamente) de acuerdo a las capacidades de los actores.

IMPLEMENTACIÓN

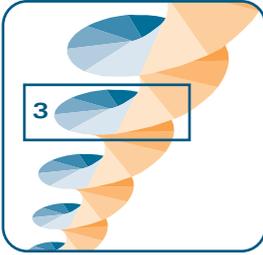
ESTADO

- + Mecanismos rígidos que no permitían su adaptación a las realidades locales.
- + Espacios fuertemente institucionalizados en función de criterios pre-establecidos de organización social.
- + Instrumentos (Talleres FODA) para la captación de demandas que encubren asignaciones presupuestarias ya direccionadas
- + Difusión y capacitación en versiones populares (manuales que aparecían como recetas)
- + Rigidez técnica que limita la imaginación para respuestas o alternativas locales.
- + Los mecanismos previstos, aún con sus limitaciones, logran instalar la participación aunque con resultados diversos en las localidades

SOCIEDAD CIVIL

- + Aprovechan el espacio para impulsar consultas participativas
- + Conforman los Comités de Vigilancia como entes encargados del control social
- + Reacciones diferentes en virtud del grado de consolidación de las organizaciones existentes en el ámbito local.
- + La normativa potencia la movilización en las áreas rurales mientras que en el ámbito urbano se refuerzan los mecanismos clientelares

PRÁCTICA



INDICADORES / DISTRIBUCIÓN DE BIENES Y OPORTUNIDADES

- Creación de nuevos instrumentos u operatorias que beneficien al conjunto de la sociedad.
- Reconocimiento de los derechos de todos los ciudadanos y no que se generen políticas que sólo beneficien a determinados sectores.
- Lógica de organización de las acciones como intento de restituir derechos, más que dar respuesta a necesidades.
- Las disputas y conflictos se expresan dentro del espacio participativo de modos no violentos y se resuelvan por consenso primando siempre el interés de la mayoría de la población, de los más pobres y de los que tienen menos poder.

Calidad del PP (variable antecedente)

INDICADORES / FACTORES SIMBÓLICOS

- Los representantes de la SC participan en todas las instancias del ciclo de la política.
- En el espacio hay representación de todos los sectores y actores involucrados en la problemática a tratar; todos tienen claro qué intereses representa c/uno.
- Los técnicos respetan las decisiones tomadas en el espacio participativo, aportan información y conocimiento, y no pretenden ejercer el poder en el espacio.
- Alteración de las relaciones de poder a nivel local tendiendo a una mayor democratización.
- No se adjetiva a los actores de manera peyorativa o discriminatoria por su origen de clase, identidad, político u otras características sociales o culturales.

SUGERENCIAS Y APRENDIZAJES

APROPIACIÓN

ESTADO

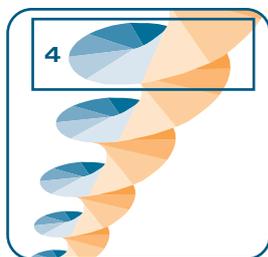
- + Ausencia de respuesta desde los mecanismos redistributivos y de la política social a los condicionantes de la política a nivel macroeconómicos.
- + Mecanismos de participación instrumentales para redistribuir excedentes de manera selectiva y como parte de una forma de contención social/ cooptación de grupos/líderes
- + Los principios de complementariedad, subsidiariedad, participación, equidad y eficiencia en la asignación de recursos contrastaban con un esquema basado en la contención social y la cooptación política
- + Potencialidad de los espacios diseñados como espacios de concertación

SOCIEDAD CIVIL

- + Se logró un mayor acceso a equipamientos colectivos y servicios
- + Predominancia de la demanda individual o de un grupo reducido sobre el proyecto colectivo y las utopías sociales
- + Visibilización de las mujeres en su aporte al desarrollo y reconocimiento del derecho a participar
- + Se lograron importantes transformaciones en las estructuras de poder municipal, sobre todo en los municipios rurales
- + Recambio de liderazgos. En las ciudades las transformaciones fueron mediatizadas por la acción clientelar de los equipos municipales, en tanto en que el ámbito rural los ámbitos fueron marcados y frenados por las limitadas posibilidades de acceso a los recursos.

La apertura del proceso participativo estimula a los actores de la sociedad civil a empujar la generación de espacios de control y debate.

SISTEMA



Calidad del PP (variable antecedente)

INDICADORES / FACTORES DE CONTEXTO

- Evaluación de modelos de desarrollo y de la sustentabilidad social, ambiental y económica, del modelo elegido.
- Incidencia (de los actores de la SC) en tomas de decisión de generación de líneas de PP, en los criterios de focalización, y en la priorización de los temas a resolver por la PP.
- No se generan nuevos espacios de participación siendo que ya hay en la comunidad espacios reconocidos, representativos y que funcionan.

SUGERENCIAS Y APRENDIZAJES

Potencialidad del EP (variable consecuente)

APRENDIZAJES CULTURALES

- El estado debe respetar la voluntad de la mayoría y velar por los intereses de los más desposeídos o de quienes carecen de representación corporativa.
- Líderes o el liderazgo en las organizaciones que participan y en el propio espacio participativo verdaderamente democráticos.
- Las prácticas participativas deben permitir la construcción de un espacio de igualdad a la hora de tomar las decisiones.
- El espacio potencia / promueve / respeta la creación y multiplicación de ámbitos de debate y participación.

Para una segunda ronda de políticas públicas participativas se espera una

VISIÓN NUEVA

- + Consolidación de una cultura de participación y por tanto de derechos ciudadanos.
- + Ampliar la participación femenina
- + Iniciar investigaciones y debates destinados a revisar y proponer cambios en el marco normativo.

TRANSFORMACIÓN

- + Se consolidó una cultura de participación y por lo tanto de derechos ciudadanos.
- + Se reconoce la potencialidad de los espacios de participación como espacios de concertación, lo que puede contribuir a desarrollar visiones compartidas para modificar y dar sostenibilidad al proceso iniciado.
- + Se abren posibilidades de fortalecer las condiciones para el recambio de liderazgos atendiendo al rol de las mujeres y previendo la superación de las prácticas clientelares.

SISTEMA

Con la presentación de los instrumentos, y de los ejemplos en cada uno de los pasos, hemos completado esta última sección del Cuaderno.

El análisis del Caso de Bolivia se ha presentado aquí en forma sintética. Podría decirse que casi esquemática. Esto se ha hecho así simplemente a los efectos de mostrar cómo los instrumentos de análisis permiten una descripción e interpretación de forma tal que pueda comprenderse, tomando varias dimensiones y variables al mismo tiempo, todo el ciclo de un proceso.

Sin embargo, usted encontrará en la página web de Observatorio Social una referencia al Caso de Bolivia a través de un Informe de Trabajo de Campo completo. Dicho Informe recoge lo relevado durante los meses de setiembre a diciembre de 2005. La producción del análisis se ha realizado durante los meses de enero y febrero de 2006. Por lo tanto, este Informe proveerá a usted de mucho más material para enriquecer lo presentado aquí en forma sintética.

A continuación usted encontrará los Apéndices y las referencias al equipo del Observatorio que trabajó en este proyecto.

Apéndice 1. Instancias del circuito de generación de sentido

Las instancias del circuito de generación de sentido se introducen con términos entre paréntesis para distinguirlas. Estos términos son utilizados en la matriz de análisis que se presenta en la página 26.

✦ Se considera como **contingencia** a todo acontecimiento no pre-determinado, posible de ocurrir o no. En los sistemas sociales el significado procede de la contingencia de las informaciones, es decir de las posibles alternativas de ocurrencia de los hechos sociales. Según Luhmann, el significado aparece sólo en contraste con el telón de fondo de la contingencia. Si no existe la posibilidad de ser diferente, no hay significado. La acción tiene significado sólo en la medida en que se hace una elección entre una serie de acciones posibles. Los elementos de significado del sistema social son comunicaciones. El sentido de lo que es comunicado se deriva de su diferencia con lo que podría ser comunicado (contingencia).

Estos términos son explicados con detalle también en la Sección 2 de este cuaderno, en la página 30 (Apartado Introducción y subsiguientes).

Información: La Información es una función básica del sistema, que consiste en OBSERVAR LA DIFERENCIA entre los propósitos e intenciones manifiestos e implícitos en el espacio de encuentro e interacción y las **contingencias** con las que este se va enfrentando.

Es a partir de las sucesivas informaciones o “entradas” que el sistema se irá regulando, es decir que se organiza, relaciona y hace operar las dimensiones en función de aquellos propósitos e intenciones.

En este proceso, el sistema deberá responder a una doble contingencia, vinculada con las novedades del entorno (Disposiciones y Visiones que portan los actores sociales) y con los cambios -discontinuidades- que se producen en cada dimensión durante la interacción (Implementación – Práctica en el espacio participativo).

La doble contingencia da cuenta, entonces, de la tensión permanente entre los movimientos de “apertura” donde cada campo privilegia la refe-

rencia a su propio sub-entorno y los movimientos de “cierre” del sistema que permiten a éste generar estructuras de relativa estabilidad.

Comunicación: El sistema confiere significados a los comportamientos de los diversos actores participantes. El significado se refiere a una selección entre todas las alternativas posibles que plantean las dimensiones que intervienen en el espacio de encuentro e interacción. La elección da cuenta de la relevancia que las acciones tienen para el sistema. Los constantes flujos informativos son codificados en función de la capacidad de autorreferencia, que posibilita distinguir entre sistema y entorno y le permite a éste regular, crear límites, normas, estructuras y, a partir de allí, productos o resultados (Apropiación - Sistema).

Mediante los procesos de comunicación se genera la Sinergia, ese plus de energía que posee el sistema y lo configura como tal.

Comunicación de retroalimentación: La capacidad de cambio del sistema es posible por que las corrientes de salida son tomadas como nuevas corrientes de entrada. Esto ocurre porque, como se mencionó más arriba, el sistema observa y reconoce la diferencia entre los resultados obtenidos (estado actual) y sus propósitos e intenciones (estado ideal / inicial).

Las retroalimentaciones en el espacio de encuentro e interacción pueden dar lugar a modificaciones en las estructuras iniciales, con la consiguiente transformación de las mismas, o bien a meras adaptaciones en el comportamiento del sistema con el fin de mantener las estructuras.

Para que puedan ocurrir estas transformaciones (Comunicación – Transformación) es necesario que se produzca una sinergia, es decir que la comunicación favorezca la posibilidad del cambio de estructuras, propósitos e intenciones iniciales del sistema.

Apéndice 2. Presentación de la secuencia lógica del proyecto y diagrama de referencia

La configuración de los distintos niveles y actividades del proyecto es representada en el formato de un diagrama teniendo en cuenta los niveles de análisis que se describen a continuación.

En el primer nivel se representan las actividades de producción conceptual y didáctica, correspondientes a:

- ❖ la tarea inicial de elaboración de los documentos que conforman el marco analítico, incluyendo los supuestos epistemológicos y los núcleos teóricos que encuadran el objeto de estudio. Esta producción conceptual será retroalimentada al realizar la sistematización de resultados de las experiencias estudiadas.

- ❖ la selección de variables (con sus dimensiones correspondientes) lo que da lugar al diseño de instrumentos de observación y análisis para ser aplicados en

MARCO ANALÍTICO

Epistemología relacional: conocer la lógica de la práctica
 Políticas públicas – Políticas sociales – Institucionalidad Social
 – Legitimidad - Representatividad - Participación – Estado –
 Sociedad Civil – Campus/Habitus - Campo de las políticas
 públicas participativas - Gobernabilidad – Gobernanza -
 Buenas prácticas

MATERIALES DE COMUNICACIÓN

Promover a través de prácticas participativas la construcción de circuitos sinérgicos

VARIABLES Y DIMENSIONES

Calidad del proceso participativo:

- factores contextuales
- factores operativos
- aspectos

Potencialidad del espacio participativo:

- institucionalidad democrática
- distribución de bienes y oportunidades
- aprendizajes culturales

UNIDAD DE ANÁLISIS

Espacio de encuentro e interacción entre dos campos en disputa: las Políticas Públicas y la Participación

UNIDADES DE OBSERVACIÓN

Selección de casos
 Descripción y Análisis de experiencias y aprendizajes

INDICADORES

FACTORES CONTEXTUALES: Condiciones sociales, políticas y económicas; Actores; Concepciones de la política social.

FACTORES OPERATIVOS: Herramientas y espacios en los distintos momentos de implementación del proceso participativo; Criterios de selección de los participantes; Procesos de difusión, inclusión y formación.

ASPECTOS SIMBÓLICOS: Relaciones de poder entre grupos y organizaciones participantes; Tipos de liderazgo; Variaciones en el reconocimiento social de los grupos participantes.

INSTITUCIONALIDAD: Modificaciones en la capacidad

institucional de grupos y sectores; Influencia en la toma de decisiones a nivel local y nacional; Afianzamiento de derechos de los ciudadanos participantes; Modificaciones en los mecanismos y espacios democráticos.

DISTRIBUCIÓN DE BIENES Y OPORTUNIDADES: Contribución de los espacios de participación al mejoramiento de los sistemas de distribución de bienes y oportunidades en un contexto de alta inequidad.

APRENDIZAJES CULTURALES: Cambios en las maneras de ver y hacer el mundo de las personas y grupos de la sociedad civil y el Estado a partir de su involucramiento en las políticas promotoras de la participación.

casos particulares, en consulta a informantes claves, como también servir de base para un trabajo de campo de modo de captar los elementos que permitan producir un material de comunicación para promover prácticas participativas en políticas públicas como instrumento de inclusión social.

En el segundo nivel se representa la delimitación del objeto de estudio, a través de:

- ❖ la identificación de la unidad de análisis como el espacio de encuentro e interacción de las políticas públicas y la participación social y sus categorías: inclusión social / exclusión social; situándonos como observadores en el “lado” de la inclusión;
- ❖ la definición de las variables antecedente “calidad del proceso participativo” y consecuente “potencialidad del espacio participativo”, y sus respectivas dimensiones;
- ❖ la determinación de las unidades de observación, seleccionando experiencias latinoamericanas que permitan describir y analizar prácticas pertinentes y ejemplificadoras de las políticas sociales participativas.

En el tercer nivel se representan los indicadores mediante los cuales se han operacionalizado las dimensiones de cada variable.

Estos indicadores cumplen la función de realimentación al segundo nivel, al generar las preguntas para el registro de datos sobre experiencias participativas o casos (unidades de observación). La sistematización de las descripciones y los análisis de dichas unidades de observación remiten nuevamente al primer nivel, como información básica en la elaboración de materiales de comunicación y para su contrastación con el marco analítico.

Apéndice 3. Bibliotecas u otras referencias para continuar consultando bibliografía

Universidad de Buenos Aires

M. T. de Alvear 2230
(C1122AAK) Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel.: (+5411) 4508-3800 interno 102
Responsable: Lic. M. Giles
Web: <http://www.sisbi.edu.ar>

Universidad Católica Argentina

Alicia Moreau de Justo 1400 – Edificio Santa María de los Buenos Aires
(C1107AFA) Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel.: (+5411) 4349-0262
Responsable: Lic. Larregola
Web: <http://www.uca.edu.ar>

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Ayacucho 551
(1026) Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel.: (+5411) 4375-2435
Responsables: Lic. María Cecilia Corda

Franco Daniel Russo
Mails: mccorda@flacso.org.ar
franco@flacso.org.ar
Web: <http://www.flacso.org.ar>

Universidad de Morón
Escuela Diocesana de Servicio
Social

Intendente García Silva 825
(B1708DYO) Morón, Provincia de Buenos Aires
República Argentina
Tel.: (+5411) 4628-7859
Responsable: Lic. Ferreira
Web: <http://www.unimoron.edu.ar>

Universidad de Belgrano

Zabala 1837
(C1426DGQ) Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel.: (+5411) 4788-5400 internos 2140/2141
Responsable: Lic. Patalano
Web: <http://www.ub.edu.ar>

Universidad de San Andrés

Vito Dumas 284
(1644) Victoria – Provincia de Buenos Aires
República Argentina
Tel.: (+5411) 4725-7065
Responsable: Lic. Munster
Web: <http://www.udesa.edu.ar>

Universidad Torcuato Di Tella

Miñones 2177
(C1428ATG) Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel.: (+5411) 4784-0080 interno 115
Responsable: Lic. Rodríguez Pereyra
Web: <http://www.utdt.edu>

Biblioteca Central de la USAL

Tte. Gral. Perón 1818
(1040) Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel. / Fax: 4371-0422
Responsable: Lic. Castillo
E-mail: uds-bibl@salvador.edu.ar
Web: www.salvador.edu.ar

Biblioteca de la Universidad
Nacional de Quilmes

Roque Sáenz Peña, 180
(B1876BXD) Bernal, Provincia de Buenos Aires
República Argentina
Tel.: (54 – 11) 46287859
Responsable: José Ferreira
E-mail: EDSS@sinectis.com.ar
Web: <http://biblio.unq.edu.ar>

- Biblioteca Asociación civil Incluir** Céspedes 3085
Ciudad de Buenos Aires
Tel: 54 11 45 56 07 52
Responsables: Matías Soich y Laura Palomino
Para consultar la existencia del material solicitado, comunicarse a:
asistincluir@fibertel.com.ar
- Biblioteca Asociación Argentina de Políticas Sociales** Salta 38 - 4to piso,
Ciudad de Buenos Aires
Tel: 4384-6128 / 6125
E-mail: info@aaps.org.ar
Web: www.aaps.org.ar
- Consejo Latinoamericano de Ciencias Social (CLACSO)** Av. Callao 875, piso 3ero.
(C1023AAB) Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
Tel: (54-11)4811-6588 / 4814-2301 Fax: (54-11) 4812-8459
Mail: jfraga@campus.clacso.edu.ar
Web: http://www.clacso.org.ar/biblioteca
- Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe.**
- Instituto de Desarrollo Social y Económico (IDES)** Aráoz 2838
C1425DGT Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54 11) 4804-4949 / Fax: (54 11) 4804-5856
Responsable: Carolina Mutti
Mail: biblioteca@ides.org.ar
Web: http://www.ides.org.ar/biblioteca/
- Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)** Sánchez de Bustamante 27
(C1173AAA) Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54 11) 4865-1707/04/12
Mail: cedes@cedes.org
http://www.cedes.org
- Centro de Estudios de Población (CENEP)** Av. Corrientes 2817, 7º piso
(C1000WBR) Buenos Aires, Argentina.
Horarios de Atención al público externo:
Lunes y jueves: 9 a 13 hs.
Martes, miércoles y viernes: 14 a 18 hs.
e-mail: biblio@cenep.org.ar
Web: http://www.cenep.org.ar/biblioteca/biblio_fset_gral.htm
Este trabajo fue realizado en el marco del Programa "Análisis de procesos participativos de diseño e implementación de políticas sociales", financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y ejecutado por Observatorio Social

Referencias

OBSERVATORIO SOCIAL

Presidente

Eduardo Amadeo

Lic. en Economía. Ministro de Desarrollo Social entre 1994 y 1998. Es actualmente Presidente de la Asociación Argentina de Políticas Sociales.

Director Ejecutivo

Sara Caputo

Lic. en Economía. Candidato a Master en Diseño de Estrategias de Comunicación de la U. N. de Rosario. Es también Secretaria Ejecutiva de la Asociación Argentina de Políticas Sociales.

Relaciones institucionales

Miguel Paradela Di Riso

Estudiante Avanzado de la licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador.

CONSULTORES INVITADOS EN EL MARCO DEL PROYECTO

Equipo Central del Proyecto

Coordinación

Laura Saavedra

Lic. en Sociología, UBA. Cursó la Maestría en Política, Evaluación y Gerencia Social, FLACSO. Actualmente es Profesora de Posgrado en Metodología en el Centro de Estudios Avanzados de la UBA y

Profesora Titular en la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLM. También, es Supervisora Técnica del Sistema de Información para la Gestión de la JGM.

Especialistas del Equipo Central

en Aspectos
Conceptuales y
Metodológicos

Guillermo Mayer

Especialista en Aspectos Conceptuales y Metodológicos. Licenciado en Sociología, Universidad de Buenos Aires. Especialista en diseños de articulación Estado–Sociedad Civil, Demografía, Estructura Social Argentina e Incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Políticas Sociales.

en Análisis de Casos

Félix Bombarolo

Arquitecto, Universidad de Buenos Aires. Estudios en sociología. Especialista en Metodología de la Investigación Urbana, Políticas Públicas Habitacionales, Políticas Sociales y Desarrollo local.

en Educación

Carina Kaplan

Especialista en Educación. Licenciada en Ciencias de la Educación y Master en Ciencias Sociales con mención en educación por la FLACSO. Candidata a Doctora en Filosofía y Letras por la Universidad de Buenos Aires, con tesis en evaluación. Actualmente es Profesora concursada en la UBA y en la UNLP e Investigadora en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación UBA.

Asistente Técnico
General

Marcelo Salas

Licenciado en Sociología, Universidad Del Salvador

Consultorías de Apoyo

en Temas de
Institucionalidad Social

Jorge Karol

Licenciado en Sociología, Magíster en Ciencia Política y Sociología por FLACSO. Candidato a doctor en Ciencias sociales de la UBA. Investigador del Instituto de Estudios del Hábitat.

en Pedagogía y Didáctica

Ana Inés Heras

Doctora y Magíster en Educación de la University of California, Santa Bárbara, EE.UU. Actualmente es investigadora de Carrera CONICET.

en Metodología

Socorro Foio

Licenciada en Sociología. Magíster en Epistemología y Metodología de la Investigación Científica Universidad Nacional del Nordeste. Profesora e investigadora de la UNNE e Investigadora del Centro Interdisciplinario de Estudios Territoriales, Chaco.

CONSULTORES EXTERNOS

para el Trabajo de Campo

Argentina

Adriana Clemente

Lic. En Trabajo Social. Doctorando en Investigación Social. FCSs/UBA Especialista en políticas sociales, Carrera de Especialización, Maestría en Políticas Sociales, UBA. Docente regular de la Carrera de Trabajo Social (UBA). Miembro investigador del Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED-AL). Directora de la revista internacional Pobreza Urbana y Desarrollo (IIED-AL).

Bolivia

Graciela Landaeta

Arquitecta, Universidad de Lund, Suecia. Msc. Ph.D, Doctorado en Políticas y Estrategias para la Vivienda Social, Departamento Housing Development & Management de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Lund, Suecia. Docente e Investigadora Senior del Housing Development & Management (HDM) de la Facultad de Arquitectura de Lund, Suecia.

Chile

Mauricio Alberto Rodríguez Vázquez

Sociólogo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile. Doctorado en Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid. Socio y Director de Alcalá Consultores Asociados Ltda.

para la producción del material de comunicación

Demián Kaplán

Lic. en Ciencias de la Comunicación en Publicidad y Opinión Pública, Universidad Nacional de Buenos Aires. Director responsable de Marketing y Market Research de Nasdak (Consultora de Comunicación).

COLABORADORES ESPECIALISTAS

en Aspectos
Conceptuales y
Metodológicos

Elizabeth Iñiguez

Profesora en Filosofía, -UBA-. Cursó la Maestría en Ciencias Política y Sociología. FLACSO-. Docente Universitario. Responsable del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CNCPS) y miembro de Organización Poleas.

en Temas de
Participación Social

Mónica Rosenfeld

Licenciada en Sociología, Aspirante a Doctorado en Ciencias Sociales (UBA). Especialista en Participación Social y Programación Social, Diseño, desarrollo, implementación y evaluación (gestión) de políticas Sociales y Desarrollo Local.

En Producción de Materiales de
Comunicación

David Burin

Comunicador social. Especializado en Gestión de Programas y organismos gubernamentales, especialmente en Programas sociales, de generación de trabajo, de apoyo a las MiPyMes y de Desarrollo Local. Especialista en diseño de estrategias y metodologías y en producción de materiales de comunicación educativa.

Natalia Sternschein

Lic. en Ciencias de la Comunicación. Directora de la consultora de comunicación Nasdak.

COLABORADORES VOLUNTARIOS

Lisandro Parra. Estudiante avanzado de Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador.

Diego Benhabib. Estudiante avanzado en Gestión de Organizaciones no Gubernamentales. Universidad Nacional de San Martín.

Lucia Lascombes. Estudiante avanzada de Ciencia Política, Universidad Católica Argentina.

Apoyo Administrativo

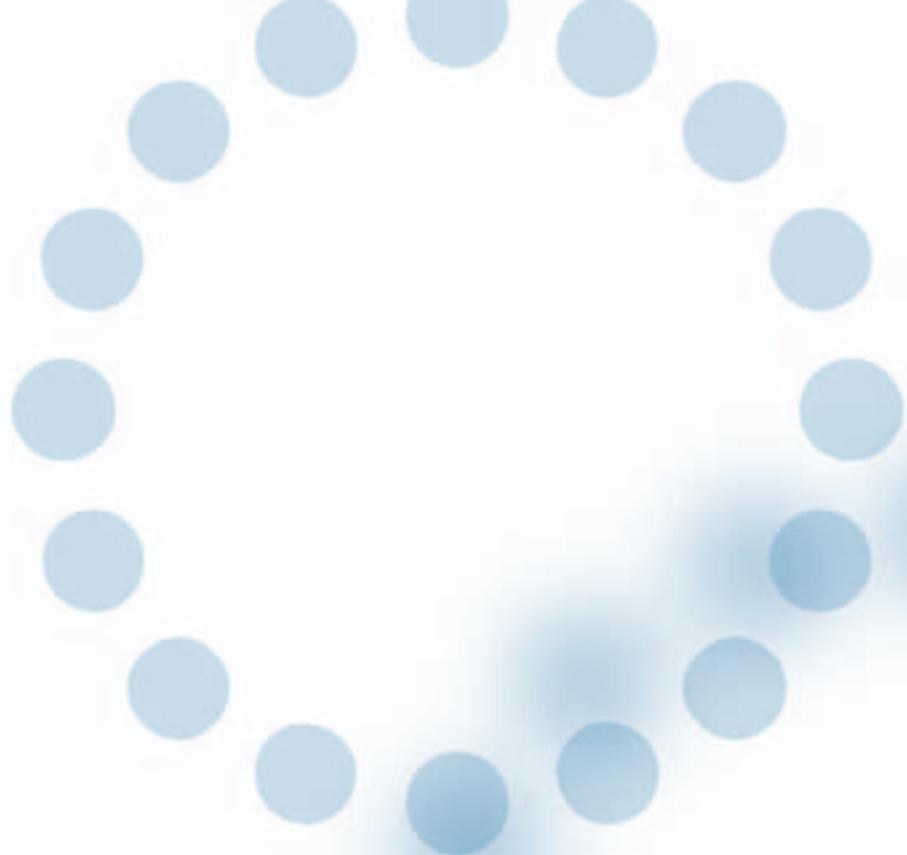
Miguel Paradela Di Riso, Gabriela Gonzalez y Bárbara Gonsalves Texeira

Ilustración de Tapa

Gabriela Burin

Diseño Gráfico

Trineo diseño & comunicación



El Banco Interamericano de Desarrollo se creó en 1959 como una institución de desarrollo con mandatos y herramientas novedosos para la época.

Los delegados de los países fundadores definieron la misión del Banco como la de "contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo, de los países miembros regionales en vías de desarrollo".

El BID es el mayor de todos los bancos regionales de desarrollo del mundo y constituye la principal fuente de financiamiento multilateral para los proyectos de desarrollo económico, social e institucional, y los de comercio e integración regional, en América Latina y el Caribe.

El BID contribuye al desarrollo socioeconómico de América Latina y el Caribe a través de sus operaciones de préstamo, liderazgo de iniciativas regionales, actividades de investigación y de difusión de conocimiento, institutos y programas.

El Banco ayuda a sus países miembros prestatarios a formular políticas de desarrollo y proporciona asistencia técnica y financiamiento para incentivar el crecimiento económico sostenible, reforzar la competitividad, promover la equidad social y combatir la pobreza, modernizar el Estado, y fomentar el libre comercio y la integración regional.



El UNFPA, Fondo de Población de las Naciones Unidas, es una agencia de cooperación internacional para el desarrollo que promueve el derecho de cada mujer, hombre y niño a disfrutar de una vida sana, con igualdad de oportunidades para todos.

El UNFPA apoya a los países en la utilización de datos socio-demográficos para la formulación de políticas y programas de reducción de la pobreza, y para asegurar que todo embarazo sea deseado, todos los partos sean seguros, todos los jóvenes estén libres de VIH/SIDA y todas las niñas y mujeres sean tratadas con dignidad y respeto.

UNFPA porque cada persona es importante.



Se presenta acá una metodología para la observación y análisis de procesos participativos en contextos culturales y políticos diversos.

La misma se ha desarrollado en el marco del Programa "Análisis de procesos participativos de diseño e implementación de políticas sociales" financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y ejecutado por Observatorio Social. Inicialmente el proyecto apuntaba a comprender qué factores hacen que la lógica del operador estatal y la lógica de las demandas, necesidades y especificidades culturales de las personas que interactúan en un mismo espacio no siempre concurren, aún teniendo los mismos objetivos, y den lugar a situaciones conflictivas en el ámbito de la política social. Existía la sensación que cierta cuota de frustración, tanto desde el Estado como desde la Sociedad Civil, estaba produciendo una pérdida de confianza en las potencialidades del componente participativo en los programas sociales. En este sentido, se pensó que la observación sistemática de las experiencias habidas en la región, tomando en cuenta los rasgos culturales y organizativos de las diversas comunidades en su interacción con el Estado, debería brindar los elementos para construir herramientas que facilitaran, a través de una adecuada metodología de observación, análisis y comunicación, la concreción de los objetivos de una buena política social.

Para nosotros una buena política social es aquella capaz de solucionar las carencias transitorias o estructurales, de modificar las condiciones ambientales y sociales en las que se desarrolla la pobreza, de fortalecer a las personas para que puedan ser actores y transformar positivamente su propia vida y la de sus familias, en síntesis es aquella política pública generadora de prácticas que generan una mayor inclusión social.

Nuestra visión es que en cada acto de gobierno y/o de los ciudadanos es posible mejorar la democracia y las instituciones, potenciando por tanto el proceso de ruptura de algunas de las condiciones estructurales que llevan a la pobreza y a la exclusión. Para lograr esto el proyecto se propuso desarrollar, a través de un equipo interdisciplinario y con una dinámica participativa como forma de trabajo, una metodología que incorpore enfoques teóricos relevantes y sirva, a través de una estrategia de comunicación adecuada, para impulsar intervenciones novedosas en el campo de lo social.

La publicación de este cuaderno de capacitación ha sido posible gracias al aporte del Fondo de Naciones Unidas para la Población (UNFPA)

