

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO



Serie Geopolíticas mundiales desde el Sur

EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS EN EL SUR GLOBAL ¿OTRAS DEMOCRACIAS POSIBLES?

*Mariano Suárez
Gisela Signorelli
Juan Mérida
Leonel Del Prado
[Coords.]*



 **CLACSO**

**EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS
EN EL SUR GLOBAL
¿OTRAS DEMOCRACIAS POSIBLES?**

Experiencias participativas en el sur global : ¿otras democracias posibles? / Tomás R. Villasante ... [et al.] ; coordinación general de Mariano Suárez ... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; Rosario : Universidad Nacional de Rosario, 2022.

Libro digital, PDF - (Grupos de trabajo de CLACSO) Archivo Digital:
descarga y online

ISBN 978-987-813-188-7

1. Desarrollo Social. 2. Participación Ciudadana. 3. Presupuesto. I. Villasante, Tomás R. II. Suárez, Mariano, coord.
CDD 303.44

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Democracia / Estado / Ciudadanía / Sur Global /Gobierno Local / Ciudadanía /
Descentralización / Participación

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos
a una evaluación por pares.

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

**EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS
EN EL SUR GLOBAL
¿OTRAS DEMOCRACIAS POSIBLES?**

Mariano Suárez, Gisela Signorelli,
Juan Mérida y Leonel Del Prado
Coordinadores

Grupo de Trabajo “Procesos y Metodologías Participativas”





CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Colección Grupos de Trabajo

Pablo Vommaro - Director de la colección

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Secretaria Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory y Marcela Alemandi - Gestión Editorial

Nicolás Sticotti - Fondo Editorial

Director de Investigación - Pablo A. Vommaro

Coordinadora de Investigación - Natalia Gianatelli

Equipo de gestión académica

Cecilia Gofman, Marta Paredes, Rodolfo Gómez, Sofía Torres, Teresa Arteaga y Ulises Rubinschik



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

Experiencias participativas en el sur global. ¿Otras democracias posibles? (Buenos Aires: CLACSO, mayo de 2022). ISBN 978-987-813-188-7



CC BY-NC-ND 4.0

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | clacso@clacsoinst.edu.ar |

www.clacso.org



Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.

ÍNDICE

Las instituciones y sus contradicciones		9
Tomás R. Villasante		

PARTE I

Capítulo introductorio		17
Gisela Signorelli, Mariano Suárez, Juan Mérida, Rosa Pinto, Rosa Ynés Alacio, Leonel Del Prado, Ángeles Espadas y Vicente Manuel Zapata Hernández		

PARTE II: ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS

Bloque I: Descentralización y participación local

El municipalismo en España		39
Juan Mérida		
Modelo de descentralización política del Estado de Kerala (India). Una experiencia de planificación participativa a gran escala		69
Rosa Pinto Berbel		

Bloque II: Desarrollo social y comunitario

Desarrollo social y participación durante los gobiernos progresistas latinoamericanos. El caso de las Mesas de Gestión de los Centros Integradores Comunitarios en Argentina		101
Leonel Del Prado		
De la participación ciudadana al desarrollo comunitario a la luz de la experiencia de Taco en la isla de Tenerife (Canarias, España)		123
Vicente Manuel Zapata Hernández		

Bloque III: Presupuestos Participativos

Los presupuestos participativos y sus aportes a la democratización. Los casos de Córdoba, Gualeguaychú, Paysandú y Montevideo	151
Mariano Suárez Elías	
El presupuesto participativo en la Ciudad de México y la Zona Metropolitana de Guadalajara durante el año 2020 y los primeros meses del 2021	175
Rosa Ynés Alacio-García	
Presupuesto Participativo en las Universidades Públicas Argentinas. ¿Se atreven a hacer lo que recomiendan a otros que hagan?	203
Gisela Signorelli	

PARTE III

Conclusiones	235
Juan Mérida, Gisela Signorelli, Mariano Suárez, Rosa Pinto, Rosa Ynés Alacio, Leonel Del Prado y Vicente Manuel Zapata Hernández	
Sobre los autores	243

LAS INSTITUCIONES Y SUS CONTRADICCIONES

Tomás R. Villasante

1. Debo empezar agradeciendo la invitación a un debate del Grupo-Red que venimos disfrutando desde hace unos cuantos años. Algunas/os nos veníamos conociendo por separado desde los años noventa, tanto en el sur de Europa como en Abya Yala, pero desde la constitución en CLACSO del Grupo de Trabajo “Procesos y Metodologías Participativas” hemos dado un salto importante, y, sobre todo, con los ejes de trabajo colaborativo de la Red Sentipensante que se amplió (desbordó en el Encuentro de Cartagena de 2017) la referencia institucional más allá de lo formalmente constituido.

Se parte de las experiencias, no tanto de teorías que quieran simplificar.

De Argentina y Uruguay a México, y de Kerala a España. De municipios y barrios a Estados y universidades, de presupuestos participativos a planes comunitarios. Se parte de una variedad de experiencias internacionales que van a permitir a las/os autoras/es unos debates muy creativos, y que ahora me permiten a mí reflexionar al hilo de sus experiencias. Por eso les estoy agradecido, porque nos permiten abrir (también a los lectores) renovados acercamientos y prácticas sobre lo instituido y lo instituyente.

Son más conocidos los ejemplos latinoamericanos o hispanos, por eso me gustaría que se fijaran en el caso de Kerala (India) porque no son tan conocidas sus particularidades en nuestra lengua. Como todo

Estado tiene sus propias contradicciones, pero es interesante por su tamaño, su calidad de vida, y por las innovaciones democráticas desde décadas. Cabe destacar además la comparación entre distintos tipos de presupuestos participativos y gestiones municipalistas, e incluso sobre las universidades que no suelen aplicarse a sí mismas lo que predicán para otras instituciones.

2. Las instituciones, sean universitarias o municipales, tienen una historia y son herederas (primero) del patriarcado con referencias religiosas, y (con posterioridad) del militarismo napoleónico vertical y centralista, que se fue implantando en todas nuestras administraciones. De forma lenta se han ido introduciendo los sistemas electorales, pero siempre con un contenido bastante elitista del gobierno de “los mejores” (no de la interacción de los diversos intereses e inteligencias mayoritarias en juego, como veremos).

Todas estas instituciones están llenas de contradicciones internas, y hay buenos ejemplos en este libro. Frente a interpretaciones más simplistas, no parece que haya un “aparato del Estado” que sea monolítico y sólo un instrumento exclusivo de la clase dominante. Dentro de la administración hay muchas contradicciones que se han ido introduciendo, y no sólo por dentro de su estructura, sino también por los propios actores que las usan, tanto los técnicos (con técnicas nuevas), como incluso las agrupaciones políticas y los movimientos externos que las presionan.

Ha habido diversas movilizaciones y revoluciones que han pretendido transformar el Estado. También hay movimientos que se infiltran, incluso hay técnicos que se revuelven y desbordan (por su propio prestigio), los aparatos burocráticos. Hay incluso algunos partidos o agrupaciones que tratan de desbordar lo que han heredado, con promesas de democracias participativas. Pero hay pocos ejemplos vivos que concreten cómo se hace esa revolución o esas transiciones pendientes. Partir de las experiencias que se ofrecen en este libro (y las contradicciones que manifiestan) es un buen punto de apoyo para poder avanzar en este camino.

En nuestro Grupo-Red tenemos una experiencia para irnos orientando en estos laberintos. Es decir, apoyarse por fuera del grupo en las estrategias participativas, para ir desbordando y construyendo las auto-organizaciones creativas. Es el ejemplo del GT de CLACSO reunido en Cartagena que nos permitió hacer la Red Sentipensante, con la que seguimos funcionando en paralelo. Una institución universitaria que nos reunimos en un Congreso que no organizamos, pero que (a su calor) podemos desbordarlo con unas prácticas inclusivas, y ampliarlos a una red auto-organizada. El GT sigue, pero el funcionamiento

real entre países y ejes es al ritmo de cada cual, y desde las agendas de abajo a arriba (también en tiempos de pandemia).

3. La participación es una palabra demasiado tergiversada, que se usa para todo y cada vez tiene menos credibilidad, sobre todo cuando viene desde las instituciones. Se emplea como modas sucesivas, con nombres diversos, más bien para entretener a la gente y la consecuencia es desencantarla de cualquier nuevo proceso. Así hemos vivido la moda de los Reglamentos de Participación, las Agendas Locales 21, los Presupuestos Participativos, y ahora los Sorteos que reviven los Jurados populares. Algo ha ido dejando en las prácticas administrativas, pero más como inquietudes no resueltas que como transformaciones institucionales de calado.

Una aportación a tener en cuenta en este libro es la de preguntarse por la realidad de los recursos puestos en juego. Se habla mucho de objetivos para las democracias participativas pero ¿se bajan a la realidad? ¿Se ponen recursos (económicos y humanos) en serio para que puedan experimentar la participación en el presupuesto (y en la ejecución y monitoreo)? Se ven y viven los resultados muchas veces como fracaso, no tanto por lo que se ha anunciado (¿con las mejores intenciones?) sino por los resultados muy mediocres o inexistentes que resultan. Estamos ante la contradicción entre los aparatos ejecutivos y las planificaciones participativas.

El libro se pregunta: ¿reglamentación o no reglamentar? La Declaración de Bogotá planteó colectivamente reflexionar sobre las experiencias sobre unos 20 años, con las experiencias que entonces se tenían de presupuestos participativos. Los países que a la participación la tienen como ley no parece que puedan mostrar ejemplos que sirvan de referencia, en América Latina al menos. Pero fiarlo todo a la voluntad política de cada legislatura y los vaivenes electorales tampoco parece que dé seguridad a la gente. Ahora ya con 30 años ¿podemos retomar el principio de la auto-reglamentación de la Declaración de Bogotá?, y en ese sentido ¿qué experiencias tenemos?

4. El libro también plantea los aspectos inclusivos y transversales, que son fundamentales en los procesos de participación. Es decir, partir de tipos de inteligencias diversas en juego. No se trata tanto del número de personas que acuden a un evento, sino la diversidad de lógicas y sentimientos que allí se expresan y acuerdan algo práctico. En un campo de fútbol se reúne mucha gente, pero eso no hace que sea una democracia con acuerdos entre los interesados. Incluso hay asambleas y consultas donde la información o las preguntas ya vienen dadas, que tampoco resultan muy democráticas.

Las inteligencias son diversas, no sólo es la lógica de unos, son también las experiencias y las emociones de diversas sensibilidades e historias. Hay lógicas ejecutivas, hay lógicas planificadoras, hay lógicas comunicadoras, otras son organizadoras y de cuidados, y también hay lógicas sensibles a las seguridades del sentido común, a otros ritmos creíbles de aplicación de los procesos y toma de decisiones. No sólo se trata de escuchar el voto de una mayoría relativa, que puede no llegar ni a un tercio de la población, sino de incluir la mayoría de las posiciones. Hay nuevas formas y métodos que facilitan acuerdos mayoritarios participativos.

Por ejemplo, una muestra al azar de la población puede facilitar debates desde el sentido común de la gente, con información técnica diversificada, y también con posiciones ejecutivas, cruzando las deliberaciones, para que se tomen un tiempo en encontrar soluciones superadoras. Así los “mapeos estratégicos” nos proporcionan una diversidad de enfoques que se pueden escuchar inter-activamente, de sujetos con sujetos, sin las imposiciones de poder habituales. Construir las preguntas y las iniciativas desde aquí, para que luego se refrenden o rechacen, es diferente que acatar los tiempos y las preguntas que nos vienen de arriba.

5. El libro también cuestiona los tiempos para la construcción deliberativa y lo que prefiero llamar “ecología de haceres”. Son cuestiones de poderes en contradicción, y su auto-organización lleva tiempo. No son sólo unos cuantos talleres (con algún “diálogo de saberes”) sino la construcción de procesos con realizaciones, que se asientan, y construyen protagonismo colaborativo. No es la legitimación rápida de consultas en internet, que no deja auto-organización. Las consultas rápidas están bien, pero no son las democracias participativas donde la gente pueda sentirse protagonista.

¿Quién hace las preguntas y toma las iniciativas? ¿Quién manda en los tiempos, la auto-reglamentación y el monitoreo? Podemos partir desde las instituciones o desde los movimientos, pero lo más importante es cómo se concretan los tiempos y los avances del protagonismo de la gente. Desde la universidad o desde un gobierno o desde una ONG se pueden lanzar unas investigaciones, con sus objetivos y sus métodos, pero ¿son las preguntas y los objetivos que interesan a los sectores de base? Muy distinto es plantear que es posible hacer “estrategias” que partan de los intereses de la gente, con herramientas colaborativas que les sirvan para saber actuar, alianzas en una “ecología de haceres” para conseguir objetivos concretos.

Procesos con herramientas que se pueden articular con diversos talleres de creatividad social. Unos son para profundizar, otros para

articular, otros para proponer y priorizar, etc. Por ejemplo, las preguntas desde el sentido común (dolores y placeres) pueden salir de “muestras”, pero las respuestas y los “haceres” mejor pueden salir desde la creatividad de las inteligencias colaborativas, con sus tiempos de ejecución y seguimiento. Desde lo que van queriendo protagonizar (auto-eco-organizar) los grupos y sectores que se sientan implicados en el proceso.

6. Los indicadores universales llevan a estudiar la competencia con otros lugares, sirven para ver desde fuera los procesos que se estudian. Pero el monitoreo sirve para saber hacer desde la práctica de cada proceso, se basa en rectificar desde los desbordes internos y externos, o sea las lecciones aprendidas. De nuevo aparece la importancia de las variadas inteligencias, y por lo tanto la distribución de poderes, dentro de lo auto-eco-organizado.

Por bien que se planifique tiene que haber un sistema de poderes cruzados capaz de atender a los desbordes externos que siempre se producen y que pueden ser muy creativos. Crear estrategias basándose en la “ecología de haceres”, no sólo sistematizar para aprender, sino lanzarse a las artesanías desde abajo, auto-organizadas para sentirse cultivándose y cuidando de las otras, para disfrutar en esos juegos de creatividad social.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Antonio y otros (2020) *Acción colectiva, movilización y resistencias en el siglo XXI*. Bizkaia: Fundación Betiko.
- Artous, Antonie. (2016) *Marx, el estado y la política*. Barcelona: Sylone.
- Cembranos, Fernando y Medina, José Ángel. (2003) *Grupos inteligentes. Teoría y práctica del trabajo en equipo*. Madrid: Ed. Popular.
- Declaración de Bogotá. Página Red CIMAS.
- Ganuzá, Ernesto y Mendiharat, Arantxa. (2020) *La democracia es posible. Sorteo cívico y deliberación para rescatar el poder de la ciudadanía*. Bilbao: Consonni.
- Gutiérrez, Raquel (2017) *Horizontes comunitario-populares. Producción de lo común más allá de las políticas estado-céntricas*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Harvey, David. (2012) *Espacios de esperanza*. Madrid: Akal.
- Helfrich, Silke y Bollier, David. (2020) *Libres, dignos, vivos. El poder subversivo de los comunes*. Barcelona: Icaria.

- Jesop, Robert. (2008) *El futuro del estado capitalista*. Madrid: Catarata.
- Monge, Cristina y otros (2021) *Tras la indignación. El 15M miradas desde el presente*. Barcelona: Gedisa.
- Moreno, José Luis. (2021) *Los pocos y los mejores. Localización y crítica del fetichismo político*. Madrid: Akal.
- Laval, Christian y Dardot, Pierre. (2015) *Común. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Barcelona: Gedisa.
- Villasante, Tomás R. (2017) *Las democracias transformadoras. Experiencias emergentes y alternativas desde los comunes*. Barcelona: El Viejo Topo.

PARTE I

CAPÍTULO INTRODUCTORIO

Gisela Signorelli, Mariano Suárez, Juan Mérida,
Rosa Pinto, Rosa Ynés Alacio, Leonel Del Prado,
Ángeles Espadas y Vicente Manuel Zapata Hernández

1. PRESENTACIÓN

El presente trabajo es el resultado de un proyecto colaborativo realizado en el marco de un subgrupo denominado “Institucionalización de la Participación” del Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales -CLACSO- “Procesos y Metodologías Participativas”. Comenzamos a trabajar en él a principios del 2020 definiendo un objeto de estudio y realizando un marco teórico común. Luego desarrollamos capítulos individuales referidos a casos concretos que aportó a los objetivos del trabajo. En la siguiente fase realizamos una evaluación de pares en donde cada uno de los capítulos recibió dos dictámenes con sugerencias para mejorar los mismos, realizada por los propios autores del libro. Una vez actualizado los capítulos de casos realizamos un trabajo de síntesis y desarrollo de conclusiones.

En el libro se estudian, analizan y comparan algunos mecanismos de participación implementados recientemente en diferentes partes del mundo: Uruguay, Argentina, México, España e India. El tema de fondo es la democratización en la toma de decisiones políticas y en concreto, cómo la participación ciudadana contribuye a estos procesos de democratización. Para ello, el trabajo se centra en formas de participación -tanto institucionalizadas como no institucionalizadas- desarrolladas a través de experiencias participativas que, en unos casos son promovidas por el Estado y en otros, impulsadas desde la

ciudadanía pero que implican, en mayor o menor medida, un cierto grado de colaboración con agentes gubernamentales.

Han pasado ya más de tres décadas desde que en 1988 en Porto Alegre (Brasil) se implementó el primer Presupuesto Participativo. Desde ese momento, miles de procesos participativos se han extendido por todo el mundo. No solo Presupuestos Participativos sino también otros procesos que han permitido incorporar a la ciudadanía en el desarrollo de las políticas públicas. Entre ellos destacan planes comunitarios, planificación participativa, jurados ciudadanos, referéndums o Agendas locales ²¹. Nuevas formas de hacer política que superan los cauces tradicionales de una democracia representativa (reducida al papel jugado por los partidos políticos como intermediarios de los intereses de la ciudadanía) y que, sin duda, pueden contribuir a una toma de decisiones políticas más horizontal, más eficaz y más democrática.

Así, frente al marco delegativo de una democracia representativa en la que la ciudadanía encomienda su voluntad a los partidos (considerados estos como representantes casi exclusivos de los diferentes intereses existentes en la sociedad), el planteamiento de la democracia participativa defiende y promueve un rol activo de la ciudadanía tanto en la definición de los problemas sociales como el abordaje de su solución.

La crisis de legitimidad del modelo de Estado liberal representativo, ha supuesto que la participación se haya convertido hoy en un vehículo para resolver los problemas de legitimidad provocados por la separación y el distanciamiento entre gobernantes y gobernados, el cual ha provocado una profunda desafección. Pero además, la participación también se prefigura como un cauce para abordar problemas sociales que el Estado, en muchos casos, está siendo incapaz de resolver por sí mismo con éxito. La creciente urbanización y la globalización de nuestras sociedades ha supuesto que se configuren espacios sociales cada vez más complejos y con necesidades crecientes que la estructura administrativa y sus saberes técnicos están siendo incapaces de satisfacer sin la concurrencia de otros actores y en especial, sin la participación de las personas afectadas por los problemas que las políticas públicas tienen por objeto. En definitiva, a los problemas de legitimidad o de democracia insuficiente del modelo, se unen los relacionados con el déficit de eficacia, siendo cuestiones ambas que la democracia participativa pretende resolver o al menos mitigar.

Ante este estado de cosas, el trabajo que a continuación presentamos, tal y como hemos señalado, tiene como objetivo generar conocimiento sobre las aportaciones que diferentes mecanismos y expresiones de la participación social tienen sobre la profundización democrática en la toma de decisiones políticas. El punto de partida es la problematización común que busca respuestas sobre hasta qué punto los mecanismos

de participación ciudadana han supuesto ese impulso democratizador. Y, más concretamente, valorar en qué medida estos permiten y consiguen transformar las formas de articulación entre Estado y sociedad y por consiguiente también, el modelo administrativo preexistente. Finalmente, a partir del análisis comparativo de experiencias -tanto de participación institucionalizada como de participación comunitaria- se valoran las limitaciones y posibilidades de cada una de esas formas de participación, así como sus complementariedades.

2. MARCO CONCEPTUAL

En este apartado se delimitan las acepciones de la participación que se utilizan en este trabajo, a saber: participación ciudadana, participación institucionalizada y participación comunitaria, bajo los enfoques de la democracia participativa y del desarrollo comunitario como soportes teóricos de estos conceptos. A su vez se enmarca la participación dentro de los modelos de democracia y de desarrollo.

PARTICIPACIÓN Y DEMOCRACIA

Desde una visión institucional la definición del tipo de democracia aparece asociada al papel del ciudadano en la toma de decisiones del gobierno. Así se pueden definir los modelos de democracia directa, representativa y participativa:

Democracia directa

La democracia directa es una modalidad en la que la ciudadanía participa directamente en las decisiones del gobierno sin la mediación de representantes. Esta ausencia de delegación representativa es la base de este modelo, cuya referencia empírica más clara es el modelo implementado en Atenas en el Siglo V a.C., en donde se congregaban los ciudadanos a discutir y resolver sobre los asuntos públicos. La modalidad de funcionamiento fue esencialmente asamblearia, dentro de determinadas condiciones para la participación que restringían esa posibilidad sólo a los ciudadanos (hombres) libres. Se excluía a mujeres, niños, jóvenes, esclavos y extranjeros. De manera que la condición de ciudadano, que concedía el derecho a participar en la deliberación de los asuntos públicos, estaba acotada a aquellos hombres nacidos en la polis en una familia descendiente del cuerpo político originario, o en casos excepcionales, podía tratarse de hombres premiados con este estatus por la polis por haber prestado servicios extraordinarios generalmente asociados al combate.

Jean Jacques Rousseau fue uno de los modernos defensores de este tipo de democracia, a la que consideraba una forma justa, ya que

todos los ciudadanos tenían derecho a gobernar. No obstante, el autor reconoce que en las sociedades modernas resulta impracticable debido a la gran cantidad de población (Rousseau, 1999).

Democracia representativa

La Democracia Representativa es la modalidad más conocida y moderna de la democracia y tiene como principales rasgos el ejercicio del voto cada determinado periodo de tiempo para la elección de unos determinados representantes (delegados) que se ocuparán luego de gestionar los asuntos públicos. Su origen se sitúa a mediados del siglo XIX. La democracia abandona su original proceso asambleario como eje de la toma de decisiones para pasar a la gestión representada de los temas que conciernen a toda la sociedad. Esta idea de los ciudadanos participando únicamente a través de la elección de autoridades y dotando a estas últimas del poder y la responsabilidad de conducir el rumbo de la sociedad ha dado lugar a diferentes variantes de teorías de las elites. Entre los autores más destacados podemos reconocer a Weber, Pareto, Schumpeter y Dahl.

La idea fundamental de ese modelo representativo se puede encontrar en la obra de Joseph Schumpeter, quien sostenía que la democracia era solo un medio, un procedimiento para elegir gobernantes y legitimar sus decisiones. La propuesta era analizar la democracia como un mercado político, donde los ciudadanos eran vistos como consumidores políticos que compraban con su voto determinadas ofertas a partidos y candidatos (Schumpeter, 1942). De manera que este modelo hace de las elites políticas los únicos protagonistas de la escena democrática, siendo los ciudadanos básicamente pasivos, para el autor, por carecer de las condiciones de autodisciplina y reflexividad necesarias para la actividad política cotidiana (Vergara, 1999).

Democracia participativa

Desde hace ya algunas décadas aparece la idea de democracia participativa. Para algunos autores el concepto se liga sobre todo a un conjunto de mecanismos que permiten a los gobiernos tomar decisiones en diálogo con la ciudadanía. Estos mecanismos pueden ser presupuestos participativos, agendas locales participativas, órganos estables de co-gestión (Juntas y Centros Vecinales, Mesas de Desarrollo, etc.) jurados ciudadanos, entre otros tantos.

Así por ejemplo, para Ganuza y Álvarez Sotomayor la democracia participativa se puede definir como:

(el) sistema democrático de gobierno que para resolver los problemas de la vida social, en cada uno de los niveles, es capaz de integrar de manera

efectiva el poder institucional representativo y la mayor participación ciudadana posible (Ganuza y Álvarez Sotomayor, 2003:236).

Desde esta perspectiva, la democracia participativa no implica la sustitución de las instituciones de democracia representativa, sino una redefinición del rol de las mismas, que ahora conviven en buena parte de sus actividades de gobierno con un conjunto de instituciones integradas por la ciudadanía.

Si bien, se puede coincidir con Ganuza (2003) en que el elemento más novedoso de las últimas décadas en materia de participación, es el surgimiento de estos mecanismos institucionalizados de participación ciudadana, hay autores como Villasante (2003) que advierten que no podemos restringir el concepto de democracia participativa únicamente a esta forma de participación. La idea es que la democratización de la democracia puede implicar instancias reglamentadas o subvencionadas por los Ayuntamientos/Municipios pero también procesos auto-organizados por los grupos sociales y desarrollados en los tiempos y formas que consideren oportunos. Aquí se desliga la idea de democracia participativa como construida exclusivamente por la participación ciudadana institucionalizada y se abre el camino a las otras formas de participación, como la comunitaria, que pueden contribuir a generar democracias en donde los ciudadanos tengan un rol activo-protagónico. Sin embargo, es necesario advertir que en cualquiera de las variantes participativas es necesario analizar caso a caso el verdadero poder con el que cuentan las personas y quiénes son esas personas que han adquirido protagonismo. Es posible advertir elitismos y distorsiones de diferente tipo tanto en los procesos institucionalizados como en los que emergen de la comunidad y se conducen desde la comunidad.

Se comienzan también a valorar otras formas de saber y conocimiento, distintas al conocimiento hipotético-deductivo, racional y masculino de occidente, que tradicionalmente han sido relegadas, como es el caso del conocimiento femenino o las sabidurías provenientes de otras culturas. Se están buscando otras vías para construir democracias más justas y equitativas, que tengan en cuenta las necesidades locales y que impulsen políticas respetuosas con el medio. Estas vías “se traducen en una búsqueda de un papel más importante en la esfera comunal” (Beck; 2002: 97). Muchas de estas alternativas, tanto teóricas como prácticas, van a provenir mayoritariamente de los países de sur, pues son los primeros afectados por el modelo desarrollista. Y es que de acuerdo a Boaventura De Sousa Santos:

Las ontologías tradicionales han sido pensadas desde la superioridad y usando criterios abstractos en favor de conservar las relaciones de dominación preestablecidas. Sin embargo, con la experiencia del oprimido como un

lugar privilegiado para realizar una teoría del ser y conocer la realidad desafiando las concepciones cartesianas clásicas (de Sousa Santos, 2005: 13).

PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL Y COMUNITARIA

El significado más genérico del término *participación* puede extraerse de la Real Academia Española, que define participar como la intervención de un sujeto en lo que le es común (Real Academia Española, 2016). Este primer concepto, pese a su generalidad, tiene dos grandes implicaciones: por un lado, quedan fuera lo que algunos autores han llamado formas pasivas de participación como la lectura de periódicos o el interés por la política, entre otras (Schneider, 2007), ya que participar implica intervenir, actuar.

Como indica Cunill (1991) es difícil deslindar los conceptos vinculados a la participación y en concreto los de participación política -en sentido estricto-, participación social y participación ciudadana, así como otras expresiones autónomas de la ciudadanía y de los movimientos sociales. Para esta autora, la participación ciudadana se refiere a las actividades que se desarrollan en relación con las administraciones públicas, excluyendo la participación política indirecta (voto), la militancia en partidos políticos o la participación personal en órganos de representación y de gobierno.

Como decimos, la participación ciudadana busca incidir en la toma de decisiones del gobierno de que se trate. Siguiendo a autores como Parés (2009) o Welp (2016), la participación ciudadana comprende todas aquellas prácticas políticas y sociales mediante las cuales la ciudadanía -ya sea individualmente o a través de sus organizaciones- pretende influir sobre alguna decisión de lo público, de las acciones de los gobiernos o de sus administraciones públicas.

Estas prácticas se pueden llevar a cabo a través de diferentes vías como pueden ser los consejos, las consultas ciudadanas, los referéndums, las audiencias públicas, pero también mediante el asociacionismo, las iniciativas ciudadanas de base comunitaria para colaborar en la elaboración de una política pública o de las protestas y movilizaciones populares y de los movimientos sociales. En unos casos, la incidencia política se ejercerá partiendo de una invitación del gobierno y en otros, la comunidad es el actor principal que organiza, identifica sus necesidades y emprende proyectos para transformar o mantener una situación. De esta manera, la participación ciudadana no se reduce a la participación institucional, sino que también incorpora la participación liderada por la ciudadanía y por sus organizaciones, con o sin la colaboración o la invitación del Estado.

En ese sentido, dentro de la participación ciudadana (en la que se centra nuestro objeto de estudio) diferenciaremos entre dos variantes:

la participación institucional y la participación comunitaria. Una de las principales diferencias entre ambas es, que mientras la primera se basa en espacios reglamentados por los poderes públicos y sus administraciones siendo estos quien solicitan a la ciudadanía su opinión para tomar decisiones o emprender acciones sobre una determinada iniciativa, en la participación comunitaria el Estado es un agente más que entra en juego, teniendo un papel cambiante en función de la naturaleza del proceso de que se trate. Si en la participación institucional el Estado ocupa un rol protagonista, siendo el responsable último de las acciones a llevar a cabo, en la participación comunitaria es la propia base social a través de un *grupo motor* quien involucra a otros actores que tienen alguna problemática o interés en común. La comunidad se auto-organiza así para conseguir objetivos de interés social para el espacio o ámbito de que se trate y luego, a través de estos grupos, puede llegar a extenderse a otros miembros de la comunidad formando *conjuntos de acción* (Villasante, 2015).

En la participación comunitaria es frecuente, como ya hemos señalado, que los proyectos generen algún tipo de relación con las administraciones públicas pero aun siendo esto muy importante, incidir en la acción de estas no es el único objetivo de este tipo de participación. La participación comunitaria genera tanto unos objetivos como una agenda propia marcada por la ciudadanía.

Pero, como decimos, en las iniciativas de participación no se trataría tanto de quién inicia la acción, sino de quién es el principal motor de la misma: las instituciones (participación institucional) o los ciudadanos (participación no institucionalizada o comunitaria). En ambos casos, como indica Ziccardi (1998), lo que distingue a cualquiera de estas dos formas de participación ciudadana de otras formas de participación, es su vocación por incidir en las políticas del gobierno.

Otra dimensión a tener en cuenta dentro de la participación ciudadana, es el tipo de cauces por los que esta se ejerce. Haciendo una clasificación de trazo grueso, podemos hablar de dos modalidades: órganos de participación y procesos participativos.

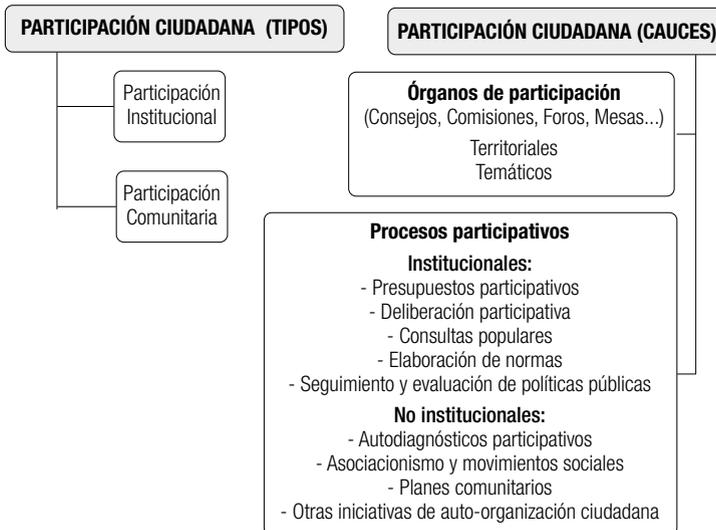
“Los órganos de participación son espacios estables de participación que, con una composición determinada -habitualmente en forma de consejo-, actúan como espacios consultivos de forma permanente sobre las políticas desarrolladas en un determinados ámbito temático o territorial” (Parés, 2009, 23). Algunos ejemplos pueden ser un consejo local de la juventud o de medio ambiente, un consejo regional de bienestar social, una comisión o un foro permanente sobre migraciones.

En cambio, los procesos participativos son formas de participación que se desarrollan durante un determinado periodo de tiempo con la implicación de la administración, de la ciudadanía o de ambas,

en la elaboración de un proyecto, un plan o una iniciativa concreta. Pueden igualmente desarrollarse en el plano institucional y de las administraciones -un ejemplo de ello sería un presupuesto participativo- o en el comunitario -por ejemplo, un proceso de auto-diagnóstico o de definición de necesidades de un barrio, que impulsado por una asociación de vecinos o por un grupo de personas sensibles a un tema determinado de esa zona, luego se traslada al ayuntamiento o a otra administración responsable de ese ámbito-.

Siguiendo de nuevo a Cunill (1991), la participación ciudadana no se plantea como una alternativa a la democracia representativa sino como un complemento a los mecanismos de esta para ampliar y fortalecer los sistemas democráticos. No obstante, a nuestro entender, en la medida en que se desarrollen mecanismos de participación ciudadana vinculantes, procesuales, desburocratizados, horizontales, inclusivos para los propios grupos de personas afectadas por un tema y además, tales mecanismos se planteen trascender el nivel de la mera información y consulta y apunten hacia formas de toma de decisiones y de cogestión de las políticas públicas, podremos considerar que la participación ciudadana contribuye a la profundización democrática en la línea de las democracias participativas (Espadas, 2006).

Figura 1. Tipos y cauces de participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia

Dentro de esta tipología, se quiere destacar dos procesos participativos que tienen especial relevancia en algunas de las investigaciones presentadas en el libro. Estas son el desarrollo comunitario y la planificación participativa.

El *desarrollo comunitario* hace alusión a la perspectiva del progreso de un territorio y su comunidad de referencia que pone el acento en el compromiso y la implicación de ésta como fuente de inspiración e intervención colectiva, para responder así a sus principales retos aprovechando su propio y diverso potencial. La comunidad es partícipe y protagonista de la transformación positiva de su realidad. Los procesos de desarrollo comunitario se fundamentan en el fortalecimiento de las relaciones y la comunicación entre actores, así como en su corresponsabilidad, propiciando el surgimiento de espacios de encuentro e interacción —también de aprendizajes compartidos—, en los que se avanza hasta la coordinación de acciones y la cooperación para desembocar en la formalización de redes de trabajo colaborativo.

Según Marco Marchioni (1994), la comunidad está integrada por tres protagonistas: las personas que toman decisiones políticas y representan a la Administración; las personas con responsabilidad técnica y profesionales; y la ciudadanía. A estos tres actores, habría que añadirles el empresariado, que podría constituir un cuarto protagonista, puesto que ofrece rasgos distintivos con respecto a la ciudadanía, que es el ámbito en el que habitualmente se le ubica. Los procesos comunitarios pueden ser impulsados o propuestos por cualquiera de los tres protagonistas, pudiendo implicar posteriormente a otros actores (Marchioni, 2013).

Las decisiones recaen en la esfera política, como corresponde a contextos de democracia representativa, pero hasta llegar a producirse, aquéllas están informadas e inspiradas por un trabajo colectivo que procura que sean las mejores para la comunidad, optimizando los recursos disponibles y favoreciendo los intereses generales sobre los particulares. Se progresa así hacia etapas más avanzadas de democracia participativa en las que se produce una cierta socialización del poder y se pone también el acento en la adecuada administración y gestión de lo común.

A su vez, la *planificación participativa* se basa en la capacidad de pensar el futuro e influir sobre él. ¿Quién planifica?, ¿cómo se planifica?, ¿se incluye a la población en todas las fases del proceso de planificación? Las respuestas a estas preguntas, van a determinar el tipo de planificación y el rumbo que van a tomar las políticas sociales y económicas. En función a estas preguntas encontramos la planificación normativa, fundamentada en el positivismo y en una concepción cientificista de las ciencias sociales. Únicamente los expertos poseen

los conocimientos técnicos y las herramientas necesarias para determinar el modelo, el ritmo del crecimiento y el futuro de las comunidades. Se oculta el componente político y se arrebató el poder de influir en la toma de decisión a la población de base. Se va a enfatizar así el carácter técnico de la planificación, ocultando su componente político. Como indicó Ramón Tamames, “aparentemente aséptico, pero con una postura ideológica clara que siga todo como está para que no haya transformaciones estructurales” (1976: 32).

La planificación participativa, en cambio va un paso más allá en el nivel de participación, tratando de incluir en la decisión a la población de base, por medio de su inclusión real en el proceso de planificación pero además parte de una concepción del desarrollo local que prima la autonomía de los ciudadanos para decidir sobre el modelo de desarrollo de su ciudad o municipio. A través del uso de metodologías participativas (como la IAP) y herramientas de planificación democráticas, horizontales, y adaptadas a toda la población, la ciudadanía aumenta la capacidad de ser participe en la construcción del futuro y contribuir en la orientación del rumbo que ha de tomar su comunidad.

Con la planificación participativa se pretende llegar al nivel más alto de participación, la corresponsabilidad, donde la toma de decisiones y la implantación de estas se hace de manera conjunta entre los gobiernos y la ciudadanía. Así se superan los otros dos estadios de participación más bajos: la consulta y la decisión. En la primera simplemente se pregunta la opinión a la ciudadanía; pero su visión no es vinculante. En la segunda se decide conjuntamente con la ciudadanía, pero las actuaciones se siguen planificando desde las administraciones del gobierno. La Planificación Participativa supone que las poblaciones puedan decidir sobre las cosas que directamente les preocupan y les afectan en su día a día. Por ejemplo: el agua, la sanidad, la educación, el modelo de crecimiento o qué tipos de productos quieren consumir.

3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN Y DIMENSIONES DE ANÁLISIS

Como hemos señalado en la introducción el presente trabajo se centra en formas de participación -tanto institucionalizadas como no institucionalizadas- desarrolladas a través de experiencias participativas que, en unos casos son promovidas por el Estado y en otros, impulsadas desde la ciudadanía pero que implican, en mayor o menor medida, un cierto grado de colaboración con este. A efectos de este trabajo denominaremos a las primeras *participación institucional* y a las segundas *participación comunitaria*.

Para realizar este análisis comparativo se parte de la siguiente pregunta de investigación:

¿Hasta qué punto los mecanismos de participación ciudadana (institucionalizados y comunitarios) han supuesto un impulso democratizador?

De esta cuestión inicial, se derivan las siguientes preguntas específicas:

- ¿En qué medida los mecanismos de participación han permitido transformar las formas de articulación Estado-sociedad?
- ¿De qué manera los mecanismos participativos implementados han transformado el modelo administrativo existente?
- ¿Cuáles son los límites y posibilidades de la participación institucional y comunitaria?

En función de estas preguntas se plantea como *objetivo general del trabajo* generar conocimiento sobre los aportes de los mecanismos de participación ciudadana (institucionalizados y comunitarios) a los procesos de democratización y los siguientes *objetivos específicos*:

- Analizar las formas de relación Estado-sociedad generados en los diferentes mecanismos participativos.
- Analizar en qué medida la implementación de mecanismos participativos modifican las formas de organización administrativa.
- Proponer un sistema de variables que permita evaluar la calidad democrática de los mecanismos de participación institucionales y comunitarios, pudiendo identificar los aspectos que posibilitan o limitan la democratización de los procesos.

Tras haber transcurrido treinta años el desarrollo de experiencias participativas relacionales entre el Estado y la ciudadanía, ¿qué aprendizajes podemos recoger? A partir del análisis de una serie de mecanismos y experiencias participativas llevadas a cabo en diferentes puntos del planeta, pretendemos señalar el aporte de las mismas en la profundización democrática.

Teniendo en cuenta que el problema de fondo es la democratización en la toma de decisiones políticas, es necesario aclarar qué entendemos por ello. En líneas generales, nos referimos a la inclusión de la ciudadanía en el desarrollo de todas las fases de la política pública: diagnóstico, diseño- ideación, ejecución y evaluación. Por tanto, se reconocerán mecanismos participativos que tengan (o hayan tenido) capacidad de incidir en cualquiera de esas etapas del ciclo de políticas. Además, la participación debe ser pensada como una herramienta de distribución del poder y reducción de las desigualdades. Por tanto, no

solo es importante que participe la sociedad en su conjunto, sino que se incluya a los grupos poblaciones habitualmente excluidos, permitiendo de esta manera satisfacer las necesidades de estos sectores de la población. De esta manera, para determinar la calidad democrática de los procesos participativos analizados, se tendrá en cuenta tanto la capacidad inclusiva del proceso como los efectos generados en su implementación, tanto a nivel inmaterial (implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos y fortalecimiento del tejido social) como material (mejora en las condiciones de vida).

A su vez, consideramos que para que se lleve a cabo una democratización en la producción de las políticas públicas, tiene que producirse a su vez una democratización tanto en su dimensión interna (organización administrativa) como en su dimensión relacional (Estado-sociedad). Por tanto, a la hora de analizar los efectos producidos por la introducción de diferentes mecanismos participativos, tendremos en cuenta estas dos esferas, las cuales a su vez están interrelacionadas.

Cuando hablamos de dimensión interna, nos referimos al papel que cumple la participación en la estructura organizativa del ente administrativo: cuál es su posición en el organigrama institucional, cuáles son sus competencias, con qué asignación de recursos cuenta, cómo está reglado, de qué manera los moviliza o cuál es su relación con otras áreas de la administración, tanto en el mismo nivel administrativo (otros departamentos o concejalías) como con otras administraciones territoriales (relación multinivel). Especialmente, nos interesa saber hasta qué punto la participación se convierte en un aspecto transversal en el modo de gestión pública, o simplemente es una parte marginal de ella. Cuando nos referimos a la dimensión relacional, nos estamos refiriendo a las formas de relacionamiento entre la institución y la ciudadanía. En esta esfera es especialmente importante tener en cuenta los modos de representación (quién participa), las formas de relacionamiento (relaciones de poder entre la administración y los participantes, y entre los propios participantes) y la capacidad de impacto de las políticas participativas llevadas a cabo, tanto en dimensión material (reducción desigualdades) como subjetiva (pedagogía participativa, fortalecimiento de redes).

4. ESTRUCTURA DEL LIBRO

El libro se estructura en tres partes: 1) Presentación y encuadre teórico de la participación; 2) Experiencias investigativas analizadas; y 3) Conclusiones. En la primera parte se define el objeto de estudio y se exponen los diferentes conceptos de democracia y participación planteados en el libro. En la segunda se analizan las investigaciones realizadas por los/las autores/as teniendo en cuenta tres grandes bloques:

Descentralización y participación local; desarrollo social y comunitario; y presupuestos participativos. Finalmente, en la última parte se hace una síntesis de los aportes de los diferentes capítulos y se incluye una serie de reflexiones teniendo en cuenta las preguntas planteadas en la introducción del libro.

A continuación, se presentan los capítulos de experiencias analizados en el libro:

El municipalismo en España: Hacia una nueva selectividad participativa del Estado local. En el mismo Juan Mérida analiza los cambios y continuidades producidos en el modelo de gobernanza participativa español a partir de la llegada al gobierno municipal de las confluencias municipalistas en 2015. El autor realiza un análisis de las principales políticas de participación introducidas por parte de las concejalías de participación en las 15 capitales de provincia donde accedieron al poder.

Modelos de Planificación Participativa desde los países del Sur. El caso Kerala (India). Aquí Rosa Pinto Berbel realiza un análisis profundo del modelo de planificación participativa de Kerala, un estado del sur de India con una población de 35 millones de habitantes. Un ejemplo de descentralización política participativa promovido desde el gobierno del Estado. El trabajo expone cómo epistemes no hegemónicas se han materializado en prácticas políticas concretas del más alto alcance.

Desarrollo social y participación durante los gobiernos progresistas latinoamericanos: el caso de las Mesas de Gestión de los Centros Integradores Comunitarios en Argentina. En este capítulo Leonel Del Prado analiza la política de desarrollo social denominada Centros Integradores Comunitarios -CIC- implementada desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina entre 2004 y 2015. El análisis se centra en la Mesa de Gestión que es una metodología participativa que perseguía el objetivo de promover la participación comunitaria al interior de la política de desarrollo social.

De la participación ciudadana al desarrollo comunitario a la luz de la experiencia de Taco en la isla de Tenerife (Canarias, España). En este capítulo Vicente Manuel Zapata Hernández recoge el planteamiento y la experiencia del proyecto Intervención Comunitaria Intercultural (ICI) que dio lugar al proceso comunitario de Taco desarrollado en el área metropolitana de la isla de Tenerife entre 2014 y 2020, conducido por la Universidad de La Laguna junto a los ayuntamientos implicados y la Obra Social “la Caixa”.

Los presupuestos participativos y sus aportes a la democratización. Los casos de Córdoba, Gualeguaychú, Paysandú y Montevideo. En este capítulo Mariano Suárez compara cuatro casos de presupuesto

participativo (dos uruguayos y dos argentinos) desde la perspectiva de su contribución a la democratización. Para ello realiza emplea un diseño cualitativo de carácter longitudinal y elabora un modelo analítico con diferentes escenarios típico ideales que resultan de combinar las variables alcance y participación. A su vez se analiza la incidencia de la institucionalización en la evolución de las diferentes experiencias.

El presupuesto participativo en la Ciudad de México y la Zona Metropolitana de Guadalajara durante el año 2020 y los primeros meses del 2021. Aquí Rosa Ynés Alacio aborda el análisis de los Presupuestos Participativos en dieciséis Alcaldías de la Ciudad de México y en diez Municipios que integran el Área Metropolitana de Guadalajara. La autora presenta un mapa descriptivo de estos dos formatos diferenciados de implementación, incorporando cuatro elementos centrales: 1) La trayectoria de ambos modelos de uso del dinero público; 2) El contexto político de su impulso; 3) Las características del diseño; y 4) La implementación a formas de participación e incidencia.

Presupuesto Participativo en Universidades Públicas Argentinas: ¿se atreven a hacer lo que recomiendan a otros que hagan? En este capítulo Gisela Signorelli analiza los presupuestos participativos universitarios en seis universidades de Argentina. A saber: Universidad General Sarmiento (UNGS); Universidad del Litoral (UNL); Universidad Nacional de Rosario (UNR) y la Universidad Nacional del Sur (UNS). Por un lado, estudia el desarrollo del PP en las universidades nacionales para entender su aporte en materia de ciudadanía universitaria en el contexto histórico del sistema universitario argentino. Por el otro, busca comprender qué sucede con su interacción con las lógicas representativas y de funcionamiento tradicionales desde la impronta de sus diseños en materia de profundización democrática.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alguacil, Julio; Basagoiti, Manuel; Bru, Paloma. y Camacho, Javier (2011), *Experiencia y metodología para un modelo de desarrollo comunitario. El caso de San Cristóbal de Los Ángeles*. Madrid: Editorial Popular.
- Brenner, Neil (2017). *La «glocalización» como estrategia espacial estatal: el empresarialismo urbano y la nueva política de desarrollo desigual en Europa Occidental*. En *Teoría urbana crítica y políticas de escala*. Barcelona: Icaria
- Buades, Josep y Giménez, Carlos (2013) [Coordinadores]. *Manual de intervención comunitaria en barrios*. Valencia. Tirant Lo Blanch.
- Carmona, Rodrigo (2005). *Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local: Elementos y perspectivas para el*

- estímulo de procesos concertados de desarrollo*. Trabajo presentado en el 3er. Congreso Argentino de Administración Pública. Repensando las relaciones entre Estado, Democracia y Desarrollo San Miguel de Tucumán, 02 al 04 de Junio de 2005, 2005.
- Cerrillo i Martínez, Agusti (2005). *La Gobernanza hoy: Introducción*. En Agusti Cerrillo i Martínez (Coord.) *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública
- Cunill, Nuria (1991). *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.
- Espadas, María Ángeles. (2006). *El Tercer Sector Construyendo Ciudadanía. La participación del Tercer Sector en los Servicios Sociales en Andalucía*. Madrid: Universidad Complutense. (Recuperado en: <http://webs.ucm.es/BUCM/tesis//cps/ucm-t29504.pdf>)
- Fonte García, María Eugenia (2019), *La facilitación como herramienta para la gestión de la diversidad en la isla de Tenerife. Sistematización de la experiencia Juntos En la misma dirección* (inédito).
- Ganuza, Ernesto y Álvarez Sotomayor, Carlos (2003). Introducción. En Ganuza, E. y Álvarez Sotomayor, C. (coords.), *Democracia y presupuestos participativos*. Barcelona: Icaria.
- Garrido, Javier (2002). Planificación participativa para el desarrollo local. *Cuadernos CIMAS*. (Recuperado en: http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/m_JGarrido_PLANIF.pdf).
- Gramsci, Antonio (2009). *La política y el Estado moderno*. Madrid: Diario Público.
- Gomá, Ricard; González, Robert; Ibarra, Pedro y i Puig, Salvador Martí (2018). Coyunturas, movilizaciones sociales e impactos políticos. En *Movimientos sociales y derecho a la ciudad. Creadores de democracia radical*, de Salvador Martí i Puig, Robert González, Ricard Gomà y Pedro Ibarra, 26-42. Barcelona: Icaria.
- Marchioni, Marcos (1994). *La utopía posible. La intervención comunitaria en las nuevas condiciones sociales*. Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria: Editorial Benchomo.

- Marchioni, Marcos; Morín Ramírez, Luz María y Álamo Candelaria, José (2013). Metodología de la intervención comunitaria. Los procesos comunitarios. En
- Martínez López, Miguel (2011), “Dimensiones múltiples de la participación ciudadana en la planificación espacial”, *Reis*, 133, páginas 21-42.
- Parés, Marc (2009) *Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel
- Schneider, Cecilia (2007). *La participación ciudadana en los gobiernos locales: contexto político y cultura política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Barcelona*. Tesis doctoral. Departamento de Ciencias Políticas y Sociales- Universidad Pompeu Fabra. España. Recuperado en <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/7245/tcs.pdf>.
pdf;jsessionid=5488E865F0CFA82A739100CF3738A329.
tdx2?sequence=1
- Schumpeter, Joseph (1942). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Orbis, 1983.
- Sousa Santos, Boaventura (2005). *Ensayos para una nueva cultura política*. Madrid: Trotta.
- Veneziano, Alicia (2009). *Descentralización, Desarrollo Local, Participación Ciudadana y Reforma del Estado: una vinculación pendiente*. Montevideo: FCS-UdelaR –CSIC. Ediciones ORBE.
- Vergara, J. (1999). La concepción de la democracia participativa de Habermas. En *Revista de Ciencia Política*, volumen XX, N°1, Santiago.
- Villasante Tomás (2003). *¿Qué es la democracia participativa?* Barcelona: El Viejo Topo.
- Villasante, Tomás (2015) Conjuntos de acción y grupos motores para la transformación ambiental. En *Política y Sociedad* Vol. 52, Núm. 2: 387-408 http://dx.doi.org/10.5209/rev_POSO.2015.v52.n2.45204
- Welp, Yanina (2016). La participación ciudadana como compromiso democrático. En *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 10, julio-diciembre de 2016, pp. 97- 121.
- Zapata Hernández, VicenteManuel (2016), “Los procesos de innovación social mediante la participación ciudadana como estrategia para el desarrollo local”, en Martínez, A.; Amat, X.; Sancho, I. y Sanchiz, D. (eds.), *Profesionales y herramientas para el desarrollo local y sus sinergias territoriales. Evaluación y*

propuestas de futuro. IX Coloquio Nacional de Desarrollo Local del GTDL-AGE, Universitat d'Alacant, Alicante, páginas 79-103.

Zapata Hernández, Vicente Manuel (2018), El territorio como instrumento para vertebrar la convivencia de manera participativa en contextos de diversidad cultural, en Ubuntu. *Aprendizajes compartidos sobre la intervención comunitaria en Andalucía*, vol. 2, Federación Andalucía Acoge, páginas 69-72.

PARTE II:
ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS

*Bloque I:
Descentralización
y participación local*

EL MUNICIPALISMO EN ESPAÑA

Hacia una nueva selectividad participativa del Estado local

Juan Mérida

RESUMEN

El presente capítulo presenta los aportes del nuevo municipalismo en España a la gobernanza participativa. Para ello primeramente se enmarca el debate sobre la gobernanza, sus modelos y la crisis del modelo neoliberal, exponiendo las principales propuestas del municipalismo ante esta situación. Seguidamente, se expone el marco teórico utilizado para esta investigación basado en el Enfoque Estratégico Relacional (EER) de Bob Jessop, una mirada que permite analizar el modelo de gobernanza desde varias dimensiones relaciones: articulación institucional, modo de intervención estatal y modo de representación de la red de gobernanza. En función de estas dimensiones, en la última parte del capítulo se exponen los primeros resultados de la investigación doctoral en curso. Si bien se observa una recuperación y ampliación de la fase de experimentación participativa previa a la crisis de 2008, las limitaciones de las administraciones locales para dotar de recursos estas prácticas y la cultura participativa heredada, basada en unas relaciones selectivas entre actores políticos y determinados agentes de la sociedad civil, dificulta que el nuevo modelo de gobernanza participativa implementada por el nuevo municipalismo, tenga un mayor impacto redistributivo.

1. INTRODUCCIÓN

En el siguiente capítulo se analizan los cambios y continuidades producidos en el modelo de gobernanza participativa español a partir de la llegada al gobierno municipal de las confluencias municipalistas en 2015. A través de un análisis panorámico de las principales políticas de participación introducidas por parte de las concejalías de participación en las 15 capitales de provincia donde accedieron al poder, el estudio muestra las tendencias incorporadas durante esos cinco años en materia de gobernanza participativa. Para ello, se propone un marco analítico basado en el “Enfoque Estratégico Relacional” (EER) de Bob Jessop (Jessop, 2007; 2017), al que se le incorporan una serie de variables provenientes del estudio de redes participativas (Blanco y Gomá, 2002; Subirats, Parés, y Blanco, 2009). De esta manera, se logra dotar al marco inicial de una mayor concreción operativa.

De acuerdo a la mirada de Jessop, el Estado no se debe concebir como un ente estático, unitario y neutral, sino que se encuentra en constante cambio, producto de un acumulado de relaciones conflictivas y desiguales que hace que determinadas fuerzas sociales tengan una mayor posibilidad para acceder y definir las políticas públicas. Es lo que Jessop llama “selectividad estratégica” (1999) que, en el caso de estudio, es participativa, lo que se traduce en un modo de gobernanza específico. Las posibilidades de transformar la selectividad estratégica presente, están condicionadas por la selectividad estratégica pasada, por lo que a la hora de analizar los modos de gobernanza participativa es necesario introducir la dimensión temporal.

Para responder al planteamiento expuesto, se ha dividido el capítulo en cuatro partes:

1. Desde un enfoque crítico, en el apartado dos se exponen los elementos fundamentales del paradigma de la gobernanza, definiendo la apuesta municipalista como una estrategia que permite revertir el modelo de gobernanza neoliberal y apostar por una forma de hacer política que acerca la producción de políticas públicas a la ciudadanía.
2. En el tercer apartado, se explica cómo analizar los modelos de gobernanza participativa. Para ello se exponen, las tres dimensiones del Enfoque Estratégico Relacional (EER): el modo de articulación institucional, el modo de intervención y el modo de representación. Cada uno de ellas cuenta con sus propias variables. De esta manera, se pretende dar respuesta a las preguntas centrales que articulan este libro: 1) ¿De qué manera los mecanismos participativos implementados han transformado el modelo administrativo existente?; 2) ¿En qué medida

los mecanismos de participación han permitido transformar las formas de articulación Estado-sociedad?

3. En el cuarto apartado se exponen los resultados de la investigación, explicando en una primera parte los modos de gobernanza participativa en España desde 1978 a 2015 y, en una segunda, caracterizando el modo introducido por las confluencias municipalistas.
4. Finalmente, en el último apartado, se establecen las relaciones causales entre las diferentes variables comentadas y se reflexiona sobre los límites y potencialidades de la nueva fase de institucionalización introducido por los gobiernos municipalistas, atendiendo tanto a factores internos como externos.

2. CONTEXTUALIZACIÓN

2.1.LA GOBERNANZA COMO MODELO DE GESTIÓN NEOLIBERAL: AUGE Y CRISIS

Ha pasado prácticamente medio siglo desde que se publicara en 1975 el “Informe Huntington”, considerado el manifiesto fundacional del programa neoliberal (Monedero, 2012). La crisis económica mundial de la década de los setenta, producida por el pico del petróleo y la incapacidad de los Estado-nación para afrontar los retos de la globalización, generó las condiciones para que la estrategia neoliberal se implemente de forma hegemónica.

Bajo el famoso lema “*There is no alternative*”, la primera ministra británica Margaret Thatcher, considerada una de las principales promotoras de la ofensiva neoliberal, planteaba que las formas de organización tradicionales del Estado-nación ya no eran capaces de resolver los problemas de una sociedad que requería necesidades cada vez más específicas. Así como el Estado era parte del problema, comentaba, las empresas debían ser parte de la solución, por lo que se tenían que incorporar a los espacios de gestión gubernamentales. De esta manera, a partir de la década de los ochenta, se pasa de una gestión monopolizada por la burocracia estatal, a una nueva geometría del poder en la que las empresas globales alcanzan un protagonismo cada vez mayor en la gestión de servicios (Brenner, Peck, y Theodore, 2015).

Desde la perspectiva neoliberal, la función del Estado ya no debe ser “proveer” a la sociedad de los recursos necesarios para su desarrollo, sino “facilitar” la articulación de los diferentes actores de la sociedad para que lo hagan posible. Un nuevo escenario que va a dar lugar al nacimiento de la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*)

(Gruening, 2001). Conceptos como “flexibilidad”, “eficiencia”, “eficacia” y “rentabilidad”, provenientes del mundo empresarial, comienzan a sustituir a otros como “rigidez”, “formalidad”, “jerarquía”, o “legalidad”, asociados a la administración tradicional (Osborne y Gaebler, 1994 [1992]).

La nueva forma de gobierno planteada supone un cambio en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Una nueva forma de gobernar que va más allá del Estado y que supone la inclusión de un mosaico de actores a los espacios formales de gobierno. Es el nacimiento de lo que se ha venido a llamar “gobernanza”, concepto omnipresente en la actualidad. Este nuevo escenario llevó a la constitución de toda una rama de estudios centrada en las “redes políticas”, llegando a considerarse gobernanza y redes como sinónimos *-governance as networks-* (Rhodes, 2007). Esto supuso un giro en la perspectiva de la ciencia política. Si anteriormente, la disciplina se había centrado en el estudio de las estructuras administrativas y sus funciones, a partir de entonces cobró un valor especial identificar qué tipo de interacciones se generaban desde los diferentes actores (Kooiman, 2003).

A medida que este nuevo modelo de gestión se desarrolle y, a su vez, se extiendan los estudios sobre esta materia, se consolidó toda una línea crítica que pone en cuestión los supuestos elementos innovadores de la gobernanza (Jessop, 1997; Swyngedouw, 2005; Davies, 2011, 2012). Estos estudios plantean que los modelos de gobernanza no se diferencian tanto del orden jerárquico al que pretendían reemplazar, funcionando más como “cosmética” (Ibarra y Blas, 2006), que como una verdadera transformación en las formas de interacción entre gobernantes y gobernados. Asimismo, frente a las visiones que planteaban que estas nuevas formas de gestión iban a producir una reducción del Estado (Peters, 1994), en realidad el volumen tanto de sus estructuras como de sus recursos no ha hecho más que aumentar en las últimas décadas. Lo que sí se habría producido es un traslado de la soberanía estatal hacia instituciones supranacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Central Europeo.

En este sentido, algunos autores (Leal, 2007). han ido incluso más lejos en esta crítica, considerando que los modelos de gobernanza, a priori más abiertos y horizontales, se han constituido como un mecanismo de legitimación de las decisiones tomadas por las élites, funcionando como un “Caballo de Troya” que permite neutralizar el conflicto de forma más eficaz que las antiguas formas de coerción estatal.

2.2. LA APUESTA MUNICIPALISTA: UNA NUEVA FORMA DE HACER POLÍTICA

Así como la crisis de los setenta, se convirtió en condición de posibilidad para la inclusión de la estrategia neoliberal, la crisis del 2008 se convirtió en condición de posibilidad para el establecimiento de nuevas alternativas al sistema económico y político establecido. La creciente vulnerabilidad de un sistema económico extremadamente financiarizado ha llevado a un contexto precarización, incertidumbre y desconfianza institucional galopante. Es en este contexto que se desarrollan un ciclo de movilizaciones en diferentes metrópolis de distintos continentes como Túnez, Nueva York, Santiago de Chile, Atenas o Madrid (Swyngedouw, 2018).

En España, bajo el eslogan “Democracia Real Ya”, en mayo de 2011 las plazas de las principales ciudades del país fueron ocupadas por lo que se llamó con posterioridad 15-M o Movimiento de los Indignados. Las protestas no solo estuvieron dirigidas a las políticas de recortes de gasto público y aumento de desempleo (20% en 2011) profundizadas a raíz de la crisis, sino contra un sistema político opaco y plagado de casos de corrupción que se podía sintetizar en el “Régimen del 78”, un conjunto de normas, instituciones y valores que configuran las relaciones de la sociedad con un poder político desde 1978 y que se basan en una desigualdad económica creciente, una degradación del sistema representativo, un desencaje profundo del modelo territorial y, finalmente, una colonización partidista de la Alta administración y otras administraciones del Estado, negando la supuesta división de poderes¹.

Tres años después, la indignación en las calles se trasladó a las instituciones. En 2014, se funda Podemos, que supo recoger la indignación surgida durante esos años de protesta, transformándola en propuesta electoral. Así, ese mismo año logró el 8% de los votos en las Elecciones Europeas, alcanzando el 16% de los votos en las Elecciones Generales un año después y poniendo en jaque el sistema bipartidista instaurado desde el fin de la dictadura a finales de los años setenta².

En paralelo al auge de Podemos, comenzó a constituirse una serie de candidaturas ciudadanas en aquellas urbes donde, precisamente, el ciclo de protestas iniciado en 2011 había tenido mayor presencia. A diferencia del proyecto político de Podemos, centrado en el acceso al poder central, las candidaturas ciudadanas tuvieron un carácter local.

1. Vallés, Josep M. (2020). Crisis de régimen y monarquía. *El País*. 18 de Agosto. <https://elpais.com/opinion/2020-08-18/crisis-de-regimen-y-monarquia.html>

2. Este se caracteriza por un sistema de partidos políticos liderado por el PSOE y el PP.

Esto a su vez influyó en las estrategias llevadas a cabo por cada uno de los proyectos. Mientras que Podemos se centró en la lucha electoral y en las estrategias comunicativas de masas, las candidaturas municipalistas consideraron la participación colectiva como principal mecanismo de organización, rompiendo con las formas jerárquicas tradicionales de los partidos políticos (Calvo y de Diego, 2019).

A diferencia del modelo de coalición, basado en la alianza electoral entre partidos, estas candidaturas se conformaron mediante confluencias, lo que supuso dar un paso más allá e integrar tanto partidos como ciudadanía mediante una estructura horizontal, descentralizada y participativa. Un modelo de organización que se ha denominado “partido-movimiento” (Kitschelt, 2006), existiendo experiencias previas tanto en otros países como Alemania y Francia (Observatorio Metropolitano de Madrid, 2014) como al interior del Estado español (Ubasart, 2012; Ureta, 2017).

Debido al carácter autónomo de cada proceso, la composición, formas organizativas y tipos de liderazgo de cada una de las candidaturas dependió del contexto político de cada ciudad. Mientras que en algunas confluencias, las plataformas de partidos estatales, representados fundamentalmente en Izquierda Unida y Podemos, lograron una presencia mayoritaria, en otras confluencias las personas independientes fueron las que ocuparon los puestos más visibles.

Los resultados en las elecciones locales del 24 de mayo de 2015 superaron todas las estimaciones. Ciudades como Madrid, Barcelona, Valencia o Zaragoza pasarán a estar gobernadas por confluencias municipalistas. En total, 15 de las 50 capitales de provincia más pobladas. Es decir, una quinta parte de la población pasó a estar administrada por estos gobiernos, reforzando la crisis del sistema bipartidista español como nunca antes.

El impacto de los resultados traspasó fronteras. De esta manera, el municipalismo en España se convirtió en un referente para proyectos ciudadanos en municipios de diferentes latitudes del planeta³. Muestra de ello fue el encuentro *Fearless Cities* en 2017, promovido por el Ayuntamiento del Cambio de Barcelona y que reunió alrededor de 180 ciudades de 40 países de los cinco continentes.

¿Pero cuáles son los principios del municipalismo que lo hacen tan atractivo? ¿Qué lo diferencia de proyectos transformadores desde la escala local? Lo primero que es necesario destacar es que el nuevo municipalismo aparece como una alternativa al modelo de urbanismo neoliberal promovido en las últimas décadas (Brenner,

3. Para conocer más sobre estas experiencias, acudir al Observatorio Municipalista MINIM, enlace web: <https://minim-municipalism.org/>

Peck, y Theodore, 2015) y profundizado durante la crisis financiera iniciada en 2008 y las políticas austericistas implementadas a partir de entonces (Davies y Blanco, 2017). Frente a ello, el municipalismo plantea una estrategia fundamentada en dos pilares principales: 1) la democratización de la sociedad; 2) la socialización de la producción (Thompson, 2020). El primer pilar, supone la apuesta por una redistribución del poder y un acercamiento de la toma de decisiones a la ciudadanía. El segundo plantea la necesidad de desglobalizar los flujos económicos y acercarlos al control colectivo de las personas. En ambos, la proximidad se concibe como un elemento transversal que se erige como medio indispensable para recuperar la soberanía política y económica (Subirats, 2016; Martínez, 2018).

Para cumplir estos desafíos, una vez entren en el poder, lo primero que tuvieron que afrontar las confluencias municipalistas fue llevar a cabo una estrategia de choque contra las políticas de austeridad heredadas. Además, se desarrolló una agenda que tuvo como elementos transversales el feminismo, la sostenibilidad y la participación. En este sentido, se pueden destacar cuatro ejes fundamentales de la agenda municipalista:

- 1) Urbanismo de proximidad VS Urbanismo expansivo
- 2) Rescate social VS políticas austericistas
- 3) Remunicipalización VS Externalización
- 4) Democratización VS Elitización

En el resto del capítulo nos centramos en el cuarto punto. En este sentido, un elemento crucial a la hora de definir el nuevo municipalismo es la relación entre el qué y el cómo, entre el contenido y la forma. No solo es importante desarrollar políticas públicas alternativas al modelo de urbanismo neoliberal hegemónico sino, sobre todo, experimentar una forma de hacer política distinta que introduzca un mayor protagonismo de los grupos sociales y los movimientos en la producción de políticas públicas. Esto supone un cambio de paradigma que transita de los modelos público-empresariales propios del modelo de gobernanza neoliberal, a modelos público-comunitarios, propios de la gobernanza participativa y que suponen crear una nueva institucionalidad (Martínez, Cruz, Blanco, y Salazar, 2019).

Para analizar las formas de gobernanza participativa introducidas por los gobiernos municipalistas, y siguiendo los principales interrogantes que han sido planteados para este libro, a continuación se investigan los cambios y continuidades del modelo de gobernanza participativa tanto en su dimensión interna (esfera administrativa),

como relacional (esfera administración-sociedad). Para analizarlo, se presenta un marco de análisis que combina el Enfoque Estratégico Relacional (EER) (Jessop, 2017), con otras variables de análisis extraídas del estudio de las redes participativas (Blanco y Gomá, 2002; Subirats, Parés, y Blanco, 2009).

3. MARCO ANALÍTICO: EL ENFOQUE ESTRATÉGICO RELACIONAL, UNA PROPUESTA TEÓRICA PARA LA GOBERNANZA PARTICIPATIVA

De acuerdo al Enfoque Estratégico Relacional (EER) de Bob Jessop, el Estado se concibe como un proceso dinámico, dialéctico y polifórmico (Jessop, 2007; 2017). Así, éste no debe ser entendido como un objeto estático, automatizado y racional (Weber, 2002 [1922]), sino que se constituye con una entidad cambiante, resultado de las dinámicas –y confrontaciones- históricas generadas entre la esfera estatal y social. Para analizar la naturaleza del Estado y las instituciones que la componen, Jessop establece seis dimensiones agrupadas en: 1) Dimensiones formales: modos de articulación, modos de intervención y modos de representación. 2) Dimensiones sustanciales: Base social del Estado, proyecto de Estado y visión hegemónica (Jessop, 2017).

Las dimensiones formales ponen el foco en el aparato institucional, y las sustanciales en los elementos discursivos. Como el estudio del modo de gobernanza participativo se centra en los espacios promovidos por el Estado para establecer canales de relación con otros actores de la sociedad, se ha considerado seleccionar las dimensiones formales.

A continuación, se pasa a caracterizar las dimensiones analíticas tenidas en cuenta:

3.1. MODO DE ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL

Esta dimensión es la más estática de las tres. Sin embargo, esto no quiere decir que no pueda modificarse. Constantemente, la estructura administrativa sufre modificaciones, eliminando, modificando y creando nuevos campos. Según el enfoque weberiano, la burocracia se rige por lógicas de acción neutrales. Sin embargo, la realidad es que el funcionariado tiende a interiorizar una serie de hábitos (Bourdieu, 1997) que tienden a beneficiar ciertas agendas personales, partidistas y territoriales (Peters y Pierre, 2004). De lo anterior se deriva que los agentes estatales tienen un papel clave a la hora de definir el modo de gobernanza existente.

Para caracterizar el modo de articulación institucional, se han tenido en cuenta las siguientes variables:

- Jerarquía administrativa: El interés de esta variable es conocer el lugar jerárquico que ocupa la participación dentro del organigrama municipal.
- Recursos destinados: Para esta variable se ha decidido incluir tanto el porcentaje del presupuesto municipal, como el personal con el que cuenta en el área de participación.
- Tipo de reglamentación: El reglamento de participación establece cuáles son los canales de interacción entre institución y ciudadanía. Los criterios para analizarlos son: a) se existe reglamento de participación; b) cuál ha sido la última vez que lo aprobaron; c) cuál es su contenido, diferenciando entre tradicional e innovador.
- Grado de transversalidad: Esta variable analiza en qué medida los procesos de participación implementados inciden en otras áreas administrativas.

3.2. MODO DE INTERVENCIÓN

Para el análisis de la gobernanza no solo interesa conocer que actores están representados sino qué tipo de las relaciones que se establecen entre los diferentes agentes. Para medir esta dimensión se han establecido las siguientes variables:

- 1) Diseño de la red: En función del diseño establecido, se tiende a favorecer la representación de unos actores u otros. A la hora de valorar el diseño hay que tener en cuenta tanto el público objetivo (asociativo-individual) como el canal de relación (presencial-digital).
- 2) Distribución del poder: Una vez establecido el diseño, hay que comprender cuáles son las relaciones establecidas entre los agentes de la administración y los participantes, así como entre los propios participantes. Para ello, habrá que tener en cuenta como se toman las decisiones: agregativa o deliberativa.
- 3) Permeabilidad: El último de los indicadores está asociado al grado de incidencia que tiene la participación en las políticas públicas. Para medir este indicador, hay que tener en cuenta elementos objetivos, como el grado de ejecución de la propuesta consensuada, como aspectos más subjetivos relacionados con la percepción que tiene los propios participantes.
Modo de representación

En esta dimensión se pretende analizar que actores componen los espacios de gobernanza participativa tanto desde un plano cuantitativo (número de actores), como cualitativo (tipo de actores). Dependiendo de los resultados obtenidos, se establece un modo de representación caracterizado por un determinado grado de inclusión. La capacidad de acceso que tienen los actores a estas redes, está determinado tanto por elementos estructurales de carácter interseccional (Collins, 2017) -económicos, culturales, ideológicos, de género o raza-, como por las oportunidades generadas por la acción de los agentes estatales. En este sentido, se quiere acentuar el papel central del Estado a la hora de definir las formas de representación existentes.

Las dos variables de esta dimensión son:

- 1) Número de participantes: Este indicador está asociado al número de personas que participan en los espacios de gobernanza participativa.
- 2) Tipos de actores: A través de este indicador se pretende dar cuenta del tipo de composición social existente en los espacios de gobierno participativo.

TABLA 1: matriz para analizar los procesos de gobernanza participativa

Dimensiones EER	VARIABLES	Valores	Fuente
Modo de articulación institucional	Jerarquía administrativa	Única/Compartida	·Documentación
	Tipo de reglamentación	Tradicional/Innovador	·Documentación ·Entrevistas
	Recursos destinados	Incrementa/ Disminuye	·Documentación
	Grado de transversalidad	Bajo/Medio/Alto	·Documentación ·Entrevistas
Modo de intervención	Estructura de relaciones	Abierta/Cerrada	·Documentación
	Relaciones internas de poder	Simétrica/Asimétrica	·Documentación ·Entrevistas ·Observación
	Permeabilidad	Baja/Alta	·Documentación ·Entrevistas
Modo de representación	Número de participantes	Alto/Bajo	·Documentación
	Tipo de actores	Homogéneo/ Heterogéneo	·Documentación ·Observación

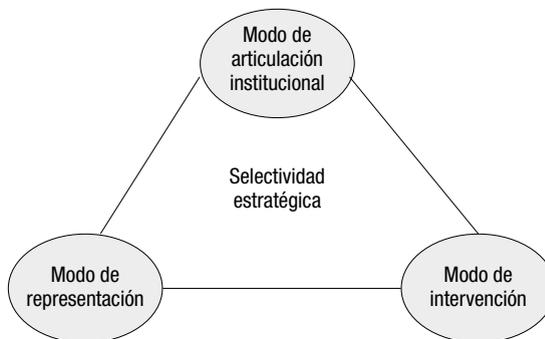
Fuente: Elaboración propia

Sobre estas dimensiones, planea el concepto de “selectividad estratégica”, definido por Jessop como el “conjunto de mecanismos

institucionales y prácticas que permiten favorecer (u obstruir) determinados intereses de clase” (Jessop, 1999: 57). Esta selectividad estratégica se expresa principalmente a través de dos formas: 1) la posibilidad de que determinados grupos sociales accedan a los espacios de decisión estatal; 2) la representación de los intereses dominantes por parte de los agentes estatales. De lo anterior se deduce que bajo el paraguas del interés general promovido por el Estado, se establecen relaciones de desigualdad que llevan a privilegiar a unos actores frente a otros. En el campo de la participación institucional, el reto es averiguar y argumentar a través de qué mecanismos se establecen estas asimetrías y qué modelos permiten una selectividad estratégica más igualitaria.

Cada dimensión del EER tiene su propia selectividad estratégica. De la misma manera, cada una de las dimensiones está condicionada por el resto. Así, en función de las relaciones establecidas, se conforman una serie de causalidades que posibilitan un determinado modo de selectividad estratégica participativa. Por tanto, el potencial metodológico de este marco consiste en caracterizar cada una de las dimensiones tanto de forma aislada, como relacional, identificando las causalidades entre las variables y el peso explicativo que tiene cada una frente al resto (ver gráfico 1).

GRÁFICO 1: carácter relacional EER



Fuente: Elaboración propia

A la matriz presentada es necesario incorporar la variable temporal como factor explicativo. Como plantea Jessop: “pese a que las estructuras son estrategias selectivas, no son absolutamente restrictivas” (Jessop, 2017: 100). Si bien existe una selectividad estratégica que hace que determinados grupos de poder puedan influir en mayor medida en las decisiones del Estado, la selectividad estratégica no es

permanente y está condicionada a la coyuntura social y política de cada momento. De esta manera, se pueden conocer los cambios y continuidades que determinadas prácticas estatales promueven. Además, hay que tener en cuenta que toda selectividad estratégica presente, está condicionada por una selectividad estratégica pasada.

Considerando que la investigación presentada no está todavía finalizada, a continuación se presentan ciertas tendencias en relación a los datos empíricos obtenidos hasta la fecha. Para ello, el siguiente apartado se divide en dos partes. En la primera se caracterizan los modelos de gobernanza participativa entre 1978 y 2015, previos a la llegada al poder de las confluencias municipalistas. En la segunda, se analizan los modos de gobernanza llevados a cabo en las capitales de provincia del Estado donde las confluencias municipalistas gobernaron entre 2015 y 2019, identificando el modo de selectividad estratégico participativo establecido.

4. PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS PRELIMINARES DE LA INVESTIGACIÓN

4.1. GOBERNANZA PARTICIPATIVA EN ESPAÑA: 1978-2015

Si bien, como se ha comentado, las plataformas municipalistas en España se presentan como una “nueva forma de hacer política” basada en el despliegue de múltiples canales de participación entre la administración y la ciudadanía, lo cierto es que la participación ciudadana forma parte de la organización del Estado desde la Constitución de 1978. Así, en ella se señala:

Los ciudadanos tienen el derecho de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes [...] (Art.23.1 CE).

Corresponde a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida pública, económica, cultural y social. (Art.9.2 CE).

Pese a que se podría interpretar que tanto la participación directa como la realizada a través de los representantes políticos se encuentran al mismo nivel, lo cierto es que en el marco jurídico posterior se ha inclinado a favor de la segunda. Así lo demuestran diversas sentencias del Tribunal Constitucional en las que se plantea la participación ciudadana como una excepción en el sistema político español (Ver sentencia 119/1995 Tribunal Constitucional).

Además de la Constitución, durante la década de los ochenta se desarrollarán una serie de leyes orgánicas que complementan el marco normativo general sobre participación esgrimido en la Carta Magna. Así, se desarrolla la LO 2/1980 sobre Referéndum, la LO 3/1984 sobre

la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) y la LO 7/1985 sobre la Ley Reguladora del Régimen Local. En todas ellas, se advierte el carácter restringido de los instrumentos de participación ciudadana, siempre subordinados a la autorización de los órganos ejecutivos y parlamentarios del Estado central. Muestra de la reducida incidencia política de éstos es que desde su aprobación a nivel estatal solo se han realizado tres referéndums y se ha aprobado una ILP.

Una vez establecidas las bases normativas de la participación ciudadana, durante las siguientes dos décadas se llevó a cabo un desarrollo paulatino de los reglamentos participativos a nivel municipal. En ellos, los consejos se establecieron como principal instrumento de gobernanza participativa. Se caracterizan por ser espacios formales, con una composición reducida a grupos de interés invitados por la administración y de carácter exclusivamente consultivo (Font, 2001; Parés y Resende, 2009). Éstos se dividieron en sectoriales, dedicados a temáticas concretas, siendo los más numerosos aquellos dedicados a servicios sociales y cultura, y los territoriales, en el que el barrio o el distrito será su modelo más extendido (Navarro, 1994; Villasante; 1995). En ellos las entidades vecinales jugarán un papel esencial (Pindado, 2009).

A partir de finales del siglo XX, se implementaron nuevos instrumentos participativos importados de experiencias desarrolladas en Europa y América Latina. Entre los nuevos instrumentos destacan los planes estratégicos, las agendas locales 21, los jurados ciudadanos, los procesos de regeneración urbana o los presupuestos participativos (Gomá y Font, 2001). La apertura de los procesos de participación a nuevos actores de la sociedad generaron ciertas reticencias tanto por parte de algunos sectores de la administración, que se verán obligados a modificar su *habitus* operativo, como por parte de la propia sociedad civil, quienes vieron peligrar ciertos espacios de privilegio consolidados (Ganuza, Nez, y Morales, 2014). Además, hay que destacar la inclusión de las tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's), consideradas ya en ese momento una herramienta que podía facilitar la información y participación ciudadana. Así, se abre un proceso en el que las TIC's fueron ganando importancia hasta la actualidad, en que prácticamente no se concibe la aplicación de un mecanismo participativo sin el uso de plataformas digitales.

A partir de la crisis financiera de 2008, se abrieron una nueva fase de políticas de austeridad que puso freno a la etapa de experimentación participativa anterior. No obstante, la semántica de la gobernanza participativa se mantuvo, conviviendo con la expansión de las políticas de austeridad (Davies y Blanco, 2017). Las exigencias de las directivas europeas ligadas a la transparencia y la participación,

derivaron en un aumento de las normas participativas, fundamentalmente a nivel autonómico. La necesidad de contar con profesionales de la participación en un contexto de importantes recortes en el cuerpo funcional, promovió la terciarización del servicio y, por ende, la aparición de toda una serie de empresas ligadas a la implementación de procesos participativos con un alto componente tecnológico (Martínez-Palacios, 2018).

En síntesis, se puede establecer que la evolución de los modos de gobernanza participativa en España ha pasado por diferentes etapas de institucionalización con selectividades estratégicas específicas. Si durante la década de los ochenta y noventa del siglo pasado, el modelo de gobernanza participativa estuvo caracterizado por el desarrollo de un marco normativo que restringía la participación a determinadas asociaciones además que le confería un carácter meramente consultivo, desde finales de la década de los noventa se vivió un proceso de experimentación participativa que permitió una modificación parcial de la selectividad estratégica, especialmente notoria en el modo de representación, al incluir nuevos actores disociados de las asociaciones vecinales. El comienzo de la crisis financiera de 2008 y la política de debilitamiento del Estado local mediante las políticas de recortes en el gasto municipal, supuso una reducción de esta experimentación, llevándose a cabo de forma paralela el desarrollo de un mercado ligado a la participación y la transparencia sin transformaciones sustanciales en las formas de producción de políticas públicas.

Tabla 2. Evolución modos de gobernanza participativa en España (1978-2015)

ETAPAS Escenarios EER	1978-1985	1985-2003	2003-2008	2008-2015
Modo de articulación institucional	Bases normativas	Desarrollo reglamentos	Nuevos procesos participativos	Incremento regulación Reducción recursos
Modo de intervención	Carácter Consultivo	Carácter Consultivo	Apertura diseño	Reducción procesos, inclusión TIC's
Modo de representación	Asociativo	Asociativo	Mixto (desarrollo ciudadanía)	Mixto (desarrollo ciudadanía)

Fuente: Elaboración propia

Es en este contexto, marcado por una selectividad estratégica asociada a los modos de gobernanza participativa heredados es que las confluencias municipalistas asumen el gobierno de las principales ciudades de España. A partir de un repaso panorámico de las principales políticas de participación implementadas, a continuación se

presentan los cambios y continuidades en los modos de gobernanza participativos desarrollados durante la legislatura 2015-2019.

4.2. GOBERNANZA PARTICIPATIVA EN LOS AYUNTAMIENTOS DEL CAMBIO: 2015-2019

Como se ha comentado en el apartado anterior, pese a ser la administración más cercana al ciudadano, los municipios han tendido a que la participación ocupe un papel marginal en la producción de políticas públicas. Antes del 2015 en la mayoría de ciudades no existía apenas infraestructura para ello, y no se había ido más allá de la aprobación protocolaria del reglamento de participación, reduciendo los canales de comunicación con la sociedad a espacios restringidos y selectivos. Si bien hay excepciones como el Ayuntamiento de Barcelona donde a lo largo de las diferentes administraciones se ha ido consolidando toda una estructura de participación (Blanco, Salazar, y Bianchi, 2019).

Además, hay que tener en cuenta que en el momento en el que acceden al poder las confluencias municipalistas, las políticas austericistas habían supuesto la reducción de gran parte los recursos locales. A nivel económico, el gasto público entre 2008 y 2015 descendió un 7,7%, mientras que la plantilla funcional se había reducido un 16,1% (Informe Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local, 2017:104, en Blanca y Ganuza, 2018).

Por otro lado, la llegada al poder de las confluencias municipalistas, rompía con una dinámica de treinta años de *turnismo* político entre el Partido Popular, el Partido Socialista Obrero Español, y partidos regionalistas conservadores que habían hecho de las instituciones su propio patrimonio. Así, cambiar una manera de proceder administrativa instalada durante décadas, suponía enfrentarse a un reto de grandes dimensiones. En definitiva, una selectividad estratégica participativa heredada que hay que valorar a la hora de analizar los cambios y continuidades en los modos de gobernanza participativa.

Ya en el apartado 2.2. se ha hecho referencia al papel central de la gobernanza participativa en el discurso de las confluencias municipalistas, constituyéndose como un elemento identitario de las mismas. No obstante, es necesario como se traducen en políticas concretas. Para ello, se ha realizado un repaso panorámico de la gobernanza participativa en las 15 capitales de provincia en que las confluencias municipalistas formaron gobierno entre 2015-2019. En este sentido, es significativo que en todas ellas, independientemente de que gobernarán en solitario o en coalición, el departamento o área de participación estuvo a cargo de una concejalía perteneciente a las confluencias.

Siguiendo el marco teórico elaborado, a continuación se presentan los resultados divididos en las tres dimensiones del EER: modo de articulación institucional, modo de intervención y modo de representación. Para el acceso a los datos empíricos, se ha recorrido a diversas fuentes como son archivos documentales, realización de entrevistas a responsables técnicos y ciudadanía participante, así como observación de algunos de los procesos implementados. El objetivo, como se ha comentado, es identificar los cambios y continuidades en la selectividad estratégica participativa durante la legislatura 2015-2019 en las ciudades escogidas.

Modo de articulación institucional

En lo que se refiere a la jerarquía administrativa que ocupa la participación en los nuevos organigramas gubernamentales implementados a partir de 2015, hay que destacar dos aspectos. Por un lado, se aprecia cómo la participación ocupa un lugar más destacado en la jerarquía institucional. Si históricamente, había ocupado un lugar periférico en la estructura administrativa y subordinada a otras áreas de gobierno, con la llegada de las confluencias municipalistas al poder, pasa a constituirse como área autónoma y central en el organigrama municipal. Por otro lado, en línea con las nuevas demandas, se incorporan nuevos conceptos que sintetizan simbólicamente un cambio en la manera de enfocar la participación. Entre ellos, destacan los aspectos más ligados a la transparencia (Madrid, Barcelona, Zaragoza, Cádiz o Huesca), la innovación (A Coruña, Valencia) o el empoderamiento social (Pamplona, Toledo).

En cuanto al presupuesto municipal destinado a esta área, se aprecia un aumento generalizado en todos los gobiernos, destacando especialmente en Zaragoza, A Coruña, Las Palmas de Gran Canaria o Pamplona, donde se verá aumentado considerablemente. Además, existen políticas concretas que acumularán gran parte de los presupuestos destinados. En este sentido, destacan los presupuestos participativos de Madrid, Valencia, Zaragoza, Valladolid y A Coruña, en los que el porcentaje respecto a las inversiones totales llegará 30%, el 10,7%, el 11,5%, el 15% y el 15% respectivamente. A nivel de recursos laborales, de los datos a los que se ha podido acceder, destaca Madrid, con 51 funcionarios asociados al área de participación ciudadana, Palma de Mallorca y Zaragoza con 20, Pamplona con 15 o las Palmas y A Coruña con 9. Esto es especialmente notorio debido a que en la mayoría de las administraciones, el personal destinado a la participación institucional era prácticamente inexistente.

En materia de reglamentos participativos, se identifican pocos cambios. Si bien, durante la legislatura cinco ciudades (Barcelona, Cádiz,

Pamplona, Oviedo y Toledo) modificaron su reglamento, realmente solo Barcelona y Pamplona desarrollaron una modificación realmente innovadora respecto al contenido tradicional. Como se explicó en el apartado anterior, tradicionalmente los reglamentos de participación se habían destacado por establecer al consejo (territorial o sectorial) como principal espacio de gobernanza participativa, considerando a las asociaciones vecinales como el principal interlocutor con la administración. Además, se incluían otros mecanismos como la iniciativa ciudadana o la consulta que debido a la dificultad de su aplicación apenas habían sido utilizados.

Los nuevos reglamentos de Barcelona y Pamplona, comparten varias innovaciones destacables. Por una parte, supone una modificación de los mecanismos anteriores, haciéndolos más abiertos y viables. Por otra, supone incorporar nuevos mecanismos más asociados a procesos participativos que a órganos participativos estables,⁴ planteando la necesidad de consolidar espacios más inclusivos advirtiendo sobre la desigualdad en el acceso a ellos. Además, se incluye aspectos completamente innovadores respecto a reglamentos anteriores como es la inclusión del seguimiento y evaluación participativa de los procesos, la inclusión de plataformas digitales con software libre que permitan facilitar la información y la participación o la posibilidad de generar marcos de colaboración público-social para distintos fines como la cesión y gestión comunitaria de equipamientos públicos.

Finalmente, en esta dimensión se tiene en cuenta el grado de transversalidad que la participación adquiere en la estructura administrativa. Primeramente, el hecho de que el área de participación adquiere una mayor relevancia en el organigrama municipal, es un indicador de la importancia que adquiere en las políticas municipales. Pero además, la aplicación programas concretos permitirán llevar a cabo la colaboración entre áreas. Un ejemplo concreto son los presupuestos participativos, en el que diferentes áreas se reunieron de manera periódica para resolver las propuestas generadas desde la ciudadanía. Muestra de ello es que por ejemplo, en Zaragoza participaron un total de 78 técnicos pertenecientes fundamentalmente al área de urbanismo y parques y jardines o en Valladolid, donde se implicaron nueve servicios con un total de 18 técnicos.

No obstante, una de las críticas realizadas es la incapacidad en algunas ocasiones de generar un ecosistema de participación que integre los diferentes mecanismos y modos de participación. Por ejemplo, en el caso de Madrid se ha denunciado como la creación de dos

4. Para saber más sobre la diferencia entre estos dos modelos de participación, ver Parés (2009).

concejalías de participación divididas respondió más a un intento de contentar a diferentes secciones de poder que a establecer un sistema integral de participación⁵.

Modo de intervención

En cuanto a los mecanismos participativos desarrollados, se destaca dos estrategias principales; por un lado, regenerar los mecanismos tradicionales (consejos, consultas o modos de transparencia) y por otro, desarrollar nuevos mecanismos como los presupuestos participativos que, si bien tenían un bagaje de casi tres décadas, era la primera vez que se implementaban en esos municipios.

1. ACTUALIZACIÓN ANTIGUOS MECANISMOS

Aquí se destaca la reactivación y ampliación de antiguos mecanismos que, aunque habían sido puestos en práctica anteriormente, se consideraba que se encontraban en una situación estancada. Así, cabe mencionar la reactivación y ampliación de órganos formales de participación (Mesas ciudadanas y foros locales en Madrid o ampliación de consejos en Valencia), el escaño ciudadano o silla vacía (A Coruña), la potenciación de espacios de rendición de cuentas (Dillo Ti en A Coruña o el Café con el Alcalde en Zaragoza), o planes y estrategias participativas (PGOU de Valladolid, Plan Estratégico-Urbano 2030 en Pamplona o la Delimitación de Distritos en A Coruña). Además se activarán mecanismos de consulta que apenas habían tenido relevancia tanto a nivel urbanístico (regeneración Plaza España y Gran Vía en Madrid) como de la relevancia de la remunicipalización del agua en Barcelona⁶.

2. PLATAFORMAS DIGITALES

Se refiere a todas las nuevas plataformas online que surgen a raíz del nuevo paradigma de transparencia y buen gobierno recogida en la Ley estatal 19/2013. Desde el municipalismo, estas plataformas serán promovidas por la corriente del *hacker* activismo. Éstas destacan por ser de software libre y código abierto, lo que supone que pueden

5. Extraído de Carmona, Pablo (1 de febrero de 2020), Claros y oscuros del municipalismo del cambio. Viento Sur. Recuperado de : <https://vientosur.info/claros-y-oscuros-del-municipalismo-del-cambio/>

6. Este proceso fue tirado atrás por el Tribunal de Justicia Superior de Cataluña en noviembre de 2019, al considerar ilegal el Reglamento de Participación aprobado en 2017 por considerar que la celebración de consultas no hacían referencia a la necesidad previamente de consultar al gobierno central referido en el artículo 71 de la Ley 7/1985 reguladora de las Bases del Régimen Local.

ser utilizadas y adaptadas por diferentes administraciones y organizaciones. Las más destacables son Decidim en Barcelona y Consul en Madrid, que a su vez será utilizado por A Coruña, a través de la Plataforma Porta Oberta, o Erabaki en Pamplona. Además de convertirse en herramientas más transparentes con un mayor acceso a la información, se convertirán en instrumentos para la democracia directa y deliberativa. Así, a través de estas plataformas se podrá elaborar, debatir y revisar propuestas sobre políticas municipales, permitiendo a su vez dar seguimiento a los procesos participativos en marcha.

3. LABORATORIOS

Los laboratorios ciudadanos se convertirán en espacios de formación y experimentación democrática en donde se diseñarán prototipos que, mediante operaciones de prueba-error, podrán posteriormente ser replicables en distintos territorios, pudiendo de esa manera trascender el ciclo electoral (Bermejo, 2019). Entre los laboratorios desarrollados por los gobiernos municipalistas entre 2015 y 2019 destacan el MediaLab Prado en Madrid, que ya existía anteriormente pero que será potenciado, o el Kolaboratorio de Pamplona, creado durante la legislatura municipalista.

4. COLABORACIÓN PÚBLICO-COMUNITARIA

Este tipo de mecanismo incluye todas las actividades orientadas al uso y gestión comunitaria de equipamientos y otros recursos urbanos a través del apoyo de las instituciones municipales. En este sentido, destaca la Ordenanza público-social de Madrid, el plan estratégico 2019-2023 de Patrimonio Ciudadano y Comunes Urbanos de Barcelona, la cesión de uso de locales de titularidad pública en Valencia o experiencias más concretas como la cesión de un antiguo colegio público en Zaragoza o la antigua cárcel provincial en A Coruña. Quizá uno de los casos más paradigmáticos en el complejo industrial de Can Batlló en Barcelona, un espacio de 13 mil metros cuadrados que ha sido cedido a diferentes colectivo durante cincuenta años, constituyéndose en un referente en lo que se refiere a este tipo de colaboraciones público-comunitarias.

5. OBSERVATORIO CIUDADANO

Pese a que este tipo de experiencia participativa solo se llevará a cabo en el Ayuntamiento de Madrid durante apenas unos meses, merece la pena destacar su puesta en práctica ya que junto a los presupuestos participativos, es uno de los instrumentos de participación institucional que más protagonismo ha cobrado a nivel mundial (OECD,

2020). Si bien en España ya había sido aplicada anteriormente (Font y Medina, 2001), el nuevo modelo se diferenciará de los anteriores tanto en la forma de elección de los participantes como en su integración al sistema de participación existente. A través de una elección aleatoria de 49 personas en función de diferentes criterios como edad, sexo y área de residencia, se les convocará en varias sesiones a deliberar sobre una serie de las propuestas más votadas por la ciudadanía a través de la plataforma digital. Las decisiones tomadas por el observatorio, serían aceptadas por el gobierno. Sin embargo, el cambio de gobierno en 2019 impidió ver su evolución. Los defensores plantean que este modelo logra superar los sesgos participativos, característico en las formas de participación institucional, dotándole de una representación más equitativa. Así mismo, la posibilidad de garantizar un tiempo y espacio adecuado nutrido por la aportación de expertos en la materia y facilitado por profesionales, permite mejorar la calidad deliberativa (Ganuza y Menendez-Blanco, 2020; Ganuza y Mendiha-rat, 2020). Habrá que ver si en el futuro existen experiencias en el país.

6. PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Los presupuestos participativos se convertirán en el mecanismo estrella a partir de 2015, no solo en las capitales de provincia gobernadas por confluencias municipalistas sino en muchas otras. Prueba de ello es que en 24 de las 50 capitales españolas se llevarán a cabo este tipo de experiencias (Días, Enríquez, y Júlio, 2019). Si bien en España los presupuestos participativos se habían aplicado anteriormente (Pineda, 2009; Ganuza y Francés, 2012), esta será la primera vez que se lleve a cabo en grandes ciudades, incorporando formas de participación digital para ello. En relación a esto último, Valencia será el único proceso que será puramente digital, mientras que ciudades como Madrid, Zaragoza, A Coruña o Valladolid combinarán formas de participación digitales como presenciales.

Precisamente, el diseño de los mecanismos participativos más orientados a las prácticas digitales o presenciales, será uno de los debates en relación a las nuevas formas de participación. Por un lado, los defensores de la participación digital, plantean que los mecanismos de participación digital aumentan el número de participación y permiten que colectivos que históricamente quedaban excluidos de estos espacios puedan involucrarse. Por el contrario, aquellos defensores de la participación presencial, consideran que las nuevas formas de participación online empobrecen la calidad deliberativa de los procesos, fomentándose más la competencia individualizada que la colaboración colectiva.

En cuanto a la permeabilidad y ejecución de los espacios de gobernanza participativa generados, destaca especialmente aquellos mecanismos que tienen un carácter vinculante desde sus inicios como los presupuestos participativos. En estos el nivel de ejecución ha sido dispar. Así, encontramos ciudades como Zaragoza, en donde las propuestas ejecutadas llegaron a porcentajes entorno al 90% y en otros como en Madrid en donde de los 844 proyectos seleccionados, apenas el 20% había sido finalizado. Entre las razones en estas diferencias, se identifica la necesidad de un órgano de seguimiento compuesto tanto por representantes de las diferentes áreas de servicio como ciudadanos de cada servicio, aclarar los fondos destinados en el presupuesto municipal para el proceso, así como asegurar que sean obras realizables a corto plazo, evitando caer en largos procesos de contratación.

Modo de representación

Como se apuntó en el apartado dedicado al marco analítico, esta dimensión está determinada tanto por factores estructurales relacionados con la capacidad de la ciudadanía a involucrarse en los espacios de gobernanza, como en las acciones del Estado que permiten facilitar o poner trabas a su acceso. En este sentido, el diseño de los procesos condiciona notablemente la representación existente.

Dicho esto, se puede advertir que existe una transición de un modelo de participación de consejos hacia un modelo de procesos, caracterizado por estar destinado a un público más amplio y tener un carácter vinculante. Además, como ya se ha mencionado, el hecho de que la mayoría de mecanismos incluyeran formas de participación digital, hizo que el número de participantes fuese mucho más amplio de lo que acostumbraba a ser en el pasado⁷.

En lo que se refiere al tipo de participantes, destaca la inclusión de nuevos colectivos que históricamente habían quedado relegados de los espacios de gobernanza participativa como son las Asociaciones de Padres y Madres u otros colectivos sectoriales como los colectivos ciclistas. Además, frente a la tendencia histórica de la participación asociativa, existe un claro aumento de la participación a nivel individual. Por ejemplo, en la primera edición de los presupuestos participativos de Zaragoza, el 57% de las propuestas provinieron de ciudadanía a título individual. No obstante, la participación digital no está

7. Por ejemplo, en la edición de los presupuestos participativos de Madrid de 2018, 91 mil personas votaron propuestas, lo que equivale a un 3% del censo con posibilidad de votar. Si esto lo comparamos con otras ciudades, el porcentaje de participantes respecto al censo es todavía mayor como es el caso de A Coruña, donde en la edición de los presupuestos participativos de 2018 la cifra alcanzó un 6% del censo.

exenta de sesgos, sobre todo relaciona con la edad y la geografía, lo que a su vez se liga con factores socioeconómicos. Por ejemplo, en Madrid se aprecia una sobrerrepresentación de la franja de edad comprendida entre 35 y 49 años, y diferencias en la votación entre distritos significativa. Lo mismo sucede en los presupuestos participativos de Zaragoza, donde hay una clara infrarrepresentación de los jóvenes y mayores.

Por otro lado, si diferenciamos entre formas de participación presencial y digital, se puede identificar diferencias importantes. Si en el caso de la participación online, existe una participación tanto de personas pertenecientes a asociaciones como otras que lo hacen a nivel individual, en los espacios de participación presencial, se identifica una sobrerrepresentación de los grupos vinculados tradicionalmente a los espacios de gobernanza participativa como asociaciones vecinales o partidos políticos. Esto se aprecia tanto en los espacios presenciales de los mecanismos de participación más convencionales, como son los Foros Locales de Madrid, sustitutos de los antiguos Consejos Territoriales, como en los procesos más innovadores como son los presupuestos participativos en Zaragoza donde se observó cómo los espacios presenciales estaban dominados por representantes de partidos políticos y asociaciones vecinales.

TABLA 3: resultados análisis EER

Dimensiones EER	Variables	Valores
Modo de articulación institucional	Jerarquía administrativa	Única
	Tipo de reglamentación	Tradicional
	Recursos destinados	Incrementa
	Grado de transversalidad	Alto
Modo de representación	Número de participantes	Alto
	Tipo de actores	Heterogéneo
Modo de intervención	Estructura de relaciones	Abierta
	Relaciones internas de poder	Asimétrica
	Permeabilidad	Alta

Fuente: Elaboración propia

5. ALGUNAS REFLEXIONES: RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA NUEVA FASE DE INSTITUCIONALIZACIÓN PARTICIPATIVA EN ESPAÑA

La llegada al gobierno municipal de las confluencias municipales en España en 2015 supuso la apertura de una nueva etapa de

institucionalización de la participación. Esta se caracterizó por el refuerzo de la arquitectura administrativa participativa tanto a nivel orgánico como de recursos financieros y humanos. De esta manera, la participación ocupará un nivel central en la agenda local municipalista no solo a nivel retórico, sino en la priorización de políticas municipal.

Paradójicamente, si en el pasado, algo por lo que se había caracterizado la participación institucional local era por la gran densidad de reglamentos de participación, esta etapa no se destaca por un avance en este sentido. Esto se debe fundamentalmente a dos hechos. Por un lado, la incapacidad de las fuerzas municipalistas para dotarse de mayorías en el pleno que les permitieran aprobarlo. Por otro, la adopción de un enfoque de la participación basado en la práctica instituyente, privilegiando la puesta en práctica de procesos antes que la normativización de los mismos. Si bien, esto permitirá concentrar las fuerzas en el despliegue de un sistema participativo que en la mayoría de ciudades había sido inexistente, a su vez dificultará la extensión de estas prácticas en aquellas ciudades donde se dé un cambio de gobierno a partir de 2019. Además, hay que destacar la aprobación de los reglamentos de Barcelona y Pamplona que incorporarán aspectos innovadores en la participación ciudadana como son el desarrollo normativo de procesos participativos, consultas y colaboraciones público-comunitarias, constituyéndose como una base importante para el desarrollo de una nueva institucionalidad. No obstante, la anulación del reglamento de participación de Barcelona en 2019 por el Tribunal de Justicia Superior de Cataluña en 2019, demuestra hasta qué punto la democracia participativa local está subordinada a la democracia representativa central.

La importancia de los procesos participativos en la implementación de políticas públicas supondrá importantes cambios en las formas de proceder del funcionariado. Acostumbrados a trabajar de forma aislada y atendiendo a sus propios criterios, se verán obligados a tener que planificar y ejecutar propuestas de manera colaborativa tanto desde el plano administrativo, actuando de forma transversal, como en relación con la ciudadanía, generándose nuevas relaciones en base a marcos de racionalidad distinta. Esto es especialmente evidente en los presupuestos participativos donde la racionalidad entre diferentes actores será constante.

En cuanto a los mecanismos de participación implementados, destaca por un lado la actualización y la ampliación del antiguo modelo de consejos y, por otro, el despliegue de procesos participativos innovadores para la cultura participativa en esas ciudades. En concreto, destaca los iniciativas de colaboración público-comunitarias,

revertiendo la lógica de la gobernanza neoliberal basada en la colaboración público-empresarial, y el desarrollo de presupuestos participativos, política estrella de la gobernanza participativa municipalista y a las que se le destinarán la mayoría de esfuerzos presupuestarios y de personal.

Otro aspecto a destacar de los modos de intervención introducidos es la inclusión de formas de participación digital y de carácter individual. Si bien ello permitirá la inclusión de un mayor número y tipo de actores, relegará los espacios presenciales y deliberación, apostando más por una forma de toma de decisiones agregativa que de acuerdo común. Así, uno de los retos que queda pendiente es ver de qué manera combinar procesos presenciales y digitales que prioricen la construcción de redes colaborativas -dentro y más allá de las instituciones- frente a formas de acción competitivas y corporativas.

Además, se observa que la inclusión de formas de participación digital no ha resuelto sesgos de participación heredados. En este sentido, se siguen reproduciendo desigualdades en la participación en función de la edad o las condiciones socioeconómicas. De lo anterior se deriva la siguiente paradoja: pese a que el modelo de gobernanza participativa, tiende a concebirse como un mecanismo de redistribución en la toma de decisiones y en la gestión de los recursos, el hecho de que las personas que más participan no sean los más excluidos, correspondiendo más bien con sectores de clase media, puede hacer que se reproduzcan o incluso se agudicen las desigualdades de partida. De esta manera, sigue habiendo un déficit a la hora de incentivos que permitan incluir a los sectores más excluidos en los sistemas de participación. Dicho esto, no cabe duda de que cualquier política participativa debe ir acompañada de políticas redistributivas estructurales que permitan mejorar las condiciones socioeconómicas de la población y tener así posibilidades reales de participación.

En síntesis, el análisis panorámico de las redes de gobernanza participativa implementadas por el municipalismo en España permite afirmar que durante la legislatura de 2015 a 2019 se produjo una transformación en la selectividad estratégica participativa del Estado local. Esto permitió revertir la fase de austeridad caracterizada por la reducción de los modos de gobernanza participativa en el Estado (Davies y Blanco, 2017; Font, Alarcón, Galais, y Smith, 2017) y recuperar la fase de experimentación desarrollada a inicios de siglo, extendiéndola a grandes ciudades en donde la selectividad estratégica participativa había sido limitada y restringida.

No obstante la herencia selectiva del Estado sigue presente. Si bien, en la mayoría de textos sobre democracia participativa se tiende a afirmar que su articulación con la democracia representativa permite

generar relaciones complementarias y recíprocas, en la práctica es mucha más difícil de resolver, generándose dinámicas antagónicas y excluyentes. Una muestra de ello es la oposición generada por partidos y asociaciones tradicionales a las nuevas formas de participación más inclusivas, un fenómeno que ya se había advertido en anteriores investigaciones (Ganuzá, Nez, y Morales, 2014).

Finalmente, si se quiere que la gobernanza participativa local se convierta realmente en un mecanismo efectivo de redistribución tanto a nivel político como económico, es necesario plantear una verdadera política de descentralización. La falta de personal, presupuesto y competencias de las administraciones locales dificulta abordar los problemas globales que se manifiestan en las ciudades. Y es que como afirma Joan Subirats (2016), tenemos gobiernos en minúscula para problemas en mayúscula.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bermejo, Yago (2019). *Democracias futuras. Laboratorio de Inteligencia Colectiva para la Participación Democrática*. Madrid: MediaLab Prado. ParticipaLab.
- Blanca, Rodrigo, y Ganuzá, Ernesto (2018). Les labyrinthes du pouvoir: Les mairies du changement face aux administrations. *Mouvements*, 2(94), 36-44.
- Blanco, Ismael, y Gomá, Ricard (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona : Ariel.
- Blanco, Ismael, Salazar, Yunailis, y Bianchi, Iolanda (2019). Urban governance and political change under a radical left government: The case of Barcelona. *Journal of Urban Affairs*, 9, 18-38. doi:<https://doi.org/10.1080/07352166.2018.1559648>
- Bourdieu, Pierre (1997). Espíritu del Estado. Génesis y estructura del campo burocrático. En *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción* (págs. 89-125). Barcelona: Anagrama.
- Brenner, Neil, Peck, Jaime, y Theodore, Nik (2015). Urbanismo neoliberal. La ciudad y el imperio de los mercados. En *El mercado contra la ciudad. Globalización, gentrificación y políticas urbanas*. Madrid: Traficante de Sueños.
- Calvo, Alejandra, y de Diego, Alejandra (2019). Municipalismo Democrático: Las organizaciones municipalistas. En Laura Roth, Arnau Monterde, y Antonio Calleja, *Ciudades democráticas. La revuelta municipalista en el ciclo post 15-M* (págs. 231-256). Barcelona : Icaria.

- Collins, Patricia Hill (2017). The Difference That Power Makes: Intersectionality and Participatory Democracy. *Investigaciones Feministas*, 8(1), 19-39. doi: <http://dx.doi.org/10.5209/INFE.54888>
- Davies, Jonathan (2011). *Challenging Governance Theory: From Networks to Hegemony*. Bristol: Bristol University Press.
- Davies, Jonathan (2012). Network governance theory: a Gramscian critique. *Environment and Planning*, 44, 2687-2704. doi:10.1068/a4585
- Davies, Jonathan, y Blanco, Ismael (2017). Austerity urbanism: Patterns of neo-liberalization and resistance in 6 cities of Spain and the UK. *Environment and Planning*, 1517-1536. doi:10.1177/0308518x17701729
- Dias, Nelson, Enríquez, Sashil, y Júlio, Simone. (2019). *Participatory Budgeting World. Atlas 2019*. Cascais: Epopeia - Make It Happen.
- Font, Joan (2001). *Ciudadanos y decisiones políticas*. Barcelona: Ariel.
- Font, Joan, y Medina, Lucía (2001). Consejos ciudadanos en España: ¿un despilfarro europeo? En J. Font, *Ciudadanos y decisiones públicas* (págs. 153-173). Barcelona: Ariel.
- Font, Joan, Alarcón, Pau, Galais, Carol, y Smith, Graham (2017). Procesos participativos y crisis: ¿participación como respuesta a la crisis o participación recortada por la crisis? *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 2(47), 151-166.
- Ganuzas, Ernesto, y Francés, Francisco (2012). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ganuzas, Ernesto, y Mendiáharat, Arantxa. (2020). *La democracia es posible. Sorteo cívico para rescatar el poder de la ciudadanía*. Bilbao: Consonni.
- Ganuzas, Ernesto, y Menéndez-Blanco, María (2020). ¿Te ha tocado? El sorteo llega a la política de Madrid. *Recerca* (25), 1-15.
- Ganuzas, Ernesto, Nez, Eloísa, y Morales, Ernesto (2014). The Struggle for a Voice: Tensions between associations and citizens in participatory budgeting. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(6), 2274-2291. doi:10.1111/1468-2427.12059
- Gomá, Ricard, y Font, Joan (2001). La democracia local: un mapa de experiencias participativas. En J. Font, *Ciudadanos y decisiones políticas* (págs. 61-76). Barcelona: Ariel.

- Gruening, Gernod (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4, 1-25.
- Ibarra, Pedro, y Blas, Asier (2006). *La participación: estado de la cuestión*. Vitoria: Hegoa. UPV/EHU.
- Jessop, Bob (1997). Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance. *Review of International Political Economy*, 561-581.
- Jessop, Bob (1999). *Crisis del Estado del Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Jessop, Bob (1999). The Strategic Selectivity of the State: Reflections on a Theme of Poulantzas. *Journal of the Hellenic Diaspora*, 25, 41-77.
- Jessop, Bob (2007). From micro-power to governmentality: Foucault's work on statehood, state formation, statecraft and state power. *Political Geography*, 26, 34-40.
- Jessop, Bob (2017). *El Estado: Pasado, Presente y Futuro*. Madrid: Catarata.
- Kitschelt, Herbert (2006). Movement Party. En Richard Skatz, y William Crotty, *Handbook of Party Politics* (págs. 278-290). Londres: Sage.
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as governance*. London: SAGE Publications.
- Leal, Pablo Alejandro (2007). Participation: The Ascendancy of a Buzzword in the Neo-Liberal Era. *Development in Practice*, 17, 539-548. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/25548251>
- Martínez, Iago (2018). La trinchera de la proximidad. En *Ciudades sin miedo. Guía del movimiento municipalista global* (págs. 23-29). Barcelona: Icaria.
- Martínez, Ruben, Cruz, Helena, Blanco, Ismael, y Salazar, Yunailis (2019). La innovación social, ¿prácticas para producir autonomía, empoderamiento y nueva institucionalidad? *Revista Internacional de Sociología*, 77(2), 1-16.
- Martínez-Palacios, Jone (2018). Problemas de la institucionalización y la profesionalización de la participación en contextos de profundización democrática. *Revista Internacional de Sociología*, 1-8. doi:10.3989/ris.2018.76.1.17.95
- Monedero, Juan Carlos (2012). El programa de máximos del neoliberalismo: Informe a la Trilateral de 1975. *Sociología*

- Histórica: Revista de investigación acerca de la dimensión histórica de los fenómenos sociales*, 289-310.
- Navarro, Clemente (1994). *Cuestionario de participación ciudadana de la FEMP*. Madrid: FEMP.
- Observatorio Metropolitano de Madrid. (2014). *La apuesta municipalista. La democracia empieza por lo cercano*. Madrid: Traficante de sueños.
- OECD. (2020). *InnovativeCitizecParticipation and New DemocraticInstitutions. Cathingthedeliberative wave*. OECD.
- Osborne, David, y Gaebler, Ted (1994 [1992]). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Parés, Marc, y Resende, Paulo (2009). Roles, estructura y funcionamiento de los órganos de participación. En Marc Parés, *Participación y calidad democrática* (págs. 168-287). Barcelona: Ariel.
- Peters, Guy (1994). Gestionando un Estado «vaciado». En QuimBrugué, y Joan Subirats, *Lecturas de Gestión Públicas* (págs. 403-418). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Peters, Guy, y Pierre, Jon (2004). *The politicization of the civil service in comparative perspective*. Londres: Routledge.
- Pindado, Fernando (2009). La participación ciudadana, la vida de las ciudades. En G. d. Aragón, *Participación ciudadana para una administración deliberativa* (págs. 119-148). JFactory.
- Pineda, Carmen (2009). Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance. *REALA*(311), 279-301.
- Rhodes, Roderick (2007). Understanding governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(8), 1-22.
- Subirats, Joan (2016). *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Madrid: Catarata.
- Subirats, Joan, Parés, Marc, y Blanco, Ismael (2009). Calidad democrática y redes de gobernanza: evaluar la participación desde el análisis de las políticas públicas. En M. Parés, *Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (págs. 367-398). Barcelona: Ariel.
- Swyngedouw, Erik (2005). Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state. *Urban Studies*, 42(11), 1991–2006. doi:10.1080/00420980500279869

- Swyngedouw, Erik (2018). *Promises of the political. Insurgent cities in a post-political environment*. Massachusetts: The MIT Press.
- Thompson, Matthew (2020). What's so new about New Municipalism? *Progress in Human Geography*, XX(X), 1-26.
- Ubasart, Genma (2012). Municipalismo alternativo y popular ¿Hacia una consolidación de las tesis del nuevo localismo y la politización del mundo local? *Revista de Estudios Políticos*, 135-162.
- Ureta, Miriam (2017). La emergencia de las 'plataformas vecinales independientes' que gobiernan en Bizkaia: un híbrido entre movimiento social y partido político como alternativa (1991-2017). *Encrucijadas*(13).
- Villasante, Tomás (1995). *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*. Madrid: Ediciones HOAC.
- Weber, Max (2002 [1922]). Sociología del Estado. En *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva* (págs. 1047-1117). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE KERALA (INDIA)

Una experiencia de planificación participativa a gran escala

Rosa Pinto Berbel

RESUMEN

Se analiza el modelo de planificación participativa de Kerala, un estado del sur de India con una población de 35 millones de habitantes. Un ejemplo de descentralización política participativa promovido desde el gobierno del Estado. En primer lugar, se analiza el proceso de institucionalización de la participación y la forma de gestionar este modelo. Luego, la implicación de la ciudadanía en el proceso y los mecanismos implementados para canalizar esta participación. Finalmente, se analiza la contribución de estas prácticas a la democratización y a la construcción de una nueva relación Estado-sociedad.

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas han surgido en diferentes partes del mundo ejemplos y experiencias de cómo gestionar lo público de una manera participativa, a través de mecanismos participativos de mayor o menor alcance. Tanto en el norte como en el sur, en los países ricos o en los más pobres, observamos esta tendencia hacia una manera de planificar y hacer política más democrática. Se están produciendo procesos de reformulación de la democracia, implantando nuevas formas de planificar y hacer política.

Estas experiencias comparten similitudes y puntos en común: la identificación de necesidades de manera participativa, el control de los presupuestos desde las bases, la búsqueda de transparencia o los esfuerzos para dotar de poder de decisión a la ciudadanía implicada en los procesos participativos. Las poblaciones de base se convierten así en agentes esenciales para el análisis de sus realidades complejas.

Pero cada experiencia muestra peculiaridades específicas. Debido sobre todo a su contexto social, cultural y político, *“no hay un único sendero hacia la democracia, no hay que echar mano a generalizaciones múltiples, las habilidades locales pueden ofrecer a la gente nuevas formas de hacer”* (Ian Shapiro, 2003).

Estas nuevas formas de organización política participativa surgen: a) ante una falta de identificación con el discurso epistemológico dominante, que no respeta sus particularidades culturales, b) como reacción a un sistema económico y político que excluye y c) ante el peligro y las disfuncionalidades provocadas al aplicar el modelo de político y económico neoliberal. Están caracterizados por una nueva forma de entender la realidad, diferente a la de Occidente, y se van a basar en paradigmas propios con los que interpretan su realidad. Como indicaba Santos Sousa:

las ontologías tradicionales han sido pensadas desde la superioridad y usando criterios abstractos en favor de conservar las relaciones de dominación preestablecidas. Sin embargo, con la experiencia del oprimido como un lugar privilegiado para realizar una teoría del ser y conocer la realidad desafiando las concepciones cartesianas clásicas (Sousa Santos, 2005:13).

En este capítulo vamos a exponer el modelo de descentralización Kerala, un Estado del sur de India. Analizaremos como ejemplo de una episteme no hegemónico que se han materializado en una práctica política concreta. El capítulo es la síntesis de un proyecto de investigación más amplio que trata de conocer, cómo teorías basadas en racionalidades propias se están materializando en diferentes procesos de organización y acción. Parte de la información aquí recogida proviene del libro *“Kerala: La democracia en marcha. Los retos de la planificación y las democracias participativas”*. Rosa Pinto Berbel, Tomás Rodríguez Villasante. (2011). La información recogida es fruto de un trabajo de tesina y una estancia en Kerala de tres meses, donde se realizaron entrevistas, visitas, trabajo de campo y se analizaron documentos oficiales.

Dividimos el capítulo en 6 secciones. Las tres primeras (los puntos 1, 2 y 3) a modo de introducción y un acercamiento al contexto político ya los nuevos conocimientos y saberes. Las tres segundas secciones

(los puntos 4,5 y 6) son donde tratamos el de desarrollo del tema y las conclusiones.

2. CONTEXTO POLÍTICO

A finales del siglo XX va a consolidarse el proyecto de desarrollo neoliberal impuesto por occidente, destinado a exportar el modelo de producción capitalista. Dicho modelo está basado en una reformulación (o más bien radicalización) y universalización de los antiguos valores liberales. Sus pilares son el modo de producción y apropiación capitalista y la democracia representativa liberal. Aplica medidas tales como la disciplina presupuestaria, ajuste fiscal, control del gasto, privatización, desregulación, liberalización de la entrada de inversión extranjera, medidas de libre mercado, flexibilización de la economía y la reducción del papel del Estado. Esto va a tener sus efectos en la economía y la política del SXXI. El Banco Central Europeo y el FMI, excusándose en la aguda crisis que ahoga a Europa, toman el control de todas las políticas económicas que se implementan en el continente, imponiendo a los gobiernos nacionales políticas neoliberales:

[...] determinan las grandes pautas económicas... como una corriente única, sin posibilidad de ser contrastada ni contrarrestada... han planteado un discurso global, basado en la competitividad, el beneficio a corto plazo, la rentabilidad y el consumismo (Marchioni, 2001:60).

La democracia actual, que podríamos denominar, democracia *neoliberal*, se encuentra sumida en una grave crisis de legitimidad. Los gobiernos reducen su capacidad de decisión, mientras los sectores económicos ven aumentado su control sobre el rumbo que han de seguir las políticas de los Estados. Estas grandes corporaciones, no operan bajo el principio democrático y tratan de “conducirse en asuntos públicos, para obtener beneficios privados” (Bierce, cit en Barber, 2004: 12). Los Estados se endeudan para salvar a los bancos. En este contexto, surge el término *Postdemocracia* de Crouch, en la que los gobiernos están limitados por los poderes económicos, “hay un desequilibrio entre los intereses de las empresas y los de prácticamente el resto de los grupos” (Crouch 2004,145). Se extiende entre la ciudadanía la sensación de que no mandan los gobiernos que eligen, sino los mercados. La idea de democracia representativa comienza a ser cuestionada por la ciudadanía, aumentando la desconfianza sobre sus dirigentes. Según Shapiro:

el gobierno representativo siempre ha sido vulnerable por razones de normativa democrática, porque los representantes representan, más preocupados por su propia prosperidad que por su papel representativo [...] ...

Las propuestas que ofrecen los políticos están condicionadas por las agendas de quienes contribuyen económicamente a sus campañas (Shapiro, 2003: 116)

Además de crisis política ha traído consigo una gran crisis ideológica, un cambio en la concepción de la ética y los valores morales. El individualismo y la competencia logra incidir en el imaginario colectivo significando la supresión de las identidades colectivas. En palabras de Ulrich Beck: “la alienación de las categorías colectivas existentes a causa de la intensificación de los procesos de individualización” (Beck, 2002: 23). En tanto que el discurso individualista se institucionaliza, va a surgir una forma de organización política y económica concreta que, “tiene como destinatario al individuo y no al grupo [...]. Por este motivo se han potenciado las dinámicas de participación individuales, no las colectivas” (Beck, 2002: 89).

Desde diversas partes del mundo van a aparecer nuevas formas de organización política, donde lo político recobran su protagonismo y la ciudadanía juega un papel clave. Nuevas formas de hacer política basadas en una gestión de lo público más participativa.

Experiencias democráticas más inclusivas que reclama una nueva forma de hacer política y ponen en duda la legitimidad política de la democracia representativa.

En Latino América, en Asia, África, e incluso en Europa, surgen movimientos ciudadanos como el 15M, que reivindica como necesario un cambio hacia un sistema más igualitario y democrático, donde la política recupere su capacidad de actuación frente a los procesos económicos. Movimientos que tratan de dignificar lo político, reivindicando que lo económico vuelva a estar al servicio de las personas, supeditándolo a lo social y a lo político.

3. NUEVOS CONOCIMIENTOS Y SABERES, NUEVAS FORMAS TRANSFORMACIÓN

Ante el panorama de crisis estructural surgen alternativas. Desde diferentes ámbitos académicos surgen voces en contra el modelo liberal-positivo-economicista clásico, que van a abogar por un cambio de modelo, desde el firme convencimiento de que el paradigma clásico puede ser cambiado.

3.1. DESDE EL ÁMBITO CIENTÍFICO

Se va a producir un cambio en la manera de entender la ciencia. El paradigma epistemológico racional instrumental de la ciencia clásica, basado en la razón, comienza a ser cuestionado. Aparecen opiniones contrarias a las ideas clásicas de inmutabilidad, permanencia y

atemporalidad atribuidas a lo científico. Va a ser interpretada ahora como algo temporal y mutable, dependiente de condicionamientos sociales y discursivos y con validez y sentido únicamente dentro de unos marcos teóricos y sociales específicos. Estas críticas provienen tanto de pensadores orientales como occidentales. En la década de los 60, Thomas Kuhn, expuso sus teorías sobre el carácter transitorio de todo paradigma y definió los *paradigmas* como “realizaciones científicas universalmente conocidas, que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica” (Kuhn, 1962: 13).

Entre los años 1980 y 1990, Ilya Prigogine y Foucault van a defender el carácter temporal de todo paradigma: “se podría decir que buscábamos esquemas globales, simetrías, leyes generales inmutables y hemos descubierto lo temporal, lo complejo” (Prigogine, 1972-82: 46). “No existe una naturaleza del conocimiento, una esencia del conocimiento, unas condiciones universales de conocimiento, sino que el conocimiento es en cada momento un resultado histórico y puntual de condiciones” (Foucault, 1999: 182).

En este sentido son muy interesantes las discusiones mantenidas entre A. Einstein y R. Tagore, respecto al origen de la ciencia. Frente al debate de dos concepciones enfrentadas sobre la naturaleza del universo, es decir, 1) el mundo como unidad dependiente de la humanidad, versus 2) el mundo como realidad independiente del factor humano.

Para Tagore: “el mundo, es un mundo humano y la visión científica es también la del hombre científico, Por tanto, el mundo separado de nosotros no existe”. En cambio, Einstein afirma: “no puedo demostrar que la verdad científica debe concebirse como verdad válida, independientemente de la humanidad, pero lo creo firmemente [...] en ese sentido soy más religioso que usted”.

3.2. DESDE LA SOCIOLOGÍA

Tradicionalmente, ha existido una lucha por imponer una simbología propia, una visión particular del mundo, que no va a ser otra cosa que una lucha por las clasificaciones. Bourdieu lo define como hábitus “sistema de disposiciones duraderas”, o patrones de percepción, pensamiento y acción, interiorizadas e incorporadas, casi siempre de manera inconsciente. Perdurables, fuertemente enraizadas, y tendentes a resistirse al cambio. Maneras de pensar que las personas adoptan en relación con las condiciones sociales en las que se mueven. De esta manera, el sujeto es una construcción histórica. Las diferentes concepciones del mundo, y la manera de entender la realidad, producen unas formas de organización social, política y económica concreta:

un ser humano [...] puede construir una representación coherente del mundo. Pero además de construir el mundo real y sus representaciones puede construir mundos posibles (imaginarios) y sus representaciones (Ibañez, 1994: 261).

Tradicionalmente, con las teorías del consenso, se ha obviado el conflicto latente en la sociedad, desactivando el antagonismo potencial que existe en las relaciones sociales y simplificando enormemente la concepción de la sociedad. Frente esto surgen autores que van a mostrar del conflicto, la complejidad y las relaciones de poder latentes en toda sociedad, como: “la verdad está ligada circularmente a los sistemas de poder que la producen y la mantiene” (Foucault, 1999:55), o “Solo la palabra del poder es preformativa: un decir que hace que exista lo que dice” (Ibañez, 1994: 213).

3.3. DESDE LA POLÍTICA

Muchos autores que van a criticar al concepto de democracia liberal y apoyan el retorno del concepto de democracia en su sentido más puro y más cercano al sentido original de democracia, tal y cómo fue concebido en la antigua Grecia. Thomas Paine a principios del siglo XIX, defiende la necesidad de una democracia fuerte:

la soberanía, no pertenece más que a la nación, que tienen en todo momento, el derecho inherente e inderogable de abolir cualquier forma de gobierno que considere inconveniente y establecer la que le convenga a su interés, agrado y felicidad (Paine, 1984: 146).

Desde Asia también se va defender esta visión de democracia radical:

nos hemos acostumbrado a pensar que el poder reside únicamente en las Asambleas Legislativas. Considero que esta creencia es un grave error causado por la inercia o una especie de hipnotismo. Un estudio superficial de la historia inglesa nos ha hecho pensar que el poder llega al pueblo desde los parlamentos. La verdad es que el poder reside en la gente y es confiado momentáneamente a aquellos que son elegidos como sus representantes. Los parlamentos no tienen poder, ni siquiera existencia, independientemente del pueblo. Convencer al pueblo de esta simple verdad ha sido mi tarea en los últimos veinte años (Gandhi, 1920).

3.4. DESDE EL ÁMBITO ECONÓMICO

La economía se ha tratado de *desideologizar*, *negando* su componente político. Los dictados de las leyes económicas, parecen incuestionables y, en algunas ocasiones se están imponiendo a los gobiernos de manera autoritaria. Como hemos visto muy recientemente en Europa,

se ha obligado a adoptar políticas económicas de manera nada democrática. Las medidas de austeridad impuestas a los países de Europa tras la crisis financiera mundial del 2008, han supuesto un aumento de la pobreza y la desigualdad social. Priorizando rescate a los bancos, frente a la creación de empleo, los servicios públicos y la protección social. Varios autores disciernen sobre posibles soluciones a esta encrucijada, incluso desde el campo de la economía: “la actividad económica no en función de los intereses de una minoría, sino de la mayor parte de la población” (Tamames, 1976: 20).

En el momento que los economistas se declaran asépticos técnicos que observan la realidad y promueven la eficiencia sin juicios de valor, olvidan que nuestra misión (la de los economistas), es contribuir a la satisfacción adecuada de las necesidades. Esta presunta asepsia es en sí misma una opción cargada de valoración, pues implica aceptar como un problema ajeno a sus preocupaciones la desigualdad y la pobreza [...]. El rol del economista no puede ser tan solo un análisis presuntamente aséptico de la realidad. Los economistas debemos aportar soluciones para corregir todas las situaciones de desempleo, de pobreza y privación [...]. La verdadera misión de un economista sería contribuir a que todos los seres humanos puedan satisfacer dignamente sus necesidades (J. Jimeno, 2012).

En India, M. Gandhi ya en 1924, hablaba sobre la importancia de no desmoralizar la economía:

la extensión de la ley de la no violencia al ámbito de la economía, significa, nada menos, que la introducción de los valores morales como un factor que se ha de considerar en la regulación del comercio internacional (Young India 26 diciembre 1924).

3.5. DESDE EL ÁMBITO DE ACADÉMICO DE LA INVESTIGACIÓN SOCIAL

En la década de los 60, se produjo también un cambio de paradigma en las ciencias sociales, que deja de ser puramente cognitiva para proponer un cambio epistemológico hacia la transformación social.

Para autores como Fals Borda el cambio se produce al introducir en la investigación valores como: altruismo, responsabilidad social, autonomía o confianza (Borda, 1999: 71-88). La investigación Dialéctica, se va a apoyar en la IAP (Investigación-Acción- Participativa), una corriente metodológica definida por Borda como un compendio de Praxis y Frónesis, pues conjuga el conocimiento teórico y práctico hacia la transformación social (Fals Borda, 1999: 71-88). La IAP, trata de impulsar la participación de los sectores populares en el proceso de investigación a través de técnicas participativa.

Este cambio en la manera de entender las ciencias social se produce paralelamente en varios países del sur: “hay muchos factores que van a influir en la creación del concepto de IAP, no solo orígenes latinoamericanos, sino también en Europa, África y Asia” (Chambers, 1997). En los años 70-80, ya había una gran cantidad de teoría y práctica de desarrollo participativo, tanto en los países capitalistas cómo en los socialistas (L. Mayoux , 2005).

En 1997, se llevó a cabo el segundo Simposio Internacional de Cartagena de Indias. El Congreso Mundial IAP sirvió para compartir experiencias sobre Investigación-Acción-Participativa que se estaban desarrollando en el mundo. En este simposio participó la India, dando a conocer, como en su país, se estaba llevando a cabo la descentralización política y de qué manera sus formas de organización política, se estaban encaminando hacia democracias más participativas.

En la India, entre los años 70-90 también se van a producir avances significativos en torno a la investigación participativa, como:

- En 1970, se inicia el movimiento indígena Bhoomi Sena, “Ejército de la tierra”, una iniciativa de movilización campesina en el Estado de Maharashtra, encaminada a “intensificar las reflexiones colectivas, el análisis y la acción en las que las percepciones individuales subjetivas fueran reemplazadas por una evaluación colectiva y objetiva de la realidad”(De Silva, 1977: 39). Se crearon los SHIBIR, que venían a ser *campamentos* para la reflexión colectiva. Su método de trabajo era intensificar las reflexiones colectivas, el análisis y la acción, a través del diálogo y con un enfoque participativo.
- En 1978, en el Estado de Kerala, tiene lugar la primera reunión nacional de los movimientos por una ciencia popular, la “All India Convention of Peoples Science Movement”, para intercambiar ideas y experiencias, y para trabajar sobre programas de formación inclusivos, que involucren a intelectuales, profesores, estudiantes y población de base. Se rompe con el mito de que los intelectuales y la población no podían establecer un diálogo y trabajar conjuntamente; “es necesario rechazar la idea elitista de que los científicos por sí solos pueden resolver los problemas de la gente desde fuera, en vez de estar preparados para aprender de la gente y de su percepción de los problemas” (Rahman, 1977 :3) .
- En 1996 se realizó en el sur de India el South-South Workshop on PRA: Attitudes and Behaviour, un encuentro internacional

de 1996, realizado en el Sur de la India, en el que participaron representantes de doce países del sur (Kumar, 1996).

4. CONTEXTO NACIONAL Y REGIONAL

En el sur de India, en concreto en el Estado de Kerala, se inició en 1994 una experiencia participativa de gran envergadura, a nivel de todo un Estado. A continuación, trataremos de acercarnos a esta realidad y exponer su modelo de descentralización política, basado en un proceso de planificación participativa que implicó a gobiernos locales, a organizaciones sociales y a toda la ciudadanía.

4.1 INDIA

La República de la India está caracterizada por la diversidad, la heterogeneidad y la pluralidad. Es el séptimo “*pais*” más grande del mundo



con una extensión de más de tres mil kilómetros cuadrados, casi siete veces España, y el segundo más poblado después de China, llegando a superar los mil millones de habitantes, un sexto de la población mundial. Su densidad de población es muy elevada, 370 habitantes por Km/cuadrados, mucho más del doble de la europea que no llega a 140 habitantes por Km/cuadrados. Es la segunda entidad geográfica con mayor diversidad cultural, religiosa y lingüística del mundo, después de África. Su sociedad se puede definir como una sociedad heterodoxa, multilingüe y multiétnica.

Tras la independencia de la India en 1947, se instauró una democracia electoral, la democracia más extensa del mundo, y durante sus primeros treinta años, estuvo liderada por el Partido del Congreso Nacional Indio (Indian Congress Party, ICP), fundado en 1885, de moderada tendencia de izquierdas e inspirado en las ideas de Gandhi. Los tres primeros mandatos fueron:

- *1947-1964*: Presidido por *Jawaharlal Nehru*, uno de los líderes del movimiento de la independencia de la India y el heredero político de Gandhi. Tomó parte activa en el movimiento de *No Cooperación* de 1920 a 1922. Gobernó como líder del partido hasta su fallecimiento en 1964. Hubo un gobierno de transición hasta:
- *1966 - 1977*: *Indira Gandhi* es elegida primera ministra de la India. En 1975, la primera ministra proclama el Estado de emergencia; golpe de Estado que va a poner en peligro los 28 años de régimen democrático en la India. Se encarcelaron cerca de 1000 políticos de la oposición, el Estado de emergencia va a durar tres años, hasta que Indira Gandhi convoca de nuevo elecciones en 1977.
- *1977 - Indira Gandhi* pierde las elecciones, suponiendo el fin del largo mandato del Congress Party. Sube al poder el *Bharatiya Janata Party (BJP o Frente Popular)* un partido de derechas conservador y que defiende los valores hinduistas, debido al descontento de la población por el Estado de emergencia.

Desde esta fecha se va a producir una sucesión de gobiernos del Partido del Congreso y el Frente Popular.

4.2. KERALA

El Estado de Kerala cuenta con más de 31 millones de habitantes distribuidos en una superficie de casi 39 mil kilómetros cuadrados, lo que supone una densidad de población altísima, 819 habitantes por

kilómetro cuadrado. Kerala es el primer Estado del mundo en tener un gobierno comunista elegido democráticamente, el Partido Comunista Indio que subió al poder en las elecciones de 1957 por votación popular, las primeras celebradas en el Estado.

Kerala fue uno de los Estados de India que más voluntad profesó en la aplicación de las Enmiendas Constitucionales y cuando fueron aprobadas en 1992, tanto la sociedad de Kerala cómo el gobierno liderado en ese momento por el Frente Democrático de Izquierdas de Kerala (FDI), entendió este acontecimiento como una oportunidad para crear un modelo administrativo nuevo y llevar a cabo una verdadera revolución social.

4.3. ¿EN QUÉ SE BASA EL MODELO DE PARTICIPACIÓN POR EL QUE OPTÓ KERALA?

a) Tradición democrática India.

India es un país con una amplia tradición en lo que se refiere al discurso público, la dialéctica, la argumentación y la heterodoxia. Las raíces históricas de la democracia en India se remontan a la antigüedad. Desde occidente, se identifica a la Antigua Grecia (siglo V a.d. J.C) como la cuna del debate público y los comportamientos democráticos, pero en otras partes del mundo como la India también se han dado este tipo de prácticas de dialéctica pública. Dos de los precursores de las ideas democráticas en la antigua India, fueron Ashoka, príncipe budista en el siglo III a. de J.C, y Akbar el Grande, el emperador más importante de India en época musulmana, reinando desde 1556 hasta 1605. Según afirma Amartya Sen, Ashoka hablaba ya de la necesidad de la tolerancia y del debate como progreso social y *“formuló las reglas más antiguas para la realización de debates y discusiones”* (A. Sen, 2007:15). Akbar, va a potenciar la tolerancia entre religiones, y brindaba la oportunidad a los ciudadanos y las ciudadanas de participar en debates políticos e influir en las decisiones públicas mediante la celebración de diálogos razonados.

Las estructuras de organización democrática en India también se remontan a la antigüedad. Los Panchayat van a ser mencionados por primera vez en los Vedas, más de 1000 años antes de Cristo. El término Panchayat literalmente significa *“Asamblea de los 5, elegida por la población”*, y era el sistema tradicional de gobierno de las aldeas en India. El Panchayat estaba formado por 5 personas adultas elegidas anualmente por los hombres y las mujeres de las aldeas. Realizaba las funciones de poder ejecutivo, legislativo y judicial, *“eran respetados por los reyes y se encargaban de distribuir la tierra, recoger impuestos*

y *resolver disputas*” (M. Rentna Raj, 2006:26). Estas unidades de autogobierno local casi desaparecieron, o al menos, perdieron su carácter de auto-gobierno durante la colonización del imperio británico, debilitándose la estructura y las prácticas comunitarias. Fue tras la independencia cuando volvieron a ser retomadas. India, optó por un modelo de descentralización política. Creó un aparato institucional y político propio y nuevas estructuras de organización política basándose en su propia cultura y tradición histórica.

b) El pensamiento político de Mahatma Gandhi.

Mahatma Gandhi, ha influenciado a numerosos movimientos sociales indios que han tratado de construir una alternativa política en las líneas del pensamiento gandhiano. Además, después de más de 50 años, tiene, una vigencia espectacular entre la población.

- Su idea del Swaraj, que viene a significar auto-gobierno y auto-suficiencia de las aldeas, “*el Swaraj es cuando aprendemos a gobernarnos a nosotros mismos*”. Para él, las Aldeas Swaraj, debían ser la base de la descentralización política de India. Se debía confiar a la población el poder para tomar decisiones relativas a su desarrollo. Mahatma Gandhi abogó por el Panchayati Raj, como la base del sistema político de la India:

la necesidad de recuperar los Panchayats y dotarles del poder. Cada aldea a ser una república independiente que articula sus propias necesidades, [...] unidades independientes que disfrutaran de autosuficiencia económica” “cada aldea ha de ser auto sostenida y capaz de gestionar sus propios asuntos (Ghandi cit en, Venniyoor, 2006: 42).

la democracia debe ser establecida desde abajo, por la gente de cada aldea (Mahatma Gandhi 1869-1948).

Es posible que occidente haya desarrollado una civilización adecuada a su clima y su entorno y que de manera similar nosotros tengamos una civilización adecuada a nuestras condiciones, y que ambas civilizaciones estén bien en sus respectivas esferas (Gandhi. Young India, 1927).

- Su idea de la Educación Popular. Gandhi consideraba necesario organizar programas de formación y aprendizaje para eliminar las malas prácticas. Recalcó la importancia de los Grupos de Trabajo y la necesidad de incluir a los líderes locales, provenientes de las castas más desfavorecidas en el proceso de planificación. Consideraba esencial para que los pueblos

auto-sostenidos funcionaran, que los beneficiarios se convirtiesen en creadores, y esto era posible sólo a través de la educación. En otras palabras, esta Planificación sólo era posible a través de la Construcción de Capacidades de la población.

- La idea radical de democracia directa de Gandhi.
- Su política de no colaboración, “pero si actúan contrariamente a nuestra voluntad, no colaboraremos y sin nuestra ayuda sabemos que no podrán dar ni un solo paso”, “si un sistema es injusto será un pecado asociarnos con él” (2007: 42)
- La idea de desobediencia civil, como fuente de poder: “imaginad a un pueblo entero que no quiera aceptar las leyes parlamentarias. [...] esta situación, llevaría a toda la maquinaria ejecutiva y legislativa a detenerse abruptamente” (2007: 106)

c) Las ideas Rabindranath Tagore

Basadas en la importancia de la educación y el diálogo. Se opuso al imperialismo, y promulgó la elevación intelectual de las masas como una alternativa. Afirmaba, “no puede haber una cuestión de revolución ciega, sino de la educación constante y decidida”.

Se opuso al imperialismo, y promulgó la elevación intelectual de las masas como una alternativa. Afirmaba. Van a ser fundamentales las ideas de Tagore sobre la reconstrucción rural. Inauguró el Instituto de Rabindranath Tagore para la Reconstrucción Rural en Sriniketan, West Bengal, en 1921. Este instituto fue pionero en su tiempo, y se basaba en un programa de reconstrucción rural cuyo lema era: “Luz a través del aprendizaje”. Tenía el objetivo de educar a la población rural en la autosuficiencia y la cooperación para lograr el bienestar general de la comunidad.

d) Los Programas de Desarrollo Comunitario

Entre 1951-56, se pusieron en marcha los *Programa de Desarrollo Comunitario* por toda India, para mejora de la vida social y económica de las zonas rurales, pero van a fracasar en parte, porque eran proyectos impulsados por el Estado Central de India de manera impositiva y excluyente, sin tener en cuenta las diversidades regionales ni las opiniones de los diversos sectores sociales ni las necesidades específicas de cada población. Aun así, el programa sí sirvió para sentar las bases de la Planificación Participativa en India y demostró que los programas de desarrollo no podían triunfar sin la participación de la comunidad.

e) La Constitución Hindú

La Constitución hindú, que entró en vigor en 1950. La visión del Grama Swaraj instaurada por M. Gandhi, se convirtió en un principio rector del Proyecto Constitucional. Las concepciones políticas y las ideas de democracia directa de pensadores como Mahatma Gandhi y R. Tagore se vieron plasmadas en dicha Constitución y fueron clave en el modelo de descentralización. La Constitución en su Artículo 40 proclamaba: “el Estado debe adoptar medidas para organizar a los Grama Panchayats y dotarlos de tanto poder como sea necesario para permitirlos funcionar como unidades de auto-gobierno” (M. Retna, 2006: 29). Se señala la necesidad de la participación popular a través de instituciones locales representativas, y en él se declaraba: “el primer énfasis en la administración de distrito, ha de ir a la implementación de programas de desarrollo en estrecha cooperación del apoyo activo de la población” (1953:130, cit. Sundar Ram 2007:1) .

En 1992, se recuperó el sistema de autogobierno y se asentó el proceso de descentralización a nivel nacional, con la ratificación de las Enmiendas 73 y 74 de la Constitución India. Estas reformas dieron a los Panchayats status constitucional como unidades de gobierno local, no como mero vehículo para ejecutar proyectos de desarrollo provenientes de los gobiernos centrales. Supusieron “el fortalecimiento de la descentralización democrática y la devolución de un gran número de poderes, responsabilidades y recursos financieros, a los gobiernos locales” (Vijayanand, 2009:1). Para ello se van a transferir una serie de fondos, funciones y funcionarios, y se van a reservar escaños a las secciones más vulnerables de la población.

Con estas enmiendas, se sientan las bases para la reestructuración del sistema de gobierno local a nivel nacional, pero era responsabilidad de cada Estado el llevar a cabo este proceso. Cada Estado, ha llevado a cabo la descentralización siguiendo unos criterios diferentes.

5. PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN EL ESTADO DE KERALA

5.1. INCLUSIÓN Y PARTICIPACIÓN REAL. IMPLICACIÓN DE LA CIUDADANÍA

El Gobierno de Kerala entendió que el proceso de descentralización debía ser participativo y dedicó todo su esfuerzo a trabajar en esta línea. Kerala trató de superar las limitaciones de estos Proyectos de Desarrollo Comunitario que las poblaciones nunca sintieron suyos. Para ello optó por el establecimiento de una descentralización basada en la Planificación Popular Participativa. Para que las decisiones, la

planificación el desarrollo fuera diseñado a nivel de base en las comunidades rurales.

Se logró implicar a sectores de la sociedad, con intereses y expectativas de desarrollo divergentes, para que tomaran partido en las decisiones que les afectan en su día a día. Se creó un sistema de participación transversal. Se participaba en todas las fases del proceso de descentralización.

¿Cómo se logró la implicación de la ciudadanía y su participación en el proceso de toma de decisiones?

El éxito del proceso de descentralización y del fortalecimiento de los gobiernos locales, se basó en buena medida en la formación y la dotación de habilidades y capacidades técnicas a la ciudadanía, para que pudieran implicarse en desarrollo de sus comunidades. El gobierno de Kerala impulsó la *Campaña de Planificación Popular*, una movilización social masiva que se llevó a cabo entre 1996 y 2000. Fue un experimento novedoso y creativo para formar a la población, dotar de capacidades y promover la toma de decisiones de abajo-a-arriba. El objetivo de esta campaña era crear plataformas para el diálogo político para lograr que la base social participara en el proceso de descentralización. Se crearon Grupos de Trabajo y se consolidaron las Asambleas Populares como ejes centrales de la descentralización. Significó, tal y cómo afirma N. Ramakantan, “un esfuerzo masivo de construcción de capacidades y empoderamiento local de la población, además de la creación de diferentes plataformas de trabajo en red y desarrollo comunitario”, “un movimiento para la transformación social que, a través de la participación, incorporó a la población de base en planificación, logrando que la gente confiara en la democracia local” (Ramakantan, 2006: 58).

Esta nueva metodología logró que la gente participara y creyera en el proceso, y construyó los cimientos sobre los que se edificaría la actual política de Planificación Participativa del Estado. Tenía como objetivo identificar problemáticas y definir prioridades comunes para elaborar una estrategia de desarrollo socioeconómico. Se creó un sistema de Formación Descentralizada, a través del KILA (Kerala Institute of Local Administration), uno de los máximos organismos para la formación en Kerala. Este instituto desempeña una labor fundamental para formar a los representantes electos en el desempeño de sus labores. Los miembros electos de diferentes partes del Estado, acuden a esta institución para realización de sesiones formativas.

En cuanto a la dimensión relacional, se optó por la inclusividad máxima, haciendo partícipe a toda la población sobre todo a los grupos poblacionales más excluidos. Superando la política partidista

y evitando así las desigualdades de poder. En los tres niveles de los Panchayats estaban presentes miembros de la oposición política. El objetivo es que los miembros de los diversos partidos también sintieran como suyos los logros y las iniciativas llevados a cabo, y que, si se producía un cambio de gobierno, no supusiera una ruptura en las labores ya iniciadas. Se trabajó para impulsar la creación de organizaciones, movimientos sociales de base y redes sociales. El entramado asociativo y la capacidad organizativa y reforzar las redes horizontales entre asociaciones. Posibilitaron que la población se convirtiera en agente activo de desarrollo y actuara de manera coordinada con los gobiernos locales. La población keralí estaba muy concienciada sobre la importancia de trabajar por y para su comunidad.

5.2 EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN.

Consistió en un triple proceso de descentralización, fortalecimiento y la modernización de los gobiernos locales. Necesario para que los gobiernos locales pudieran gestionar las funciones y los fondos que se les transfirieron. Estas reformas constitucionales supusieron: “el fortalecimiento de la descentralización democrática, el empoderamiento y la devolución de un gran número de poderes, responsabilidades y recursos financieros, a los gobiernos locales” (S.M Vijayanand, 2009: 1).

Desde el gobierno central, se transfieren diversas funciones y responsabilidad a los Auto-gobiernos Locales.

En lo que se refiere a la *transferencia de funciones*, se formaron Comisiones Permanentes en los tres niveles de los Panchayats. Consisten en instituciones creadas para mejorar el auto-gobierno local. Su función es dotar de mayor transparencia a estos órganos y asegurar que las decisiones se tomen en equipo, evitando que el poder de decisión recaiga sobre una sola persona, facilitando, además, el reparto de tareas. Su función es vital, ya que se encarga de tareas como la preparación de proyectos, diseño y otras actividades relacionadas con su materia. Algunas de las principales materias transferidas a estos comités han sido: a) infraestructuras, mantenimiento de carreteras (todas menos las autopistas y las carreteras distritales), alumbrado eléctrico de las calles, suministro de tendido eléctrico y la promoción de energías renovables, b) saneamiento, residuos sólidos y líquidos y suministro de agua en las zonas rurales, c) promoción de pequeñas granjas e industrias y apoyo a granjeros, d) bienestar social, reducción de la pobreza y educación e) administración de pensiones, selección de beneficiarios. De esta manera la mayoría de las responsabilidades relativas al desarrollo humano y social están en manos de los Gobiernos Locales.

En lo que respecta a la *transferencia de funcionarios*, del gobierno central a los niveles más bajos de autogobierno, fue una de las más problemáticas. Se inicia cuando el gobierno advierte la escasez de personal, sobre todo técnico, en los niveles más bajos de gobernanza. Buena parte del personal del gobierno no quería ser transferido a los niveles más bajos, por la incertidumbre, la preocupación por una posible disminución de salarios, el ego, o el no querer trabajar en zonas alejadas ni trabajar con el personal electo de las castas más bajas, que en muchas ocasiones era casi analfabeto. El Gobierno de Kerala, soluciona este problema realizando un estudio para determinar qué puestos de trabajo en el Gobierno Central se habían convertido en sobrantes o superfluos. El personal de estos puestos es el que va a ser transferido a los gobiernos locales, un total de 6.800 empleados fueron transferidos entre 1999 y el 2005. El gobierno de Kerala velaba por la buena marcha de esta transferencia de funcionarios, interviniendo cuando hay conflictos. Organiza reuniones conjuntas para fomentar el entendimiento mutuo. El éxito de los Panchayats Raj dependía en parte, de las relaciones saludables entre los representantes electos de las comunidades y los funcionarios técnicos transferidos, ya que los planes de acción han de ser preparados conjuntamente.

En cuanto a la *transferencia de fondos*, la iniciativa de descentralización fiscal llevada a cabo en Kerala, fue un ejemplo a seguir para otros Estados de India. La característica notable de esta descentralización fiscal, es la transferencia a los gobiernos locales de lo que se denomina Plan de Subvenciones, por medio de la cual un tercio de recursos del Estado en materia de desarrollo se destinan a los gobiernos locales, dándoles libertad para planificar y preparar sus propios programas de desarrollo sobre un 70% del presupuesto general destinado para este fin.

Esta transferencia también supuso la concesión a los gobiernos locales de gran autonomía en la recaudación de impuestos. Los ingresos fiscales son una fuente tradicional de ingresos para los gobiernos locales, que se ha visto reforzada en dichas enmiendas, los gobiernos locales tienen la libertad para fijar tarifas y tasas de cotización sin la intromisión del gobierno central de Kerala. Dentro de estos *los Impuestos a la Propiedad*, son el mayor punto de recaudación de los Grama Sabhas, seguido de los impuestos a la profesión y el impuesto a la conversión del uso de la tierra.

Una de las actuaciones de estas enmiendas consiste en *sistema de rotación y reserva de escaños* a las secciones más vulnerables de la población, mujeres y castas marginales. Por ley, un 35% de los cargos deben estar representados por mujeres y por las castas más desfavorecidas, según la proporción de población perteneciente a estas castas

más marginales. Son miles las personas que cada año pasan a desempeñar un cargo dentro de los Panchayats y muchas de ellas lo hacen por primera vez, por ello la demanda y la necesidad de formación es continuada. El aumento de las capacidades es vital para el fortalecimiento de los gobiernos locales.

Tabla 1. Los principios de la descentralización

AUTONOMÍA	Funcional, financiera y administrativa. Gobiernos locales funcionan libre e independientes
SUBSIDIARIDAD	Prioridad a los niveles más bajos de autogobierno
CLARIDAD DE ROLES	Los diferentes niveles de descentralización para evitar que haya solapamiento de funciones y actuaciones cruzadas.
COMPLEMENTARIDAD	Las funciones no se pueden solapar ni repetir. Las actividades de los niveles más altos deben complementarse con las de los niveles más bajos.
UNIFORMIDAD	Las normas y criterios para la selección de beneficiarios y la priorización de actividades deben ser iguales para todos los programas implementados.
PARTICIPACIÓN POPULAR	La participación no puede limitarse exclusivamente a la mera transmisión de información o consulta y ha de existir en todos los niveles y fases del proceso. Se debe dar protagonismo a la población tome sus propias decisiones.
RENDICIÓN DE CUENTAS	Auditorías sociales en los niveles inferiores.
TRANSPARENCIA	Las decisiones han de ser públicas. Los procedimientos y los lenguajes de la administración han de ser sencillos para que sean entendidos por toda la población.

Fuente: elaboración propia

5.3. ESTRUCTURA DEL AUTOGOBIERNO LOCAL

Para llevar a cabo el proceso de descentralización política en Kerala se crearon tres niveles de autogobierno local independientes y autónomos. Sin interferencia ni control vertical entre ellos. Donde el flujo del poder y la toma de decisiones iban de abajo arriba. Las estructuras más cercanas a la población tenían más poder de decisión y actuación. Los niveles altos de descentralización no controlan ni los presupuestos ni las actuaciones de los niveles más bajos, simplemente ejecutan los proyectos aprobados por esto.

Gráfico 1: Niveles de Autogobierno



Fuente: elaboración propia

Tabla 2. Niveles de autogobierno

	DESCRIPCIÓN	COMPOSICIÓN	FUNCIONES
DISTRICT PANCHAYAT (PROVINCIA)	<p>Órgano más cercano al gobierno local. Son agentes situados entre el Estado y la población. Encargado de orientar y fortalecer la planificación a nivel de base.</p> <p>Está formado por miembros de los tres niveles del autogobierno local, para asegurar su representación. Formado por un presidente y 30 miembros elegidos por votación pertenecientes a los 5 comités</p>	<p>Los Panchayats de District están compuestos por 5 comités:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Finanzas se ocupa de aspectos financieros, cultura, agua potable. 2) Desarrollo encargado de agricultura, irrigación, pesca- 3) Bienestar, programas con mujeres, niños y personas mayores. 4) Trabajo Público Carreteras públicas, mantenimiento construcción5) Educación y Salud. 	<ol style="list-style-type: none"> A) Coordinación de la preparación del Plan para el gobierno local, B) Formación de grupos de asesoramiento técnico para examinar estos planes, C) Aportar sugerencias a los Gobiernos Locales sobre las prioridades del distrito D) Supervisar la implementación de los planes E) Consolidación de los planes de desarrollo preparados en los Panchayats. F) Preparación del borrador del plan que se presentará al Gobierno Central de Kerala.

	DESCRIPCIÓN	COMPOSICIÓN	FUNCIONES
BLOCK PANCHAYAT (COMARCA)	Supervisa y asiste a los Grama Panchayats. Son responsables de la ejecución de los programas de desarrollo de la comunidad. Estos están en continuo contacto con los Grama Panchayats y realizan al menos cuatro encuentros al año.	Está formado por 3 comités permanentes: 1) Comité Financiero , que hace de intermediario financiero, distribuyendo los fondos que vienen de los Panchayat de Distrito hacia los proyectos que preparan los Grama Panchayats,. 2) Comité de Bienestar se encarga de temas de salud y de crear hospitales, y centros de atención primaria gubernamentales. 3) Comité de Desarrollo .	Su función primordial es la de dar apoyo técnico a los Grama Panchayats (pueblo). Se fomenta el trabajo en equipo, todas las actuaciones se hacen de manera coordinada
GRAMA PANCHAYAT (PUEBLO)	Unidades más pequeñas del gobierno local. Formados por 30 o 40 miembros. Preparan e implementan los Planes de Acción Anuales, a través de Asambleas Populares.Las decisiones tomadas en estas no pueden ser modificadas por ningún órgano. En los Grama Sabhas han de estar presentes todos los grupos sociales En Kerala existen 999 Grama Panchayats. Los Grama Panchayats deben realizar un informe con las actividades de desarrollo del año anterior y los proyectos que se realizaron en dicho año.	Está formado por 3 comités permanentes: 1) Comité Finanzas , gestiona recursos económicos y subvenciones, administración económica de los Panchayats. Prepara los presupuestos 2) Comité de Bienestar Identificación de necesidades, Realización de proyectos Trabajo en red, Difusión, Distribución pública, Medio Ambiente, Campañas de limpieza. 3) Comité de Desarrollo se ocupa de realizar una lista de prioridades e identificar los planes y proyectos que van a ser implementados en su área de desarrollo: Suelen estar	A) Se identifican problemas y necesidades y se seleccionan beneficiarios. B) Se discuten y aprueban proyectos y programas a implantar en el pueblo. C) Se aprueba el presupuesto para todo el año. D) Se llevan a cabo Auditorías Sociales. E) Se aprueban las cuentas del Grama Panchayat. Se informa sobre las actividades que se esté realizando, el dinero destinado a cada proyecto, gasto de material, la adjudicación de las obras, etc.

Fuente: elaboración propia

Asambleas Populares o Grama Sabhas

Los Grama Sabhas o Asambleas Populares, dotan de legitimidad y transparencia al funcionamiento del sistema de Panchayats. Gracias a estas asambleas se infunde el carácter participativo al sistema de autogobierno local,

consisten en una oportunidad para que la gente aprenda y se empape del espíritu de la negociación y el compromiso en el ámbito público, a través de los debates y los discursos mientras establecen planes de desarrollo y fijan prioridades (*Citizen Report on Governance and Development*, 2008-2009:147).

Las Asambleas Populares se reúnen al menos una vez año. Las necesidades y los problemas son analizados por la comunidad y son ellos mismos los que proponen soluciones. A través de grupos de debate y talleres de discusión dirigidos, la población va a concretar sus necesidades, sacar a la luz problemas y dificultades, y tomar decisiones. Se regulan los tiempos de intervención para que sean operativas y se puedan sacar conclusiones. Las decisiones han de ser tomadas por consenso general. Para lograr la mayor operatividad posible en estas asambleas se forman Comisiones o Grupos de Trabajo.

Tareas de las Asambleas:

- Se identifican necesidades, y se seleccionan a los beneficiarios de los proyectos.
- Se discute, aprueba y elabora un Informe de Desarrollo (Development Report) anual; además de los proyectos y programas que van a llevar a cabo en el pueblo.
- Se aprueba el presupuesto para todo el año.
- Se llevan a cabo evaluaciones de los periodos anteriores por medio de Auditorías Sociales.
- Se aprueban las cuentas del Grama Panchayat del año anterior.
- Se analiza el progreso de implementación de todos los programas.

En los Grama Sabhas han de estar presentes todos los grupos sociales: agricultores, obreros, activistas, partidos políticos y sindicatos, organizaciones juveniles, eminencias en el campo de las artes y la cultura, profesionales y médicos. Hay un Comité de Difusión, que antes de realizar una Asamblea, va casa por casa explicando la importancia de que participen en el proceso, para asegurar así la máxima participación tanto de hombre, como de mujeres y sectores marginales.

Unas 1.500 personas podían acudir a una Asamblea, dependiendo del tamaño del Grama Panchayats. Un número tan elevado que dificultaba enormemente el trabajo a pesar de la división en Grupos de Trabajo. Por este motivo Kerala tomó la decisión de subdividir los Grama Panchayats en un nivel inferior; los *Ward Sahbas*, segmentos geográficos más pequeños. Cada Grama Panchayats se dividió entre 12 y 23 Ward Sahba, quedando asambleas de unas 150 personas para facilitar así el trabajo en estas reuniones. De esta manera, resultaba más fácil y operativo llevar a cabo las labores de planificación. Dentro de los Ward Sahbas también se crearon las mismas Comisiones de Trabajo que en las Asambleas.

¿Cómo se llevó a cabo la institucionalización de la planificación participativa?

Durante el periodo 2001-2006, el proceso de descentralización pasa de la movilización popular hacia un proceso más institucionalizado, con el fin de legalizar, homogeneizar y dotar de carácter institucional a este proceso de planificación popular. A partir del 2007, inició un proceso de institucionalización de la planificación participativa. Entre el 2007-2012, se va a definir y unificar la Planificación Participativa a nivel de todo el Estado, en una serie de pasos a seguir:

Tabla 3: Proceso de Institucionalización de la participación

1) Análisis de la situación	En el XI Plan se define la obligatoriedad de constituir, Grupos de trabajo en cada nivel de Panchayats y hacerlos funcionales. Realizan el análisis de la situación y preparan un informe sobre cada sector. Dicho informe va a incluir: A) Una lista de proyectos, logros físicos y financieros, obtenidos por los gobiernos locales en los cinco años anteriores. B) Preparación de una matriz de problemas: lagunas, carencias y deficiencias, potencialidades locales y estrategias. C) Estudio sobre posibles proyectos a través de visitas de campo, entrevistas y discusiones con la ciudadanía.
2) Asambleas Populares	En ellas se identifican y priorizar las necesidades de desarrollo de la comunidad. 1) enumeran las normas de priorización y posteriormente se priorizan necesidades. 2) Se formar a personal voluntario para dinamizar estas Asambleas. 3) participantes se dividen en sub-grupos de discusión . 4) A través de grupos de debate y talleres de discusión dirigidos por las y los dinamizadores, se trabajan prioridades y se revierte la información a la asamblea. .
3) Visión. Idea-Fuerza	Cada plan debe basarse en una visión o perspectiva de desarrollo que deriva de los debates, las discusiones y la consulta popular. El tercer paso es preparar un documento con la visión de desarrollo elaborado funcionarios y especialistas.
4) Informe de Desarrollo	Cada gobierno local nombra un Equipo de Profesionales y Expertos, para preparar un Informe de Desarrollo. Resume las estrategias seguidas en el plan anterior y los resultados y las evaluaciones de los Grupos de Trabajo y los asistentes a los Grama Sahbas.
5) Borrador del Plan	Los Gobiernos Locales realizan un encuentro con los Grupos de Trabajo para llegar a un consenso en las estrategias clave y los programas prioritarios. Preparan el borrador del plan con propuestas sugeridas en el Informe sobre el Desarrollo.

6) Seminario de Desarrollo	Se crean Seminarios para discutir y perfeccionar el Borrador del Plan, a través de Grupos de Debate. Se revisan las prioridades del Borrador del Plan y recogen las discusiones de los diferentes grupos. Participan expertos, miembros electos, profesionales y representantes tanto hombres y como mujeres de cada asamblea.
7) Programación	El Borrador del Plan, junto con las sugerencias del Seminario de Desarrollo, son trasladadas en forma de proyectos a los gobiernos locales por los Grupos de Trabajo de los diversos sectores. Estos Grupos de Trabajo dan una evaluación precisa de costes y las implicaciones ambientales de los proyectos.
8) Finalización del Plan	Por los Gobierno Locales.
9) Examen del Plan	Los Grupos de Asesores Técnicos (TAG) son grupos de consejeros técnicos. Presentar un informe, con una evaluación y sugerencias sobre la calidad de los proyectos. En estos comités expertos oficiales del gobierno y no oficiales (procedentes de colegios profesionales, instituciones académicas, organismos del sector público y privado, ONGs, personal retirado y profesionales liberales), investigan la viabilidad técnica de los proyectos. Disponen de 10 días para examinar los planes del Gobierno Local. No tienen poder para cambiar las prioridades o para imponer sus rectificación, solo aportan sugerencias
10) Aprobación del Plan	Finalmente, el Comité de Planificación del District da la aprobación formal de los planes, después de los cuales el gobierno local implementarlos.

Fuente: elaboración propia

Gráfico 2: Fases de la Institucionalización



Fuente: elaboración propia

5.4. INSTRUMENTOS

¿Qué herramientas e instrumentos se usan para llevar a cabo esta planificación participativa? Kerala va a aplicar una serie de métodos y herramientas participativas para asegurar que la población local juegue un papel activo tanto en la planificación, cómo en la toma de decisiones, “las metodologías participativas ofrecen enfoques creativos para el intercambio de información y un desafío para prejuicios y concepciones preestablecidos sobre el conocimiento popular” (Laskars, 2007:17).

Tabla 6: Instrumentos participativos

Grupos de Trabajo	Método clave en los que se basa el proceso de planificación participada de Kerala. Consiste crear grupos conformados por académicos, profesionales, personal técnico, funcionarios del gobierno; además de miembros electos, dirigentes políticos, personal de ONGs, activistas, individuos de a pie, población de base. Tiene un carácter multi-disciplinar, creativo, flexible y abierto. Los Grupos de Trabajo están presentes en todos los niveles de descentralización. Cualquier profesional o activista comprometido con el tema, que quiera formar parte de algún grupo de trabajo, debe ser aceptado. Logran así procesos comunitarios multi-disciplinares, que se enriquecen con los diferentes puntos de vista. Estos grupos, ayudan a identificar las prioridades locales de manera participativa. Están por encima de la política partidista. Los Gobiernos Locales se han esforzado por facilitar el buen funcionamiento de estos grupos para garantizar sean mecanismos reales de consenso. Han potenciado el trabajo en red y la interacción entre los diferentes Grupos de Trabajo.
Mapas de Recursos Populares	Consiste en que la población local genere una base de datos reuniendo información útil sobre recursos locales económicos, sociales, geográficos y humanos, para que la planificación local sea más acertada. Los miembros de las comunidades son los que mejor conocen su tierra y sus necesidades y “estos mapas hechos en casa se combinan con los mapas científicos para orientar los debates locales” (Franke, Chasin, 2000). El mapeo de recursos proporciona una idea clara de los fondos disponibles en cada zona, facilitando una planificación más realista y específica.
Seminarios y Foros abiertos	Es una reunión especializada, sobre un tema concreto, que reúne a académicos y técnicos. Los expertos intercambian opiniones y conocimientos. Produciéndose un aprendizaje activo y cooperativo. Están abiertos al conjunto de la población. El gobierno de Kerala realiza de manera habitual seminarios, tanto con carácter local, nacional o internacional.
Grupos de Debate	Entre beneficiarios y dirigentes locales, para que surjan planteamientos conjuntos.
Diagnóstico Rural Participativo	Es una metodología muy utilizada. En Kerala, el DRP, es usado tanto por organizaciones gubernamentales cómo por ONGs.
Técnica de Grupos Nominales	Consiste en una sesión de tormenta de ideas en la que se congrega población de base, expertos, técnicos y facilitadores, alrededor de 20-25 personas, para realizar diagnósticos e identificación de necesidades.
Transect Walk	o “transectos”, paseos guiados. En los Panchayats se organizan frecuentemente paseos por los barrios para identificar necesidades, recursos disponibles, problemáticas y propuestas de solución.
Técnica Delphi	Usa los juicios subjetivos y discusiones entre expertos para llegar a consensos. Los mecanismos de feedback son centrales en esta técnica.

Técnica de los Incidentes Críticos	Se analizan sucesos o actuaciones reales a las que se enfrentaron los participantes en el pasado y se tratan de resolver errores del pasado. Es semejante a los Analizadores Históricos que se usan en Análisis Institucional o Socio-praxis
Técnica basada en Modelos	Los proyectos o actuaciones de desarrollo rural exitosos, se convierten en modelos y lecciones de aprendizaje y son aplicados en otros Panchayats. En este sentido el Green Kerala Express, fue un instrumento muy útil.
Análisis de tendencias.	Análisis de Escenarios de Futuro, contrastando algunos modelos y tendencias potenciales.
Lluvia de ideas.	En casi todos los grupos de Trabajo y Asambleas populares se lleva a cabo esta técnica para sacar a la luz el potencial oculto de los participantes.
Análisis Multidimensional de Pobreza.	Kerala creó un indicador innovador para medir la pobreza e identificar a los beneficiarios de los programas de desarrollo. No solo mide el nivel de ingresos. Tiene en cuenta una serie de factores multi-dimensionales para identificar a las familias más vulnerables, a través de nueve indicadores no monetarios cómo, la carencia de tierra, el estado de la vivienda o el acceso al agua potable.

Fuente: elaboración propia

5.5. RENDICIÓN DE CUENTAS

El término Transparencia y Rendición de Cuentas ha sido definido como el *“deber de informar de las políticas y actuaciones de la organización, de justificar sus actos y de someterse a cualquier tipo de control adecuado para verificar la consistencia de la información”* (GRAY,1996). Genera confianza. Supone un chequeo contra la malversación e implica el control de la población sobre el gasto de fondos. Para que sea significativo debe estar apoyado por la ley, la política y las instituciones y ha de ser aceptado por gobernantes y gobernados.

La Rendición de Cuentas Social, está centrada en las consultas a la ciudadanía implicada. Ha sido una herramienta y un valor central en el proceso de descentralización de Kerala. Se han creado mecanismos de rendición de cuentas como:

- Los Grama y los Ward Sahbas son los foros básicos de Rendición de Cuentas Social, en los que se supervisa los gastos e ingresos.
- Las Auditorías Sociales, son un mecanismo de control de las comunidades para supervisar el gasto económico. Se llevan a cabo en los las Asambleas Populares. Las actuaciones y la utilización de recursos financieros son contabilizadas y publicadas en la Asamblea, las cuentas son impresas y distribuidas entre la población para que la ciudadanía conozca al detalle el estado de las finanzas.

- El Tribunal de Apelación, o el Defensor del Pueblo (Ombudsman), constituido en el año 2000, que es un cuerpo semi-judicial para combatir la corrupción.

Se simplificó el lenguaje de las divulgaciones sobre presupuestos para hacerlos accesible a la ciudadanía, permitiendo así el control de la comunidad sobre los presupuestos. La descentralización facilita el auto-gobierno, pero por sí sola no logra que la Rendición de Cuentas se vuelva operativa. La Rendición de Cuentas ha de estar presente en los diferentes niveles de planificación, desde la identificación de necesidades, la elaboración de proyectos, selección de beneficiarios o el seguimiento de los proyectos de desarrollo.

6. CONCLUSIONES

El modelo de Kerala nos muestra que existen experiencias de planificación participativa a gran escala. El gobierno de izquierdas creó un nuevo modelo administrativo basado en la participación. Supuso una transformación radical de la organización administrativa. Se reinventaron las instituciones de manera creativa, basándose en sus particularidades históricas y culturales. El gobierno de Kerala, priorizó educación, la creación de una base política fuerte y el empoderamiento de las poblaciones de base para lograr el éxito en la descentralización.

El protagonismo del Estado fue total en este proceso. El gobierno canalizó la participación ciudadana a través de mecanismos institucionalizados.

¿CUÁLES SON LAS DIFICULTADES DE ESTE MODELO DE PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL?

Surgen dificultades a la hora de articular este modelo. Algunos vienen de fuera, como las políticas económicas neoliberales adoptadas por India, y el contexto mundial, que prioriza lo económico frente a lo social y lo global frente a lo local. Por otro lado, surgen obstáculos y contradicciones internas en el propio modelo de Kerala.

Una de las claves de Kerala es la postura sumamente crítica de los técnicos y burócratas, incluso dentro del propio partido de izquierda. Piensan que para crecer, avanzar y consolidar el sistema hay que tener una visión crítica. Tratan de buscar soluciones a las dificultades que van surgiendo. Algunas de las dificultades con las que se encuentra son:

- Las barreras técnicas que encuentran algunos autogobiernos locales para hacer proyectos, rellenar formularios, realizar justificaciones. Los representantes electos muchas veces no

tienen las herramientas y las habilidades necesarias para llevar a cabo sus tareas.

- Muchos de los fondos transferidos a los gobiernos locales para desarrollo rural, no son gastados en su totalidad y se acumulan para años posteriores.
- Dificultad para programar a más de un año vista, y la elección de representantes electos de manera anual hace que en ocasiones sea difícil programar de una manera más integral.
- Hay exceso de burocracia.
- Obstáculos para mantener viva la participación en las Asambleas Populares, representa otro de los grandes retos. Las clases más bajas participan de manera mayoritaria, pero hay una escasa participación de sectores de la clase media y las clases altas en las Asambleas Populares, sido denominada en algunas ocasiones como la “Campaña de los pobres”. En algunos Grama Sabhas la participación de la comunidad es escasa en número, en la calidad de las aportaciones y en el compromiso de la ciudadanía con sus comunidades.
- La corrupción sigue existiendo.
- El Departamentalismo, el solapamiento y duplicación de funciones en los diferentes niveles se da en algunos casos. La falta de coordinación e integración de actividades entre los diferentes departamentos de gobierno. Surgen dificultades a la hora de llevar a cabo el principio de subsidiariedad.
- Falta de orientación académica, en sus orígenes los académicos estaban cerca del proceso, pero posteriormente se fueron alejando.

Pese a estas limitaciones podemos decir que estas políticas participativas modificaron el modelo de gobernanza impuesto por Occidente. Los cambios producidos en el orden político provocaron una nueva forma de organización política y social. El modelo de democracia participativa fue determinante para producir cambios en las estructuras políticas y sociales, transformando las formas de relación entre Estado y sociedad. Las personas se involucraron de forma directa en los asuntos públicos, creándose una implicación directa entre los *ciudadanos y el estado*.

Se trató que la academia estuviera presente en todo el proceso y fortalecieron las relaciones entre funcionarios y población a través de la trasferencias alrededor de 7.000 funcionarios a las poblaciones locales para que trabajaran conjuntamente y de manera coordinada

con poblaciones de base y los representantes electos, muchos de ellos pertenecientes a las castas más desfavorecida.

Podemos decir que el modelo de Kerala contempló las desigualdades de poder a la hora de diseñar sus aparatos institucionales. Creo una serie de mecanismos para regular las relaciones de poder, como el sistema de rotación de escaños o la reserva de escaños para las poblaciones más marginales y las auditorías sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Beck, Ulrich (2002). *Libertad o Capitalismo*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Chambers, Robert (1997). *Beyond whose reality counts? New Methods we now need*. Compilation and analysis by Orlando FalsBorda. Peoples Participation: Challenges ahead. Congreso IAP 1997.
- Crouch, Colin. (2004). *Postdemocracia*. Madrid:Tauris.
- De Sousa Santos, Boaventura. (2005). *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económico
- Fals Borda, Orlando(1999): “*Orígenes universales y Retos actuales de la IAP. Investigación-Acción- Participativa*”. Análisis Político N°38, pp. 71-88.
- Foucault, Michel. (1999). *Estrategias del poder*. De Paidós Básica.
- Gandhi, Mohadas (2007). *Mi fe en la verdad*. España: Editorial SalTerra
- Gramsci, Antonio (1970). *Antología. Textos de 1926-37*: Edición siglo 21.
- Gimeno, Juan A. (2012). *El papel de los /las economistas en la sociedad*. *Economistas*,Nº 12. Julio 2012.
- Ibañez, Jesús (1994). *El regreso del sujeto: la investigación social de segundo orden*. Madrid: Siglo XXI Editores, 1994, 193 p.
- Kuhn, Thomas. (1962): *Estructura de las Evoluciones Científicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kumar Suresh R.K. (2009): *Development, politics and society. Left politics in Kerala: a disinterested perspective*. Published by APH Publishing Corporation. 4435-36/7 Ansari Road Daryaganj, New Delhi,India.
- Laskar, Rajkumar (2007). El desarrollo de métodos participativos. En *Revista Kurukshetra*. January 2007.

- Mayoux, L. and Anandi (2005). Participatory Action Learning in Practice: Experience of Anandi, India. En *Journal of International Development*. www.enterpriseimpact.org.uk
- Marchioni, Marco (2001). *Comunidad y Cambio social. Teoría y Praxis de la acción comunitaria*. Coordinador Marco Marchioni. España: Editorial Popular.
- Paine, Thomas (1984). *Derechos del Hombre*. Madrid: Editorial Alianza.
- Prigogine, Ilya (1972-82): *Tan solo una ilusión. La exploración del caos al orden*. Barcelona: TusquetsEditores.
- Ramakantan, Nadacumar y KILA [Kerala Institute of Local Administration] (2006). *Decentralised Governance and Poverty Reduction. Lessons from Kerala*. Editor: Dr.Peter. M. Raj, Publisher by The Director Kerala Institute of Local Administration, Muulamkunnathukavu P.O, Thrissur-630 581, Kerala, India.
- Resnick, Philip (2007). *La democracia del SXXI*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- Shapiro, Ian (2003). *El estado de la Teoría Democrática*. Barcelona: Editorial Bellaterra.
- Tamames, Ramón. (1976) *¿Qué es la Planificación Democrática?* Barcelona: Editorial La Gaya Ciencia.
- Venniyoor, Ajith (2006). Grama Swaraj and Panchayati Raj: Ghandian Perspective. In *Decentralised Governance and Poverty Reduction*. Editadopor KILA.
- Vijayanand, S.M. (2009): *Kerala a case study of classical democratic decentralisation*. Principal Secretary, Local Self Government Department Kerala For Submission to the XIII Finance Commission. Publisher by KILA. Kerala Institute of Local Administration, Muulamkunnathukavu P.O, Thrissur-630 581, Kerala, India.

Bloque II:
Desarrollo social y comunitario

DESARROLLO SOCIAL Y PARTICIPACIÓN DURANTE LOS GOBIERNOS PROGRESISTAS LATINOAMERICANOS

El caso de las Mesas de Gestión de los Centros Integradores Comunitarios en Argentina

Leonel Del Prado

1. RESUMEN

El presente trabajo analiza la política de desarrollo social denominada Centros Integradores Comunitarios -CIC- implementada desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina entre 2004 y 2015. Dicha política poseía una metodología participativa denominada Mesa de Gestión -MG- que perseguía el objetivo de promover la participación comunitaria al interior de la política de desarrollo social. Para reflexionar sobre dicho mecanismo participativo se toman como insumos los Trabajos Finales Integradores realizados por especialistas que acompañaron el proceso de conformación de dichas MG en el marco de un posgrado. En el trabajo se intenta mostrar las diferentes complejidades que adquirió la implementación de este espacio participativo en los distintos territorios locales, centrándonos en el punto de vista de los profesionales.

2. INTRODUCCIÓN

Con el objetivo de reflexionar sobre la “participación ciudadana” como objeto de estudio, en el presente volumen se distinguen dos variantes: “institucional” y “comunitaria”. La propuesta que se desarrolla en este capítulo son los “Centros Integradores Comunitarios” -CIC- y específicamente las “Mesas de Gestión” -MG- al interior de los mismos. Sería una política de “participación institucional”, en tanto promovida por

el Ministerio de Desarrollo Social del Estado nacional argentino, que busca impulsar la “participación comunitaria” en las políticas sociales, por lo que es relevante dado que allí confluyen las dos propuestas.

En función del objetivo general planteado en este libro, que refiere a “generar conocimiento sobre los aportes de los mecanismos de participación ciudadana (institucionalizados y comunitarios) a los procesos de democratización”, nos proponemos en el presente capítulo detallar la propuesta de los CIC y las MG. Para ello vamos a dividir el trabajo en las siguientes secciones: a) El kirchnerismo y las políticas de desarrollo social. b) Los CIC y las Mesas de Gestión. c) Especialistas de la participación comunitaria. d) Las Mesas de Gestión desde la mirada de las especialistas.

Finalmente, se desarrolla la sección aportes sobre lo trabajado al conjunto.

Las preguntas que guiaron nuestra reflexión refieren a: 1) ¿En qué medida los mecanismos de participación han permitido transformar las formas de articulación Estado-sociedad? 2) ¿De qué manera los mecanismos participativos implementados han transformado el modelo administrativo existente?

El trabajo es producto de una investigación cualitativa más amplia que estuvo orientada a comprender la construcción de las políticas de desarrollo social implementadas desde el MDSN de la Argentina mediante entrevistas y observaciones participantes realizadas en distintos momentos en la provincia de Entre Ríos (Argentina).

En este capítulo tomamos prioritariamente información relevada de distintos Trabajos Finales Integradores de la “Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario” de profesionales que acompañaron el desarrollo de las MG a lo largo del país. Esta información, a su vez, fue complementada con análisis interpretativo de documentos oficiales elaborados desde el MDSN y publicaciones de la entonces ministra Alicia Kirchner; así como observaciones y entrevistas del proyecto de investigación antes mencionado.

3. DESARROLLO

EL KIRCHNERISMO Y LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL

Lo que hoy se conoce como kirchnerismo desarrolló sus primeros pasos en la ciudad de Río Gallegos en 1987, cuando Néstor Carlos Kirchner fue elegido intendente, y, posteriormente, entre 1991 y 2003, gobernador de la provincia de Santa Cruz.

En el año 2003, Kirchner, de la mano de su otrora jefe político, Eduardo Duhalde, asume la Presidencia de la Nación Argentina luego de unas reñidas elecciones. Entre 2003 y 2015 se sucedió la presidencia de Néstor Kirchner (2003/2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007/2011 y 2011/2015).

Esos años de gobierno han generado un sinnúmero de debates en torno a las posiciones de dichas administraciones, que en el período posterior al conflicto con el campo¹ se autodenominaron como “Proyecto Nacional y Popular”. Este espacio político se alineó con lo que se denominó “progresismos latinoamericanos del siglo XXI”², quienes poseían como enemigo declarado al “neoliberalismo”, a pesar de las enormes diferencias que los separaban; recordemos que bajo esta denominación se incluye desde Hugo Chávez en Venezuela hasta Tabaré Vázquez en Uruguay³.

En torno al kirchnerismo, específicamente, existe un debate entre quienes resaltan sus aportes a la construcción de un país más justo, y quienes desde un punto diametralmente opuesto remarcan sus continuidades con el neoliberalismo. El kirchnerismo, así como los gobiernos progresistas de entrada el Siglo XXI, continuarán siendo un tema de debate, que excede ampliamente el tema de este breve trabajo, pero al que deseamos aportar con estas breves reflexiones en torno a la participación de los destinatarios de las políticas de desarrollo social, es decir, las políticas específicas de atención a la pobreza.

1. Durante marzo y julio de 2008, se desarrolló un conflicto entre el Ejecutivo y “el campo” que se inició por la modificación de la alícuota de retenciones a la producción de soja y girasol, lo que generó un conjunto de protestas predominantemente en la zona pampeana (Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires) del país en la que se aunaron diferentes sectores del mundo rural y fue denominado habitualmente como el “conflicto con el campo”, que terminó con el envío del proyecto al Parlamento, y el voto “no positivo” del vicepresidente Cobos, y la ruptura de relaciones entre éste y la Presidenta –que duró hasta el término del mandato–, lo que hizo dar marcha atrás a la política gubernamental de suba de los derechos de exportación. Dicho conflicto no terminó allí sino que se manifestó en las elecciones legislativas de 2009 y en conflictos menores posteriores. Para una cronología detallada del conflicto ver Giarraca, Teubal, & Palmisano (2008).

2. Al interior de los mismos se incluyen un conjunto de gobiernos liderados por: el Frente para la Victoria en Argentina; el Partido de los Trabajadores en Brasil; el Movimiento al Socialismo en Bolivia; el Partido Socialista chileno; la Alianza PAIS (Patria Altiva y Soberana) en Ecuador; la Alianza Patriótica para el Cambio en Paraguay; el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en Nicaragua; el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador; el Frente Amplio en Uruguay; y el chavismo en Venezuela (Pousadela; 2010).

3. Gudynas distingue las características entre los gobiernos progresistas y la izquierda (Gudynas; 2013).

El kirchnerismo forma parte del movimiento iniciado por Juan Domingo Perón, partido de masas trabajadoras que ha poseído distintos vaivenes pero que históricamente se ha proclamado por políticas centradas en la “justicia social”. Dicho partido o movimiento político a lo largo de sus más de 70 años ha poseído distintas orientaciones que Katz denomina como perfiles: “nacionalismo con reformas sociales”, “virulencia derechista”, “virajes neoliberales” y “cursos progresistas” (2019); incluyendo al kirchnerismo en este último.

El modelo político económico neoliberal implementado en la última dictadura militar y profundizado en la década de los ‘90 de la mano de Carlos Saúl Menem, destruyó y minó las bases del denominado “estado social argentino” el cual había sido atacado desde el pensamiento gestado por los *think tank* neoliberales, centrando su crítica en la política social universal, declarando a la misma como “ineficiente” y “costosa” (García Delgado, 2002).

Cuando nos referimos a neoliberalismo, retomamos el análisis de David Harvey, quien lo define como “una teoría de prácticas político económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada fuertes, mercados libres y libertad de comercio” (2007:6). La implementación del neoliberalismo, según el autor, conllevó el ascenso de un poder de clase, el cual minó las políticas de lo que define como “liberalismo embridado”, el cual es denominado por otros autores como “estado de bienestar”. Harvey remarca que el neoliberalismo no es una teoría homogénea y que la misma se ha implementado en diferentes partes del mundo, bajo la conducción de los Estados Unidos y Gran Bretaña, mediante un complejo interjuego entre condiciones externas e internas. Sergio Morresi (2007) refiere que al interior del neoliberalismo existen diferentes corrientes, las que divide en las escuelas de Viena, Chicago y Virginia, remarcando que en Argentina, ha poseído mayor influencia esta última (2007:142).

La destrucción del estado social y el crecimiento del desempleo, la pobreza y la indigencia intentaron ser abordados por políticas sociales basadas en un nuevo paradigma, ya no centrado en los trabajadores sino en “la lucha contra la pobreza”. En ese marco, la focalización, la descentralización y la privatización fueron las características centrales de las políticas sociales (Isuani, 2008), las cuales en sus variados fundamentos perseguían la búsqueda de un mayor “acercamiento” y efectividad de las políticas sociales “hacia los más necesitados”. Dichas políticas se implementaron desde la Secretaría de Desarrollo

Social de la Nación en 1994, que devino en el Ministerio de Desarrollo Social en los sucesivos gobiernos.

Esta cartera social en sus inicios tuvo la intención de compensar y focalizar la asistencia como contrapartida del ajuste estructural. Con los posteriores gobiernos fue creciendo, y, con la llegada de Néstor Kirchner a la Presidencia de la Nación Argentina, Alicia Kirchner, tal como había sucedido en las instancias previas –el municipio de Río Gallegos y la provincia de Santa Cruz– se ocupó de la cartera social, y fue la ministra durante los tres gobiernos kirchneristas, con la salvedad de un breve período en que fue senadora por su provincia natal. Alicia Kirchner le logró imponer un nuevo perfil al ministerio, ya que quienes ocuparon el poder en dicha cartera hasta ese momento habían sido históricamente “ocupantes fugaces”, como los denomina Perelmiter (2012), que realiza un estudio detallado de quienes condujeron el ministerio, afirmando que entre “1983 y 2003 los ministros del área raramente permanecieron en sus cargos durante más de 2 años” (Perelmiter; 2012: 313).

Alicia Kirchner se caracterizó por marcar de modo permanente la distinción de sus políticas con las políticas neoliberales, denominándolas como “políticas enlatadas”, en referencia a que las mismas eran elaboradas por consultores extranjeros de organismos financieros internacionales, que aplicaban la misma “receta” en diferentes territorios.

Entre 2003 y 2015 se construyó un discurso sobre “las nuevas políticas sociales” en el cual la ministra Alicia Kirchner era una de las voceras (Del Prado, 2015); dichas políticas trataban de diferenciarse de modo permanente y constante de las políticas neoliberales. Respecto a la participación, que es lo que nos interesa en el presente volumen, se remarcaba que las políticas neoliberales habían desarrollado el “onegeísmo” (Kirchner, 2010a:276), en donde primaba el saber de los “expertos” de lo social. En contraposición, desde el gobierno kirchnerista, se planteaba el desarrollo de 1.100 mesas de gestión y participación, afirmando que “el Centro Integrador Comunitario es la herramienta no sólo de prestación de servicios sociales y de salud, sino de organización” (Kirchner, 2010a:276). Estas “nuevas políticas sociales” marcaban un discurso binario que contraponía las políticas neoliberales, entendidas como un “gasto social”, con “beneficiarios” que eran estigmatizados, con énfasis en la “focalización”, a las políticas kirchneristas que eran una “inversión social”, con énfasis en la familia y el trabajo, y las cuales hacían hincapié en la organización y la participación de la comunidad (Kirchner, 2010a). Esta distinción utilizada de modo permanente desde la Ministra hasta los beneficiarios de las políticas era marcada con la metáfora de “la bisagra”; tanto

Alicia Kirchner como los trabajadores del MDSN en sus discursos remarcaban constantemente “hemos puesto una bisagra en las políticas sociales”.

Una de las acciones centrales de esta perspectiva, y una política que se presentaba como eminentemente kirchnerista, eran los CIC, en tanto se habían desarrollado en la ciudad de Río Gallegos, bajo el nombre de Centros Integradores (Cenin) durante la primera experiencia de gobierno del kirchnerismo, y luego a nivel provincial, en Santa Cruz, para posteriormente difundirse por todo el país en el gobierno posterior a 2003 de la mano de Alicia Kirchner.

LOS CENTROS INTEGRADORES COMUNITARIOS Y LAS MESAS DE GESTIÓN

Los Centros Integradores Comunitarios son una política que articula en un edificio políticas de acción social y salud⁴. Se desarrollaron en todo el país, contabilizando más de 800 CIC a lo largo y ancho de la Argentina hacia el final de los gobiernos kirchneristas en 2015. Los mismos formaban parte de una red federal de políticas sociales, que buscaba una intervención territorial en la que se articulaban la nación, las provincias, los municipios y la comunidad para su efectiva implementación.

Dichos CIC ediliciamente contaban, por lo general, con tres espacios: un sector vinculado a la salud, en el que se pretendía hacer énfasis en la atención primaria y que fueron escenario de la intervención del “Programa Médicos Comunitarios”; un área social, que variaba de acuerdo a los distintos CIC pero que prioritariamente estaba vinculada a la capacitación y la formación así como a las actividades recreativas de la población que allí se atendía; y un salón de usos múltiples con cocina que poseía varias entradas y equipamientos, en el cual se podían hacer diversas actividades por su amplitud y diseño.

Pero lo distintivo de los CIC de otras políticas sociales no era solamente su diseño que buscaba una integralidad de prestaciones. La diferencia fundamental radicaba en que los CIC, en su planteo original, serían gestionados por “la comunidad”, a través de la participación de la misma en una mesa de gestión o mesas de gestión local.

Las Mesas de Gestión no poseen un formato preestablecido, ya que la política de los CIC establece que las mismas tienen que respetar las formas de organización local propias de cada comunidad, y, por ello, no se establece un esquema cerrado o predefinido de la misma. Esto

4. Para una visión detallada de la política de los CIC ver Kirchner (2007a, 2007b y 2008). Y para profundizar sobre distintos análisis de la política de los CIC desde las ciencias sociales: López (2008), Díaz (2011), De Piero (2016), y Del Prado (2020).

estaría en consonancia con la concepción de planificación estratégica que supone un desarrollo del trabajo “desde abajo hacia arriba”.

Existe una definición amplia en el segundo tomo del texto “Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo nacional y popular”⁵. En la misma línea plantean que el glosario no es algo estático, cerrado o definitivo sino que es un material de diálogo, debate y reflexiones. Respecto a la “Mesa de Gestión” dice:

...están pensadas como espacios abiertos y participativos, a los cuales todos los vecinos pueden acercarse a presentar, evaluar y priorizar propuestas de lo que queremos y necesitamos hacer (...) trabajan con una mirada integral, interactúan y articulan con otros actores e instituciones de la comunidad, por ejemplo bomberos, policías, centros de jubilados, clubes sociales, cooperativas, centros de estudiantes, vecinos, artesanos, entre otros.

Los que participan comparten sus opiniones, sus situaciones, sus problemas. Son espacios donde se discute, se debate y se acuerdan posibles soluciones colectivas, en donde se asumen compromisos, responsabilidades y se distribuyen tareas... (Kirchner, 2010b:7).

Como se puede ver es una definición muy amplia, que no especifica una forma de organización, de roles o toma de decisiones. Más bien está regido por lo que se le puede denominar principios, entre los que se destacan el ser un espacio “abierto” y “participativo”.

En un cuadernillo distribuido en los CIC y las MG denominado “Centro Integrador Comunitario. Una oportunidad para la organización” se aborda la cuestión de la “Participación Comunitaria” como una de las líneas que conforman la concepción institucional del CIC. Dentro de ella remarca que el objetivo general que se persigue es “implementar, propiciar y promover un modelo de gestión pública integral en el territorio nacional que se oriente al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades e instituciones e impulse el desarrollo local” (Kirchner, 2007b:20). Los actores involucrados en esta participación comunitaria serían: “El estado en sus niveles nacional, provincial y municipal; Las organizaciones de la sociedad civil; Las diferentes expresiones activas de las comunidades locales” (Kirchner, 2007b:24), en dicha definición incluye prácticamente a todos los actores que se encuentren en el territorio de implementación de la política.

5. El glosario posee 210 definiciones que son realizadas y publicadas con la intención de que se constituyan en “... un material de referencia y consulta permanente para todos los actores sociales que trabajan en la implementación de las políticas sociales, o que participan de ella. También para quienes colaboran con su llegada al territorio, para los que se vinculan desde la producción de nuevos conocimientos y/o alientan nuevos desarrollos teóricos, debates y reflexiones” (Kirchner, 2010b:7).

En otros documentos oficiales, no se define, sino que lo que se hace es tomar “la voz” de quienes participan en las mismas, veamos algunos ejemplos. El texto “Radiografía de las políticas sociales del Siglo XXI. Las miradas populares”, posee una sección sobre los CIC y las MG; respecto de esta última se citan 29 reflexiones de distintas personas de entrevistas individuales y grupos de discusión de diferentes partes del país, tomamos dos ejemplos para el presente trabajo:

Con la Mesa de Gestión se abrió un espacio clave para el desarrollo de políticas públicas con la participación de la gente. Eso marca un antes y un después. (Córdoba – Barrio Comercial – Grupo de discusión) (Comité Nacional MOST, 2015: 146)

En mi caso particular es una oportunidad muy importante poder participar y sentirse parte desde hace dos años de la Mesa de Gestión; y más si uno puede hacer algo para la comunidad. Digamos que uno se siente mucho mejor. (San Juan – La Chimbera – Grupo de discusión) (Comité Nacional MOST, 2015: 146)

Esta flexibilidad permite decir que pueden entenderse de múltiples y a su vez contradictorias formas, aunque su unidad la generaba la práctica de control por parte del Ministerio, ya que la política de los CIC y las MG se encontraban “monitoreadas” por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación de forma permanente. Es decir, se buscaba desde el MDSN que no se “desvirtúe” el proyecto original planificado por la Nación, por parte de las provincias y los municipios. Originariamente en el proyecto CIC por 2006 se pensaba que dicha institución estuviera guiada por la MG, pero esto encontró múltiples resistencias en los Municipios. Finalmente se decidió que los CIC contaran con un coordinador, de dependencia municipal, que, a su vez, también fuera coordinador de la MG.

La propuesta de los CIC y las MG era pensada desde Nación, por lo que una vez implementadas en “el territorio”, un principio central de estas políticas kirchneristas, se daban pujas dado que el territorio era un espacio que se consideraba propio de los municipios, y muchas veces desde los Municipios se veía una intromisión de la Nación, aunque en la mayoría de los casos se encontraban alineados políticamente con el kirchnerismo. Entonces estas pujas que se daban en el espacio de implementación de la política iban desde la no realización de las mesas de gestión, hasta la realización de mesas sin pluralidad de voces (Del Prado, 2017). Veamos en el siguiente punto el caso de los profesionales que acompañaron la conformación y la labor cotidiana de las MG en diferentes puntos del país.

ESPECIALISTAS DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

Para acompañar el desarrollo de los CIC y las MG, desde el MDSN se llamó a una convocatoria de propuestas de posgrados, con el objetivo de articular recursos con las universidades públicas. En ese contexto, en 2005, la carrera “Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario”, dirigida Raquel Castronovo, una reconocida intelectual y trabajadora social, fue la seleccionada y dicha especialización se dictó con profesionales provenientes de diferentes puntos del país. La Especialización constaba de diferentes instancias de aprendizaje a lo largo de dos años: cursado de materias, tareas de autoaprendizaje con tutoría, seminario de integración, la práctica supervisada en el CIC, y la elaboración y defensa de un trabajo final integrador. La misma era presentada como innovadora en tanto poseía y articulaba aspectos teóricos y prácticos de manera imbricada, así como un proceso colectivo entre docentes, estudiantes, tutores, y actores del territorio, con el eje en la implementación y acompañamiento de los CIC y MG⁶.

Cada CIC y cada MG poseía un profesional del ámbito de las ciencias sociales que acompañaba el proceso de trabajo a la par que realizaba la capacitación, por ello consideramos los aportes de estos profesionales de suma relevancia, en tanto cada trabajo y reflexión llevados adelante articula reflexiones teóricas/metodológicas/epistemológicas con la intervención profesional en terreno.

Para obtener el título de Especialista, los profesionales debían elaborar y defender un Trabajo Final Integrador (TFI), con una temática a elección en la que se reflexionara sobre el proceso de trabajo de dos años. Parte de los TFI se encuentran con acceso libre y abierto en el Repositorio Digital Institucional “José María Rosa” de la Universidad de Lanús⁷; en la actualidad existen 132 resúmenes de Trabajos Finales Integradores, que abarcan desde 2007 a 2016, 69 de ellos poseen el acceso al documento del TFI completo.

Dichos trabajos toman un sinnúmero de temas –género, niñez, vivienda, cooperativismo, entre otros-, de los cuales analizamos y tomamos específicamente aquellos TFI que hacen de las mesas de gestión su objeto de reflexión (Gotti, 2010; Nediani, 2015; Chauqui, 2015; Palomino, 2015; González, 2015; Dal Molin, 2015). Veamos detalladamente cada uno de los seis casos analizados:

6. El detalle de la propuesta de la Especialización puede verse en los textos: Castronovo, 2013; Castronovo & García, 2013a; Castronovo & García, 2013b.

7. <http://repositoriojmr.unla.edu.ar/greenstone/cgi-bin/library.cgi?e=d-01000-00---off-0tesisdep--00-1----0-10-0---0---0direct-10----4-----0-11--11-es-50---20-about---00-1-1-00-00--4--0-0-0-11-10-0utfZz-8-00&a=d&c=tesisdep&cl=CL6.3.pr>

Gotti (2010) en su trabajo “Mesa de gestión, una oportunidad de reparación social” reflexiona sobre las MG tomando su trabajo en la provincia de Santa Cruz, lugar de origen de los CIC. Gotti se pregunta:

¿La comunidad no participa o la institución, los equipos técnicos no estamos preparados para la participación comunitaria? ¿Qué es lo que intrínsecamente impide la modificación de un enfoque centrado en responder a la demanda por un abordaje que metodológicamente implica un cambio? (Gotti; 2010; 6 y 7)

En su labor, la autora reflexiona desde la experiencia que se centró en capacitar a las mesas de gestión y en un posterior encuentro de mesas de gestión provincial y regional –zona patagónica–. Para la fundamentación toma los documentos oficiales del MDSN, es por ello que considera que la MG “se propone entonces desarrollar un lugar de encuentro, de pertenencia y de gestión participativa”. Para avanzar hacia estos objetivos se desarrolló el “Programa de Educación Permanente para la Gestión Integral de los Centros Integradores Comunitarios en la provincia de Santa Cruz”, el cual consistió en una capacitación -octubre de 2007 hasta mayo de 2008- desarrollada entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y docentes de la Universidad Nacional de Lanús. Se capacitaron 187 personas de las diferentes localidades -miembros de los equipos de los CICs provinciales, referentes comunitarios, representantes de ONGs, directores de CIC. El objetivo de la capacitación era conformar las Mesas de Gestión, esta labor se hizo desde la perspectiva de la educación popular. Al momento de iniciar la propuesta de trabajo, el diagnóstico de Gotti era el siguiente:

En la mayoría de los CIC que se encontraban en funcionamiento, las acciones eran casi exclusivamente de Centros de Atención Primaria de la Salud, por lo cual avanzar en la integración con las actividades de desarrollo social a nivel comunitario se constituyó en un claro objetivo de esta etapa del proceso. En tal sentido los espacios de integración contemplados en la estructura edilicia no habían revertido la tendencia a departamentalizar las acciones y reproducir modelos tradicionales de gestión con lógica verticalista que no facilitaban la participación interinstitucional ni de la comunidad en la estrategia de identificación y abordajes de sus problemas. Esto podría explicar en parte el hecho de que ningún CIC (al comienzo de la capacitación), tenía conformada su MG, y en consecuencia sus actividades no eran planificadas, ni discutidas por un dispositivo semejante. (Gotti; 2010: 27)

Posterior a la formación, se generó un proceso de generación y acompañamiento de diferentes MG a lo largo de la provincia, un total de 22:

... se observó un inicio regular de reuniones de mesa (una vez por semana) y en algunos casos, como en los CICs de Río Gallegos, se logró formalizar un reglamento y normativa interna de funcionamiento. (Gotti; 2010: 31)

En las localidades del interior se observó un inicio de reuniones con alta convocatoria, con presencia comunitaria, aunque de asistencia irregular. (Gotti; 2010: 31)

Luego la autora profundiza, dos CICs –Caleta Olivia y Río Gallegos–; instituciones en las que no se dio una respuesta comunitaria, a la vez que se generó un proceso de:

...espaciamiento de las reuniones de MGL, reiteradas ausencias, y debilitamiento del equipo, hasta que fueron suspendidas. La ausencia de algunas de las partes (integrantes del área de salud o de acción social) fue una de las razones expuestas, refiriendo que al “no poder” solucionar los problemas y responder a la gran cantidad de demandas, no valoraron como “útiles” las reuniones. (Gotti; 2010: 52)

Prevalcieron las respuestas individuales y el fundamento fue la no preparación profesional:

Se mantuvieron exclusivamente los espacios de asistencia y entrevistas individuales, empobreciendo la capacidad del CIC. Se hizo referencia a “no estar preparados” para recibir a la comunidad de manera integrada y participativa, (modelo impartido en la capacitación en Mesas de Gestión, que supuso un cambio en el abordaje de la problemática social a nivel local y que fue aceptado por los equipos). (Gotti; 2010: 52)

A lo que se agregan otras reflexiones en torno a la dificultad del trabajo comunitario y de la MG, debido a problemas de comunicación institucional y burocratización.

Gotti reflexiona sobre la base de los problemas y propone vías de solución, remarcando que “es imprescindible poder identificar las dificultades operativas y funcionales internas, fortalezas y debilidades del equipo y de la institución” (Gotti, 2010: 53). Cierra el trabajo con un llamado a fortalecer los equipos técnicos, lo que facilitaría el desarrollo de las MG en el territorio, elemento esencial para cambiar de paradigma en el desarrollo de las políticas sociales.

Nediani (2015) en su trabajo “El proceso de participación gestado a partir de una política social presente en el territorio: la experiencia de la mesa de gestión local de la localidad de Brea Pozo, Santiago del Estero, durante el período de intervención profesional 2009 - 2010” retoma la perspectiva de la educación popular y fundamentalmente las concepciones de las “nuevas políticas sociales” tomando publicaciones del MDSN y de Alicia Kirchner; su caso es sumamente interesante,

en tanto comienza con la convocatoria a la conformación de la MG, sin la existencia del edificio del CIC.

El objetivo que persigue el trabajo de Nediani es:

... indagar sobre los procesos de participación gestados a partir de una nueva política social presente en el territorio y su implicancia en los procesos de democratización, a partir del análisis y la reflexión crítica del proceso de conformación de la MGL. (Nediani, 2015:3)

A su vez, se plantea el siguiente conjunto de preguntas:

¿Cómo influyó el escenario socio político en los procesos históricos de participación local? ¿Cómo se gesta el proceso de democratización iniciado a partir de una nueva política social en el territorio? ¿Cuáles son las concepciones de participación que sostienen las prácticas de los actores locales? ¿Cuáles serían las potencialidades y dificultades para continuar con el proceso iniciado? Nediani (2015:3)

En el diagnóstico inicial, la profesional narra que la provincia ha permanecido bajo un gobierno “caudillista y feudal” durante años (2015: 38), y habla de prácticas culturales que hacen que la participación no sea una práctica cotidiana –“escasos antecedentes de trabajo comunitario” y “las políticas sociales en los sectores locales estaban asociadas a la política partidaria” (2015: 40)–. El proceso de conformación de la MG es donde inicia su trabajo de reflexión, remarcando que:

Los actores que participaron del proceso de organización comunitaria son los representantes o referentes comunitarios de instituciones, organizaciones y vecinos en general o de otros parajes. Nediani (2015:44)

A lo largo del trabajo desarrolla el proceso de conformación de la MG, remarcando obstáculos a los que se enfrentaron y los cambios que se generaron producto de la labor colectiva.

Iris Silvana Chauqui (2015) desarrolla su trabajo “Mesa de gestión una estrategia de empoderamiento y de construcción colectiva de ciudadanía desde la óptica de sujetos de derechos”. Su reflexión la realiza desde un barrio de la provincia de Tucumán; es particular en tanto el CIC en el que realiza la labor de práctica en servicio se encontraba cerrado por conflictos a nivel institucional, según esgrime la autora. Dentro de la fundamentación, Chauqui comparte el enfoque del MDSN, la concepción de la MG y de sus prácticas, al tiempo que rescata el rol del ministerio provincial y el representante del Centro de Referencia del MDSN en la mesa. La autora, retomando diferentes fuentes, refiere al rol de la MG como “actos de resistencia en el territorio” para combatir la fragmentación. Sus reflexiones son generales

y basadas en diferentes textos de la Especialización, no especifica el proceso de conflicto y su posterior desarrollo, sí detalla un listado de actividades realizadas por la MG.

El trabajo de Palomino (2015), denominado “Impacto de la Mesa de Gestión como herramienta de las políticas públicas para la promoción de espacios y participación democráticos”, reflexiona sobre la intervención desarrollada en la provincia de Tucumán, entre septiembre de 2013 y diciembre de 2014, y fundamenta su trabajo con textos de la especialización y documentos oficiales del MDSN. La labor de la profesional fue intermitente debido a los “tiempos electorales”. Detalla en su trabajo las políticas implementadas durante el kirchnerismo. Como obstáculos del desarrollo de las políticas sociales destaca el “fantasma del clientelismo político” –lo atribuye al neoliberalismo– y “diferencias políticas partidarias entre algunos referentes de la localidad”. Respecto del CIC, plantea que la construcción lenta del mismo y no finalización de la obra representaba un problema ya que “ocasiona sensaciones de frustración al no tener su espacio para reuniones, para realizar actividades y encuentros para los niños, los jóvenes y las madres” (2015:26).

La MG fue promovida en 2011 por la provincia e inició su labor en 2012. La “participación fluctuante” de los distintos actores es lo que predomina en la caracterización que hace sobre la MG la profesional, y la “ausencia de un representante municipal” es otra situación que remarca más allá del vínculo bueno con el municipio. Durante su exposición destaca la realización de diferentes actividades realizadas como MG, pero la autora remarca sobre todo:

Falta de experiencia en procesos de participación comunitaria de actores locales: se resalta esta problemática ya que debido a la falta de ejercicio o de experiencia en la participación de espacios, o del trabajo en red, se dificulta que las instituciones tengan una participación continua y comprometida en la Mesa de Gestión. (Palomino, 2015: 42)

Se hace un listado de las distintas actividades llevadas adelante, en las que se buscó relacionar la interdisciplina con los saberes populares, la autora en sus reflexiones finales plantea:

La Mesa de Gestión Local... Fue difícil hacer valer este lugar, pero con la fuerza de lo colectivo y con la necesidad de creer en otros proyectos posibles, se logró sostener la Mesa de Gestión como espacio donde pensamos y construimos entre todos, donde cada uno aportó el saber necesario para abordar algunas problemáticas sentidas. (Palomino, 2015: 52)

Es importante tener en cuenta que la localidad... mientras camina a la democracia a través de ciertas estrategias de democratización como ser la participación en la Mesa de Gestión, la inclusión en Políticas Públicas

como programas de empleo, educación, salud u otros; convive a la vez con estrategias de fragmentación. (Palomino, 2015: 53)

A lo largo del trabajo hace énfasis en esta tensión pero no explicita en que sectores.

“La mesa de gestión como herramienta de la política pública para la participación comunitaria” es el trabajo de Noelia Carolina González, en el mismo narra las reflexiones desarrolladas en su trabajo en la provincia de Tucumán, entre agosto de 2013 y febrero de 2015:

La temática- problema sobre la que se basó el presente trabajo gira en torno a cómo las Mesas de Gestión Local se convierten en estrategias de la política pública para generar participación ciudadana, en donde las comunidades intervienen en el proceso de ejecución y/o formación de la política pública desde una óptica participativa e inclusiva. (González, 2015:4)

Apelando a la historia argentina y local, la autora plantea que “la comunidad es pasiva y distante con las instituciones” (2015: 18), también remarca la presencia de “prácticas clientelares” (2015: 16). Respecto de la participación, refiere que los sujetos no participan ni al interior del CIC, por lo que su labor se centró en conformar la MG como un espacio intersectorial, que su finalidad sea la gestión asociada (2015: 19).

El CIC en dicha localidad estuvo vinculado a acciones de recreación, fue el perfil que desarrolló y la mayoría de las actividades estuvieron en dicha línea. El municipio se enmarcaba en la línea política nacional, y es definido por la especialista con un perfil “ampliamente paternalista con tinte democrático” (23), esta alineación con el nivel nacional hace que se apoye la Mesa de Gestión Local y al CIC en las actividades realizadas.

La mesa desarrolla su actividad desde 2005 con algunas características, entre las que destaca: rotación de sus integrantes, cambios en la organización, y en la coordinación; pero González remarca el compromiso de distintos sectores que hacen que la MG permanezca activa, aunque remarca en varios momentos que “falta involucramiento real de varias organizaciones de la comunidad” (2015: 29). Luego profundiza sobre el CIC “...aún conserva ciertos rasgos institucionales estigmatizantes, es una institución, un tanto elitista en el que no accede a sus servicios la “comunidad en general”, sino “unos pocos” (2015: 35). La autora en su labor se planteó diferentes estrategias para fortalecer la MG a través de la construcción de redes hacia adentro y afuera del CIC.

Fruto de su práctica profesional refiere a lo que denomina como “alertas” para alcanzar un desarrollo óptimo de la MG:

Entre aquellas situaciones que se presentan como amenazantes para alcanzar las estrategias planteadas, se encuentran entre otras las siguientes:

- Los actores del espacio de mesa de gestión se muestran “abiertos”, pero son cerrados a la participación de otros sectores,
- El gobierno local es paternalista, significa que para algunas cosas es positivo y para otras no tanto,
- Hay desinterés en algunas instituciones por participar,
- El gobierno local apoya iniciativas comunitarias siempre y cuando sean para beneficio partidario, etc. (González, 2015:43)

González, en sus reflexiones finales, plantea que ante el predominio de una participación tradicional reflejada en la consigna del “no te metás”, la MG es un espacio instituyente en el que el ciudadano se introduce en los problemas públicos; refiere:

Las mesas de gestión local se convierten en una de las estrategias de la política pública actual para generar cambios instituyentes para inmiscuirse en las cuestiones de orden público, de ahí la importancia de la construcción y sostenimiento de estos espacios comunitarios. (González, 2015:45)

“La participación en las políticas sociales: la experiencia de armado de la mesa de gestión local del centro integrador comunitario zona norte de la Ciudad de Mar del Plata (2010-2011)” es el trabajo de Valeria Dal Molin. Es un texto que realiza una pormenorizada reflexión teórica sobre el tema de la participación en un primer momento para luego adentrarse en su experiencia laboral, realizando una sistematización de la práctica, metodología muy utilizada en el campo del Trabajo Social. La profesional desarrolló su inserción desde octubre de 2010, con el objetivo de conformar la Mesa de Gestión Local del CIC ubicado en el barrio Malvinas Argentinas de la ciudad de Mar del Plata; similar a casos previos, la construcción del edificio del CIC se encontraba en proceso.

Dal Molin narra los conflictos iniciales a los que se vieron arrojados en el intento de conformar la MG, en un primer momento por amenazas de las cooperativas de trabajo que construían el CIC, y en un período posterior por el rol ambiguo del municipio en la MG, dado que muchos espacios y trabajadores municipales participaban de la mesa y otros espacios gubernamentales generaban obstáculos para el desarrollo de las actividades. La autora remarca quiénes formaban parte de la mesa, sobresaliendo espacios estatales a través de sus profesionales y trabajadores, movimientos políticos –vinculados al kirchnerismo– y vecinos. Estos últimos con mucha fuerza al inicio del proceso pero luego, advierte la autora, “varios vecinos y organizaciones

dejaron de participar dadas las constantes frustraciones que generaba la ausencia de respuestas por parte del municipio” (2015: 49). La autora, a su vez, subraya algo que es una constante en todos los casos: la no participación de la provincia en la MG.

En su sistematización remarca un conjunto de características de la mesa de gestión, dando cuenta de su complejidad, remarcando que desde la institución municipal se fomentaba con la MG instancias de “seudo-participación” (Dal Molin, 2015; 2015: 60), es decir, que se comunicaban verticalmente decisiones tomadas; también existió una participación ocasional de algunas organizaciones territoriales; y muchos actores que abandonaron el proceso de la mesa por problemas de “desgaste y frustración” ante diferentes eventos y faltas de respuestas a sus problemáticas. Más allá de estos inconvenientes, en su trabajo afirma que la mesa de gestión se constituyó un “actor colectivo”, con rasgos de un modelo de política social cogestivo.

LAS MESAS DE GESTIÓN DESDE LA MIRADA DE LAS ESPECIALISTAS

Todas las profesionales hacen suya la concepción de “las nuevas políticas sociales” esgrimida desde el MDSN, y su labor está centrada en la conformación y acompañamiento de estas Mesas de Gestión o Mesas de Gestión Local, y desde lo profesional remarcan su “compromiso” con la labor llevada adelante. A su vez, marcan ciertas dificultades desarrolladas en el proceso de las MG, las cuales son variadas y propias de cada territorio; pero dentro de ellas se pueden destacar algunos problemas comunes que los especialistas remarcan:

Respecto a la política de los CIC: CIC sin MG conformadas (Gotti, 2010); reuniones de MG espaciadas o irregulares (Palomino, 2015), MG con asistencia irregular de los miembros participantes (Dal Molin, 2015) o instituciones relevantes del territorio que no participaban (Palomino, 2015). Los CIC poseían distintos grados de construcción (Nediani, 2015; Dal Molin, 2015) o se encontraban con las puertas cerradas por problemas institucionales (Chauqui, 2015).

Otro tema recurrente es en relación a las intervenciones profesionales, las autoras destacan: incapacidad profesional (Gotti, 2010) y modelos de gestión tradicionales de gestión con lógica verticalista que no facilitan la participación (Gotti, 2010); problemas de comunicación institucional y burocratización (Gotti, 2010; González, 2015; Dal Molin, 2015).

Y, finalmente, remarcan distintas prácticas culturales que no favorecen la participación: políticas sociales asociadas a política partidaria (Nediani, 2015; González, 2015), clientelismo político (Palomino, 2015; González, 2015), diferencias entre referentes políticos locales

(Palomino, 2015), prácticas paternalistas (González, 2015); comunidad pasiva y distante de las instituciones (González, 2015).

Retomemos la pregunta que nos hacíamos al comienzo: ¿De qué manera los mecanismos participativos implementados han transformado el modelo administrativo existente? En los casos que se retoman se ve que la MG no especifica una forma de organización, de roles o toma de decisiones. Entonces, si bien se establece que las formas de organización de la mesa deben respetar las características de cada territorio, es un punto que no especifican en ningún Trabajo Final Integrador, y que en función de indagaciones previas podemos conjeturar que existe un predominio de las autoridades municipales en lo que refiere a la toma de decisiones al interior de la MG y del CIC (Del Prado, 2020).

Las autoras, aun teniendo como insumo actividades realizadas en su práctica profesional durante dos años, denominada “Práctica en servicio” en el marco de la Especialización, permanecen en muchas de sus reflexiones en el “deber ser” de las Mesas de Gestión según lo que se esgrime en los documentos del MDSN. En los casos analizados detallan actividades realizadas por la MG pero no especifican los modos en que se llevan a cabo dichas actividades, y una de las preguntas iniciales que nos hacíamos sobre cómo se toman las decisiones al interior de las MG no es abordado en los documentos.

4. APORTES SOBRE LO TRABAJADO AL CONJUNTO

Tal como se mencionó con anterioridad, la propuesta de las MG y los CIC se encontraría en un espacio de encuentro entre la “participación institucional” y la “participación comunitaria”, ya que es una política institucional del MDSN en donde se promueve la participación de la comunidad. Siguiendo el esquema planteado en la introducción del libro, se encontraría vinculada a una Mesa Territorial, en tanto sería un órgano de participación ciudadana. Recordemos que muchas veces estas Mesas de Gestión o Mesas de Gestión Local tenían como horizonte no sólo influenciar el desarrollo cotidiano del CIC sino de toda el área de intervención de dicha institución, la que podría abarcar distintos barrios aledaños; y, en ciudades pequeñas, la totalidad de la población. A su vez, como se puede ver en distintos análisis de especialistas, el “diagnóstico” que realizan de las localidades y el territorio abarca muchas dimensiones y problemáticas, aunque el ámbito real de intervención es más acotado.

Si bien en la introducción se plantea el tema de “Desarrollo Comunitario”, éste es un término poco utilizado en Argentina en la actualidad, y casi inexistente en el contexto de las políticas de desarrollo social kirchneristas, en donde se habla prioritariamente de “abordaje

integral de problemáticas sociales en el ámbito comunitario”. La noción de “Desarrollo Comunitario” ha sido más bien descartada o englobada en la noción de “Desarrollo Local”.

Ander Egg, uno de los pioneros y autores clásicos del desarrollo comunitario en América Latina reflexiona:

Desde finales de los años ochenta, ya no se habla del papel del desarrollo de la comunidad en la planificación y ejecución del desarrollo nacional. Las pretensiones son más modestas y más realistas: la acción comunitaria se articula con el desarrollo local, como una forma de sensibilizar y motivar a la gente para que participe de la solución de sus propios problemas. (2011:100-101).

Teniendo en cuenta nuestro objetivo general: “Generar conocimiento sobre los aportes de los mecanismos de participación ciudadana (institucionalizados y comunitarios) a los procesos de democratización” y a la luz de las reflexiones de los especialistas tomados, podemos afirmar que si bien las mesas de gestión eran una solicitud desde el MDSN, las mismas adquirieron diferentes modalidades en los años de la implementación de los CIC –la política de 2004 a 2015 también tuvo diferentes momentos–. Si bien en un primer momento se planificaron como espacios de participación y gestión de las políticas sociales, estos objetivos fueron extremadamente ambiciosos, dado que, como se pudo constatar en los distintos casos, la implementación de estos espacios se desarrolló con diferentes grados de participación y el interjuego entre nación/provincia/municipio tuvo distintas resoluciones en los diferentes territorios, así como la participación de los actores fue fluctuante.

Si bien las MG funcionaron tal como se encontraba planificado en documentos oficiales, lo que va construyendo dicha política es una concepción normativa de la participación. “La comunidad no puede ser mera receptora de las políticas” es una frase que se repite como un mantra entre los profesionales y políticos de las carteras sociales; y más allá de las distintas formas de implementación de las MG, va construyendo sentido en el hecho de que las personas no deben ser receptoras de las políticas, sino que deben participar de los canales abiertos por el Estado, en este caso el MDSN, al interior de las políticas de desarrollo social.

5. BIBLIOGRAFÍA

Ander Egg, Ezequiel. (2011). Desarrollo de la Comunidad. En E. Ander Egg, *Diccionario de Trabajo Social* (págs. 99-101). Córdoba: Brujas / ICSA.

- Castronovo, Raquel. (2013). Una universidad protagonista de su tiempo. En M. Lischetti, *Universidades latinoamericanas. Compromiso, praxis e innovación* (págs. 41-51). Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires; Programa de Promoción de la Universidad Argentina, Ministerio de Educación de la Nación.
- Castronovo, Raquel, & García, Adriana. (2013a). *Reconstrucción de una experiencia. Carrera de Especialización en Abordaje Integral de las Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario*. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa.
- Castronovo, Raquel, & García, Adriana. (2013b). La cooperación entre universidad y gestión pública: el caso de la carrera de Especialización en Abordaje Comunitario. En M. Lischetti, *Universidades latinoamericanas. Compromiso, praxis e innovación* (págs. 175-196). Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires; Programa de Promoción de la Universidad Argentina, Ministerio de Educación de la Nación.
- De Piero, Sergio. (2016). *Tesis de Doctorado "El Estado como promotor de la participación comunitaria: representaciones y prácticas en tensión en los Centros Integradores Comunitarios"*. Obtenido de Universidad Nacional de Quilmes: <https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/190>
- Del Prado, Leonel. (2015). Alicia Kirchner: la ideóloga de las nuevas políticas sociales en Argentina. *Más Poder Local*(25), 18-20.
- Del Prado, Leonel. (2017). Los textos de Alicia Kirchner: de la "nueva era" al "proyecto nacional y popular". *Fronteras*(10), 85-98.
- Del Prado, Leonel. (2020). *La comunidad en las políticas de desarrollo social*. Paraná: Fundación La Hendija.
- Díaz, Ana Carolina. (2011). *Tesis de Maestría "La Implementación del Proyecto CIC: Un Estudio de Caso del CIC de Barrio San Cayetano (RSP, Chaco) y del CIC de Barrio Cabildo (Córdoba, Córdoba), desde la perspectiva de la Gestión Social aplicada a la Atención de la Población de Niños*. Obtenido de Universidad Católica de Córdoba, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Maestría en Gestión Política: Especialidad en Diseño y Gestión de Políticas Públicas: <http://tesis.bibdigital.uccor.edu.ar/93/1/2011.%20D%C3%ADaz%20Carolina.pdf>
- García Delgado, Daniel. (2002). Organizaciones de la sociedad civil y política social. El problema de la articulación. *Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Estrategias de articulación de*

- políticas, programas y proyectos sociales en Argentina.*
Universidad Nacional de Quilmes.
- Giarraca, Norma., Teubal, M., & Palmisano, Tomás. (2008). Paro agrario: crónica de un conflicto alargado. *Realidad Económica* (237), 33-54.
- Gudynas, Eduardo. (2013). *Izquierda y progresismo: la gran divergencia.* Obtenido de América Latina en Movimiento: <https://www.alainet.org/es/active/70074>
- Harvey, David. (2007). *Breve Historia del Neoliberalismo.* Madrid: Akal.
- Katz, Claudio. (2019). *El quinto peronismo a la luz del pasado.* Obtenido de Página de Claudio Katz: <https://katz.lahaine.org/b2-img/ELQUINTOPERONISMOALALUZDELPASADO.pdf>
- Kirchner, Alicia. (2007a). *La Bisagra. Memoria/ Verdad/ Justicia/ Organización Social.* . Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Kirchner, Alicia. (2007b). *CIC. Centro Integrador Comunitario. Una oportunidad para la organización. Cuadernillo Nro. 1.* Buenos Aires: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación.
- Kirchner, Alicia. (2008). Los Centros Integradores Comunitarios. Sentido de la Política Social = El Umbral del Cambio. En B. Kliksberg, *Pensamiento Social Estratégico. Una nueva mirada a los desafíos sociales de América Latina* (págs. 107-111). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Kirchner, Alicia. (2010a). *Políticas Sociales del Bicentenario. Un Modelo Nacional y Popular* (Vol. 1). Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Kirchner, Alicia. (2010b). *Políticas Sociales del Bicentenario. Un Modelo Nacional y Popular. Glosario. Definiciones y Contexto* (Vol. 2). Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Kirchner, Alicia. (2010c). Una bisagra en las políticas sociales de Argentina. En B. Kliksberg, *Es difícil ser joven en América Latina. Los desafíos abiertos* (págs. 139-145). Buenos Aires: Sudamericana. PNUD.
- López, Silvina Lucrecia. (2008). *Implementación del Políticas Públicas en el Nivel Local: El Caso del Proyecto de Centros Integradores Comunitarios en el Municipio de Berisso (2004 -2007).* Obtenido de Universidad Nacional de La Plata. Facultad

de Humanidades y Ciencias de la Educación: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.651/te.651.pdf>

- Morresi, Sergio. (2007). ¿Más allá del neoliberalismo? Estado y neoliberalismo en los años noventa. En Eduardo Rinesi, Gabriel Nardacchione, & Gabriel Vommaro, *Las lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente* (págs. 117-150). Buenos Aires: UNGS. Prometeo.
- Perelmiter, Luisina. (2012). La constitución de una autoridad plebeya. El Ministerio de la pobreza en la Argentina reciente. *PolHis*, 309-318.
- Pousadela, Inés. (2010). Introducción. En Pablo Alegre, Rocío Annunziata, Florencia Antía, Marcelo Marchesini da Costa, Sebastián Mauro, Julia Sant'Anna, Daniela Slipak, & Federico Traversa, *Las izquierdas latinoamericanas. De la oposición al gobierno* (págs. 29-43). Buenos Aires: CLACSO.
- Rosato, Ana, & Del Prado, Leonel. (2016). Construyendo hegemonía. El caso de las Políticas Sociales del Bicentenario. En Viviana Verbauwede, & Rubén. Zabinski, *La intervención del Estado en lo Social ¿desde un enfoque de derechos?* (págs. 67-87). Paraná: Editorial Fundación La Hendija.
- Sidicaro, Ricardo. (2011). El partido peronista y los gobiernos kirchneristas. *Nueva Sociedad*(234), 74-94.

Documentos

- Chauqui, Iris Silvana. (2015). “Mesa de Gestión” Una estrategia de empoderamiento y de construcción colectiva de ciudadanía desde la óptica de sujetos de derechos [en Línea]. UNLA. Departamento de Salud Comunitaria. Disponible en: http://www.repositoriojmr.unla.edu.ar/descarga/TFI/EsAIP/Chauqui_I_Mesa_2016.pdf
- Dal Molin, Valeria. (2015). La participación en las políticas sociales. La experiencia de armado de la Mesa de Gestión Local del Centro Integrador Comunitario “Zona Norte” de la ciudad de Mar del Plata (2010-2011) [en Línea]. UNLA. Departamento de Salud Comunitaria. Disponible en: http://www.repositoriojmr.unla.edu.ar/descarga/TFI/EsAIP/Dalmolin_V_Participacion_2015.pdf
- González, Noelia Carolina. (2015). La mesa de gestión como herramienta de la política pública para la participación comunitaria [en Línea]. UNLA. Departamento de Salud Comunitaria. Disponible en: http://www.repositoriojmr.unla.edu.ar/descarga/TFI/EsAIP/Gonzalez_N_Mesa_2015.pdf

- Gotti, Sandra Viviana. (2010). Mesa de gestión, una oportunidad de reparación social [en Línea]. UNLA. Departamento de Salud Comunitaria. Disponible en: http://www.repositoriojmr.unla.edu.ar/download/TFI/EsAIP/032234_Gotti.pdf
- Nediani, Andrea Belén. (2015). El proceso de participación gestado a partir de una política social presente en el territorio: la experiencia de la mesa de gestión local de la localidad de Brea Pozo, Santiago del Estero, durante el período de intervención profesional 2009 - 2010 [en Línea]. UNLA. Departamento de Salud Comunitaria. Disponible en: http://www.repositoriojmr.unla.edu.ar/download/TFI/EsAIP/Nediani_A_Proceso_2015.pdf
- Palomino, Beatriz Elizabeth. (2015). Impacto de la Mesa de Gestión como herramienta de las políticas públicas para la promoción de espacios y participación democráticos [en Línea]. UNLA. Departamento de Salud Comunitaria. Disponible en: http://www.repositoriojmr.unla.edu.ar/download/TFI/EsAIP/Palomino_B_Impacto_2015.pdf

DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA AL DESARROLLO COMUNITARIO A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA DE TACO EN LA ISLA DE TENERIFE (CANARIAS, ESPAÑA)

Vicente Manuel Zapata Hernández

RESUMEN

El proyecto ICI de Intervención Comunitaria Intercultural, llevado a cabo entre los años 2010 y 2020 en casi 40 territorios locales repartidos por la geografía española, aborda la creciente complejidad derivada de la intensificación de las migraciones y sus implicaciones en la conformación de comunidades mucho más diversas. La convivencia y la cohesión sociales se convierten de este modo en auténticos desafíos, que deben abordarse desde la conjunción de enfoques como la intervención comunitaria y la mediación intercultural. El presente texto recoge el planteamiento y la experiencia del proyecto ICI que dio lugar al proceso comunitario de Taco desarrollado en el área metropolitana de la isla de Tenerife entre 2014 y 2020, conducido por la Universidad de La Laguna junto a los ayuntamientos implicados y la Obra Social “la Caixa”. Enfatiza además la necesidad de evolucionar desde una idea más convencional de participación ciudadana, hacia una concepción más comunitaria de los procesos que pretenden promover una auténtica transformación socioterritorial para mejorarla. Y todo ello, involucrando a los protagonistas de cada realidad local, mediante la definición de estrategias colectivas resultado de la valorización del conocimiento compartido, el diagnóstico y la planificación.

El proceso ha dado conocimiento del espacio de cada uno de los colectivos. Nos ha hecho más visibles en el barrio, caminar el barrio, conocerlo más, generar nuevas ideas. No solo en mi barrio, sino en el resto. Nos ha dado mucha visión de lo que es Taco.

Coloquio de asociaciones vecinales de Taco

1. INTRODUCCIÓN

La intensificación de la inmigración y sus implicaciones en España durante las década que marcaron el paso de los siglos XX al XXI, trajeron consigo un ascendente grado de diversidad humana y cultural en muchas áreas del país, particularmente en aquéllas más expuestas a la movilidad y sus efectos, como es el caso de Canarias (Zapata, 2017b). De hecho, más de 6 millones de habitantes nacidos en el extranjero registran los padrones municipales de habitantes de todo el país en 2010, el 14,05% del total poblacional, según el Instituto Nacional de Estadística. En esa fecha se inicia el proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural (ICI), impulsado por la Obra Social “la Caixa” en 17 territorios españoles con un significativo grado de diversidad cultural, en colaboración con distintas administraciones y entidades sociales, ampliándose hasta una cuarentena de localidades en el año 2014.

Se trata de una estrategia de acción social con una orientación básicamente preventiva y promocional, que pretende fomentar las relaciones en la comunidad “y hace de la participación el hecho central” (Marchioni, Morín y Álamo, 2013: 59), con especial atención a la promoción de vínculos interculturales que favorezcan la cohesión social, y que, además, persigue conferir un renovado protagonismo a la sociedad en favor de la convivencia y el desarrollo comunitario. Todo ello, a través del establecimiento de alianzas y espacios de trabajo compartido entre las personas que tienen la responsabilidad en la toma de decisiones, las que actúan desde una faceta técnica y profesional, junto a la ciudadanía, presente tanto de manera individual como a través de sus organizaciones representativas, que aparece ahora como un protagonista esencial en la configuración de un proyecto de territorio. Una estrategia cuyo impulso y organización local recae en una entidad de carácter social o con fines marcadamente sociales, que debe ir de la mano de la municipalidad o ayuntamiento y cuenta con el apoyo financiero de la Obra Social “la Caixa” (Rubio y otros, 2015).

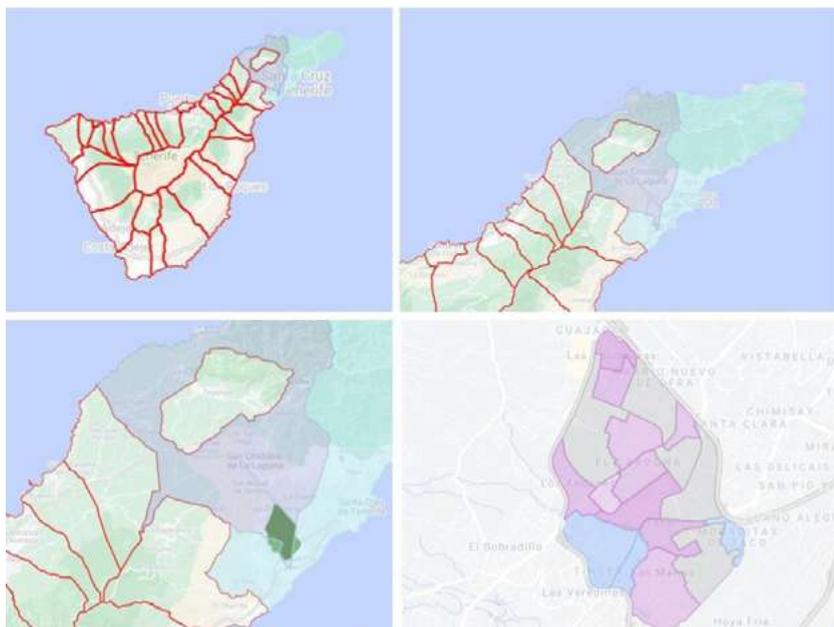
El proyecto ICI en los barrios de Taco, específicamente, se puso en marcha en 2014 con la colaboración de los ayuntamientos de San Cristóbal de La Laguna y de Santa Cruz de Tenerife, siendo gestionado

por Fundación Canaria General de la Universidad de La Laguna. Una apuesta original de intervención comunitaria y gestión de la diversidad humana y cultural, que se ha centrado durante los últimos siete años en rescatar el protagonismo de la comunidad a través de su activa e imprescindible participación. Dinámica que ha contribuido a enfrentar los distintos retos que asoman en un territorio enormemente complejo, tanto por su posición en la conurbación capitalina de la isla de Tenerife como por su configuración y circunstancias socioeconómicas (Zapata, 2017b).

Siete años de intenso trabajo que han registrado una importante participación de muchos protagonistas de esa particular realidad socioterritorial, cifrada en más de 3 mil personas y 364 entidades (206 ciudadanas, 152 vinculadas con recursos técnicos y profesionales, y 6 administraciones públicas), realizándose 902 actividades y 889 reuniones que han sumado 31.461 participaciones (Mesa, Zapata y González, 2021). Todo ello organizado a partir de la labor de un equipo comunitario profesional, contratado a través de los recursos aportados por la Obra Social “la Caixa”, dirigido y gestionado a través de la Universidad pública de La Laguna, que ha ido logrando, progresivamente, involucrar a un amplio conjunto de personas y a múltiples actores y agentes sociales, económicos, culturales e institucionales de Taco y su ámbito de influencia. Periodo de tiempo en el que se ha invertido poco más de un millón de euros en este proyecto ICI, el 92% de carácter privado, aunque está por valorar todavía el significativo aporte de la ciudadanía, las empresas locales y las instituciones públicas de manera indirecta.

Comprendido entre los municipios de San Cristóbal de La Laguna y Santa Cruz de Tenerife, el área de Taco reúne a trece barrios con identidad propia y se caracteriza por su diversidad desde el punto de vista urbanístico, social y cultural, puesto que ha sido el resultado del asentamiento de un elevado número de personas migrantes durante décadas, procedentes primero del interior de la propia isla de Tenerife y de otras islas canarias, para recibir después los efectos de la movilidad internacional en su mayor parte americana y africana. La propuesta metodológica que se desarrolla en este territorio, para la promoción de la convivencia intercultural y la cohesión social, se basa en la consolidación de un proceso comunitario, a través del fomento de la participación y el encuentro de los tres protagonistas de su realidad, como ya se ha señalado: la administración, los recursos técnicos y profesionales, y la ciudadanía (Marchioni, 1994).

Mapa 1. Localización de Taco en la isla de Tenerife



Fuente: Infraestructura de Datos Espaciales de Canarias, Gobierno de Canarias. Elaboración propia.

En su marco municipal, insular y regional de referencia, el proyecto ICI plantea el reto adicional de superar los esquemas y límites tradicionales de la participación ciudadana e institucional, expresada a través del tejido asociativo que se había venido conformando a lo largo del tiempo. Pretende articular un renovado marco de actuación compartida, ante la necesidad de ofrecer distintas alternativas de implicación social en los procesos de desarrollo local participativo (Zapata, 2016), recurriendo al enfoque comunitario con acento intercultural. Ahonda entonces en las oportunidades de la participación comunitaria como palanca para el progreso socioterritorial, mostrando atractivas vías de *hacer juntas* que profundizan en la democracia participativa.

Mapa 2. Organización de los barrios de Taco



Fuente: Infraestructura de Datos Espaciales de Canarias, Gobierno de Canarias. Elaboración propia.

A la luz de la dilatada y rica experiencia de Taco, se organiza el texto en cuatro bloques interdependientes más un apartado conclusivo final. El primero desarrolla la idea, cada vez más asentada, que considera el territorio como referencia esencial y actor protagonista de cualquier intervención de orden social, presentando el complejo marco geográfico en que se desarrolló el proyecto ICI en Tenerife entre los años 2014 y 2020. A renglón seguido, se detallan los principales hitos del proceso comunitario intercultural configurado en ese amplio periodo de tiempo, afianzando sobre todo los elementos originales de la secuencia integrada por la monografía, el diagnóstico y la programación comunitaria. El tercer apartado hace referencia a la específica participación de la ciudadanía en el proceso comunitario, concluyendo con el relato de la interesante experiencia de los grupos comunitarios de ciudadanía. Las principales lecciones y aprendizajes obtenidos se organizan en el cuarto bloque, esbozando la continuidad del proyecto durante la época de pandemia a través de *Comunidad*, antes de cerrar el trabajo con una serie de reflexiones y retos que se derivan de la experiencia compartida.

Tabla 1. El andamiaje del Proceso Comunitario Intercultural

Fases	Descripción
Conocimiento Compartido, el camino a la Monografía Comunitaria	Una comunidad no puede avanzar en su proceso de cambio y mejora sin conocerse a sí misma. Por ello, en el Proceso Comunitario, el estudio y el conocimiento compartido de la realidad común, promovido de manera permanente, ahondando en sus dificultades y potencialidades, constituye un reto que se debe afrontar tanto al inicio como en las diferentes etapas que se van sucediendo. Enfrentándolo además con método y de manera participada, para implicar a los protagonistas en esa necesaria comprensión de la realidad colectiva y en el asentamiento progresivo de una conciencia de transformación positiva.
Consenso de prioridades, el camino al Diagnóstico Comunitario	Todo proceso comunitario genera cambios, e implica construcciones y propuestas que enriquecen el estado actual de la comunidad; es decir, permite pasar de una situación existente a una mejorada, ya que toda realidad es factible de transformación y de perfeccionamiento. Dicho proceso requiere de manera previa un diagnóstico, que se deriva del conocimiento compartido, en el que se incluyan los retos prioritarios y las oportunidades que confluyen en la comunidad para transformar la situación actual. Esto se hace identificando, a través del consenso, objetivos estratégicos de actuación que favorezcan el trabajo conjunto y la coordinación de los protagonistas del territorio para alcanzar retos comunes.
Desarrollo de medidas, el camino a la Programación Comunitaria	La Programación Comunitaria es una hipótesis de intervención, una propuesta, para la mejora de la realidad existente. Esta propuesta no procede de manera externa a la comunidad, sino que es producto último del trabajo colectivo realizado. Pone de relieve la organización de los tres protagonistas del territorio, para conseguir dar respuestas integradas a los retos que se han identificado y en los que se ha consensuado intervenir a partir del desarrollo del proceso comunitario.
Evaluación de logros, el camino a la Evaluación Comunitaria	La última fase, la evaluación, es importante de cara a generar cohesión y fomentar la participación de toda la comunidad, así como ajustar o rediseñar, de común acuerdo con los protagonistas, lo que se considere conveniente de la Programación Comunitaria.

Fuente: Memoria territorial Proyecto ICI Taco 2014-2020. Elaboración propia.

2. EL TERRITORIO COMO REFERENCIA Y PROTAGONISTA DE LA INTERVENCIÓN

El territorio se muestra con frecuencia como ámbito de conflicto, segregación y hasta exclusión social, particularmente en áreas geográficas de alta diversidad cultural por efecto de la movilidad de la población, olvidando su potencialidad como marco de encuentro, relación y construcción compartida. Las experiencias positivas conocidas suelen presentarse todavía como excepcionales, aunque adquieren creciente relevancia las estrategias y actuaciones que fomentan procesos comunitarios con acento intercultural para afianzar la convivencia y la cohesión social en entornos locales. Suelen articularse alrededor de iniciativas que vislumbran nuevas fórmulas de enfrentar el buen gobierno, involucrando a los protagonistas de cada realidad con el

objetivo de configurar un proyecto socioterritorial común. De este modo, se fija el centro de atención comunitario en la necesidad de articular dinámicas colectivas que promuevan la inclusión social y la igualdad de oportunidades, esto es, en la definición de retos compartidos frente al énfasis en las diferencias que se derivan de las múltiples diversidades presentes (Zapata, 2018).

Taco es el vértice meridional de la conurbación capitalina de Tenerife, conformado por el territorio delimitado por la autopista del norte y la autovía de enlace TF-2 hasta su encuentro al sur con los terrenos militares de los acuartelamientos de Hoya Fría y la autopista meridional de la isla. Seis núcleos poblacionales integran la zona de intervención: tres pertenecientes al municipio de San Cristóbal de La Laguna en su distrito 3, Las Chumberas, Taco y Los Andenes; tres correspondientes al municipio de Santa Cruz de Tenerife, Tincer y El Rosarito, en el distrito Suroeste, y Las Moraditas de Taco, en el distrito Ofra-Costa Sur. Alrededor de 4,5 kilómetros cuadrados de superficie en la que se asientan unos 34 mil habitantes, algo más del 9 por ciento de la suma de los efectivos de ambos términos municipales y donde aproximadamente el 15 personas de cada 100 son de origen extranjero en 2013, año en que se plantea la realización del proyecto ICI para comenzar a desarrollarse en 2014.

A Taco se le reconocen otras divisiones internas que se corresponden con barrios o zonas industriales y logísticas, sumando trece espacios con identidad propia. Se trata de un área geográfica encerrada entre vías de comunicación de elevado tránsito por encontrarse en el principal nudo de comunicación de Tenerife, allí donde se distribuye el tráfico rodado hacia el norte y hacia el sur de la isla. Sector que ofrece una densidad poblacional media de 7.500 habitantes por kilómetro cuadrado, y que, como aspecto particular, delimita un espacio industrial y comercial que abarca alrededor de un tercio de su superficie. Como hitos geográficos pueden reseñarse los conos volcánicos de Pacho y Taco, actualmente bastante desmantelados por la acción humana. Reconocemos asimismo un paisaje urbano enormemente heterogéneo, con una cierta complejidad interna en cuanto a la movilidad por la combinación entre topografía, autoconstrucción y diversidad funcional (González, Mesa y Zapata, 2016).

Este sector de la geografía tinerfeña se ha poblado fundamentalmente en la segunda mitad del siglo XX, como resultado de los procesos migratorios interiores de Canarias, por lo que su dinámica urbanística es relativamente reciente (Zapata, 2002). La ausencia de una moderna planificación durante este amplio periodo contribuyó a la yuxtaposición de intervenciones urbanas con escasa articulación, donde se han mezclado la autoconstrucción espontánea con el

establecimiento de promociones de viviendas oficiales sobre todo de carácter social, muchas de ellas con especial problemática estructural en los años más recientes. El desarrollo de un amplio sector empresarial en la zona, tanto en implantaciones industriales como disperso en el espacio urbano, también ha contribuido a fijar población al territorio en las últimas décadas. Sector empresarial en el que asimismo se puede encontrar una enorme diversidad de firmas y establecimientos, que satisfacen tanto las necesidades de la demanda local como de la insular en ciertos epígrafes de actividad, sobre todo las empresas localizadas en las áreas con vocación comercial (Zapata, Fonte y Bee, 2017).

También cabe señalar el tema de la vivienda en un sector que se ha conformado en buena medida mediante un número destacado de iniciativas familiares de autoconstrucción, presentando un parque de edificaciones bastante envejecido en muchas áreas, incluso con casos de imponderable reposición como ocurre en el barrio de Las Chumbebras. La movilidad asimismo supone un importante esfuerzo para muchas personas, sobre todo mayores, como se ha señalado, derivado de varios factores, caso de un perfil topográfico de pendiente acusada en determinados sectores, del desarrollo de un urbanismo con notables deficiencias en cuanto a la concepción de una ciudad más orientada a la ciudadanía y sus necesidades, así como de una más que destacada incidencia del tráfico motorizado. Obstáculos que con frecuencia se interponen ante el interés social en relación con la generación de espacios apropiados y accesibles para su concurrencia y participación.

El movimiento social en Taco ha sido clave para la adecuación y el mantenimiento de importantes zonas de sus barrios. Esta cohesión en el pasado ha hecho que se aúnan fuerzas y se creará un tejido asociativo con mucha impronta territorial. Los resultados de esa dinámica pronto se vieron en múltiples iniciativas, recursos y mejoras, como fueron el alumbrado en sectores que aún no tenían, el asfaltado de las vías de tránsito y el adecentamiento de fachadas de muchas urbanizaciones y casas antiguas. Las asociaciones se perciben por la vecindad de manera preferente como una herramienta de acercamiento y solución ante las administraciones públicas. Con todo, la participación ciudadana no se encontraba en su momento más pujante al inicio del proyecto ICI, puesto que se detectó una falta de motivación según las entrevistas realizadas a entidades y organizaciones de los distintos barrios durante esa fase. Las causas de la falta de participación por parte de la vecindad se atribuyen a la situación socioeconómica y a las dificultades para la renovación del tejido existente, con un dilatado recorrido en muchos casos. La urgencia de hacer frente a las necesidades más inmediatas parece haber postrado las cuestiones más

comunitarias (Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural de Taco, 2020).

La complejidad de Taco de cara a cualquier intervención social también radica en la circunstancia de encontrarse comprendido entre dos términos municipales que allí configuran una conurbación urbana, y además, estar articulado en un número importante de barrios con impronta y personalidad propias. Entre otros aspectos, no se había desarrollado hasta el inicio del proyecto ICI una actividad que contemplase el conjunto del territorio, estuviese o no diseñada de manera comunitaria. Esta característica, original en el contexto territorial junto al proyecto de La Cañada Real en la Comunidad de Madrid, ha supuesto un hito de referencia en la colaboración interadministrativa en relación con el fomento de la convivencia intercultural y la cohesión social.

3. EL PROCESO COMUNITARIO DE TACO Y SUS PRINCIPALES HITOS

Un proceso comunitario es una acción social que favorece la integración del conjunto de personas ligadas a un territorio, con un fin transformador y el objetivo de afrontar sus propios retos mediante la participación en el desarrollo integral del entorno que se comparte. Los procesos comunitarios precisan la participación igualitaria de todos los protagonistas de la comunidad, desde la administración a los recursos técnicos y la ciudadanía, comprendiendo y respetando el papel que desempeña cada cual (Marchioni, 2004; Bee, Mesa y Zapata, 2017; Zapata, Mesa y Fonte, 2020). Suelen surgir a partir de la evolución de uno o varios proyectos y requieren “un sólido compromiso de las personas y las entidades que participan en los mismos, para mantener siempre abierto ese frente de trabajo colectivo” (Zapata, 2017a: 136).

La administración engloba a las personas que gestionan lo público, cargos y ocupaciones políticas que dirigen en virtud de la representación que han adquirido mediante sufragio. Las administraciones tienen que gobernar, tomar las decisiones oportunas y garantizar el cumplimiento de las leyes. Los recursos técnicos y profesionales están integrados por las personas que se relacionan con la ciudadanía y que atienden los servicios, programas y prestaciones públicas; aportan los conocimientos y las capacidades para hacer que aquellos sean los adecuados a las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía, que engloba al resto de integrantes del conjunto social. La ciudadanía participa, realiza aportaciones, sugiere y decide cómo implicarse en la mejora de su realidad, que atañe sobre todo a sus condiciones de vida particulares y generales (Marchioni, 1994).

Desde el inicio de los proyectos de Intervención Comunitaria Intercultural en 2010, se ha puesto el acento sobre el complejo contexto

en el que se tienen que desarrollar los procesos comunitarios. Un elemento que caracteriza esta complejidad es la necesidad de favorecer un más adecuado conocimiento de la realidad comunitaria por parte de los tres protagonistas, ya que, aunque pueden existir variados y relevantes conocimientos de cualquier territorio, suelen encontrarse dispersos y fragmentados, representando un factor de desigualdad entre los mismos. Si los conocimientos son dispares, también lo son los diagnósticos y las consiguientes propuestas para transformar la situación de partida. Este hecho complica o impide la posibilidad de disponer de una visión compartida y de un marco de relaciones colaborativas para la mejora de la situación que se desea transformar (Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural de Taco, 2020).

La construcción participada del conocimiento de la realidad comunitaria ha supuesto un hito especialmente relevante en los procesos comunitarios. La implicación de todos los protagonistas, la sistematización de la información, la elaboración de los materiales contando con todos los actores, entre otros aspectos, han conformado, asimismo, un proceso que exige ritmos adecuados a los distintos intervinientes. También plantea requerimientos técnicos que hacen que los objetivos y productos se adapten y sean diferentes en cada territorio¹. Con el conocimiento compartido, además de identificar mejor los programas, servicios y recursos existentes que se desarrollan en la comunidad de manera habitual, ésta se encuentra en mejores condiciones para comprender en profundidad su realidad, y en consecuencia, reconocer y ordenar sus prioridades. Una vez se señalan las prioridades, será más fácil organizarse para intervenir sobre ellas.

Todo ese recorrido, en el que se prima la participación de los protagonistas del territorio, y que se construye sobre las relaciones que estos mantienen, creando a su vez espacios de encuentro que las sustentan, es una secuencia estructurada de generación de un conocimiento compartido (Monografía Comunitaria), identificación de prioridades (Diagnóstico Comunitario) y organización de la comunidad (Programación Comunitaria) para alcanzar objetivos comunes. Proceso y productos que, en el caso de Taco, han sido de la máxima utilidad para afianzar una dinámica participada que contribuye a la convivencia intercultural y a la cohesión social².

1. Una adecuada síntesis metodológica de la Intervención Comunitaria que se realiza con enfoque procesual puede encontrarse en el texto de Marchioni, Morín y Álamo (2013).

2. Este epígrafe se construye con aportes de la Memoria Territorial 2014-2020 (inédita) del proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural de Taco, en la que ha participado activamente el autor del texto como referente de la entidad que lo

Imagen 1. Productos del Proceso Comunitario Intercultural



Fuente: Marchioni y otros, 2015: 82

3.1 LA MONOGRAFÍA COMUNITARIA A TRAVÉS DEL PROCESO DE AUDICIÓN

Una comunidad no puede avanzar en su dinámica de cambio y mejora sin conocerse a sí misma. Por ello, en el proceso comunitario, el estudio y el conocimiento compartido de la realidad común, ahondando en sus dificultades y potencialidades, constituye una finalidad que se debe afrontar de manera permanente y particularmente en el momento en el que se inicia dicho proceso. Para obtener ese conocimiento compartido en Taco se puso en marcha un proceso de Audición (Marchioni, 1994). Tras una convocatoria abierta a la población que residía o trabajaba en sus barrios, se constituyó un equipo de coloquiadores y coloquiadoras, grupo de poco más de treinta personas compuesto por profesionales de seguridad ciudadana, recursos sanitarios, asociaciones sociales y vecinos y vecinas de Taco a título individual, que recibieron una formación específica para poder efectuar los coloquios a través de Marco Marchioni.

Marchioni propone un proceso de Audición que se sustenta en la escucha a partir de coloquios, siguiendo una metodología muy concreta, cuyo horizonte es la intervención directa, “intervención además realizada conjuntamente por el grupo que realiza la audición como por las personas ‘escuchadas’” (Marchioni, 1994: 285). Los coloquios se extendieron entre una hora y hora y media de escucha libre a los protagonistas de la realidad de Taco. A su finalización, tras haber recogido la información, ésta se verifica con coloquios y coloquiales. Los coloquios llevados a cabo entre enero y abril de 2016, fueron claves para la elaboración de la Monografía Comunitaria. Una vez efectuados 103 coloquios (58 individuales y 45 colectivos), en los que participaron aproximadamente 350 personas, en representación de 112 entidades que actúan en Taco (60% del total de entidades), se estuvo en disposición de comprender mejor su realidad comunitaria.

gestiona en la isla de Tenerife, en este caso la Fundación Canaria General de la Universidad de La Laguna.

Tras la recopilación y sistematización de toda la información obtenida, junto a los datos objetivos que ya existían, se organizó un equipo redactor para elaborar la Monografía Comunitaria. Algunas de sus integrantes formaban parte del grupo inicial de colocadores y colocadoras y el resto están vinculadas de una u otra manera a Taco. La documentación objetiva fue complementada con los recursos y entidades de que dispone el territorio en la esfera o ámbitos de Educación, Sanidad, Empleo, Servicios Sociales y Seguridad Ciudadana, las cinco temáticas elegidas de manera preferente en la intervención al comienzo del proyecto ICI. Esta información fue suministrada y revisada junto a los recursos técnicos, según áreas, en cada una de las administraciones públicas implicadas. La Monografía Comunitaria “Taco. Conocimiento para Convivir” (2016) supuso el resultado principal de todo este proceso, presentada en el marco de un Encuentro Comunitario. Dicho documento se estructuró a partir de los cinco ámbitos sectoriales señalados anteriormente, constituyendo un análisis novedoso de la situación presente del territorio de Taco.

En síntesis, la Monografía Comunitaria es el producto de un amplio trabajo realizado desde la comunidad, con intensa participación ciudadana, basado fundamentalmente en la documentación y en la escucha llevada a cabo con y por personas de los diversos barrios que configuran Taco. Sus resultados, las miradas de la comunidad, no deben ser asumidos como verdades irrefutables, sino como los discursos predominantes; dichos discursos se basan en percepciones sobre la realidad y no siempre son correspondidos con hechos constatables. Los cinco ámbitos antes señalados, se acompañan de contenidos sobre la historia, el territorio y la demografía de Taco, así como el detalle de una encuesta promovida por la Obra Social “la Caixa” sobre el estado de la convivencia y una prolija guía de recursos georreferenciados (ICI Taco, 2016).

3.2 EL DIAGNÓSTICO COMUNITARIO QUE CONTIENE LAS PRIORIDADES CONSENSUADAS

Todo proceso comunitario genera cambios e implica reformulaciones y propuestas que enriquecen el estado de la comunidad en cada momento; es decir, permite pasar de una situación existente a una mejorada, ya que toda realidad social es factible de transformación y perfeccionamiento. Estas mutaciones van a afectar a los tres protagonistas, y sobre todo, a las relaciones que se dan entre ellos, encaminándolas hacia unos vínculos más igualitarios y constructivos. Dicho proceso requiere de manera previa un diagnóstico, que se fundamenta en el conocimiento compartido, en el que se incluyen los retos prioritarios y las oportunidades que confluyen en la comunidad para transformar las circunstancias presentes, identificando, a través

del consenso, objetivos estratégicos de actuación que favorezcan el trabajo conjunto y la coordinación de los protagonistas del territorio.

Tras el proceso de escucha que resultó en la elaboración de la Monografía Comunitaria, se suceden reuniones de trabajo sectoriales que permiten identificar las diferentes prioridades para cada ámbito partiendo de las miradas de la comunidad. A modo de propuesta, fueron presentadas y más tarde consensuadas en una jornada de Diagnóstico Comunitario. Durante dos meses se realizaron los encuentros según sectores, contando con una alta representación del conjunto de recursos técnicos y profesionales que se vinculan con la administración y/o implementación de las políticas públicas desarrolladas en Taco. Si en el proceso de Audición se emplearon los coloquios como herramienta de recogida de información, en el proceso de diagnóstico se llevaron a cabo reuniones de trabajo simultáneas y abiertas, en cada uno de los epígrafes en que se estructuraron los contenidos de la Monografía Comunitaria.

En esas reuniones se socializaron además los contenidos de la Monografía Comunitaria. Y tras su análisis, se propusieron cuáles podrían ser las prioridades de intervención por ámbito sectorial, e incluso, se identificaron diferentes medidas que se podrían desarrollar para poder contribuir a la mejora general y particular del territorio. Tanto las propuestas de prioridades, como las actuaciones que se vinculaban con ellas, fueron presentadas públicamente junto a diverso material de trabajo en una jornada de Diagnóstico Comunitario. Encuentro abierto a la comunidad, donde se compartieron las propuestas y se complementaron con la labor de las personas que se incorporaron en cada ámbito, pudiendo identificar y consensuar las prioridades de actuación, además de añadir nuevas medidas que permitieran viabilizar la consecución de objetivos.

El Diagnóstico Comunitario es el momento clave del proceso que marca el paso del análisis y conocimiento compartido de la realidad, que representa la Monografía Comunitaria, a la intervención propiamente dicha, que contiene la Programación Comunitaria. Este proceso participativo favorece, por un lado, la valoración de lo existente en los barrios, y por otro, fomenta que la ciudadanía, los recursos técnicos y profesionales, junto a las administraciones, expresen abiertamente sus criterios, planteamientos y aspiraciones en el momento de intervenir sobre un aspecto de la realidad. El diagnóstico tiene como prioridad partir de lo que existe y tratar de mejorarlo, sin menoscabo de que surjan nuevos aspectos e iniciativas que se quieran llevar a cabo de manera consensuada.

3.3 LA PROGRAMACIÓN COMUNITARIA COMO OBJETIVO ESTRATÉGICO COMPARTIDO

La Programación Comunitaria -e Intercultural, en este caso- es una hipótesis de intervención, una propuesta compartida para la mejora

de la realidad existente, integrada por un conjunto de medidas de intervención social concretas. Esta propuesta no surge de manera externa a la comunidad, sino que es el producto culminante del trabajo colectivo realizado y pone de relieve la organización de los tres protagonistas del territorio. Con ella se ofrecen respuestas integradas a los retos que se han identificado y en los que se ha consensuado intervenir a partir del desarrollo del proceso comunitario.

La hipótesis de intervención que suelen recoger las programaciones comunitarias se articulan en dos grandes bloques. Por un lado, se encuentra el de la organización, en el que se conjuga bien lo que ya existe, ahora mejorado gracias a las nuevas relaciones cooperativas y sinérgicas que se han ido estableciendo entre los recursos técnico-profesionales y al más profundo conocimiento global de la realidad comunitaria. Por otro lado, aparece el del desarrollo, en el que se intenta definir y promover algo que no existe y que permita afrontar aquellas temáticas prioritarias para la mejora de la convivencia y la cohesión social. En este último caso, se requiere la aportación integrada de las diferentes administraciones públicas y las organizaciones privadas, del conjunto de los recursos técnicos y una más directa y comprometida participación de la ciudadanía.

En Taco, tras haber realizado la Monografía Comunitaria y el Diagnóstico Comunitario, se elabora una primera propuesta de Programación Comunitaria Intercultural, en la que se recopilan y sistematizan todas las aportaciones y consensos que se han obtenido fruto del trabajo colaborativo llevado a cabo, en especial, por la ciudadanía y los recursos técnicos y profesionales. Esta propuesta inicial de programación permitió consensuar, en el contexto de un Espacio Técnico de Relación, el marco global de objetivos generales y sectoriales, junto a la primera relación de medidas de intervención social. En el periodo comprendido entre junio y noviembre de 2016, se organizaron y desarrollaron mesas técnicas por cada ámbito sectorial, con el fin de revisar y mejorar lo contemplado hasta ese momento, profundizando en su análisis. Durante esos meses se incorporan nuevas entidades que hasta entonces no habían participado en el proceso comunitario, pero que guardan relación con el desarrollo de las medidas de intervención.

A finales de noviembre de ese mismo año se realiza un nuevo Espacio Técnico de Relación³, para poder compartir los diferentes avances que

3. “El Espacio Técnico de Relación lo forman representantes técnicos de las diferentes administraciones públicas o entidades privadas que desarrollan políticas públicas que participan en algunos de los ámbitos sociales de intervención del Proceso Comunitario (Educación, Salud, Empleo, Seguridad Ciudadana y Servicios Sociales)” (Mesa, Zapata y González, 2021: 15).

se habían registrado en cada una de las mesas técnicas, compartirlas entre los diferentes ámbitos sectoriales y consensuar de manera conjunta la propuesta definitiva. El resultado es una Programación Comunitaria amplia, con un bloque extenso centrado en la organización, que en gran medida parte de lo existente en el territorio y que tiene como premisa mejorarlo con la acción coordinada e integrada de la ciudadanía, los recursos técnicos y profesionales, junto a la administración.

La primera Programación Comunitaria Intercultural de Taco tiene por *objetivo general* la mejora de la convivencia y la cohesión social en el territorio, asentando los propios fines originales del proyecto ICI. Para poder incidir de una manera más eficiente sobre la comunidad, se ha considerado que el *objetivo específico* debe centrarse en la colaboración intersectorial e interadministrativa para el desarrollo de la política social a escala local.

La Programación Comunitaria no pretende circunscribirse a la intervención sobre un determinado segmento social, sino actuar considerando el conjunto de la comunidad tacuense. No obstante, reconoce en las personas jóvenes, un colectivo transversal y con mayores implicaciones en el resto de esferas de edad. Por ello, buena parte de las medidas de intervención social contempladas, recogen acciones que en su desarrollo priorizan los contextos y espacios frecuentados por las personas jóvenes de la comunidad. Para una mejor orientación de las medidas ya citadas, así como para acomodar sus fines a los diferentes recursos técnicos y profesionales, se han establecido objetivos de alcance sectorial, que en gran parte trasladan las prioridades identificadas en el diagnóstico a retos concretos e identificables.

Tabla 2. Objetivos sectoriales de la Programación Comunitaria

Ámbitos y objetivos sectoriales	
Salud	Reforzar la educación en hábitos saludables
Educación	Fortalecer el trabajo conjunto entre familia, escuela y comunidad
Seguridad ciudadana	Reducir el consumo y menudeo de drogas
Empleo	Mejorar las cualificaciones y las competencias profesionales
Servicios sociales	Mejorar las competencias para el desarrollo personal y fortalecer los vínculos en el barrio

Fuente: Memoria territorial Proyecto ICI Taco 2014-2020. Elaboración propia.

Tras la Programación y su aplicación progresiva, la evaluación es fundamental de cara a generar cohesión y continuar fomentando la participación de toda la comunidad, así como ajustar o rediseñar de común acuerdo con los protagonistas lo que se considere conveniente de la Programación Comunitaria. En el caso de Taco, la evaluación se

circunscribió de forma mayoritaria al proceso comunitario y su contribución a la convivencia ciudadana. También se hizo una revisión de su aportación a cada ámbito social de intervención, conscientes de que se no se ha podido desarrollar plenamente la Programación definida en el tiempo disponible, pero que se han generado múltiples y diversos impactos en el territorio.

El periodo de evaluación se desarrolló entre los meses de noviembre de 2018 a marzo de 2019, contando para su realización con un grupo evaluador constituido por integrantes del equipo comunitario del proyecto ICI y del Grupo Comunitario de Ciudadanía de Taco. Se efectuaron coloquios grupales a recursos técnicos y a ciudadanía, así como entrevistas-coloquios a representantes institucionales de las diferentes administraciones públicas. En total, han participado en la evaluación 94 personas, procedentes de 65 entidades, en una amplia representación de las administraciones públicas con competencias en Taco, los recursos técnicos y profesionales de los servicios públicos vinculados a la política social, y el tejido social del territorio. Los resultados de la evaluación se presentaron en el quinto Encuentro Comunitario de Taco.

4. LA ESPECÍFICA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN EL PROCESO COMUNITARIO

Desde la perspectiva de la convivencia ciudadana y la cohesión social, destacan dos dimensiones en las que el proyecto ICI Taco ha incidido de manera más que notable. Por un lado, en las relaciones entre personas y entidades de la comunidad, en su creación, desarrollo y mejora continua. Y por otro lado, en la organización social y la generación de estructuras cualificadas. Los espacios de encuentro y la realización de iniciativas conjuntas, han aportado diversificación y enriquecimiento a los vínculos en Taco a todos los niveles. De hecho, el cuidado de las relaciones ha sido un objetivo y tarea permanente desde el arranque del proyecto, poniendo así las bases para la estrategia del proceso comunitario. A ello se ha aplicado el equipo comunitario desde el inicio de su actividad, frecuentando aquellos lugares de confluencia vecinal y articulando un amplio fichero comunitario de contactos.

Desde la dimensión de las personas, la diversificación ha implicado conocer a residentes de otros barrios (“tener conciencia de que somos Taco”, “las personas se conozcan y se encuentren”) y el incremento de las relaciones se ha sentido, en especial, en el propio barrio (“ha resurgido la actividad asociativa, vecinos y vecinas se interesan por lo que se hace, se acercan a la asociación vecinal”, “ven que hay movimiento, se supera el anquilosamiento”). Los vínculos entre personas y aprender a dialogar con *otros*, ha propiciado que colectivos

específicos reactiven su vida social, rompiendo con la reclusión en el domicilio y saliendo al barrio a encontrarse con iguales, conocer mejor su entorno y preocuparse por su mantenimiento. Esto ha sido fundamental también durante las etapas más complejas de la pandemia por coronavirus a partir de 2020.

A nivel ciudadano, el territorio dispone ahora de más espacios de relación y ha generado iniciativas con presencia de asociaciones vecinales, de madres y padres, de personas inmigrantes, grupos informales, asociaciones culturales, así como de personas a título individual, entre otras, algunas de ellas renovadas recientemente. No se podía esperar que toda la ciudadanía participase para establecer objetivos y acordar las medidas más apropiadas para lograrlos, pero el proyecto ICI sí ha propiciado que un número creciente de personas diversas y entidades heterogéneas disfruten hoy de un contexto más adecuado para encontrarse, reconocerse y asumir de manera colectiva la mejora de su realidad compartida.

Desde la perspectiva de la ciudadanía se han promovido y realizado 18 actividades formativas certificadas en el ámbito de la organización, la salud y la educación comunitarias. Sin atender a perfiles de protagonistas, en el contexto de la Escuela Abierta de Verano y de la Acción Global Ciudadana o CONviveTACO, se han promovido, junto a otras entidades, más de una veintena de talleres, en especial en el ámbito del empleo y la formación complementaria. La formación en las materias citadas es fundamental para el empoderamiento vecinal, generando a través de la misma espacios de encuentro y relación que ahondan en la cohesión social.

Desde la dimensión de las entidades, la diversificación se ha dado en las relaciones entre organizaciones de diferentes ámbitos, por ejemplo, asociaciones vecinales con Asociaciones de Madres y Padres del Alumnado (AMPAS), Centros de Salud, Policía Local, Centros Educativos y el incremento de los vínculos se ha sustentado en la participación conjunta en actividades como la Acción Global Ciudadana -también conocida como CONviveTACO-, la Escuela Abierta de Verano, los encuentros comunitarios o iniciativas derivadas de otras líneas específicas de acción, particularmente en las esferas de la educación, la salud y el empleo. Asimismo ha sido notable la participación del empresariado de los barrios de Taco, tanto de pequeñas como de medianas empresas de distintos sectores de actividad.

Personas y entidades se visibilizan de cara al resto y se ubican en un territorio, que es también el suyo. De manera significativa, empresas de carácter comercial han pasado de señalar la tenencia del trabajo o su localización en Taco, a enunciar que son parte de la comunidad, donde pueden aportar a la mejora del entorno (“vernos fuera del

trabajo en Taco con un lazo de unión diferente”). Las actividades compartidas han significado oportunidades magníficas para ahondar en la visibilidad colectiva, procurando mantener siempre el mayor grado de transparencia posible para el conocimiento general y la atracción de más participantes.

La intensificación de las relaciones y el incremento de la actividad conjunta dirigida a un nuevo propósito, como ha sido la mejora de la convivencia o el embellecimiento del entorno urbano, ha fomentado que se centre la atención en aquellos aspectos comunes de orden superior, y entre ellos, destaca el territorio, el ser de un barrio, el ser de Taco. Es un símbolo de identidad que confiere unidad al conjunto y fortalece el sentimiento de pertenencia. Aunque también surgen otros elementos de cohesión que no se vinculan en sentido estricto con la convivencia, pero que tienen asimismo un reflejo en el proceso de identificación con la localidad. Son especialmente las aspiraciones de participación de la ciudadanía, y en menor medida, la reivindicación de mejoras económicas y sociales.

Y todo desde una comprensión amplia de Taco, derivada de la práctica individual y colectiva. El saber que se pueden mantener relaciones entre y con otros barrios, permite asimismo hacer cosas en lugares diferentes al que se pertenece. El uso de espacios comunes (El Polvorín de Taco, por ejemplo) o la generación de símbolos (murales y esculturas) de manera participativa, colaborando personas y entidades sin atender a los límites administrativos sino al conjunto de Taco, ha contribuido a aumentar el sentimiento de arraigo. En síntesis, un interés por el progreso material y el inmaterial que conecta con la mejora de la imagen interna y externa de los barrios.

En suma, los resultados obtenidos evidencian que el proyecto ha contribuido a reforzar las relaciones en el territorio con respecto a su composición, densidad, intensidad y diversidad, lo que supone una valiosa aportación a la hora de construir comunidades más organizadas y hasta resilientes. Y en consecuencia, mejor dispuestas y equipadas, tanto para afrontar sus problemas y aprovechar sus oportunidades, como para continuar avanzando hacia un horizonte de plena convivencia con acento intercultural. Relaciones que han pretendido ser siempre inclusivas, apelando al origen y a la propia configuración sociodemográfica de Tacos y sus distintos barrios

Como iniciativa estratégica y original, atendiendo a la participación estable de la ciudadanía, puede señalarse la creación de grupos (pro)motores para el diseño, desarrollo y evaluación de las acciones esenciales del proceso comunitario y de aquellas que tiene lugar en sus barrios. Grupos conformados por diferentes entidades y personas de la comunidad, que facilitan y propician la intervención activa en las

diferentes fases en las que se desarrollan las iniciativas que se definen y llevan a cabo en el marco del proceso comunitario, particularmente la Acción Global Ciudadana y la Escuela Abierta de Verano. Esta práctica ha permitido la generación de *espacios improbables de relación*, coadyuvando a incrementar la responsabilidad en el mantenimiento del proceso, favoreciendo un mayor sentimiento de pertenencia.

Los grupos (pro)motores constituyen en sí mismos una valiosa herramienta que ha favorecido la superación de los intereses individuales, enfatizando los colectivos y resaltando los procedimientos participativos para el logro de objetivos comunes de manera consensuada. En tanto que las personas que los integran tienen un mayor conocimiento del proceso y se convierten en difusoras y hasta socializadoras del mismo, particularmente a otras personas y entidades, no sólo de sus contenidos, sino de la posibilidad de encontrar más y diversas formas de relacionarse con el territorio, esto facilita la elaboración de protocolos acordados para el desarrollo de las acciones estratégicas.

Mención especial, como espacio de encuentro y relación ciudadana, tiene el Grupo Comunitario de Ciudadanía de Taco, que se constituyó en 2018. Está integrado por ciudadanía tacuense, con una amplia representación de todos los barrios de Taco, y tiene por objetivo mejorar la convivencia ciudadana de manera explícita, favoreciendo la implementación de la Programación Comunitaria en el contexto del proceso comunitario. Para ello desarrolla dos funciones claves: se erige como una estructura consultiva de la ciudadanía para las acciones que se desarrollan, y a su vez, constituye un elemento protagonista en los procesos de socialización y promoción de la información comunitaria. Además, es un aliado estratégico de la extensión de la *filosofía ICI* a otras áreas de la geografía municipal de San Cristóbal de La Laguna.

Por último, el enfoque intercultural del proyecto ha orientado en buena medida la intervención hacia el favorecimiento del sentimiento de pertenencia a Taco entre la población de origen extranjero, evidenciando que es parte fundamental de una comunidad que cuenta con espacios que invitan a su participación igualitaria. En ella puede, además, desempeñar un papel que contribuye de manera real a su organización social, a su arraigo e intensificación de las relaciones con su entorno, propiciando de una manera significativa la convivencia en el territorio. La conexión con el proceso comunitario ha producido asimismo resultados enormemente positivos en cuanto a la inclusión social de muchas personas inmigrantes a lo largo de su desarrollo, integrándose incluso algunas en el propio Grupo Comunitario de Ciudadanía (Bee, Mesa y Zapata, 2017).

5. LECCIONES DEL PROCESO QUE LO RETROALIMENTAN DE MANERA PERMANENTE

El principal resultado y al mismo tiempo aprendizaje del proceso comunitario y su modelo de intervención es que la ciudadanía, los recursos técnicos y profesionales junto a las administraciones públicas en Taco, en mayor o menor medida, han sido atravesados por principios comunitarios. En especial, si se atiende a las relaciones establecidas entre las personas, compartiendo espacios de encuentro, a la promoción del interés general, partiendo de lo existente, y al cuidado extremo de los tiempos y el ritmo de evolución del proceso. Una de las evidencias más significativas que se desprenden de la experiencia llevada a cabo, es que las relaciones que se producen entre las administraciones públicas, los recursos técnicos y la ciudadanía ahora son mejores. La ciudadanía es más activa y protagonista del desarrollo de su entorno. Los recursos técnicos y profesionales consiguen positivos resultados en sus objetivos, y encima, de una manera eficiente. Y las administraciones públicas gestionan de forma más adecuada sus competencias y obtienen un impacto más favorable de su labor.

Otra lección importante ha sido la decidida implicación de los protagonistas en la promoción de la convivencia ciudadana desde la mirada intercultural. Tras iniciar un proceso de cambio en una realidad que parecía inmutable, donde la fragmentación de las intervenciones y la debilidad de las relaciones imposibilitaba construir proyectos compartidos, el proceso comunitario ha posibilitado dar el salto desde una cultura del interés particular y corporativo, a otra distinta, en la que los tres protagonistas participan para definir horizontes comunes. Y trabajar entonces por el interés general de la comunidad, compartiendo la aspiración de mejorar la situación presente en cada momento mediante el recurso al diálogo, que sienta las bases para la articulación de propuestas más elaboradas y complejas.

Un aprendizaje fundamental ha sido, sin duda, el carácter estratégico de cuidar hasta el extremo las relaciones entre todos los protagonistas que se desenvuelven en el territorio. El proceso comunitario ha permitido construir, de forma participada y contando con los tres protagonistas, un nuevo contexto social, en el que prevalecen elementos de atención colectiva y la necesidad de superar los sectorialismos. La participación de los tres protagonistas se ha convertido en un elemento simbólico, esencial del proceso comunitario, para afrontar la gestión de la realidad compartida y contribuir a mantener vivo el principio de igualdad entre todas las personas y el de horizontalidad entre las organizaciones participantes, asumiendo cada actor un rol específico.

Pero ha sido necesario y es el cuarto aprendizaje, generar un contexto de organización comunitaria, fundamental para la convivencia ciudadana y la cohesión social. Era precisa la organización y la participación del conjunto de los actores del territorio, cimientos desde los que encontrar respuestas endógenas que hicieran posible la interacción y la adopción de una perspectiva de desarrollo social igualitario. Incrementar y mejorar no solo la participación, sino también la organización de los actores, ha sido un objetivo metodológico del proyecto ICI. Si la participación no produce nuevas organizaciones y renovados vínculos, al final se diluye o se estanca. Para ello, ha sido fundamental promover espacios y momentos de encuentro, intercambio y colaboración: desde los espacios de relación específicos, según protagonistas, hasta los encuentros comunitarios, hilvanado todo por un plan operativo común y consensuado, esto es, la Programación Comunitaria.

El proyecto ICI ha demostrado que la centralidad institucional de los ayuntamientos y el reforzamiento del papel de todos los protagonistas de la comunidad, se han revelado esenciales para contribuir de manera concreta a la *mejora de lo existente* (Marchioni, 2002: 206). Todo ello, sin triunfalismo y autocomplacencia, ya que en el camino han habido obstáculos y limitaciones, se han producido errores y fracasos, que han sido identificados analizados y evaluados conjuntamente, para poder introducir adaptaciones y mejoras que permitieran continuar desarrollando el proceso comunitario de la forma más adecuada posible, siempre de manera participada. Tal vez el hándicap fundamental ha sido no haber constituido un Espacio de Relación Institucional antes de la finalización del proyecto.

A través de un nuevo proyecto, denominado *Comunidad* y desarrollado en San Cristóbal de La Laguna con carácter municipal y concreción distrital, se está constatando asimismo que la fórmula de intervención comunitaria puede extenderse adaptándose a cada realidad específica, e incluso, a las particularidades del momento. La evolución *natural* de ICI surge en una etapa de importante adversidad y hasta de incertidumbre, en el contexto de la pandemia provocada por la propagación del virus SARS-CoV-2. Comparte el enfoque y marco conceptual que pone el acento en la intervención comunitaria para contribuir a la más adecuada organización de los actores que interactúan en la escala local, inspirándose en el modelo de trabajo seguido en Taco desde 2014.

Inmersos en una crisis general de efectos y horizontes desconocidos, se precisará, para superarla, un frente colectivo, organizado e impulsado desde el propio marco local, conjugando y alineando el potencial actualmente existente y los elementos que se puedan sumar a

lo largo del tiempo. Habrá que articular entonces una respuesta coral, primero centrada en la emergencia social y a renglón seguido en la reconstrucción y conveniente articulación de las comunidades afectadas, para conformar escenarios de salida en los que la sociedad se encuentre cada vez más incluida y preparada para superar cualquier adversidad, conformando así *comunidades resilientes*, como señala el objetivo número 11 de la Agenda 2030. Etapa en la que cuajen y se afirmen procesos que tengan como horizontes la convivencia, la inclusión y la cohesión social, mediante la participación activa de los protagonistas de cada realidad territorial.

6. REFLEXIONES FINALES Y RETOS

En las circunstancias actuales, el principal reto del proceso comunitario de Taco es encontrar su más adecuada y específica fórmula de sostenibilidad, a través del liderazgo que debe ser asumido progresivamente por las administraciones públicas implicadas, en especial los ayuntamientos y tras siete años de experiencia compartida, cuidando del mantenimiento de las relaciones establecidas, de las estructuras creadas y de los recursos implementados. De la etapa ya transitada queda un amplio y nutritivo aprendizaje de todos los protagonistas de la realidad socioterritorial de Taco, así como la huella de las transferencias realizadas y compartidas con otras personas, organizaciones y territorios, que han ido además afianzando el propio recorrido de ICI y consolidando su imagen positiva.

Los mecanismos de participación ciudadana utilizados a lo largo del tiempo han supuesto un evidente impulso democratizador, en la medida en que se han generado contextos favorables para la participación real de todas las personas que, con independencia de su trayectoria y posición, han deseado intervenir en el proceso comunitario. Cada una en su rol y de manera organizada, respetando los principios y valores del sistema democrático existente, dotándolo además de una perspectiva de acción común. Los *espacios improbables*, orientados a la promoción de la convivencia intercultural y la cohesión social en el territorio, han sido los máximos exponentes del establecimiento de relaciones democratizadoras, que de no darse el proceso comunitario, no se hubieran producido.

Todo el proceso ha constituido un ejercicio preciso y consciente de democracia participativa, desde el momento en el que, los tres protagonistas de la comunidad, se alinearon en torno a objetivos compartidos y al trabajo que se ha ido definiendo conjuntamente, efectuado y evaluado en el proceso comunitario, trasladándolo a sus respectivas realidades cotidianas. La ciudadanía ha sido más activa en sus entornos habituales, los recursos técnicos más eficientes en sus finalidades

y las administraciones más coherentes en su gestión de lo público. Operativa y simbólicamente, han confluído en muchos momentos y espacios que han retroalimentado la propia dinámica comunitaria, consolidando determinados hitos que configuran los pilares del proceso por su entidad y proyección, incluso más allá de los barrios concernidos. Esto además ha reforzado el aprendizaje colectivo de *hacer juntas*, con la perspectiva del medio y largo plazo, asumiendo en su integridad la realización de cualquier actuación, desde su ideación hasta su evaluación.

La incidencia del proyecto ICI en el modelo administrativo existente será algo que habrá que valorar con el paso del tiempo, aunque, en este sentido, se puede afirmar que las instituciones son más conscientes ahora, tanto a nivel político como técnico, de la necesidad de construir un conocimiento compartido y consensuado para poder plantear y diseñar sus líneas de intervención. Los espacios de encuentro y relación entre los tres protagonistas para planificar las iniciativas concebidas, por ejemplo, suponen una novedad en la praxis institucional, que ha sido acompañada por otros actores públicos y privados que suman conocimiento, experiencia y recursos necesarios para asegurar su viabilidad. Ahí ha sido fundamental el papel de la Universidad de La Laguna, la Obra Social “la Caixa”, actualmente convertida en Fundación, y el propio sector empresarial de Taco, descubriendo en todos los casos renovadas posibilidades de proyección social.

Los únicos límites de la participación comunitaria han sido los que se circunscriben a la apertura y desarrollo del sistema democrático actual, particularmente en la escala local, y también, a las relaciones que permite establecer para el conjunto de personas que son parte de una sociedad. Si no existiera ese contexto tácito, no podría realizarse un proceso comunitario como el aquí expresado, con su propuesta inclusiva y su mirada intercultural. En la medida en que este sistema democrático se impregne y avance hacia fórmulas más participativas, más y más ricas serán las oportunidades que se pueden generar para las personas, para las organizaciones de diversa naturaleza, e incluso, para las propias instituciones atendiendo a sus marcos competenciales.

Todo enmarcado en los derechos fundamentales de las personas, considerando el contexto de los derechos humanos. Y de manera complementaria, otros esquemas de referencia como puede ser la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Y esto es importante, porque debe existir e incluso prevalecer un interés general manifiesto del que se beneficie el conjunto social, sin exclusiones, para poder avanzar de manera conjunta, establecer consensos y unificar voluntades. Desde lo local, el desafío esencial es asumir que esos marcos

generales se construyen día a día desde la acción comunitaria, barrio a barrio, y que, por lo tanto, es preciso facilitarlos y mantenerlos activos. Así realmente serán transformadores, desde el nivel individual o personal hasta el colectivo y comunitario.

Finalmente, cabe afirmar que la participación de la ciudadanía encuentra a menudo su mejor expresión en los procesos de desarrollo comunitario, donde confluye junto al resto de protagonistas que conforman su propia realidad socioterritorial, esto es, los recursos técnicos y profesionales, más las personas con responsabilidad política que dirigen las administraciones públicas. En su marco geográfico de referencia, tienen la oportunidad, si realmente la propician, de aportar a la construcción de estrategias colectivas orientadas a la resolución de sus principales problemas y responder a sus necesidades y aspiraciones esenciales. Desde la base del conocimiento compartido es posible, entonces, estructurar una dinámica de trabajo que suele encontrar valiosos elementos para la transformación social.

BIBLIOGRAFÍA

- González Rodríguez, Raquel; Mesa Marrero, Alexis y Zapata Hernández, Vicente Manuel (2016). Retos para la gestión compartida de las políticas sociales en territorios municipales fronterizos: Taco en la conurbación capitalina de Tenerife. En Márquez, Juan Antonio; Jurado, José Manuel y Pazos, Francisco (coords.). *Desarrollo local en territorios de fronteras*, Huelva: Universidad de Huelva, 419-429.
- ICI Taco (2016). *Taco. Conocimiento para Convivir* (Monografía Comunitaria del proceso comunitario de Taco), Santa Cruz de Tenerife: Universidad de La Laguna y Obra Social “la Caixa”.
- Mba Bee Nchama, Nicolás; Mesa Marrero, Alexis y Zapata Hernández, Vicente Manuel (2017). La participación de la población inmigrante en el proceso comunitario de Taco en la isla de Tenerife. En Godenau, Dirk y Buraschi, Daniel (coords.). *Migraciones, desigualdad e integración en tiempos de crisis*, Santa Cruz de Tenerife: Cabildo Insular de Tenerife, 223-253.
- Marchioni, Marco (1994). *La utopía posible. La intervención comunitaria en las nuevas condiciones sociales*, Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria: Editorial Benchomo.
- Marchioni, Marco (2002). *Cambio social y participación*, Santa Cruz de Tenerife: Editorial Benchomo.
- Marchioni, Marco (2004). *La acción social en y con la comunidad*, Zaragoza: Libros Certeza.

- Marchioni, Marco; Morín, Luz y Álamo, José (2013). Metodologías de intervención comunitaria. Los procesos comunitarios. En Buades Fuster, Josep y Giménez Romero, Carlos (coords.). *Hagamos de nuestro barrio un lugar habitable: Manual de intervención comunitaria en barrios*, Valencia: Fundación CeiMIGRA, 58-73.
- Marchioni, Marco; Morín, Luz; Giménez, Carlos y Rubio, José Antonio (2015). *Juntos por la Convivencia: Claves del Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural*. Metodología, volumen 2, Barcelona: Obra Social "la Caixa".
- Mesa Marrero, Alexis, Zapata Hernández, Vicente Manuel y González Rodríguez, Raquel (2021). *Taco Vivo: El Proceso Comunitario 2014-2020*, Santa Cruz de Tenerife: Universidad de La Laguna.
- Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural de Taco (2020). *Proceso Comunitario de Taco. Memoria Territorial 2014-2020* (inédito).
- Rubio, José Antonio; Marchioni, Marco; Álamo, José y Basso, Fabiana (2015). *Juntos por la Convivencia: Claves del Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural*. Participación, volumen 5, Barcelona: Obra Social "la Caixa".
- Zapata Hernández, Vicente Manuel (2002). *La inmigración extranjera en Tenerife*, Santa Cruz de Tenerife: Cabildo de Tenerife.
- Zapata Hernández, Vicente Manuel (2016). Los procesos de innovación social mediante la participación ciudadana como estrategia para el desarrollo local. En Martínez, Antonio; Amat, Xavier; Sancho, Isabel y Sanchiz, Daniel (eds.). *Profesionales y herramientas para el desarrollo local y sus sinergias territoriales. Evaluación y propuestas de futuro. IX Coloquio Nacional de Desarrollo Local del GTDL-AGE*, Alicante: Universitat d'Alacant, 79-103.
- Zapata Hernández, Vicente Manuel (2017a). ¿Cómo trascender de lo específico para avanzar a lo general? En Grupo de Participación Social Juntos En la misma dirección, *Guía de claves para la participación social en la diversidad*, Santa Cruz de Tenerife: Cabildo de Tenerife y Universidad de La Laguna, 132-144.
- Zapata Hernández, Vicente Manuel (2017b). Del estudio de la población al trabajo con la comunidad para el fortalecimiento de la convivencia en la diversidad. En Sempere, Juan David y Cutillas, Ernesto (coords.). *La población en España. 40 años de cambio (1975- 2015)*. Alicante: Publicacions de la Universitat D'Alacant, 291-306.

- Zapata Hernández, Vicente Manuel (2018). El territorio como instrumento para vertebrar la convivencia de manera participativa en contextos de diversidad cultural. En *Ubuntu. Aprendizajes compartidos sobre la intervención comunitaria en Andalucía*, vol. 2, Federación Andalucía Acoge, 69-72.
- Zapata Hernández, Vicente Manuel; Fonte García, María Eugenia y Bee Nchama, Nicolás (2017). Taco: espacio de sociabilidad en la construcción de una nueva identidad urbana para el desarrollo comunitario. En Vicente Rabanaque, Teresa; García Hernandorena, María José y Vizcaíno Estevan, Tono (eds.). *Antropologías en transformación: sentidos, compromisos y utopías, XIV Congreso de Antropología*, Valencia: Universidad de Valencia, 826-836.
- Zapata Hernández, Vicente Manuel; Mesa Marrero, Alexis y Fonte García, María Eugenia (2020). Procesos comunitarios como vías de inclusión social: la participación de las personas inmigrantes en el proyecto ICI Taco de Tenerife. En Gómez Bahillo, Carlos; Aguerri, Jesús y Gimeno Monterde, Chabier (eds.). *Territorio, diversidad y convivencia*, Cuadernos Manuel Giménez Abad, Monografía 7, Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 58-69.

Bloque III:
Presupuestos Participativos

LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS Y SUS APORTES A LA DEMOCRATIZACIÓN

Los casos de Córdoba, Gualeguaychú, Paysandú y Montevideo

Mariano Suárez Elías

RESUMEN

El capítulo analiza cuatro casos de presupuesto participativo desde la perspectiva de su contribución a la democratización. Para ello se toma como base un modelo con diferentes escenarios típico ideales que resultan de combinar las variables alcance y participación. Se argumenta que el aval ciudadano como componente de la institucionalización de la política genera estímulos para mejorar el alcance de la misma y que los periodos electorales son oportunidades para que esto suceda.

1. INTRODUCCIÓN

El Presupuesto Participativo (PP) es una de las políticas participativas más difundidas alrededor del mundo. Surge en Porto Alegre (Brasil) en 1989 y a partir de ahí ha tenido una expansión por Brasil, Latinoamérica y el mundo, siendo incluso considerada buena práctica por organismos internacionales (Sintomer, 2008).

Desde sus orígenes el PP encarnó proyectos diversos, a veces complementarios, a veces opuestos. Por ejemplo, mientras para la izquierda de los ochenta representaba un modelo superador de la democracia representativa, para el Banco Mundial era un instrumento capaz de reducir la corrupción e incrementar la eficiencia sin alterar sustancialmente la distribución de poder (Ramírez y Welp, 2011). La

mayoría de las experiencias de PP en el mundo se realizan a nivel local aunque también existen algunas experiencias puntuales a escala supramunicipal (municipios agrupados, regionales y estatales) (Bou Geli y Virgili, 2008).

El presente capítulo aborda el análisis de los PP en las ciudades argentinas de Córdoba y Gualaguaychú y las uruguayas de Paysandú y Montevideo. Se basa en una investigación cuyo objetivo general es: analizar el grado de complementariedad y/o subordinación entre las instituciones representativas de los gobiernos locales de Córdoba, Gualaguaychú, Paysandú y Montevideo y la implementación del PP (período anterior y posterior a las elecciones de 2015) e identificar las variables explicativas de dicha relación.

Teniendo en cuenta que este capítulo forma parte de un libro que se pregunta *¿Hasta qué punto los mecanismos de participación ciudadana (institucionalizados y comunitarios) han supuesto un impulso democratizador?*, se analizará la articulación entre Estado y sociedad producida en estos casos de PP, así como las posibles transformaciones al interior de la administración y los límites y posibilidades que entrañan estos procesos participativos.

El diseño de la investigación es cualitativo, comparativo y longitudinal (se realizan mediciones en dos momentos del tiempo). Los hallazgos analizados fueron obtenidos a partir de entrevistas semiestructuradas realizadas a técnicos del PP, responsables políticos y ciudadanos (participantes y no participantes). Estas se realizaron en dos momentos: antes de las elecciones (en el 2015), sondeando el funcionamiento de la última edición del PP y las proyecciones de la política en el periodo electoral; y luego de las elecciones (durante el 2016), recabando información sobre la primera edición del nuevo gobierno. Se realizaron un total de 65 entrevistas. Asimismo, se efectuaron observaciones de asambleas durante la primera edición del nuevo periodo de gobierno en Gualaguaychú y Córdoba. Montevideo no prevé asambleas en su diseño y Paysandú interrumpió ese año la realización del ciclo, por lo que no correspondieron observaciones en estas localidades. Se recurrió, a su vez, al análisis documental de normativas de los PP, organigramas de gobierno, prensa digital y plataformas electorales de candidatos a intendente.

En un primer momento se realizará una breve caracterización de los casos de estudio para luego analizar los mismos en función de: la forma de articulación estado-sociedad, presentando una modelización analítica; la incidencia de los PP en modelos administrativos existentes; y los límites y posibilidades que ofrecen como formas de participación institucional. Finalmente, en las conclusiones del capítulo se retoma la pregunta que guía este libro.

2. CONTEXTO Y CARACTERIZACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS

CÓRDOBA

La ciudad de Córdoba es la capital de la provincia homónima en Argentina, cuenta con 1.329.604 habitantes y con una gran dispersión territorial. El proceso de descentralización de la ciudad creó centros de participación vecinal (CPC) y las políticas y los ámbitos de participación ciudadana estuvieron anclados sobre ellos mediante Juntas de Participación Vecinal (JPV), siendo el PP uno de los principales instrumentos de deliberación y toma de decisión ciudadana.

La normativa establece que en el PP hay dos ámbitos territoriales de participación, los CPC (actualmente hay once) y, dentro de ellos, las zonas barriales. Se prevén varias ruedas de asambleas participativas, con una participación abierta, orientada al diagnóstico y la priorización de problemáticas. Luego, en el propio proceso, eligen representantes para la fase final denominada taller de PP.

GUALEGUAYCHÚ

La ciudad de Gualeguaychú es la capital del departamento homónimo, ubicado en la provincia de Entre Ríos (Argentina). El municipio comprende la ciudad y un área rural, sumando una población de 83.116 habitantes. Aquí el PP no está inserto en un proceso de descentralización de la ciudad, como sucede en Córdoba y Montevideo, pero forma parte de una estrategia gubernamental para canalizar la participación ciudadana. Existen cuatro formas de PP: el general, el joven, el PP de adulto mayor y el de turismo. El presente análisis se realiza sobre el PP general.

La metodología consiste en una convocatoria anual para presentar propuestas de carácter individual o mediante organizaciones. Pueden participar los vecinos mayores de 16 años que estén habilitados para votar. El proceso implica cuatro reuniones asamblearias, organizadas en nueve zonas, donde se presentan y discuten las propuestas vinculadas a obras o servicios comunitarios.

No existe instancia en la que los ciudadanos sean representados por delegados, se mantiene siempre una participación directa. En la reunión final, se busca el consenso entre los presentes sobre qué proyectos financiar, considerando los montos máximos por distrito. Las propuestas no tienen un monto máximo dispuesto, de manera que puede interpretarse que el máximo corresponde al monto del distrito.

PAYSANDÚ

La ciudad de Paysandú es la capital del departamento uruguayo del mismo nombre y posee una población de 76.400 habitantes. El PP se

originó con la llegada del Frente Amplio (de orientación progresista) por primera vez al gobierno de la ciudad, en el 2005.

Desde la creación del PP hasta la fecha se efectuaron muchos cambios en el diseño. Algunos, producto del cambio de orientación política del Gobierno, y otros, dentro de un mismo periodo de gobierno. Sin embargo, hay una estructura básica que se mantuvo en todas las ediciones que conlleva una presentación de propuestas por distrito (con montos máximos predefinidos) y una posterior elección mediante el voto universal y secreto, generando un ordenamiento de proyectos financiables, en orden descendente, hasta donde alcancen los montos. La convocatoria es abierta, los grupos y organizaciones presentan sus propuestas y estas deberán competir con otras en una elección donde se convoca a la ciudadanía a participar. Las asambleas, si bien son obligatorias, tienen un componente básicamente informativo, no se realizan diagnósticos zonales, ni se toman decisiones sobre la financiación.

MONTEVIDEO

Montevideo es la capital de Uruguay con una población de 1.319.108 habitantes. Con la llegada del Frente Amplio a la intendencia en 1990 junto a Tabaré Vázquez, el Gobierno de la ciudad inició un proceso de descentralización que sería el marco general dentro del cual se inserta el PP. La ciudad está dividida en ocho municipios, los que tienen divisiones administrativas en Centros Comunales Zonales (CCZ) y cada uno de ellos cuenta con un Concejo Vecinal (CV). Estos son órganos consultivos y deliberantes de participación ciudadana integrados por vecinos de la zona, electos directamente por la ciudadanía.

El PP involucra una convocatoria bianual a presentación de proyectos. Dicha presentación puede efectuarse individualmente o mediante organizaciones, no presentándose instancias de asambleas. La base territorial son los ocho municipios de la ciudad de Montevideo, existiendo una división de recursos en partes iguales entre las zonas. Las temáticas deben enmarcarse en alguna de estas áreas: 1) Infraestructura y servicios; 2) Desarrollo y promoción comunitaria y social; 3) Género y diversidad, incluyéndose aquí a: *a)* Juventud, infancia y adolescencia; *b)* Adultas/os mayores; *c)* Equidad racial y migrantes; *d)* Discapacidad; *e)* Cultura y deportes; y otros. Las propuestas deben estar destinadas a concretar intervenciones de interés vecinal asegurando el uso público de las realizaciones.

Un aspecto interesante de su diseño es su modalidad de autorreglamento, que implica que antes de iniciar una edición se evalúe el funcionamiento de la anterior y se propongan ajustes a las normas. Esto lo hace la Comisión Departamental de Presupuesto Participativo (CDPP), integrada por representantes de los 18 CV y un representante de la intendencia.

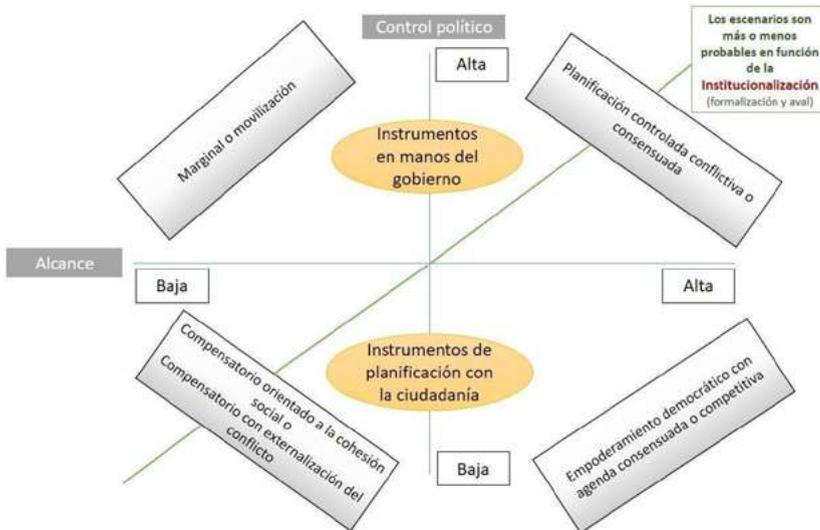
3. FORMA DE ARTICULACIÓN ESTADO – SOCIEDAD

Las formas de articulación provocadas por las experiencias se analizaron en función de las siguientes variables: el alcance de la política y el tipo de participación ciudadana. En base al comportamiento de estas variables se construyó un modelo teórico, con escenarios típicos ideales, con el que se analizaron las experiencias concretas.

La variable alcance refiere a la capacidad efectiva de la herramienta de generar transformaciones en el territorio, lo cual en este trabajo se operacionalizó en: a) incidencia de las propuestas financiadas, b) coordinación entre el PP y demás áreas del gobierno local, y c) capacidad del PP para orientar otras políticas públicas. Por su parte, la variable participación ciudadana refiere al tipo de vínculo que se genera entre el participante del PP y las instituciones de representación política (gobiernos y partidos, entre otros). La relación puede variar en un continuo entre autonomía y dependencia de la participación, en función de cuán libres o influenciadas son las decisiones que se toman en el PP respecto a la política, en este punto se consideran dos aspectos: a) la influencia de lógicas partidarias en la participación, y b) el papel de ciudadanos y gobierno en la definición de prioridades en el PP.

En la figura 1 puede verse la modelización que se construyó tomando como base estas variables.

Figura 1: Diagrama con modelización teórica de escenarios



Fuente: elaboración propia

Los tipos ideales que resultan de este modelo se pueden definir de la siguiente forma:

COMPENSATORIO

Cuando la herramienta queda fuera del control político y su alcance es bajo, puede observarse un escenario en el que el PP es Compensatorio, con dos variantes, orientado a la cohesión social o a la externalización del conflicto.

- *Compensatorio orientado a la cohesión social:* busca minimizar las carencias en las condiciones de vida de los participantes. En ese sentido, los grupos y organizaciones del territorio obtienen pequeñas contribuciones orientadas a resolver problemas concretos de su ámbito. Pese al foco en problemáticas domésticas, careciendo de incidencia en las grandes orientaciones de las políticas municipales, el PP cumple una función de cohesión social logrando involucrar a grupos formales e informales que generan consensos sobre cómo distribuir los recursos escasos. No se produce una competencia por los mismos sino que a través de la deliberación se van buscando acuerdos y de esta forma se fortalecen los vínculos sociales del territorio.
- *Compensatorio con externalización del conflicto:* al igual que el anterior se caracteriza por su carácter compensatorio con un bajo control político y bajo alcance, pero en este caso no se cumple la función de cohesión social, sino que se plantea una disputa por los recursos escasos. Se trata de un PP en donde los problemas de la cotidianeidad de los vecinos a ser financiados, en un contexto de escasos recursos, deberán primero demostrar su superioridad en términos de apoyos (generalmente a través de votos). Son PP diseñados para la competencia más que para el consenso y su principal desafío en términos democráticos son las asimetrías existentes a nivel social.

MARGINAL - MOVILIZACIÓN

Ambas variantes tienen en común que el alcance es bajo pero pese a ello el instrumento queda bajo control político.

- *Marginal:* el gobierno hace PP con el único fin de mostrarse como un gobierno moderno. El prestigio de la política y el aval que ha obtenido dentro de organismos nacionales e internacionales llevan a que un gobierno local pueda ver en la herramienta una oportunidad para mostrarse como un gobierno

avanzado en términos democráticos. El resultado es un PP controlado políticamente y con alcance limitado. Se lo controla para evitar desbordes que complejicen la gestión, al tiempo que se destinan muy pocos recursos orientados a financiar propuestas de poca relevancia para la gestión del gobierno.

- *Movilización*: El gobierno utiliza el PP para movilizar militantes y fuerzas políticas con afinidad hacia él. No se destinarán grandes montos ni se tratarán temas importantes de la agenda, pero a través de él se mantiene activa la red de militantes y se reclutan nuevos miembros. El PP aquí es un instrumento netamente político.

PLANIFICACIÓN CONTROLADA

Luego tenemos dos escenarios en que el alcance es mayor. El de *Planificación controlada queda bajo el dominio del poder político*: Lo importante en este modelo es que el gobierno o el partido de gobierno toman las decisiones más importantes en el PP. La definición de ciertas temáticas y formas de abordaje expresan aquí más un interés del Municipio que de la ciudadanía en su conjunto. Como el gobierno dirige el proceso y logra direccionar la inversión hacia áreas estratégicas, entonces, los montos son elevados y las propuestas aprobadas tienen una alta capacidad de impacto. En síntesis, se trata de escenarios en donde el PP exhibe un alcance elevado pero un rol muy pobre de la ciudadanía que queda subordinada a definiciones políticas. Luego, dependiendo de las dinámicas participativas que se generen, encontramos dos tipos de *empoderamiento consensuado o competitivo*.

EMPODERAMIENTO DEMOCRÁTICO

Estas serían las variantes modélicas que muestran las formas más virtuosas de articulación entre Estado y sociedad.

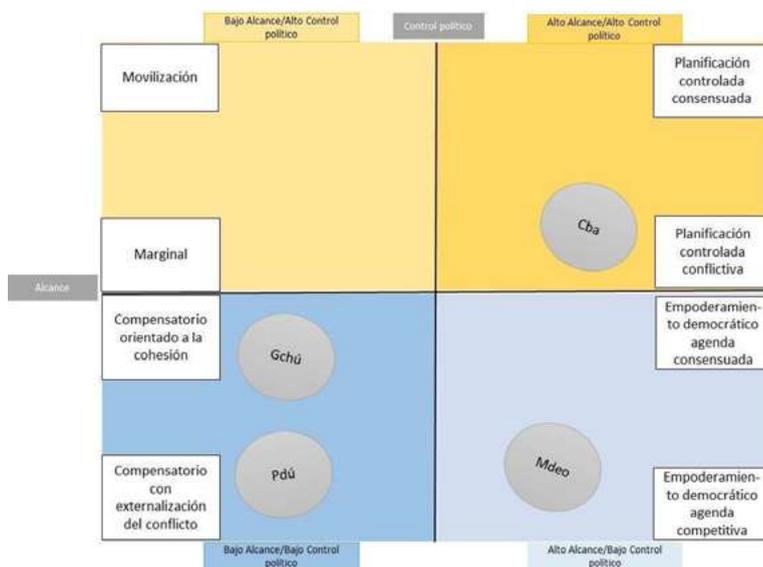
- *Empoderamiento democrático con agenda consensuada*: se caracteriza por el alto efecto de las propuestas y el bajo control político de la participación. Los ciudadanos generan acuerdos sobre sus proyectos cuyo alcance trasciende el espacio micro de los grupos y organizaciones, logrando efectos sobre porciones más amplias de la comunidad.
- *Empoderamiento democrático con agenda competitiva*: también se caracteriza por el alto efecto de las propuestas y el bajo control político de la participación, pero las inversiones revisten algo más de dispersión que la agenda consensuada debido a que las propuestas aprobadas se derivan de una competencia generalmente a través del voto universal y secreto.

¿QUÉ SE OBSERVÓ EN LAS EXPERIENCIAS?

En la figura 2 puede apreciarse una ubicación estimada para cada uno de los cuatro casos en la primera edición estudiada (previa a las elecciones locales). En los extremos del diagrama se colocó el caso puro (tipo ideal), mientras que los casos concretos se ubican más o menos cerca de este tipo en función de las características que comparten con el mismo en su funcionamiento real¹.

En la imagen puede verse que las experiencias de Gualeguaychú y Paysandú se ubicaban en este periodo cerca de los modelos compensatorios abocados a realizar pequeñas transformaciones para mejorar las condiciones de vida de los participantes. Se valoran como pequeñas transformaciones tanto por los escasos montos destinados a la herramienta como por la dispersión de inversiones, ya que ambas experiencias finalizan con muchas propuestas aprobadas, inconexas entre sí. A su vez en ambos casos se puede observar un predominio de propuestas aprobadas orientadas a generar beneficios en grupos y organizaciones específicas no previéndose en estos casos un efecto comunitario mayor.

Figura 2: Ubicación de los PP en función del modelo de análisis en la edición anterior a las elecciones de 2015



Fuente: elaboración propia

1. Cabe aclarar que la representación es nada más una herramienta ilustrativa que ayuda a entender las diferencias y los movimientos en las experiencias, pero no está basada en cálculos matemáticos que permitan sugerir una posición precisa.

Esta tendencia a pequeñas transformaciones sin una orientación común le ha dado a los PP en estas dos experiencias una utilidad concreta para los participantes que trasciende los aspectos políticos partidarios convocando a participar a una pluralidad de actores con afinidades políticas diferentes que actúan motivados por los intereses concretos de la organización más que como militantes

En Paysandú, el bajo control social y el bajo alcance de las propuestas se da en un escenario de disputa por los recursos escasos, por lo cual, se puede decir que el PP no apuntó a generar lazos solidarios entre las organizaciones y grupos del territorio. Durante la gestión del Partido Nacional se quiso aminorar el efecto de las inequidades en el tamaño de las organizaciones (las de mayor tamaño ganaban siempre), generando una competencia específicamente entre organizaciones del mismo rubro. También existía la posibilidad de generar alianzas entre dos organizaciones del mismo rubro y repartir el dinero, pero lo que predominó fue la competencia, y en ese sentido, existían ciertas instituciones con una amplia base de apoyo en el territorio que las hacía probables ganadoras. Presentándose también casos de instituciones que dependían del dinero del PP para su funcionamiento.

Gualeguaychú, en cambio, se acercó más al modelo que se ha denominado *Compensatorio orientado a la cohesión social* debido a que su metodología buscaba explícitamente la generación de acuerdos y no la competencia entre ciudadanos por recursos escasos. Los participantes generaban acuerdos básicos en las asambleas en donde se buscaba evitar el voto universal competitivo, que está previsto por las normas en caso de que no se generen los acuerdos, y se buscaba que todas las propuestas viables fueran apoyadas económicamente aunque ello implicara reducir la presupuestación de cada uno. Estos acuerdos se promovían desde el gobierno y con escasas excepciones eran vistos como positivos por los participantes, los cuales más allá de algunas percepciones de existencia de estrategias y conflictos puntuales, intentaban modificar el alcance de sus ideas para dar cabida a otras propuestas. Este elemento le dio al PP de Gualeguaychú un efecto potencial más allá de las pequeñas inversiones que realizaba a escala de la vida cotidiana, la contribución al fortalecimiento de la cohesión social.

Por su parte, el PP de Montevideo se acercó al modelo de empoderamiento democrático con agenda competitiva. Se pudo observar un impacto medio-alto de las propuestas financiadas y un bajo control político de la participación. La percepción es que la participación se producía motivada por fines utilitarios, buscando beneficios para las organizaciones participantes o para el vecindario, y no por móviles político – partidarios. El hecho de no tener un espacio de deliberación

y que se definieran las preferencias a través del voto universal y secreto le dio a la herramienta una cierta independencia de la voluntad política, pero a su vez, limitó las posibilidades de pensar en términos de zonas y ver cuáles son los principales problemas y desafíos y las formas más creativas de hacerle frente. El resultado de la falta de diálogo y el carácter competitivo de la toma de decisiones le dio a las inversiones un carácter disperso e inconexo. No obstante, la herramienta ha mostrado un potencial importante para llevar adelante una variedad de propuestas que emergían de la ciudadanía, colocando muy pocas restricciones a la hora de formular sus proyectos.

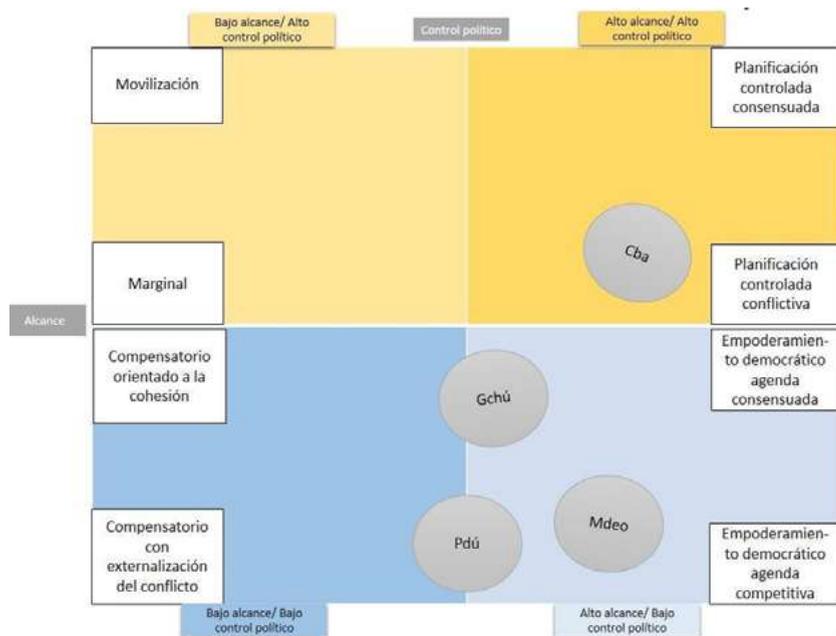
Uno de los aspectos interesantes que potencia la herramienta es que se colocó como obligatorio a la hora de formular las propuestas que éstas prevean en su planificación un efecto más allá de las organizaciones que lo proponen. Este componente, en el cual se ha trabajado fuertemente en la última edición, potencia la capacidad de alcance de las propuestas generando mayores efectos sobre la comunidad.

Finalmente, en Córdoba identificamos en este periodo un PP cercano al modelo denominado planificación controlada consensuada. En esta experiencia se pudo observar que las decisiones más importantes estaban en manos del gobierno y no de la ciudadanía. No existía la posibilidad de los PP de Paysandú, Gualaguaychú y Montevideo de plantear ideas que emergieran de la ciudadanía, sino que se trataba de una dinámica en la cual se ponían a disposición de los participantes una gama de ofertas que estos iban tomando o no de acuerdo a las necesidades de la zona. Por ejemplo, existían una serie de talleres que dependían de la oferta anual de la Secretaría de Cultura de la Municipalidad, dentro de esa oferta los participantes debían elegir, no podían plantear otro tipo de talleres o directamente decidir que en vez de talleres querían gastar el dinero en otra cosa. Este proceso, que mostraba una distancia abismal con relación a lo que indica la ordenanza del PP de Córdoba, se desarrollaba con la participación casi exclusiva de los miembros de las Juntas de Participación Vecinal y en especial de los Centros Vecinales. De manera que tenemos un PP con una participación poco plural, controlado desde el gobierno en sus definiciones principales, en donde no se producen conflictos o competencias para la obtención de recursos entre vecinos, y finalmente, un alcance de las propuestas que sobre todo en lo que tiene que ver con obras se puede catalogar como medio, superando el porte de las obras de Gualaguaychú y Paysandú.

Luego de las elecciones se realizó un análisis de diseño y del funcionamiento de la siguiente edición de PP en las cuatro localidades. La siguiente imagen representa la cercanía o distancia en relación a los modelos ideales en esta nueva realidad. En algunos casos, donde

los cambios más significativos aparecieron luego de la edición 2016 se definió incorporar estos cambios analizados únicamente desde el diseño.

Figura 3: Ubicación de los PP en función del modelo de análisis en las ediciones posteriores a las elecciones de 2015



Fuente: elaboración propia

Los casos que más cambios han experimentado han sido los PP de Gualeguaychú y Paysandú. En ambos casos las modificaciones no se pusieron en marcha en la edición observada de 2016 sino que los cambios en el diseño aparecen en 2017 y en el caso de Gualeguaychú se aplican por primera vez en 2018. Esto debido a que las modificaciones llevan un tiempo de procesamiento y discusión interna. En el caso de Paysandú no se tenía claro desde el gobierno qué modificaciones podrían darle un nuevo empuje a la política, por lo cual, deciden parar la ejecución en 2016 y evaluar la política antes de aplicar cambios. En Gualeguaychú, por su parte, además de diseñar los cambios había que modificar la ordenanza de manera que hubo varias ediciones en las que el PP continuó con el mismo diseño que se aplicó en el anterior periodo de gobierno. En ambos, las modificaciones realizadas le

colocan rasgos de los modelos de empoderamiento democrático a la política.

En Gualeguaychú, se puede decir que se aleja un poco del modelo compensatorio orientado a la cohesión social, aunque mantiene algunos rasgos del mismo, para acercarse en algunos aspectos al modelo de empoderamiento democrático con agenda consensuada. En la nueva propuesta, se combina la lógica de las pequeñas transformaciones (dispersas y orientadas a actores particulares) con proyectos comunitarios que trasciendan los intereses particulares y que se focalizan en los principales problemas comunes que tiene la zona. Esto obliga a pensar primero en los problemas, el diagnóstico, priorizarlos y ver cuál de ellos se prefiere abordar en esta edición y luego definir de qué manera se contribuirá a mejorar esa situación. Al menos en términos de diseño, el PP de Gualeguaychú se vuelve mucho más potente en relación al alcance, asegurando una propuesta de porte medio (25% del total de presupuesto destinado al distrito) y pensada con lógica de zona y no de grupo. Habrá que ver el funcionamiento efectivo de la dinámica para evaluar si en los hechos realmente logra el cometido.

Por otro lado, al no eliminar la lógica de microproyectos particulares el PP no pierde del todo el componente compensatorio, lo cual le sigue dando un atractivo para la pluralidad de grupos que participan movidos por sus propios intereses (sin vínculos políticos) pero que ahora, en un determinado momento, también deberán pensar en los problemas de la zona. Por su parte, el presupuesto destinado a la herramienta no permite pensar en un abordaje integral de los problemas más complejos que se puedan diagnosticar en las diferentes zonas. Este aspecto también lo distancia en algo del modelo de empoderamiento democrático.

En Paysandú, por su parte, también se ve, a partir de la edición 2017, algunos componentes del diseño propios del modelo de empoderamiento democrático, aunque en este caso con agenda competitiva y no consensuada como en Gualeguaychú. Se puede decir que el PP muestra ahora una estructura de pocos proyectos y de mayor porte, en especial los relacionados a infraestructura y obras. Los cambios efectuados fueron: los ejes temáticos se redujeron a dos, 1) Obra e infraestructura (incluye la creación y/o reparación edilicia de espacios públicos, instituciones y barrios) y 2) Desarrollo comunitario y social. Con ello también hubo una disminución de la cantidad de propuestas a aprobar en cada zona, pasando de 11 proyectos por zona en 2015 a tres en el nuevo diseño. A su vez, se prevé que en cada zona nada más se pueda aprobar un proyecto del rubro obras e infraestructura por un total de USD50.000, esto en los hechos podría llevar a pensar en obras de porte medio y efecto zonal, pero esto no está garantizado, como en

el caso de Gualeguaychú, ya que también se admite en el rubro la presentación de propuestas de reparaciones edilicias de instituciones, lo que podría llevar a que siga primando una lógica de competencia entre propuestas que emergen y benefician a las propias organizaciones.

Otro aspecto que potencia el alcance del PP de Paysandú tiene que ver con el aumento del presupuesto destinado a la política que junto con la menor dispersión de las propuestas aprobadas le da un efecto potencial mayor a las propuestas. Entonces, Paysandú muestra a partir de 2017 un diseño que favorece obras de mayor porte, pero que se impulsan desde la lógica de los intereses particulares de los colectivos que participan, en ese sentido, no logra, como si lo hace Gualeguaychú, pensar desde una lógica comunitaria en donde los participantes no pueden solicitar, en ese subespacio, beneficios para su grupo. Se entiende que, para continuar en la dirección hacia un modelo de empoderamiento ciudadano, el PP de Paysandú debería garantizar un mayor efecto comunitario de las propuestas y eso se podría lograr con espacios específicos como lo hizo Gualeguaychú o con contrapartidas para el aprovechamiento comunitario, como lo hizo Montevideo.

Por su parte, los cambios en el diseño 2017 también incluyen una novedad en relación a quiénes pueden presentar propuestas. Por primera vez desde su creación se pone límite a las instituciones que pueden presentar propuestas, dejando fuera aquellas que dependen presupuestalmente del gobierno central: escuelas, policlínicas, liceos, etc. Esto sin duda aparejará cambios en el perfil de los participantes que habrá que analizar en el futuro.

En Córdoba, como lo muestra la figura 3, no se advierten cambios, se mantiene el modelo que se ha denominado de planificación controlada, con un perfil de participantes líderes sociales y un gobierno que define con discrecionalidad qué cosas son las que se les ofrece a los participantes y cuáles no. Éstos cumplen su rol de intermediarios entre el gobierno y los vecinos, pero no logran una incidencia real en la definición del gasto. Pese a que el director del PP manifestó en una entrevista su intención de ampliar la participación y los rubros de trabajo, esto no se ha visto plasmado en el funcionamiento. De los cuatro casos estudiados este es claramente el que contribuye menos al empoderamiento democrático.

Finalmente, en Montevideo, el avance más interesante, que lo acerca aún más al modelo de empoderamiento ciudadano con agenda competitiva, es el de generar especificaciones en la normativa que regula el tema de las contrapartidas a las instituciones que presentan proyectos en su propio beneficio. Si bien ya estaba desde ediciones anteriores la idea del impacto comunitario de las propuestas, en la edición 2016 se hacen avances importantes para darle concreción,

mencionando con claridad las formas cómo deben darse estas contrapartidas, incorporando estos elementos al estudio de viabilidad y estableciendo las consecuencias del no cumplimiento de las mismas en la ejecución de la propuesta. De esta forma, pese a la orientación competitiva y a la ausencia de espacios deliberativos, el PP de Montevideo logra trascender el espacio micro de las instituciones y los grupos y obliga a levantar la mirada hacia la comunidad o un conjunto de instituciones dentro de ellas. Por lo que se vio, en algunos casos de proyectos ganadores, estas contrapartidas llevan a generar redes de trabajo interinstitucionales en torno a determinadas propuestas, fortaleciendo de esta manera la cohesión social.

4 ¿DE QUE MANERA EL MECANISMO PARTICIPATIVO IMPLEMENTADO HA TRANSFORMADO EL MODELO ADMINISTRATIVO EXISTENTE?

ASPECTOS DE COORDINACIÓN

El PP es una política que implica una gran complejidad administrativa en donde para su ejecución se involucra a casi todas las áreas de la gestión del gobierno local. Esto debido a que las propuestas suelen ser muy variadas en cuanto a las temáticas que abordan.

En esta investigación se ha podido observar que cuando la burocracia estatal no tiene la suficiente dinámica como para seguir el ritmo de las propuestas participativas se genera un obstáculo que puede empobrecer la política o generar algunas formas alternativas de gestión para dinamizar la ejecución. En ese sentido, uno de los aspectos que se analizó en la investigación fue la variable coordinación entre PP y las demás áreas de gobierno

Como se dijo, la coordinación se transforma en un elemento central para potenciar la herramienta y para lograr altos niveles de ejecución. Esta variable puede llevar a que los gobiernos que advierten dificultades para lograr una colaboración coordinada de otras áreas del gobierno local opten por plantear una metodología simplificada que involucre solamente a algunas áreas con las que lograron acuerdos de cooperación, como ocurre en el caso Córdoba.

En cambio, Paysandú y Gualaguaychú se inclinan por una estrategia diferente, que es la de disminuir la dependencia de otras áreas, sin que ello implique restringir las temáticas de las propuestas que pueden presentarse. En Paysandú, se tomó, al inicio del periodo 2015-2020, la decisión de contratar un arquitecto para apoyar en la etapa de estudio de viabilidad de las obras, buscando así dar respuesta en tiempo y forma a este requerimiento que se veía enlentecido cuando

dependía del trabajo de funcionarios de otras áreas. En Gualeguaychú, por su parte, se conformó un equipo fijo de técnicos que trabajan dentro del PP y que poseen diferentes perfiles, entre ellos un arquitecto. A su vez, se ha optado por una ejecución de obras que no se realiza a través de obra pública. Estas definiciones si bien les permiten a los gobiernos ejecutar las propuestas financiadas sin colocar mayores restricciones a los ciudadanos, no solucionan el problema de descoordinación que puede redundar en sobreinversiones o en intervenciones con sentidos diferentes.

Montevideo es la experiencia estudiada que exhibe mayor nivel coordinación entre diferentes áreas y niveles de gobierno a la hora de llevar adelante el ciclo participativo y la ejecución de propuestas. Se observan tres mecanismos estables de coordinación que se activan en cada edición del PP y que son valorados de muy buena manera por los actores entrevistados: 1) todas las áreas de la Intendencia asignan a uno de sus funcionarios para acompañar el proceso del PP, 2) el estudio de viabilidad de las propuestas incluye la valoración en función de los planes y programas previstos en las diferentes áreas del gobierno como forma de no generar intervenciones incoherentes o sobreinversiones, 3) se genera un diálogo permanente y el desarrollo de colaboraciones, tanto con el tercer nivel de gobierno como con los órganos desconcentrados que asumen un rol protagónico en la puesta en marcha de cada ciclo de PP.

En síntesis, Montevideo ha sido el único de los casos estudiados que ha logrado que la coordinación sea un elemento que potencie el alcance del PP, mientras que Gualeguaychú y Paysandú han buscado estrategias para que los problemas de coordinación afecten lo menos posible el potencial de la herramienta y Córdoba ha reducido al máximo el potencial del PP alegando los problemas de colaboración como un aspecto insalvable. En este último caso, más allá de que pudiera haber otros intereses que justifiquen el trabajo restringido a pocas áreas, parece evidente que el nivel de retraso en la ejecución con el que recibió el gobierno en 2011 el PP, era un claro síntoma de que algo andaba mal en el funcionamiento de la estructura interna del gobierno. A partir de ahí se decide hacer una política de mucho menor complejidad que lo que sugiere su diseño original apartándola de lo que expresan las normas que la regulan.

CONEXIÓN CON OTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Otro elemento interesante para analizar la incidencia del PP en el funcionamiento del resto de la administración es observar la incidencia de los diagnósticos y las propuestas surgidas en el PP en la planificación y el desarrollo de las políticas públicas locales (Montecinos, 2009). Una

de las formas de analizar esta incidencia es observando qué sucede con los proyectos que, por su complejidad o porque no fueron seleccionados, no fueron ejecutados a través del PP ¿son desechados o nutren la planificación de las diferentes áreas del gobierno local?

Sin excepción este es el punto más débil de las cuatro experiencias estudiadas en donde no se establecen mecanismos estables en los cuales la dependencia que ejecuta el PP remita esa información a las diferentes áreas del gobierno con miras a que estas puedan utilizarlo como insumo. Existen algunos elementos puntuales de algunas áreas que toman nota y algunas ocasiones en las que se ha retomado alguna propuesta para financiar con otros fondos, puntualmente en Montevideo y Paysandú, sin embargo, ninguna ha establecido mecanismos estables en este sentido y la mayoría de las propuestas que no resultan aprobadas para ejecutarse a través del PP no son recuperadas desde otras políticas de gobierno.

Otro aspecto es mencionado por Schneider y Welp (2015) que señalan que cuando las deliberaciones se vinculan a la toma de decisiones dentro del marco de planes estratégicos de desarrollo, los temas que orientan el debate tienden a ser más sustantivos (proyectos urbanos de gran alcance, educación, etc.). En los casos estudiados vemos que en Córdoba, Gualaguaychú y Paysandú no aparece ningún vínculo con planes estratégicos ni en el diseño ni como referencia durante el proceso. En Montevideo, en cambio, existe en las diferentes zonas el Plan Estratégico de Desarrollo Zonal (PLAEDEZ) elaborado participativamente los ciudadanos al inicio del periodo. Se pudo ver que los participantes del PP tienden a representar al PLAEDEZ como algo más profundo, donde se discuten líneas más abstractas, en tanto que el PP desarrolla proyectos puntuales. Creen que hay una conexión pero no aparece la idea de que el PLAEDEZ sea un orientador constante de los proyectos propuestos en el PP. Más bien aparece como un telón de fondo que al sugerir conceptos generales permite que se vinculen de alguna forma casi todas las propuestas puntuales, pero no se ve al PP como una herramienta para darle ejecución a algunas de las ideas de desarrollo planteadas en el PLAEDEZ. Se puede decir que su vinculación con los planes de desarrollo existe pero en un nivel básico. El PLAEDEZ es utilizado para evaluar las propuestas de PP y otorgarles viabilidad pero no se percibe un intento de que el PP realice acciones que en algún sentido contribuyan a la consecución de los objetivos del plan.

EN SÍNTESIS

En base a la investigación se puede decir que el PP, por su dinamismo y complejidad, presenta desafíos al funcionamiento de la

administración. En tres de las cuatro experiencias se vio que la coordinación entre el área de PP y el resto del gobierno local no tenían la fluidez necesaria para garantizar una correcta ejecución de los proyectos participativos. Las opciones observadas fueron, simplificar la política para darle viabilidad, caso Córdoba, o buscar formas alternativas que permitan al PP moverse de manera más autónoma con relación a las otras áreas de la administración local. Solamente en el caso de Montevideo se puede decir que la administración con el correr de los años ha realizado el esfuerzo de acompañar el ritmo del PP, colaborando decididamente con el mismo y trabajando de manera coordinada.

En cuanto a la incidencia de la participación en el PP en las definiciones o ejecuciones de otras políticas del gobierno se pudo ver que predomina la idea del PP como una herramienta para trabajar problemas concretos sin otorgarle a la participación un rol estratégico que transversalice la gestión. Una vez más Montevideo aparece como avanzado en este aspecto con una tímida articulación del PP con planes estratégicos.

5. ¿CUÁLES SON LOS LÍMITES Y POSIBILIDADES DE LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL?

Una de las discusiones principales en relación a los límites o posibilidades se ha centrado en cuál es la utilidad del PP. Goldfrank (2007) menciona que el surgimiento del PP viene de la mano de una visión de profundización de la democracia de algunos partidos de la nueva izquierda que habían llegado a conquistar gobiernos locales en ciudades como Porto Alegre, Montevideo y Caracas. El autor advierte, sin embargo, que con la expansión del PP surge otra visión que emerge impulsada por tecnócratas de centro, ubicados en organismos internacionales y partidos políticos, que promueven el PP como forma de impulsar un “buen gobierno”, contribuyendo a mejorar la eficiencia, eficacia y transparencia, y a reducir la pobreza y la corrupción. Los objetivos en un caso y otro son diferentes, y hay herramientas que servirán para ciertas cosas pero no serán útiles para otras para las que no fueron concebidas.

En esta línea, Cabannes (2004) propone avanzar en el debate en relación a si el PP es un instrumento que ocupa un vacío de la representatividad y, por tanto, es un elemento central de la democracia representativa o si es un espacio de democracia participativa de la proximidad circunscripto a los problemas del barrio (Montecinos, 2009). Tanto Cabannes (2004) como Montecinos (2009) sostienen que en los procesos en los cuales los ciudadanos se limitan a resolver cuestiones puntuales del vecindario se produce una situación de subordinación

(aunque no en términos de control político) del PP a las instituciones de la democracia representativa, estas últimas cobrarían protagonismo en ese tránsito de del barrio a la ciudad.

Lo cierto es que no hay un acuerdo claro en la literatura sobre cuándo un PP debe ser considerado exitoso, sin embargo, Goldfrank (2015) menciona que tal calificación implica que el PP se mantenga por más de un mandato y genere efectos positivos en la profundización de la democracia. Los efectos mencionados son: *“aumentar la participación significativa de los ciudadanos dentro y fuera del PP (y así incluir y amplificar la voz de los típicamente excluidos o marginalizados), extender y mejorar los servicios públicos de manera equitativa, incrementar la transparencia, y reducir el clientelismo y la corrupción”* (Goldfrank, 2015: 114).

Sin pretender dar una respuesta acabada al tema se busca dar un aporte a la discusión basado en la investigación. Es claro que el modelo que más se asemeja a las características de profundización de la democracia mencionadas por Goldfrank es el que se denominó *Empoderamiento democrático*, aunque hay otras variantes como los modelos *Compensatorios* que tienen objetivos más limitados, otorgando cuotas de poder mucho más bajas a los ciudadanos, pero no por ello carecen de valor para las democracias. Se retomará aquí brevemente los aspectos de la modelización y luego se explicará la posibilidad que se deriva de la institucionalización de la política en contextos electorales para ampliar el potencial transformador de la política.

Si se retoma el modelo teórico de la investigación se pueden ver escenarios posibles, algunos en los que el poder está en manos de los ciudadanos y otros en donde las definiciones principales están marcadas por la incidencia política. Estos escenarios, a su vez, se atraviesan por la variable alcance que muestra la capacidad de la herramienta para transformar los territorios.

Es así que es teóricamente pensable encontrar PP cuyos límites principales se derivan de la escasa capacidad de transformación (del territorio y la administración) que tienen sus definiciones y otros en donde el problema principal no está en la capacidad de impacto, sino en que la herramienta no es verdaderamente participativa ya que fue diseñada de manera que las definiciones principales estén en el gobierno o partido de gobierno.

La máxima potencialidad de los PP como herramienta de participación institucional está en lo que se ha denominado modelos de empoderamiento democrático en donde los participantes se mueven de manera autónoma y logran a través del PP resolver algunos de los problemas complejos del territorio, nutriendo a su vez con los diagnósticos y propuestas, otras áreas de la gestión del gobierno local. La

literatura ha mencionado al PP de Porto Alegre como una política que ha revestido por años estas cualidades logrando altos niveles de participación (Goldfrank, 2006) y fuertes efectos redistributivos que favorecieron a las regiones más pobres (Marquetti, 2002).

En otros escenarios, en cambio, el empoderamiento ciudadano es menor pero logran una participación diversa y autónoma que tiene sentido para los participantes, son los modelos denominados como compensatorios. Estos a pesar de carecer de una incidencia en la gestión del gobierno y no abordar problemas estructurales y complejos de los territorios, son valorados positivamente por muchos ciudadanos que se ven motivados a participar para obtener pequeños beneficios para su entorno de proximidad. En los casos en los que la política busca el logro de consensos entre los grupos hace también una contribución a la cohesión social, como se vio en el caso de Gualeguaychú.

Finalmente, en los modelos en donde las definiciones principales no están en manos de los ciudadanos, sino de partidos políticos o del gobierno, tanto las variantes marginal/movilización (de bajo alcance) como las de planificación controlada (alto alcance) carecen de valor para profundizar las democracias ya que no dotan de poder real a los ciudadanos.

Como se puede apreciar en la figura 1 los escenarios se ven influidos por la mayor o menor institucionalización de la política. La hipótesis que se sostuvo en el trabajo es que la institucionalización favorece la sostenibilidad y el alcance de la política. Al tiempo que existe un carácter potencialmente disruptivo de los procesos electorales en la implementación de instituciones participativas.

Si bien no existe una definición única de institución, se puede concebir como el conjunto de reglas del juego en las que tiene lugar la acción. Son:

[...] reglas usadas por los individuos para determinar quién y qué está incluido en las situaciones de decisión, cómo se estructura la información, qué acciones pueden adoptarse y en qué secuencia y cómo las acciones individuales serán agregadas en decisiones colectivas (Kiser y Ostrom, 1982: 179).

En igual sentido, Hall refiere a ellas como: “las reglas formales, los procedimientos de acuerdo y las prácticas estándar operantes que estructuran la relación entre individuos en las diversas unidades de comunidad política y económica” (Hall, 1986: 19).

Tanto la regularidad, entendida como la existencia de reglas preestablecidas que regulan las acciones, como la continuidad, comprendida como la permanencia en el tiempo de esas normas, son elementos clave de las instituciones (Scartascini y Tommasi, 2013: 1).

Si bien los estudios que incorporan la variable *institucionalización* en el estudio del PP lo hacen restringiéndola al análisis de la existencia de reglas formales, la propuesta que se presenta aquí es ampliar la mirada de la institucionalización hacia un plano que trascienda el aspecto jurídico, incorporando además elementos como la aceptación de los actores con capacidad de modificar reglas y el aval o aceptación de la ciudadanía. Estos, combinados con el elemento normativo, indican los niveles de institucionalización de la política. En otras palabras, la idea es una combinación de reglas del juego, que impiden que el PP sea un *mero* instrumento en manos del político de turno, y un fuerte aval ciudadano, que conduzca a considerar que no es posible eliminar el mecanismo.

En términos de formalización se puede decir que ninguna de las experiencias obliga a los gobiernos locales a aplicar el PP a través de la Constitución o la ley. Sin embargo, las dos experiencias argentinas tienen el PP regulado a través de ordenanzas (con sus respectivos reglamentos), lo cual significa que el ejecutivo local está desde el punto de vista jurídico obligado a aplicarlo salvo que se derogue la ordenanza, lo que requiere la intervención del órgano legislativo local. En cambio, las experiencias uruguayas se mantienen en un mayor nivel de informalidad en donde no solo no hay marcos nacionales que obliguen a los gobiernos departamentales a su aplicación (que tampoco existe en los casos argentinos), si no que no están reguladas por el órgano legislativo departamental, existiendo nada más que un reglamento interno que emana del propio ejecutivo departamental. Lo que se ha visto es que en los casos estudiados estos niveles de formalización no afectan en gran medida la continuidad de la política, salvo situaciones puntuales no hubo propuestas electorales que mencionaran explícitamente su intención de no continuarlo y los candidatos con posibilidades de ganar en todos los casos se refirieron, en mayor o menor medida, a la continuidad del PP. Esto podría obedecer a que la política se ha instalado y tiene sectores de la sociedad que la valoran y defienden como herramienta, al tiempo que los gobiernos (y los que aspiran a llegar al gobierno) pueden sentir que es necesaria para exhibir una gestión moderna que siga las orientaciones participativas de organismos nacionales e internacionales, etc.

Por otro lado, se pudo ver que los casos de Paysandú y Montevideo, de baja formalización, han seguido fielmente el reglamento generando un proceso de participación que sigue las diferentes etapas que están pautadas en la normativa. En cambio, en el caso de Córdoba, que está regulado por ordenanza legislativa, el proceso participativo sufrió serias modificaciones por la vía de los hechos, se acortaron las etapas, se restringieron los temas, se cambió la modalidad de participación y se

restringieron las personas convocadas. Nada de esto se realizó acorde a la norma, lo cual deja en evidencia que no siempre una mayor formalización implica mayor estabilidad y garantía de cumplimiento de los procesos.

El PP de Córdoba no sufre cambios de una edición a otra (2015-2016), ni se avizoran cambios importantes. Tampoco cambió el gobierno y tanto el Intendente como el director del PP continúan en su cargo. La campaña no mostró partidos que pusieran en tela de juicio la continuidad del PP, pero tampoco demasiados cuestionamientos ni grandes propuestas de transformación. De hecho, el partido de gobierno nada más prometió ampliar su alcance a través de una mayor inversión.

En los casos de Paysandú y Gualeguaychú puede verse una política legitimada socialmente y con un aval ciudadano que actúa como un estímulo para darle continuidad a la política y para ir ampliando su potencial. En Paysandú podemos ver que dentro de las experiencias estudiadas es la que más alternancia de partidos tuvo en el gobierno, se inicia con el Frente Amplio, luego gana el Partido Nacional y en 2015 nuevamente retorna el Frente Amplio. En estas alternancias resulta interesante ver como el Partido Nacional ingresa al gobierno en 2010 poniendo en tela de juicio la continuidad del PP, que estaba asociado a la gestión frenteamplista, pero luego, probablemente motivado por la capacidad de la herramienta para llegar a una diversidad de actores y el aval que tenía en la ciudadanía, decide mantenerlo aunque realizándole modificaciones y quitándole centralidad dentro de la oferta estatal. Luego, en la elección 2015 ya ninguno de los candidatos puso en tela de juicio su continuidad y de lo que se habló fue de potenciar la herramienta mostrando algunos discursos del Partido Nacional y el Frente Amplio que se orientaban a diferenciarse en la forma de administración la misma.

En Gualeguaychú se ve una política que además de estar muy legitimada socialmente cuenta con un fuerte compromiso de los responsables de la Secretaría que lo ejecuta, esto se puede ver como un elemento más de la institucionalización/consolidación que ha alcanzado la política en esta ciudad. Como correlato de esta alta institucionalización, los candidatos incluyeron propuestas importantes en la campaña en relación al futuro de la herramienta. De hecho, para uno de los candidatos la propuesta del PP Social fue uno de los puntos centrales de la campaña. Tras la victoria de Martín Piaggio, el PP, como se había propuesto en la campaña, cambió su posición en el organigrama pasando las políticas participativas de ser una dirección a una secretaría y Daniel Vaena que estaba al frente de la dirección pasó a ser secretario del nuevo órgano. En el 2007, tras modificar la

ordenanza, el PP continuó sus transformaciones, en este caso se modificó el diseño institucional buscando combinar las propuestas micro con propuestas de mayor efecto comunitario.

El PP de Montevideo, es una política muy instalada, es de las experiencias pioneras a nivel mundial, sin embargo, ha ido perdiendo centralidad en la oferta del gobierno, al punto que no aparece mencionada explícitamente en el programa del Frente Amplio aun cuando sí existe un eje referido a democracia participativa. Esta falta de jerarquización por parte del propio partido de gobierno debe ser interpretada en un escenario del año 2015 en donde el PP mostraba un descenso paulatino en la cantidad de gente que participaba de la votación en sus últimas ediciones y en donde, de acuerdo a encuestas, la herramienta no gozaba de altos niveles de popularidad ni despertaba un gran interés ciudadano.

Entonces, tenemos un aval ciudadano que no es muy elevado, una clase gobernante que no se muestra muy entusiasmada con la herramienta y un nivel de formalización bajo. Sin embargo, pese a su perfil competitivo, el PP continua avanzando en base a la experiencia y la autoevaluación que realizan en conjunto los funcionarios y los ciudadanos integrantes de los CV. Montevideo tiene el reglamento más completo de las experiencias estudiadas, en donde se detallan de forma específica los procedimientos de cada etapa. Esto es el fruto de la actualización que edición tras edición se realiza por parte de esta Comisión Departamental del Presupuesto Participativo. En el último reglamento estudiado, el de la edición 2016, se observan avances operativos para potenciar la idea de propuestas con efectos comunitarios. Esto sumado a un buen nivel de colaboración entre áreas de gobierno. Entonces, en el caso de Montevideo no se ve con claridad, como en Paysandú y Gualaguaychú, la relación entre el aval ciudadano y la emergencia de propuestas políticas para potenciar la herramienta, entre otras cosas, porque su evolución se basa en el principio de autoreglamentación.

6. CONCLUSIONES

En el capítulo se pudo ver que la relación Estado-sociedad a través del PP puede asumir diferentes formas más o menos virtuosas. Se vieron escenarios donde la sociedad toma decisiones libres pero limitadas a lo cotidiano reservando las otras decisiones para los espacios representativos. Un espacio en donde se trabaja en temas de mayor alcance y con una cierta secuenciación en las obras, pero dirigidos desde la política y en consecuencia con un rol muy restringido de los ciudadanos. Finalmente se vio un caso donde la relación Estado-sociedad se visualiza como más virtuosa porque la participación tiene cierta

autonomía y las obras tienen un porte medio (que asegurar beneficios más allá de los grupos que proponen), los ciudadanos participan en la definición de normas y se intenta generar alguna articulación entre las propuestas del PP y otras planificaciones. Se pudo observar también que en escenarios de participación plural y alcance restringido la mayor institucionalización tiende a generar un estímulo para ir paulatinamente ampliando el alcance de la política.

En materia de incidencia sobre el aparato administrativo se ha observado mayormente que la rigidez administrativa ha tendido a influir negativamente en la implementación de los PP más que una incidencia de los PP en la dinámica de la administración, la excepción estuvo en el caso de Montevideo que a lo largo de los años ha logrado generar un sistema complejo de colaboraciones entre todos los espacios administrativos que participan de la implementación del PP.

Para cerrar, retomando la pregunta central del libro: ¿Hasta qué punto los mecanismos de participación ciudadana (institucionalizados y comunitarios) han supuesto un impulso democratizador? En el estudio pudo verse que hay diferentes cuotas de poder puestas a consideración de la ciudadanía en las distintas experiencias de PP. En aquellos casos en donde el instrumento genera realmente un espacio de toma de decisiones ciudadanas (más allá del porte de las mismas) es valorado como un instrumento que contribuye a la democracia, porque permite expresar preferencias, cambiar el orden de prioridades en algunas intervenciones del Estado, apoyar a algunas instituciones de escasos recursos que brindan servicios a determinados sectores de la población y en algunos casos también estimulan la cohesión social a partir de la búsqueda de acuerdos y de solidaridades recíprocas entre grupos e instituciones participantes.

Es claro que un mayor impulso democratizador vendría de la mano de una herramienta que pueda resolver aspectos más allá de la cotidianidad de los vecinos, que tenga capacidad para hacer frente a problemas complejos y alterar de manera sustantiva las relaciones de poder, pero, como se vio, los mecanismos pueden evolucionar en este sentido y pueden transformarse en herramientas que trabajen a más de un nivel. Por otro lado, aun dedicándose solamente a cuestiones cotidianas podrían mejorar su contribución si logran formar parte de una estrategia en donde aparezca una multiplicidad de herramientas participativas con objetivos diferentes y funcionando de manera coordinada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bou Geli, Joan y Virgili Bonet, Teresa (2008). *El Presupuesto Participativo: ¿factor de transformación?* XI Jornadas de Economía Crítica. Bilbao, España, 27 – 29 Mar. 2008.

- Cabannes, Yves (2004). *Presupuesto Participativo y finanzas locales*. Programa de Gestión Urbana. Coordinación para América Latina y El Caribe. BID. Ecuador
- Goldfrank, Benjamin (2015). Mejorando las posibilidades de éxito del Presupuesto Participativo. Mariano Suárez (Comp.) *Pensar la Democracia Participativa*. Salto: DCS-UdelaR. ISBN: 978-9974-0-1216-5.
- Goldfrank, Benjamin (2006). Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio. En *Revista de Ciencia Política* (Santiago)- Volumen 26- N°2.
- Goldfrank, Benjamin (2007). ¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana. En *Revista Nueva Sociedad*, No 212, noviembre - diciembre de 2007.
- Hall, Peter (1986). Governing the Economy: The politics of state intervention. In *Britain and France*. New York: Oxford University Press. p. 19.
- Kiser, Larry y Ostrom, Elinor (1982). The three worlds of action: a metatheoretical synthesis of institutional approaches. En Elinor Ostrom (ed.), *Strategies of Political Inquiry*. California: Sage.
- Marquetti, Adalmir (2002), *O orçamento participativo como uma política redistributiva em Porto Alegre*. Recuperado en [http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/ sep/eventos/enc2002/m3-marquetti.doc](http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/sep/eventos/enc2002/m3-marquetti.doc)
- Montecinos, Egon (2009). El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? *Revista CLAD N° 44-Reforma y Democracia*. Caracas.
- Ramírez, Franklin y Welp, Yanina (2011). Presentación del dossier: Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina Iconos. En *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 40, mayo, 2011, pp. 11-20.
- Scartascini, Carlos y Tommasi, Mariano (2013). Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas. En *Documento de trabajo del BID # IDB-WP-287*.
- Schneider, Cecilia. Welp, Yanina. (2015). Diseños Institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. vol. LX, núm. 224, mayo-agosto, 2015, pp. 15-43
- Sintomer, Yves (2008). *Les budgets participatifs en Europe*. Paris: La Découverte.

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA DURANTE EL AÑO 2020 Y LOS PRIMEROS MESES DEL 2021

Rosa Ynés Alacio-García

RESUMEN

El presupuesto participativo en dieciséis Alcaldías de la Ciudad de México y en diez Municipios que integran el Área Metropolitana de Guadalajara, presenta diferencias de diseño, implementación y trayectoria. No obstante, una coincidencia es la alternancia partidista, que impulsa metodologías de presupuesto participativo como experiencias con periodicidad cíclica. El objetivo de este capítulo es presentar un mapa descriptivo de estos dos formatos diferenciados de implementación, incorporando cuatro elementos centrales: 1. La trayectoria de ambos modelos de uso del dinero público, 2. El contexto político de su impulso, 3. Las características del diseño, y, 4. La implementación a formas de participación e incidencia.

La problematización recupera una de las rutas de investigación generadas desde el grupo de trabajo Procesos y Metodologías Participativas del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Recuperando las preguntas de la introducción de este libro se cuestiona lo siguiente: “¿En qué medida los mecanismos de participación han permitido transformar las formas de articulación Estado-sociedad?” La hipótesis sostiene la existencia de una débil articulación entre el Estado Mexicano y la Sociedad como efecto de la implementación de esta política pública denominada presupuesto participativo, en estos dos casos estudiados.

I. ¿QUÉ ENTENDER POR PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?

Las etapas para agrupar la implementación del presupuesto participativo en el mundo son cuatro: la primera de experimentación ocurrida entre los años 1989 a 1997 en Porto Alegre (Brasil), Santo André (Brasil) y Montevideo (Uruguay); la segunda de masificación con variaciones en más de 130 municipalidades de Brasil; la tercera de diversificación marcada por una profunda adaptación de los modelos existentes principalmente en América Latina y Europa; y finalmente, el periodo de consolidación impulsado por experiencias de presupuesto participativo en Asia, Rusia, Arabia, Norte América y Ciudades del Pacífico (Cabannes, 2019: 2-3). Se han presentado más de seis mil prácticas con diferencias regionales hasta el año 2019 bajo este nombre en, al menos, cuarenta países (Cabannes, 2019: 3).

El número de experiencias va en aumento, y también las investigaciones que las analizan. Incluso hay trabajos que registran la contabilidad sobre el rastreo de citas desde noticias hasta reglamentos, pasando por publicaciones académicas, y han presentado la cifra de 1,795,312 textos usando la palabra en diferentes idiomas (Pires y Pineda, 2008: 209).

Al presupuesto participativo se le ha calificado como una metodología innovadora (Pineda y Pires, 2012: 51), sin embargo, no existe un acuerdo para definirlo (De Sousa Santos, 2004:82; Ubiratan de Souza citado en Programa UN-Hábitat, 2004: 20; Alonso, 2009:181; Almeida Cunha, 2008: 3; Ramelia y Galván, 2012: 191; Ganuza y Baiocchi, 2014: 65; Álvarez y González, 2014: 114; Cabannes, 2019: 2).

La Organización de las Naciones Unidas lo ubica como un proyecto de política pública adoptado y adaptado en gobiernos locales de países de los cinco continentes (ONU, 2020:13). No obstante, se presentan diferencias para entenderlo, definirlo e implementarlo en cada gobierno, pues está en función de la voluntad política de los gobernantes, quienes activan un diseño legal e institucional determinado para su realización, todo esto como parte de la potencia que otorga el ejercicio del poder político.

El aporte inspirador del presupuesto participativo instala un modelo de deliberación de los gobernados, como elemento central de cambio a las prácticas de la democracia.

Las instituciones de deliberación tienen condiciones previas importantes para lograr el éxito, tal como: la voluntad política, el capital social, el personal competente, el tamaño reducido de la demarcación, los recursos suficientes, la legislación y la descentralización política, la existencia de un diseño institucional con contenido de planeación a largo plazo, el enfoque de necesidades inmediatas, las características de la estructura y del proceso de deliberación, la supervisión y las

reglas, así como la información disponible (Goldfrank, 2006a: 6-8). Las instituciones participativas más utilizadas presentan menor autonomía ciudadana, y mayor control de los gobiernos y/o partidos políticos (Schneider y Welp, 2015: 39).

El presupuesto participativo es una propuesta para utilizar el dinero del gobierno. La palabra presupuesto se construye desde la composición de las dos raíces del latín que refieren el significado “antes de lo hecho”, en economía industrial refiere “la Técnica de Planeación y Predeterminación de cifras sobre bases estadísticas y apreciaciones de hechos y fenómenos aleatorios”, en tanto, desde la administración se le define como, “La estimación programada, en forma sistemática, de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo, en un periodo determinado”, concluyendo, el concepto refiere a dos elementos centrales: el pronóstico y el tiempo para efectuarse (Del Río et.al, 2009: 3).

Las lecciones generales sobre el proceso de participación popular denominado presupuesto participativo son las siguientes: 1. No existe un éxito generalizado que impulse la participación ciudadana, y la transparencia de los gobiernos locales, pues parcialmente los diseñadores tienen otros objetivos, además, se presentan obstáculos locales, tal como alcaldes reacios, partidos de oposición, debilidad fiscal y conflictos entre asociaciones civiles; 2. Sobre los casos exitosos es necesario profundizar los estudios sobre las condiciones necesarias y suficientes; 3. El uso del presupuesto participativo no reduce dramáticamente la pobreza de ingresos, de transparencia, ni la redistribución de la riqueza (Goldfrank, 2006b: 2-3).

Los estudios sobre presupuestos participativos se ubican de diferente forma. Una ruta de su análisis separa las investigaciones desde dos enfoques, el primero de fortalecimiento democrático a la sociedad civil, que incorpora la representación de poblaciones vulnerables, impulsa la transparencia y la rendición de cuentas, en contraparte con el enfoque centrado en el gobierno que abre estructuras anteriormente cerradas, y da posibilidad a la democratización de la gestión pública (Tellez, 2015: 4). Otro giro al análisis de la dicotomía en la aplicación del presupuesto participativo separa una, donde lo presenta como el impulso de la sociedad civil activista y auto-organizada, en contraste con la otra ruta, la neoliberal basada en diseños regulados con carácter consultivo, que mantiene la representación porque la finalidad es aumentar la confianza en el gobierno (García, 2014: 23-25).

Una tipología para comprender su mecánica es presentada por Pires y Pineda (2008: 222-238), quienes le clasifican según el objetivo, según las fases, según el objeto, según el nivel del gobierno, según la fuente de poder, según los criterios, según las formas, la regulación y el origen. Para estos autores, cada rubro de la tipología de clasificación separa otros elementos analíticos. Por ejemplo: La transparencia,

la fiscalización, la consulta y la deliberación son componentes del objetivo del presupuesto participativo; la elaboración, la aprobación, la ejecución y la evaluación son elementos que explican las fases del proceso; el gasto total, el gasto en inversión, las directrices de políticas públicas, los ingresos y la tributación forman parte del objeto que puede ser por deliberación, por consulta o por fiscalización; según el nivel de gobierno se presenta como local, regional, estatal o nacional; una agencia de desarrollo y financiamiento, un grupo de la sociedad civil, o un gobierno sea local, estatal o nacional son la fuente de poder; las formas de participación son diversas aunque se destacan aquellas impulsadas por investigación, por encuestas, por asambleas presenciales, por asambleas virtuales y por reuniones; en tanto, los criterios pueden ser a partir de temas, y desde los formatos para habilitar a los participantes (Pires y Pineda, 2008: 222-238).

Para este texto se propone la siguiente definición de presupuesto participativo, a partir de lo que ocurre en las dos experiencias más consolidadas en México sobre estos ejercicios: es una metodología de política pública que direcciona dinero de las finanzas del gobierno, y busca generar una gestión que permite diferentes grados de intervención de los habitantes y de la ciudadanía en una demarcación política y geográfica.

II. MODELOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Nosotros estamos viviendo un periodo de transición paradigmática porque el capitalismo organizado por el Estado estructurado, fue rebasado por un capitalismo desorganizado dirigido por la hegemonía del mercado sobre la comunidad y sobre el propio Estado; actualmente nos encontramos en la búsqueda renovada de un Estado del bienestar y de una sociedad del bienestar (De Sousa, 1989: 233 y 239-240).

Y es que el proceso hegemónico eurocéntrico desperdició experiencias democráticas necesarias de retomar, donde lo viejo no ha terminado de marcharse, y lo nuevo no ha terminado de llegar (Mérida, 2015: 4-5). La reflexión sobre los viejos problemas que se empalman con nuevos momentos sociales, se viene problematizando a partir de la trayectoria del trabajo colaborativo en el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. La pregunta inicial es ¿de qué manera el presupuesto participativo permite transformar la relación Estado mexicano y sociedad gobernada? ¿cómo ocurre esta interacción de política participativa? Los datos muestran una débil articulación entre el Estado y la sociedad mexicana al implementar el presupuesto participativo, donde, la trayectoria histórica en la forma de gobernar impulsada después de la revolución mexicana, concentró la participación en las elecciones de las figuras de representación, limitando tajantemente cualquier otro tipo de experiencia.

Esta investigación recupera la implementación de participación institucionalizada, a partir de dos diseños de presupuesto participativo puestos en marcha en la Ciudad de México y en el Área Metropolitana de Guadalajara en Jalisco. El mapa 1 ubica las dos entidades donde ocurren estas experiencias.

Mapa 1. Localización geográfica



Elaboración para este capítulo.

La Ciudad de México incorpora el total de las Alcaldías, en tanto, en un primer momento se presentó de manera constante sólo en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) en el Estado de Jalisco.

Los primeros ejercicios de presupuesto participativo como implementación periódica se realizaron en el año 2011. Concretamente se analizan los dos casos con esta periodicidad relativamente constante en el país desde este año 2011.

La Ciudad de México como una aplicación de cobertura en toda la entidad, en tanto, el Área Metropolitana de Guadalajara con una cobertura que inicia en el Municipio Tlajomulco de Zúñiga como programa permanente desde el 2011, y en Guadalajara como proyecto piloto en 2010, y se expande paulatinamente a otros municipios de Jalisco.

Este capítulo centra la atención en los diez municipios que rodean Guadalajara en el Estado de Jalisco, y en el total de Alcaldías (antes Delegaciones) que conforman la Ciudad de México¹. La hipótesis es la

1. La Reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016, estableció cambios políticos a la Ciudad de México. La Asamblea

siguiente: la Ciudad de México y el Área Metropolitana de Guadalajara presentan diferentes propuestas de presupuesto participativo, y una débil articulación entre el Estado Mexicano y la sociedad, como resultado de la implementación de esta novedosa política pública. Concretamente, en esta investigación se analiza el resultado del presupuesto participativo en el año 2020, y en los primeros meses del 2021, intervenidos por el llamado de cuidados a la salud debido a la alerta causada por el virus SARS-COV2, y los contagios COVID19.

El total de Unidades Territoriales en la Ciudad de México es de 1815, tal como se muestra en tabla 1 y en el mapa 2. La legislación vigente establece que el uso del presupuesto participativo en cada Alcaldía se ejecuta desde las Unidades Territoriales que conforman colonias y pueblos.

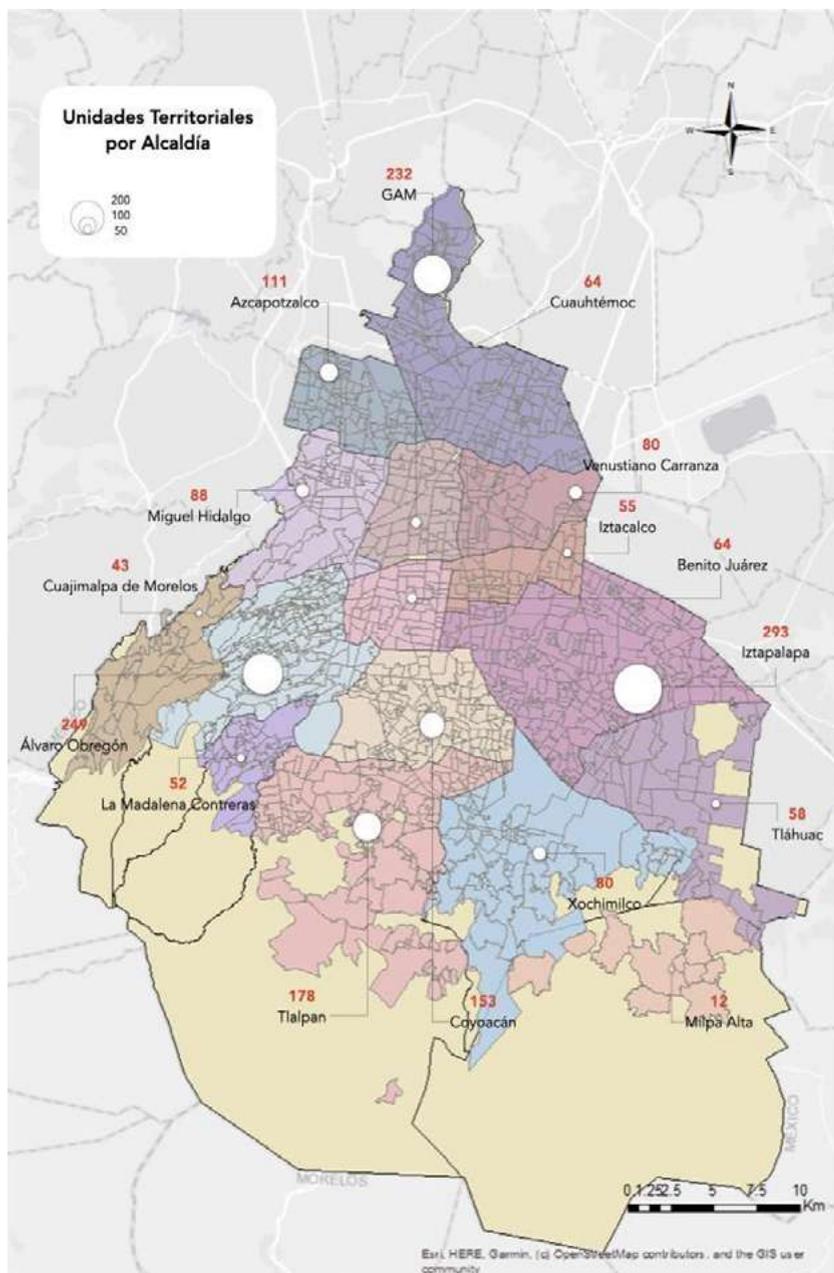
Tabla 1. Unidades Territoriales en las Alcaldías de la Ciudad de México

Alcaldía	Unidades Territoriales
Azcapotzalco	111
Coyoacán	153
Cuajimalpa de Morelos	43
Gustavo A. Madero (GAM)	232
Iztacalco	55
Iztapalapa	293
La Magdalena Contreras	52
Milpa Alta	12
Álvaro Obregón	250
Tláhuac	59
Tlalpan	179
Xochimilco	79
Benito Juárez	64
Cuauhtémoc	64
Miguel Hidalgo	89
Venustiano Carranza	80
Total	1,815

Fuente: Instituto Electoral de la Ciudad de México

Constituyente fue la encargada de analizar y aprobar la Constitución Política de la Ciudad de México el 31 de enero de 2017, y el 5 de febrero de 2017 fue publicada por el Jefe de Gobierno en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México. El impacto de estos cambios se presenta en Alacio, 2019a: 22-25.

Mapa 2. Unidades Territoriales por Alcaldía



Elaboración para este capítulo.

Las Alcaldías en la Ciudad de México (CDMX) son dieciséis: 1. Álvaro Obregón, 2. Azcapotzalco, 3. Benito Juárez, 4. Coyoacán, 5. Cuajimalpa de Morelos, 6. Cuauhtémoc, 7. Gustavo A. Madero, 8. Iztacalco, 9. Iztapalapa, 10. La Magdalena Contreras, 11. Miguel Hidalgo, 12. Milpa Alta, 13. Tláhuac, 14. Tlalpan, 15. Venustiano Carranza, y, 16. Xochimilco.

El presupuesto participativo se ha implementado periódicamente en la Ciudad de México desde el año 2011 (Alacio, 2019a: 37); y en el Municipio de Tlajomulco de Zúñiga en Jalisco también en 2011 (Tellez, 2015: 64).

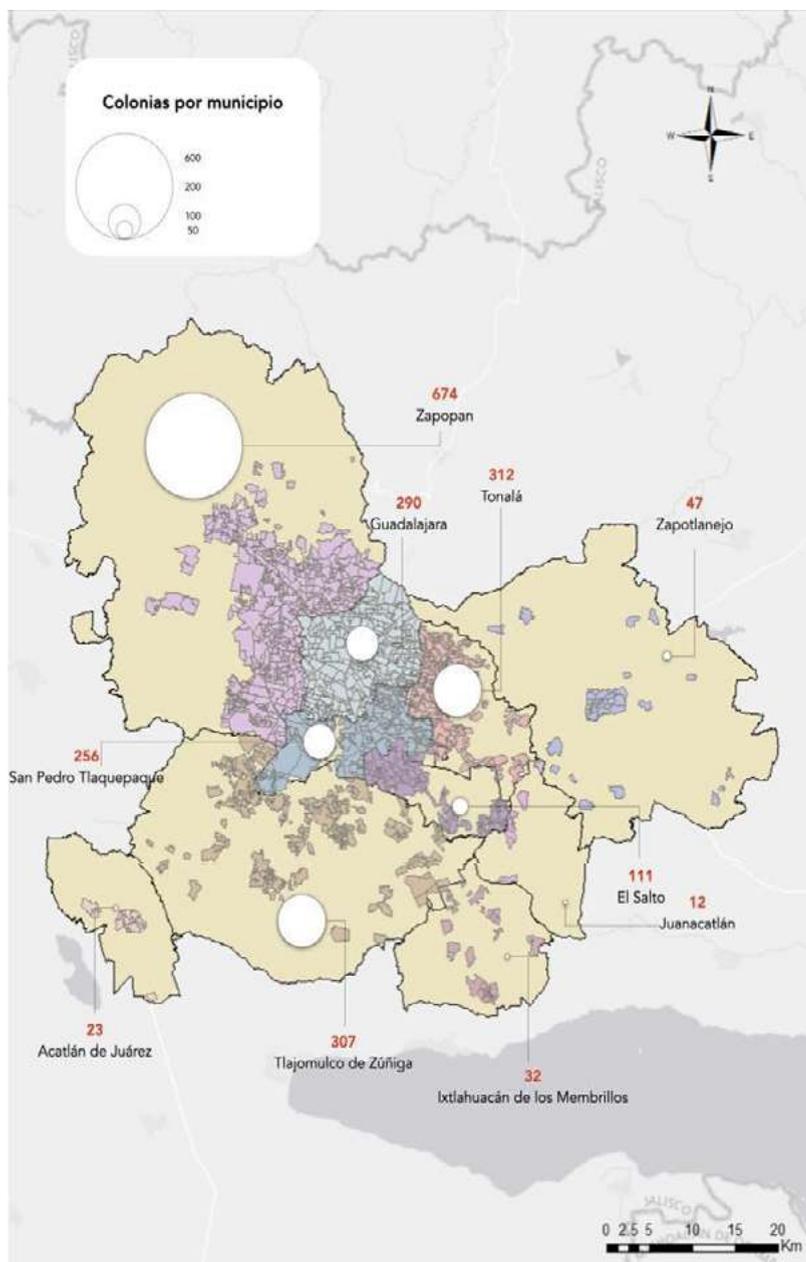
El Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) está conformada por los siguientes Municipios: 1. Guadalajara, 2. Tlajomulco de Zúñiga, 3. Zapopan, 4. San Pedro Tlaquepaque, 5. Tonalá, 6. El Salto, 7. Juanaacatlán, 8. Zapotlanejo, 9. Ixtlahuacán de los Membrillos, y, 10. Acatlán de Juárez. Para clarificar la ubicación del AMG, y dimensionar la geografía urbana, a continuación, se presenta la tabla 2 y el mapa 3, no obstante, cada Administración Municipal ha priorizado un criterio territorial por regiones para ejercer el proceso de consulta previo a la votación en las recaudadoras, y la aplicación del presupuesto participativo.

Tabla 2. Número de colonias en Municipios del Área Metropolitana de Guadalajara

Municipio	Colonias
Guadalajara	290
Tlajomulco de Zúñiga	307
Zapopan	674
San Pedro Tlaquepaque	256
Tonalá	312
El Salto	111
Juanacatlán	12
Zapotlanejo	47
Ixtlahuacán de los Membrillos	32
Acatlán de Juárez	23
Total	2064

Fuente: Página oficial de cada Municipio.

Mapa 3. Mapa del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG)



Elaboración para este capítulo.

El presupuesto participativo es organizado por cada Presidencia Municipal en el AMG, las urnas electrónicas las presta el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPC Jalisco). Este préstamo es por solicitud de cada administración municipal.

Los modelos de presupuesto participativo aplicados en los dos casos presentan diferencias en el diseño, en la implementación, en las instituciones convocantes, y en el proceso de participación. La tabla 3 muestra las características en la CDMX, veamos.

Tabla 3. Modelo de presupuesto participativo aplicado en la CDMX

Características	Por gobernanza participativa. Legislación 2019 en la CDMX
Implementación	Intervienen los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
Responsable de la organización	La organización de todo el proceso está a cargo del Instituto Electoral de la Ciudad de México
Responsable de la aplicación del recurso presupuestal	Los Comités de Ejecución y de Vigilancia.
Proceso de decisión	Votación entre opciones de proyectos evaluados por un Comité de expertos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (2019).

El presupuesto participativo es organizado por el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) en las Unidades Territoriales que conforman cada Alcaldía.

En la Ciudad de México el presupuesto participativo ha sido impulsado desde un modelo de gobernanza electoral donde intervienen los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y el órgano administrativo IECM, e incluso, se han realizado foros para atender la opinión de pobladores de las Alcaldías (antes Delegaciones) y recomendaciones de académicos (Alacio, 2019b: 127-129). El Poder Legislativo ha diseñado el modelo de presupuesto participativo al determinar desde la ley su mecánica y funcionamiento. En tanto, el Poder Ejecutivo ha publicado dicha legislación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

El IECM ha sido el encargado de diseñar la convocatoria y organizar el proceso de votación de las propuestas para elegir el presupuesto participativo. En tanto, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México ha emitido y emite sentencias vinculadas con las inconformidades, impugnaciones y presentación de juicios sobre la protección de los derechos político electorales.

En la Ciudad de México, el presupuesto participativo se ha realizado en dos momentos de diseño distinto, el primero abarcó el periodo

de 2011 al 2019, y el segundo a partir del 2019 identificado por una nueva Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, puesto que, anteriormente funcionó la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Los tres elementos jurídicos de diferenciación entre ambas leyes son: 1. El cambio en la referencia conceptual de diseño geográfico que delimitó los polígonos de participación, pues en la legislación anterior fueron los pueblos y las colonias, y en la actual son las unidades territoriales (UT). 2. El proceso para evaluar la factibilidad de las propuestas de presupuesto participativo. Pues anteriormente la selección se realizó desde las Delegaciones. En tanto, la nueva legislación responsabiliza el análisis de viabilidad a un Órgano Dictaminador. Los órganos dictaminadores están conformados por cinco especialistas quienes conjuntamente con el Concejal de la Comisión de Participación Ciudadana, dos administrativos y el Titular del Área de Participación Ciudadana de las Alcaldías cuentan con voz y voto. Se suman con voz, pero sin voto, un Contralor Ciudadano del Gobierno de la Ciudad de México, y una persona de la Contraloría en cada Alcaldía. Todos juntos analizan la viabilidad de cada propuesta de solución a un problema público (artículo 126 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México). 3. El tercer elemento diferente es la evaluación sobre el ejercicio de la partida presupuestal, pues en la legislación del Distrito Federal la responsabilidad recaía en la propia Delegación, en tanto, en la ley vigente, la responsabilidad está en Comités de Ejecución y Vigilancia electos en Asambleas convocadas en cada UT (artículos 130, 131 y 132 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México).

El presupuesto participativo en el AMG en su fase final se ha votado desde la oficina del impuesto predial. A través del sufragio y un porcentaje de presupuesto participativo que oscila entre el 10% al 15%, se implementó la inversión más votada desde el año 2011 al 2018. Actualmente la legislación estatal establece un monto mínimo destinado a esta partida presupuestal de egresos del 15% (art. 105 de la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco).

Las primeras experiencias obligaron a los votantes a cubrir el pago predial, como requisito previo al derecho para opinar a través de la votación centrada en una obra de infraestructura. El periodo final de votación se ha presentado durante los meses de enero, febrero y marzo, como inicio anual a este pago del impuesto, no obstante, cada reglamento municipal ha incorporado diferencias en el procedimiento.

En todos los casos, la ubicación para votar está en las oficinas del pago predial municipal, no obstante, administraciones como la de

Zapopan han extendido la participación sin obligar al pago de este impuesto. Esto significa una ampliación del derecho de participación sin condicionarlo al pago del impuesto a la vivienda en las recaudadoras.

Las propuestas finales de la boleta de votación se diseñan desde las oficinas municipales, no obstante, el proceso previo a esta lista, involucra algún tipo de interés de los pobladores detallado en cada ordenamiento municipal. Las mediaciones participativas se muestran altamente condicionadas y dirigidas por las oficinas municipales, y los diseños que éstas implementan para activar los ejercicios de presupuesto participativo en el AMG. Revisemos en la tabla 4 las principales características del diseño en el AMG.

Tabla 4. Modelo de presupuesto participativo aplicado en el AMG

Características	Por colaboración Participativa. Municipios del AMG
Implementación	El Gobierno Municipal está a cargo, y se solicita apoyo de las urnas electrónicas al IEPCJalisco.
Responsable de la organización	Hay variantes, pero en todos los casos han tratado de sumar alguna figura ciudadana o vecinal: 1. El Gob. Mpal. a través de un Consejo Ciudadano (Tellez, 2015: 78). 2. El Gob. Mpal. a través de un Consejo Mpal. de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza (Art. 28 Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco). 3. Empleados del gobierno municipal y pobladores a través de consultas en los Consejos Sociales y el Consejo Municipal, para concluir el proceso de selección de propuestas en los Foros de Zona, y finalmente pasar a la mesa interinstitucional (Fuente: Gobierno de Zapopan).
Responsable de la aplicación.	El Gobierno Municipal.
Proceso de decisión	Hay cambios en cada Reglamento Municipal, aunque prevalece la boleta de votación en las recaudadoras del impuesto predial, durante los meses de enero, febrero y marzo.

Fuente: Elaboración propia a partir de revisar los ordenamientos municipales de funcionamiento del Presupuesto Participativo (Reglamentos Municipales), y la revisión a la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco.

Las páginas de las administraciones municipales han reportado como un logro del presupuesto participativo en el AMG, el incremento de la recaudación del ingreso por pago predial, y el incremento en la participación, todo esto ha sucedido debido al cumplimiento en la realización anual de la infraestructura de las opciones más votadas en la consulta, situación que ha generado una mayor confianza por parte de la ciudadanía.

Finalmente, un importante ejercicio que permitió incrementar la recaudación municipal fue la consulta de Presupuesto Participativo. Esta herramienta de gestión ciudadana permitió que en los meses en que se aplicó aumentara la recaudación en concepto de impuesto predial. Permitirle a la gente decidir cómo quiere invertir sus impuestos, generó un sentido de responsabilidad fiscal y de confianza en las instituciones. (Alfaro, 2012: 18).

Las experiencias de presupuesto participativo con mayor tiempo de funcionamiento y cobertura, están en la Ciudad de México y en el Área Metropolitana de Guadalajara en el Estado de Jalisco.

En la Ciudad de México no hay una trayectoria que clarifique el total cumplimiento de todas las opciones votadas anualmente, a esto se suma los bajos porcentajes de participación.

III. EL CONTEXTO POLÍTICO Y LOS GOBIERNOS SELECCIONADOS

El estudio de los presupuestos participativos en cada país, muestra la variedad de construcciones democráticas. Las similitudes y las diferencias no sólo se presentan entre países, también hay disparidad entre sus gobiernos locales. De ahí la pertinencia de esta investigación.

Esta metodología de política pública sobre el uso del gasto se ha implementado de forma constante en la Ciudad de México, y de forma variable en los Municipios del Área Metropolitana de Guadalajara. No obstante, en la Ciudad de México no todos los proyectos votados han sido realizados, contrariamente a lo ocurrido en el AMG.

La débil articulación entre el Estado y la sociedad se muestra en tres aspectos: 1. La transparencia de los gobiernos para mostrar el cumplimiento de las obras realizadas, 2. El control que los gobiernos ejercen sobre esta metodología de uso del dinero de las finanzas públicas, y 3. Los fallos en la claridad para incidir conforme a las necesidades concretas de cada lugar.

El Municipio de Guadalajara es la capital del Estado de Jalisco. Los municipios que rodean esta capital no siempre han implementado el presupuesto participativo, porque los gobiernos se eligen cada tres años, y son los gobernantes quienes han impulsado y/o suspendido la implementación de estos ejercicios. Por este motivo se presentan variaciones de su aplicación en el Área Metropolitana de Guadalajara.

Los cambios entre un municipio y otro han ocurrido porque la base de cada implementación estuvo legislada en un primer momento, a partir del texto de los reglamentos municipales. Y es que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la fracción II, otorga facultades legislativas a las administraciones municipales para legislar los reglamentos que impactan la geografía de sus gobiernos.

Los decretos de Reglamento de Participación Ciudadana donde se incorpora el mecanismo del presupuesto participativo han sido aprobados por cada Cabildo Municipal. El objetivo ha consistido en priorizar la obra pública a realizarse por la opción más votada durante los meses de enero a marzo de cada año. Revisemos la tabla 5, donde se presenta el año y el partido político gobernante en la Presidencia Municipal, que impulsó este formato de presupuesto participativo.

Tabla 5. Implementación periódica del presupuesto participativo en el AMG

MUNICIPIOS	Implementación	Gobernante y Partido Político
Guadalajara	Piloto en 2010 2013 Infantil y juvenil 2016	Enrique Alfaro Ramírez (2015-2018 con MC)
Tlajomulco de Zúñiga	2011	Enrique Alfaro Ramírez (2010-2012 con la Coalición Limpiemos Tlajomulco PRD-PT)
Zapopan	2016	Jesús Pablo Lemus Navarro (2015-2018 con MC)
San Pedro Tlaquepaque	2016	María Elena Limón García (2015-2018 con MC)
Tonalá	2014 se presenta como presupuesto ciudadano. 2016	Sergio Armando Chávez Dávalos (2015-2018 con el PRI)
El Salto	2018	Marcos Godínez Montes (2015-2018 con PRI) Ricardo Zaid Santillán Cortés (2018- 2021 con el PAN-PRD-MC)
Juanacatlán	2017	J. Refugio Velázquez Vallín (2015-2018 con MC)
Acatlán de Juárez	2015	Gerardo Uvaldo Ochoa Alvarado (2015-2018 con MC)
Zapotlanejo	No	No
Ixtlahuacán de los Membrillos	No	No

Fuente: elaboración propia a partir de la búsqueda de información en la página oficial de los Ayuntamientos Municipales, y los resultados electorales por Presidencia Municipal. Se contrastó la información con el trabajo de García y Téllez, 2018: 11.

Las oficinas del pago de este impuesto son los lugares donde se instalan las mesas para opinar sobre el presupuesto participativo en cada Municipio. La reglamentación sobre el presupuesto participativo permite a los vecinos del lugar votar, a partir de la comprobación de su residencia en cada geografía político administrativa. Cada procedimiento se detalla en los reglamentos municipales. Para el Área Metropolitana de Guadalajara esta incorporación legislativa, y su aplicación ha sucedido en diferentes momentos y con distintos gobiernos municipales. Existe una subordinación a las administraciones municipales para implementar el Presupuesto Participativo en el AMG.

El primer reglamento sobre participación ciudadana para el Municipio de Guadalajara se publicó en septiembre de 2003 (Tellez, 2021: 100). En 2010 el gobierno municipal abanderado por el Partido Revolucionario Institucional con Aristóteles Sandoval, impulsó el Programa de Intervención por Objetivos (PIO) (Sandoval, 2011: 179). Este proyecto piloto se conformó por Juntas Municipales y Contralorías Sociales, al que se sumó el esfuerzo por modificar el Reglamento de Participación Ciudadana (Sandoval, 2011: 179-180).

Gobernantes municipales de los partidos Movimiento Ciudadano (MC), de la Coalición entre el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo (PRD-PT), el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y la Coalición del Partido Acción Nacional (PAN) con el PRD y MC han impulsado el presupuesto participativo (PP) en el AMG.

Actualmente, el PP se contempla en la legislación de Jalisco como no obligatorio, donde los municipios que conforman la entidad eligen aplicarlo con inversión conjunta entre las finanzas estatales y municipales (Tellez, 2021b: 22-23). En contraste, el PP en la Ciudad de México se incorporó como una implementación obligada a todas las Delegaciones ahora Alcaldías, esto se condicionó en la Legislación Local publicada en la Gaceta Oficial, impulsada por legisladores y funcionarios del PRD en la Jefatura de Gobierno (Alacio, 2019b: 131-133).

La alternancia partidista en la Entidad ocurrió como resultado de la elección de 2018 con la llegada de un gobierno abanderado por el Partido Político Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA). La mayoría legislativa de este partido aprobó una nueva Ley de Participación Ciudadana en un proceso legislativo resultado de esta coyuntura política (Alacio, 2019a: 24-27).

La elección a la Jefatura de Gobierno en la Ciudad de México se realiza cada seis años. La alternancia de PRD a MORENA ocurrió en 2018. Esta alternancia trajo otra legislación: la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México publicada en 2019.

Al igual que los gobiernos Municipales, las Alcaldías en la Ciudad de México se eligen cada tres años, no obstante, los PP son diseñados y financiados desde los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Entidad. Por tal motivo, las alternancias no han afectado directamente su activación periódica por tres razones: 1. El gasto se emite a través del decreto del presupuesto de egresos anual en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México. 2. Toda la organización de la consulta sobre el PP está a cargo del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), y no de los gobiernos. 3. La ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México está por encima de cualquier diseño normativo de un gobierno más local. No obstante, la aplicación y seguimiento de los

PP en toda la Ciudad de México no tiene una institución fiscalizadora que dé cuenta del incumplimiento en el uso del dinero y del registro de todos los resultados año con año.

Debido al alto nivel de politización partidista resulta importante destacar el contexto político local sobre la aplicación del PP en cada Alcaldía. La reforma electoral Constitucional del 2014 incorporó la reelección en México, pues la figura había sido derogada en el año 1933. Esto significó la re-elección Municipal en 2018 en todo el país, pero no en la Ciudad de México, puesto que en esta entidad políticamente fueron Delegaciones, y después de la reforma de 2016 fueron Alcaldías. Los primeros titulares de las Alcaldías en la Ciudad de México fueron electos por primera ocasión en el año 2018 debido a la Reforma Política de la Ciudad de México (Alacio, 2019c: 115-119). Por tal motivo, la elección del 6 de junio de 2021 fue la primera oportunidad de re-elección para los Alcaldes de esta Ciudad. Lo cierto es que durante los años 2020 y hasta agosto de 2021 no se ha aplicado el presupuesto participativo en toda la Ciudad, a pesar de haberse realizado el proceso de selección de proyectos ganadores a partir de una votación sobre opinión del PP en elección ordinaria en 1767 unidades territoriales el domingo 15 de marzo de 2018, y extraordinaria en 31 unidades territoriales el domingo 18 de julio de 2018 -se votaron en jornada extraordinaria 95 proyectos de PP 2020 y 74 propuestas de PP 2021- (IECM, 18 de julio 2021).

En la jornada de consulta del 15 de marzo de 2020 ganaron 1735 proyectos de PP 2020, y 1734 proyectos PP 2021, en 48 pueblos y barrios no se realizó el ejercicio por sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en 11 Unidades Territoriales no se contó con inscripción de proyectos, por tanto, no se realizó la consulta (Sheinbaum, 2021: 5).

La CDMX cuenta con un repertorio de experiencias, y una trayectoria periódica en los ejercicios de consulta sobre el presupuesto participativo desde el año 2011. El presupuesto participativo ha funcionado en la Entidad como un modelo institucional de gobernanza impulsado inicialmente por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) con la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, y actualmente, por el Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) que gobierna el Ejecutivo, y tiene mayoría en el Congreso Local. MORENA impulsó el decreto de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México publicado el 12 de agosto de 2019, derogando la legislación anterior (LPCCDMX). Ambas legislaciones establecen la aplicación como una partida presupuestal del gasto público, que se ejerce a través de condicionantes legales y criterios de factibilidad. No obstante, el cómo se implementa es el mayor aporte de cambio entre una y otra legislación.

El presupuesto participativo se diseñó para ejercerse en las colonias y pueblos según la ley del periodo 2010 al 2019. La legislación vigente establece el ejercicio de este presupuesto en las unidades territoriales de la Ciudad de México, en texto publicado, en la Gaceta Oficial el 12 de agosto de 2019. No obstante, el artículo 118 de esta ley, actualmente, establece una distribución del 50% que corresponde a la asignación entre colonias, pueblos y barrios, y el otro 50% para ser distribuido conforme a criterios de índices de pobreza, incidencia delictiva, condición de pueblo y cantidad de población (LPCCDMX).

Esta política pública es un ejemplo novedoso de gobernanza en todo el país, no sólo por su constante aplicación, también por su diseño legal, administrativo, institucional y normativo. Los años de experiencia de presupuesto participativo en la Ciudad de México han permitido incorporar cambios legales, y de implementación, a partir de las diferentes dinámicas sociales, y demandas políticas que acompañan a las estructuras institucionales. No obstante, este ejercicio fue suspendido en el año 2020, y hasta agosto de 2021 no se reanuda el uso del dinero, independientemente de la jornada extraordinaria de votación.

El contexto socioeconómico e institucional se suma a la dinámica de la participación, como elemento que influye en la introducción y permanencia del PP (García y Téllez, 2018: 8-9). Una condicionante en la activación del PP en México es la voluntad política (Alacio-García, 2020).

La nueva Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México tiene como objetivo el enfatizar y fortalecer la deliberación a través de obligadas Asambleas, lo cual impulsa un modelo híbrido de toma de decisión.

Las votaciones para opinar sobre el PP se realizaron el 15 de marzo de 2020, días antes del llamado a suspender actividades por el contagio COVID-19. La fecha de esta elección fue mandatada desde el artículo quinto transitorio de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México. Y la elección extraordinaria se llevó a cabo el 18 de julio con altas medidas de seguridad sanitaria a cargo del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

El PP en la Ciudad de México es una experiencia periódica de amplia cobertura. El diseño jurídico, institucional y normativo ha buscado perfeccionar estos ejercicios. No obstante la implementación para aplicar el recurso económico depende del Gobierno de la Ciudad de México porque propone el Presupuesto de Egresos anual, en trabajo conjunto con las Alcaldías quienes aplican este dinero en sus demarcaciones políticas, y también se encuentra intervenido por los Legisladores del Congreso de la Cdmx quienes han decretado su suspensión como ha sucedido actualmente.

En contraste, el PP en el Área Metropolitana de Guadalajara funciona desde las Oficinas de cada Municipio en las fases de organización,

votación e implementación. Sin embargo, la evaluación sobre las propuestas que se someten a consulta cambian su procedimiento entre un reglamento municipal y otro.

IV. LAS CARACTERÍSTICAS DEL DISEÑO

Sobre el uso de presupuestos, la coordinación entre el conjunto de procedimientos, métodos y técnicas, permite obtener el fin que se busca, y lograr como resultado lógico: la eficiencia (Del Río, 2009: XLIII). La tabla 5 forma parte del trabajo realizado en el grupo de investigación sobre metodologías participativas en CLACSO que se incorpora en el capítulo introductorio de este libro. Revisemos los indicadores.

Tabla 5. Indicadores para analizar la calidad democrática de los procesos participativos

Dimensión	Variables	Valores
Organizativa	Recursos económicos y humanos destinados	CDMX: Alto porque genera una movilización institucional administrativa, y en algunos casos también jurisdiccional, además de aplicarse en 1815 unidades territoriales. AMG: Bajo porque forma parte de la misma estructura administrativa del gobierno municipal y tiene menos lugares de aplicación.
	Grado de institucionalización que origina el funcionamiento	CDMX: Elevado, su origen está en la legislación y su aplicación es obligada en toda la Entidad Federativa. AMG: Toma la estructura administrativa del Ayuntamiento; inicialmente su implementación estuvo normada en los reglamentos municipales, aunque actualmente también aparece en la Legislación Estatal como implementación opcional.
	Grado de transversalidad Grado de temporalidad	CDMX: Incorporó una débil transversalidad a partir de las reformas a la legislación. AMG: No presenta transversalidad. CDMX: en 2020 se realizó la consulta ordinaria y en 2021 la extraordinaria, pero se ha suspendido su implementación. AMG: Hay variación en cada Municipio según el partido en el gobierno municipal.
Relacional	Número de actores	CDMX: Baja participación. AMG: Media y media alta participación. Porque está vinculada con el pago del impuesto predial anual.
	Tipo de actores	CDMX: la votación fue con credencial de elector. AMG: la votación fue para habitantes que cubrieran el pago en las recaudadoras del impuesto predial. Y actualmente las mesas para opinar sobre el uso del PP se ubican en las recaudadoras.
	Modo de acuerdos	Ciudad de México: vinculantes, de agregativo a deliberativo. AMG: Vinculante agregativo.
	Relaciones de poder	Ambos casos son asimétricos, pues el peso importante se encuentra en las decisiones de los gobernantes. Por ejemplo en la Ciudad de México se ha suspendido el uso del presupuesto por decreto de los gobernantes.
Sustantiva	Grado de permeabilidad	En ambos casos es bajo.
	Impacto en las políticas	En ambos casos es desigual.
	Impacto mediático	CDMX: es alto y está a cargo del IECM. AMG: es medio y está a cargo de las Administraciones Municipales.

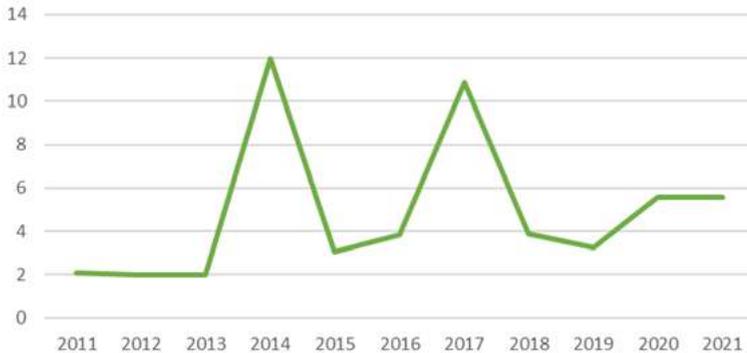
Fuente: La información es parte de la investigación para este capítulo.
CDMX es igual a Ciudad de México, y AMG es igual a Área Metropolitana de Guadalajara.

V. LA IMPLEMENTACIÓN: PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA

En la Zona Metropolitana de Guadalajara son los municipios quienes impulsan esta práctica desde su reglamentación municipal, y solicitan urnas electrónicas al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

En la Ciudad de México los porcentajes de participación son bajos, tal como se muestra en la tabla 6 y en la gráfica 2.

Gráfica 1. Porcentaje de participación en las consultas de Presupuesto Participativo



Fuente: Se consultó el portal electrónico de la biblioteca del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

La explicación sobre un incremento en los porcentajes de participación para ejercer el presupuesto participativo del gasto fiscal 2014 y 2017 ocurre porque se sumaron las votaciones para elegir Comités Ciudadanos y Consejos de Pueblo en la jornada convocada en 2013 y 2016. No obstante, las consultas sobre el uso del presupuesto participativo efectuadas el domingo 15 de marzo de 2020 presentó un porcentaje de participación del 5.6%. Este porcentaje es más elevado en las consultas sin votación coincidente con la elección de los integrantes de los Comités Ciudadanos y Consejos de Pueblo, ahora llamados en la LPCCDMX como Comisiones de Participación Comunitaria (COPACO). Sin embargo, este 5.6% es menor a las elecciones ocurridas en 2013 (para el ejercicio del gasto público 2014), y 2016 (para el ejercicio del gasto público 2017).

En otras palabras, es más convocante cuando se vota por el presupuesto participativo y en paralelo por los representantes vecinales (antes llamados Comités Ciudadanos y Consejos de Pueblo, y ahora denominados Comisión de Participación Comunitaria –COPACO-). El cambio a COPACO obedece a la decisión de los legisladores para conformar la figura de representación que acompaña el ejercicio de presupuestos participativos.

Tabla 6. Porcentajes de participación históricos en la Ciudad de México

Presupuesto participativo	Porcentaje de participación
2011	2.11
2012	1.99
2013	2.01
2014 Coincide con los votos a figuras de representación	11.96
2015	3.06
2016	3.82
2017 Coincide con los votos a figuras de representación	10.87
2018	3.89
2019	3.26
2020 Se votan figuras de representación	5.6
2021 Se vota junto con el PP de 2020	5.6

Fuente: Información disponible en el portal electrónico de la biblioteca del Instituto Electoral de la Ciudad de México. Fecha de consulta: 27 de febrero de 2021.

Por primera vez, la coincidencia para votar PP y elegir a los integrantes de la COPACO, presentó un bajo porcentaje de participación por dos motivos: el primero debido a la fecha de la jornada que coincidió con la alerta de contagios por COVID-19. El segundo debido al cambio en la inscripción de los participantes de representación, porque esta vez fue por inscripción individual y no por fórmulas de cinco integrantes, como anteriormente se competía.

Se ha criticado la falta de fiscalización, la opacidad en el manejo de los recursos, y la nula claridad sobre su uso. A pesar de ello, la cifra ha aumentado, con excepción de los años fiscales 2011 y 2012. En la LPCDF se consideró del uno al tres por ciento la asignación al PP (art. 83, 199, 203 fracción I). Contrariamente, el artículo décimo noveno transitorio de la actual LPCCDMX destaca un incremento en el porcentaje por año hasta alcanzar el cuatro por ciento, quedando de la siguiente manera: 2020 igual al 3.25%, 2021 el 3.50%, 2022 igual al 3.75%, y 2023 igual al 4% como tope. Por otra parte, los decretos del presupuesto por año fiscal son diferentes en el manejo de la información, tal como se presenta en la tabla 7.

Tabla 7. Recurso aprobado para el presupuesto participativo en la CDMX

Año	Monto de PP	Detalle
2011	706,547,253	Sí
2012	704,275,724	Sí
2013	751,595,100	Sí
2014	762,927,283	Sí
2015	823,961,505	Sí
2016	874,920,194	Sí
2017	927,415,407	No
2018	988,624,816	No
2019	1,284,557,802	No
2020	1,420,827,975	Sí
2021	No	No

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en los decretos de presupuesto de egresos por año fiscal.

Las cifras desagregadas sobre el presupuesto participativo se presentaron en los decretos del presupuesto de egresos de los años 2011 al 2016, sin embargo, los años 2017, 2018 y 2019 tan sólo mostraron la información global del dinero. En tanto, el presupuesto participativo para el ejercicio fiscal 2020 sí desarrolló los montos por Alcaldía, contrario al ejercicio fiscal 2021, donde no aparecieron las cifras, y sólo la información se encuentra bajo el rubro: clasificador por objeto del gasto. Sobre la trayectoria del PP 2011 al 2019 constantemente se alertó por sub-ejercicio en las delegaciones (Alacio: 2019a: 26-27). En iniciativa con proyecto de decreto para adicionar dos artículos transitorios a la LPCCDMX, la Jefa de Gobierno presentó la cantidad de \$1,395,575,576.00 correspondiente al ejercicio de PP 2021 (Sheinbaum, 2021: 5).

Por otra parte, los diputados del I Congreso de la Ciudad de México votaron en sesión virtual el 29 de julio de 2020, por la adición del artículo vigésimo a la LPCCDMX. La decisión se acompañó del argumento por la alerta SARS-COV-2. El texto fue el siguiente:

En virtud de la pandemia originada por el COVID-19, así como la imposibilidad real para continuar de manera adecuada con el proceso de presupuesto participativo 2020, la ejecución de los recursos destinados a los proyectos ganadores seleccionados para dicha anualidad, será realizada en el año 2021.

En el Área Metropolitana de Guadalajara las administraciones municipales implementaron la consulta en 2020. No obstante, debido a

la ruptura a las formas de convivencia ocasionada por el peligro de contagio de la COVID-19, se difundió en las páginas oficiales de cada municipio, y en las cuentas oficiales Twitter y Facebook, el pago pre-dial a través de una modalidad híbrida desde los formatos presencial y virtual, tal como se presenta en la tabla 8.

Tabla 8. Presupuesto participativo en el AMG durante los años 2020 y 2021

Municipios del AMG	PP 2020	PP 2021
Guadalajara	Sí	Sí
Tlajomulco de Zúñiga	Sí	Sí
Zapopan	Sí	Sí
San Pedro Tlaquepaque	Sí	No
Tonalá	Sí	Sí
El Salto	Sí	No
Juanacatlán	Si	No
Acatlán de Juárez	Sí	No
Zapotlanejo	No	No
Ixtlahuacán de los Membrillos	No	No

Fuente: elaboración propia a partir de búsquedas en las páginas oficiales de cada administración municipal, en las cuentas de Twitter y Facebook, y consulta a funcionarios de las administraciones.

El contexto político en México se concentró en el proceso electoral federal y local 2020-2021 para cambiar gobiernos. La elección fue programada el domingo 6 de julio de 2021. En el Estado de Jalisco se compitió por 125 Presidencias Municipales que incluyeron 125 cargos de Presidente Municipal, 125 para Síndico, y 1481 regidurías, además de 38 diputaciones para el Congreso Local. En la Ciudad de México los cargos son por las 16 Alcaldías y su composición con concejales electos por los principios de mayoría simple y representación proporcional, también se compite por 66 diputaciones al Congreso Local.

Las circunstancias cruzadas por el peligro de contagios COVID-19, la situación financiera y laboral, el contexto de inseguridad, la reactivación paulatina de lugares para convivencia escolar y económica, y la necesidad de cumplir con los tiempos electorales para suplir representantes de gobierno, se cruza con elevados momentos de incertidumbre cotidiana, donde, las redes sociales (móvil por chats, aplicaciones para videollamadas, y plataformas Twitter, Facebook, Instagram, Tik Tok, por nombrar algunas) resultan la escapatoria de fugacidad inmediata, y mecanismo próximo de información. Empero, su uso se ata a la habilidad generacional sobre estas tecnologías, y la posibilidad de su compra y acceso.

Por tanto, el presupuesto participativo no es en este contexto social, económico y político, una ocupación inmediata, para los gobiernos de la Ciudad de México, ni para los gobiernos del Área Metropolitana de Guadalajara, tampoco para la ciudadanía.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Esta investigación muestra la articulación Estado-Sociedad desde el estudio de la implementación de dos presupuestos participativos, en una trayectoria que ocurre desde el año 2011 al 2021 en la CdMx y en el AMG. ¿Qué significa una débil articulación entre el Estado y la Sociedad para este caso mexicano? En primer lugar representa una diferencia en el diseño del PP en la Ciudad de México y el Área Metropolitana de Guadalajara, a pesar de esta separación, en ambos casos existe un fuerte control por parte de los gobernantes, tanto por parte del Gobierno y del Congreso de la Ciudad de México como de las Alcaldías antes Delegaciones en la CdMx, y también de los Ayuntamientos en el AMG, y una sociedad condicionada a los formatos participativos impuestos por los gobernantes y sus partidos como gobierno.

Debido a la suspensión del PP en las Alcaldías de la CdMx aún no se implementa este ejercicio, pues los Diputados del I Congreso legislaron para suspender su aplicación presupuestal. La decisión ignoró a la ciudadanía gobernada. A esta modificación se sumó la falta de transparencia sobre la trayectoria en la aplicación del total del dinero de los proyectos ganadores en años anteriores. La nula fiscalización se ha sumado a los bajos niveles de participación, la débil escucha a la sociedad y sus necesidades. A esto se añade el complejo diseño de organización de estos ejercicios de política pública en la CdMx. Y la ausencia de una supervisión en la aplicación del recurso de los proyectos más votados, porque la legislación anterior no consideró mecanismos de fiscalización, en tanto, la ley vigente incorporó en un transitorio la suspensión del PP 2020, y hasta agosto de 2021 sigue sin ejecutarse el paquete de proyectos ganadores de los PP 2020 y 2021.

En tanto, para el AMG la implementación del PP ha significado un incremento en la recaudación fiscal, y una mayor participación al ver cumplido año con año, la realización de la obra ganadora. No obstante, todo se decide y ejecuta desde las oficinas municipales, limitando la potencia transformadora de una sociedad participativa.

Explicar las idas y vueltas de cada diseño, puede distraer la atención principal que centra los indicadores del proyecto desde las tres dimensiones: organizativa, relacional y sustantiva. Y sus variables desde los recursos, los grados de institucionalización y temporalidad, el tipo y número de actores, el modo de acuerdos, las relaciones de poder, el grado de permeabilidad, el impacto en las políticas, así como

el impacto mediático. Si bien, los PP presentan diferencias entre uno y otro, la pérdida del control del dinero destinado a esta metodología de política pública por parte de los funcionarios de cada administración, significa un mayor empoderamiento ciudadano, una mayor escucha, y obligadamente, un cumplimiento de los proyectos ganadores con cercanía en las necesidades concretas de cada lugar. Circunstancia que conduce a una necesaria rendición de cuentas, transparencia y construcción de puentes para dialogar con los gobernados, escucharles y permitir su empoderamiento desde la incidencia real.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Alacio-García, Rosa Ynés (2020), “Experiencias de presupuesto participativo: Jalisco, Puebla y Ciudad de México en 2018”, en *Revista Regiones y Desarrollo Sustentable*, El Colegio de Tlaxcala, México. En proceso de publicación.
- Alacio García, Rosa Ynés (2019a), “Comités Ciudadanos, Consejos del Pueblo, y Presupuesto Participativo en la Ciudad de México”, en *Crónica de una elección. El caso de los Comités Ciudadanos en la Ciudad de México*, Rosa Ynés Alacio García (Coord.), segunda edición, Tirant Lo Blanch- Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México.
- Alacio García, Rosa Ynés (2019b), “La Ley de Participación Ciudadana: derechos, responsabilidades e indiferencias”, en *Crónica de una elección. El caso de los Comités Ciudadanos en la Ciudad de México*, Rosa Ynés Alacio García (Coord.), segunda edición, Tirant Lo Blanch- Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México.
- Alacio García, Rosa Ynés (2019c) “De delegaciones a alcaldías: partidos políticos y votos en la Ciudad de México”, en Octaviano Moya y Juan Carlos Pacheco Rosas (coordinadores), *La elección de la transformación: lo que AMLO se llevó*, Colegio de Estudios Políticos y Electorales de Sinaloa A.C- Ediciones Del Lirio, México.
- Alfaro Ramírez, Enrique (2012) *Tercer Informe de Gobierno*. Gobierno Municipal de Tlajomulco de Zúñiga.
- Almeida Cunha Filgueiras, Cristina (2008) “Presupuesto Participativo y la población de favelas y de la calle”, *Revista Ciudades 80*, Red Nacional de Investigación Urbana, México, pp. 2- 16.
- Alonso Urán, Omar (2009), “Participación ciudadana y transformación democrática del conflicto urbano: notas a propósito del Programa de Presupuesto Participativo en la

Ciudad de Medellín, Colombia”, en *Cadernos IPPUR*, Nesta Edicao Usos do territorio vol. 23 núm. 1, jan/jul UFRJ, Rio de Janeiro, pp. 175-200.

- Álvarez Henao, Diana Marcela y González Uribe, Yubinza Eliana (2014). Presupuesto participativo, liderazgo comunitario y participación comunitaria, ejes articuladores para el desarrollo social: revisión documental. En *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, vol. 5 núm. 1, enero-junio. Fundación Universitaria Luis Amigó. Medellín. Pp. 99-121.
- Cabannes Yves (2019). “The contribution of participatory budgeting to the achievement of the Sustainable Development Goals: lessons for policy in Commonwealth countries. *Commonwealth Journal of Local Governance*, vol 21. Pp. 1-19.
- Del Río González, Cristóbal, Del Río Sánchez, Cristóbal y Del Río Sánchez, Raymundo (2009). *El Presupuesto*. Novena edición. CENGAGE Learning. México.
- De Sousa Santos Boaventura y Leonardo Avritzer (2004), “Introducción: para ampliar el canon democrático”, en Boaventura De Sousa Santos, *Democratizar la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- De Sousa Santos Boaventura (1989), “La transición postmoderna. Derecho y Política”, *Doxa 6*, Universidad de Alicante, España.
- Ganuzza Ernesto, y Gianapaolo Balocchi (2014), “Más allá de la línea: el presupuesto participativo como instrumento”, en Nelson Días (editor), *Hope for Democracy. 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, Loco Association, Portugal, pp. 65-75.
- García Gutiérrez, Mauricio (2014). *El presupuesto participativo en la Ciudad de México. Un análisis sobre la consecución de los objetivos de profundización democrática y justicia social*. Tesina para obtener el Grado de Maestro en Administración y Políticas Públicas. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. México.
- García Bátiz, María Luisa y Luis Téllez Arana (2018), “El Presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México”, en *Perfiles Latinoamericanos* número 52, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Goldfrank, Benjamin (2006a), “Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: Éxito, fracaso y cambio”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26 número 2, Santiago.

- Goldfrank, Benjamin (2006b), "Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting", *Latin American Studies Association Meeting*, San Juan Puerto Rico, pp. 1-52.
- IECM (18 de julio de 2021), "Arranca IECM jornada extraordinaria de COPACO y Presupuesto Participativo en 31 colonias de la Ciudad de México", Boletín de Prensa UTCSyD-170, Instituto Electoral de la Ciudad de México.
- Mérida, Juan (2015), "Alternativas a la democracia neoliberal: Entorno al Estado y lo común", en *Controversias en torno a la calidad de la democracia. Seminario virtual*, Consejo Latinoamericano en Ciencias Sociales, 18 de enero Quito.
- Organización de las Naciones Unidas ONU (2020), *Explorando la Función del Presupuesto Participativo en la Aceleración de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS): Un Enfoque Multidimensional en General Escobedo México*, ONU-HABITAT, Nairobi Kenia.
- Pineda Nebot, Carmen y Valdemir Pires (2012), "Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: intento de encuadramiento en una tipología", en *Gestión y análisis de Políticas Públicas*, número 7 enero-junio, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 51-90.
- Pires, Valdemir y, Pineda, Carmen (2008). "Presupuesto Participativo: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas". En *REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, volumen 308 septiembre-diciembre. Madrid. Pp. 207-244.
- Ramelia, Sonia y Facundo Galván (2012), "¿Todos a votar? Participación ciudadana y sociedad civil en distintas experiencias de Presupuesto Participativo de gobiernos locales argentinos", *Miríada Investigación en Ciencias Sociales*, Vol. 4 número 8, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador, Buenos Aires.
- Sandoval Díaz, Jorge Aristóteles (2011), "El Programa de Intervención por Objetivos: una experiencia de democracia participativa en la ciudad de Guadalajara", en Carlos Alberto Briseño Becerra (Coord.), *Presupuesto Participativo. Herramienta para la democracia*, Congreso del Estado de Jalisco- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, México, pp. 175-180.
- Sheimbaum Pardo, Claudia (14 de julio de 2021), Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adicionan los artículos

transitorios vigésimo primero y vigésimo segundo a la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, así como los artículos transitorios décimo octavo y décimo noveno al decreto por el que se expide el presupuesto de egresos de la Ciudad de México para el ejercicio fiscal 2021, Gobierno de la Ciudad de México.

Signorelli, Gisela, Mariano Suárez, Juan Mérida, Rosa Pinto, Leonel Del Prado, Ángeles Espadas y Vicente Zapata (2020), *La institucionalización de la participación: cambios y continuidades*, Proyecto Final Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Schneider Cecilia y Yanina Welp (2015), “Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LX núm. 224, mayo-agosto, UNAM, México, pp. 15-43.

Tellez Arana, Luis (2021), Dinámica relacional y desempeño de consejos ciudadanos. Estudio de caso integrado en el municipio de Guadalajara 2015-2019, *Doctorado en Políticas Públicas y Desarrollo*, Universidad de Guadalajara. México.

Tellez Arana, Luis (2021b), Índice de calidad del diseño de los presupuestos participativos institucionalizados en gobiernos estatales mexicanos, en proceso de publicación.

Tellez Arana, Luis (2015), Análisis de las determinantes institucionales para el diseño de presupuestos participativos en México, *Tesis de Maestría en Políticas Públicas*, Universidad de Guadalajara. México.

UN-Habitat (2004), *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a Preguntas Frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales*, Colección de Recursos sobre Gobernanza Urbana, Quito.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ARGENTINAS

**¿Se atreven a hacer lo que recomiendan
a otros que hagan?**

Gisela Signorelli

RESUMEN

En este artículo, tenemos por objetivo, por un lado, estudiar el desarrollo del PP en las universidades nacionales para entender su aporte en materia de ciudadanía universitaria en el contexto histórico del sistema universitario argentino. Por el otro, comprender qué sucede con su interacción con las lógicas representativas y de funcionamiento tradicionales desde la impronta de sus diseños en materia de profundización democrática. Se sostiene como supuesto que aunque para observar el impacto del PP en materia de ciudadanía universitaria es necesario que los casos alcancen continuidad en el tiempo, la política consigue dinamizar rápidamente las estructuras representativas, rompiendo algunas lógicas habituales como el funcionamiento de los claustros y, por tanto, democratiza el sistema universitario argentino.

Se trata de un estudio descriptivo, diacrónico que pretende ilustrar la evolución de la emergencia de PP en las universidades argentinas en su contexto histórico y, a su vez, de tinte exploratorio y sincrónico respecto de una fotografía actual de los mismos. Trabajaremos en base al análisis de documentos internos y notas periodísticas así como del relato de los actores institucionales que llevan adelante estas políticas en las siguientes universidades¹: Universidad General Sarmiento

1. El 3/12/20 se realizó una jornada de PP universitarios co-organizada por la UNGS y la UNR. De la relatoría de la misma se desprenden

(UNGS); Universidad del Litoral (UNL); Universidad Nacional de Rosario (UNR) y la Universidad Nacional del Sur (UNS).

Palabras claves: sistema universitario argentino; profundización democrática; ciudadanía universitaria; Presupuesto Participativo.

INTRODUCCIÓN

El sistema universitario argentino se origina en 1614.² En el siglo XX ha atravesado numerosas transformaciones que conformaron sus actuales pilares básicos: la autonomía; la gratuidad; el acceso irrestricto y su extensión territorial a lo largo de las 24 provincias argentinas.³

El mismo es actualmente un elemento central de la educación argentina dependiente del Ministerio de Educación nacional pero con autarquía en su funcionamiento. Su sistema de gobierno también se ha ido transformado con los años hasta garantizar la inclusión de todos los actores de la comunidad universitaria en formatos más o menos semejantes: una Asamblea que elige indirectamente al Rector y un órgano colegiado (Consejo Superior) que acompaña.

Aunque existen algunos cuestionamientos a la calidad de la democracia en la Universidad por este sistema indirecto de elección de los representantes y por el funcionamiento real de este órgano colegiado (Kandel, 2005; De Sousa Santos, 2005); la incorporación de los claustros: no-docentes, estudiantes y graduados en los órganos de co-gestión son señalados (CIN, 2021) como un aspecto positivo del andamiaje institucional. En ese marco, la incorporación de instrumentos de participación que lo refuercen y revitalicen podría ampliar su canon democrático. El Presupuesto Participativo (PP) es uno de ellos. En los últimos años, algunas universidades comenzaron a incorporar esta política en sus gestiones luego de varias décadas de asesorías y recomendaciones a gobiernos locales sobre su implementación.

Diversas instituciones académicas nacionales han llevado adelante el proceso de PP, según el siguiente detalle: la Universidad Nacional del Litoral entre 2010 y 2019, la Universidad Nacional de Rosario desde 2011 en su Facultad de Ciencia Política, y desde 2020 a escala general, la UNGS desde 2013, la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba durante 2014, la Universidad Nacional de la Patagonia Austral, para el personal no docente del Rectorado, entre 2017 y 2019, la Facultad de Ciencias Económicas de la

algunos testimonios de los participantes. Más info en: <https://noticiasungs.ungs.edu.ar/?portfolio=dialogos-y-reflexiones>

2. Pueden ver más detalles en el inciso a) del primer apartado de este artículo.

3. Se considera a la Ciudad de Buenos Aires por sus características institucionales como una provincia más del sistema federal argentino.

Universidad Nacional de Entre Ríos desde 2017 hasta la actualidad, y la Universidad Nacional del Sur desde 2019.⁴

Si bien es un número reducido en el total de 68 universidades nacionales que registra el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), creemos muy relevante la llegada de esta política al nivel educativo superior, dado que existen muy pocas experiencias en el mundo y que han sido (y son) los profesionales que en ellas se desenvuelven quienes, en muchos casos, han asesorado a los gobiernos locales para su diseño e implementación, escribiendo numerosos artículos con críticas a su funcionamiento: ¿qué pasa en la Universidad cuando nos atrevemos a hacer lo que recomendamos a otros que hagan?

En este artículo, tenemos por objetivo, por un lado, estudiar el desarrollo del PP en las universidades nacionales para entender su aporte en materia de ciudadanía universitaria en el contexto histórico del sistema universitario argentino. Por el otro, comprender qué sucede con su interacción con las lógicas representativas y de funcionamiento tradicionales desde la impronta de sus diseños en materia de profundización democrática. Se sostiene como supuesto que aunque para observar el impacto del PP en materia de ciudadanía universitaria es necesario que los casos alcancen continuidad en el tiempo, la política consigue dinamizar rápidamente las estructuras representativas, rompiendo algunas lógicas habituales como el funcionamiento de los claustros y, por tanto, democratiza el sistema universitario argentino.

Se trata de un estudio descriptivo, diacrónico que pretende ilustrar la evolución de la emergencia de PP en las universidades argentinas en su contexto histórico y, a su vez, de tinte exploratorio y sincrónico respecto de una fotografía actual de los mismos. Trabajaremos en base al análisis de documentos internos y notas periodísticas así como del relato de los actores institucionales que llevan adelante estas políticas en las siguientes universidades⁵: Universidad General Sarmiento (UNGS); Universidad del Litoral (UNL); Universidad Nacional de Rosario (UNR) y la Universidad Nacional del Sur (UNS).

Por otra parte, en diciembre de 2020, se aplicaron encuestas auto-administradas a funcionarios de las mismas Universidades sumada la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). Las mismas serán de

4. Cabe señalar que algunos procesos fueron interrumpidos durante el año 2020 por las consecuencias de la pandemia del COVID-19.

5. El 3/12/20 se realizó una jornada de PP universitarios co-organizada por la UNGS y la UNR. De la relatoría de la misma se desprenden algunos testimonios de los participantes. Más info en: <https://noticiasungs.ungs.edu.ar/?portfolio=dialogos-y-reflexiones>

utilidad para el detalle del proceso de PP así como para destacar logros y desafíos en cada una de las experiencias mencionadas.

Para ser claros en nuestro desarrollo, dividiremos este artículo en dos grandes apartados. El primero, vinculado a contextualizar al lector sobre el desarrollo del sistema universitario argentino, sintetizando sus principales hitos históricos vinculados a la democracia interna (sistema de gobierno y características presupuestarias). Ello con el objeto de, en un segundo momento, comprender mejor el alcance de la inserción del PP en el marco del proceso histórico de constitución de una universidad democrática. Explicamos los casos pioneros desde sus diseños, las voces de sus autoridades y el análisis de las encuestas mencionadas, así como su aporte en materia de profundización democrática desde la matriz que mostráramos en la introducción de este libro.

1. PONIENDO EN CONTEXTO EL SISTEMA UNIVERSITARIO NACIONAL ARGENTINO

A) BREVE HISTORIA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ARGENTINO

(...) la historia de las universidades es la historia de las instituciones que contienen saberes para guardar, saberes para distribuir, saberes para descubrir, saberes que se producen, se inventan, se censuran, o simplemente se repiten.

Mollis, 2003: 204.

El origen de la Universidad Argentina se remonta al siglo XVII y tiene en la Colonia, sus orígenes religiosos, vinculados a la comunidad jesuita en la ciudad de Córdoba: *“La Universidad de Córdoba, cuyo fin era formar al clero, contó originalmente con dos Facultades: una de Filosofía y otra de Teología* (Vera de Flachs, 2006:67). La misma desde sus comienzos tuvo una buena reputación. Fue regida por pocas normas, las principales establecidas en 1664 que estuvieron vigentes por más de un siglo. En ese momento se organizó el claustro universitario. Según el relato de Vera de Flachs (2006:71), ya para 1767 los jesuitas fueron expulsados y *desde entonces y hasta 1808, la Orden de los franciscanos tuvo a su cargo el gobierno universitario* (quienes lograron aumentar ampliamente la matrícula).

En 1784 se redactan los nuevos estatutos, ya conformado el Virreinato del Río de la Plata (1776). En ellos se disponía que el Rector debía ser nombrado por el Virrey, desplazándose el centro de poder académico de la religión al Estado: *los cursos recientemente inaugurados*

profundizarían el proceso de laicización de la Universidad, iniciado en 1781, cuando se otorgaron los primeros títulos de doctor a los laicos (Vera de Flachs, 2006:74). No obstante, la separación total de los franciscanos del gobierno universitario llegaría en 1807. Con la Independencia, durante las década de 1820 Córdoba se constituyó como provincia: la Universidad pasó a depender exclusivamente de su órbita y, a partir de entonces, los gobernadores ejercieron el derecho de Patronato que en la etapa colonial había pertenecido a los virreyes y luego a las autoridades emanadas de la Revolución (Vera de Flachs, 2006:81). Junto con ella se instala la Imprenta. En 1821 nace la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA).

Ilustración 1: Inicios de la Universidad Argentina



Fuente: elaboración propia

Fue recién en 1855 cuando la Universidad pasa a depender de la Nación, medida que posibilitó ampliar los estudios, dotar las cátedras aumentando la asignación de sus docentes pero, a la vez, exigió una transformación de su régimen y disciplina (Vera de Flachs, 2006:82). En 1858 fue aprobada una nueva Constitución para la Universidad que, entre otras cosas, estableció que el claustro, antiguamente formado por doctores, licenciados y maestros, quedaba presidido por el rector como autoridad suprema y única (Vera de Flachs, 2006:82).

En 1885, por su parte, fue sancionada la llamada “Ley Avellaneda”. Se autorizó a cada Universidad a dictar su propio estatuto. Además, dispuso que fuesen gobernadas por un rector, elegido cada cuatro años por la asamblea universitaria y por un Consejo Superior que

conformaban el rector, los decanos de las Facultades y los delegados que éstas designasen (Vera de Flachs, 2006:85). Durante este siglo se amplía el número de Facultades de la UBA y de sus matriculados constituyéndose desde entonces en la mayor Universidad del país.

Como podemos ver hasta aquí, el análisis histórico del sistema universitario argentino aporta elementos para entender su constitución actual y nos muestra que pese a alcanzar su autarquía lo que sucede en su contexto impacta ampliamente. *En este sentido, la universidad se construye como una instancia de producción, control y legitimación en un contexto de tensión constante entre lo que la sociedad, el Estado, y el mercado productivo le delegan, y sus tradicionales funciones de producción y difusión del saber* (Mollis, 2003:206). Ese impacto, Boaventura de Sousa Santos (2005) lo ve reflejado en la actualidad en tres crisis que atraviesan a la Universidad: de hegemonía, de legitimidad e institucional.⁶ No obstante, el autor al igual que Rinesi (2014), rescata que puede ser la única capaz de promover un nuevo modelo acoplado con un proyecto de Nación que la rescate como un bien público social y del patrimonio común.

En ese sentido, 1918 puede servir de inspiración para los tiempos que corren. Por ese entonces llegarían los tiempos de la Reforma, otro hito significativo en su historia por la movilización estudiantil que significó y su incorporación en los órganos de gobierno así como la libertad de cátedra, los concursos para los cargos y su vinculación con el medio, entre otras medidas impulsadas que fueron efectivizadas con los años debido a la inestabilidad del sistema democrático nacional. Se dejaba en evidencia que *la Universidad heredada del régimen colonial no guardaba correspondencia alguna con las nuevas exigencias del desarrollo, que demandaba no sólo otro tipo de formaciones, sino una apertura liberal a las ciencias y una ampliación del acceso de las nuevas y amplias capas medias a la educación* (Moncayo, 2008:21).

Aunque por ese entonces los estudiantes universitarios no eran tantos, su organización junto con el movimiento obrero, posibilitó dicho

6. "Al dejar de ser la única institución en el campo de la educación superior y en la producción de la investigación, la universidad entró en una crisis de hegemonía. La segunda fue la crisis de legitimidad, provocada por el hecho de haber dejado de ser la universidad una institución consensual, frente a la contradicción entre la jerarquización de los saberes especializados de un lado, a través de las restricciones del acceso y certificación de las competencias, y de otro lado, por las exigencias sociales y políticas de la democratización de la universidad y la reivindicación de la igualdad de oportunidades para los hijos de las clases populares. Finalmente la tercera fue la crisis institucional, resultado de la contradicción entre la reivindicación de la autonomía en la definición de valores y objetivos de la universidad y la presión creciente para someterla a criterios de la eficiencia y la productividad de naturaleza empresarial o de responsabilidad social" (De Sousa Santos, 2005:14).

impulso renovador. Lamentablemente, la dictadura de 1930 afectó a todas las universidades dado que sufrieron intervenciones, se dictaron nuevos Estatutos, se excluyeron a profesores y se expulsaron y encarcelaron a dirigentes estudiantiles que defendían la restauración democrática (Vera de Flachs, 2006).

La era peronista, por su parte, no estuvo exenta de contradicciones. En 1947, *se sancionó una nueva legislación, la ley 13.031, por la que se subordinaba a las universidades nacionales a las directivas del gobierno y se establecía las formas de participación, prohibiendo la actuación política de estudiantes, profesores y autoridades* (Vera de Flachs, 2006:91). Fue muy polémica al poner en cuestión el principio de autonomía pero estuvo en vigor seis años. Se crea el Consejo Nacional Universitario dependiente del Ministerio de Justicia Nacional. En 1949, fue sancionada la gratuidad de la Universidad, otro de sus principios básicos (Decreto 29.337 de Gratuidad de la Enseñanza Universitaria). La matrícula, como consecuencia, se triplicó.⁷ Se crea la Universidad Obrera Nacional, *que impartía enseñanza en horarios vespertinos y con una modalidad teórica-práctica* (Vera de Flachs, 2006:92). De ella luego se desprende la Universidad Tecnológica Nacional (cuya ley de nacimiento data de 1959).

Caído el régimen peronista se restaura la vigencia de la Ley 1597 (Avellaneda). A mediados de los '50 emergen las universidades privadas. Durante el gobierno de Frondizzi se incorporan nuevas disciplinas y se instaura el gobierno tripartito. Es creado además el CONICET. Como parte de las tragedias de la historia argentina, durante el gobierno de Onganía muchos investigadores y docentes son obligados a emigrar luego de la llamada “noche de los bastones largo” en 1966⁸. Fue una época de muchas movilizaciones estudiantiles y de fuerte militancia en la Universidad.

7. La matrícula universitaria pasó de 40.284 alumnos en 1945 a 138.871 en 1955.

8. El mes anterior, el 28 de junio de 1966, el teniente general Juan Carlos Onganía había derrocado el gobierno democrático de Arturo Illia dando inicio a la dictadura autodenominada Revolución Argentina. Las universidades públicas argentinas estaban entonces organizadas de acuerdo a los principios de la Reforma Universitaria, que establecían la autonomía universitaria del poder político y el cogobierno tripartito de estudiantes, docentes y graduados.

La represión fue particularmente violenta en las facultades de Ciencias Exactas y Naturales y de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. La Policía Federal Argentina, que se encontraba bajo intervención militar desde el 28 de junio de 1966, tenía órdenes de reprimir duramente. El nombre del hecho proviene de los bastones largos usados por efectivos policiales para golpear con dureza a las autoridades universitarias, los estudiantes, los profesores y los graduados, cuando los hicieron pasar por una doble fila al salir de los edificios, luego de ser detenidos.

En 1969 se crea la décima universidad argentina, la Universidad Nacional de Rosario, dado que un alto porcentaje de los estudiantes y docentes de la UNL pertenecían a esta ciudad. Mientras que en 1971 se crea la de Comahue y en 1972 se inaugura la de Río Cuarto.

En 1974 es sancionada la *Ley Taiana*, bajo el tercer gobierno peronista de la historia argentina. *En dicha Ley la representación mayoritaria pasa a ser de los docentes (60%), el 30% corresponde a los estudiantes y el 10% a los trabajadores no docentes, incorporándose estos al cogobierno por primera vez en la historia y desapareciendo la representación de los graduados* (Kandel, 2005:268).

Si ya el 29 de mayo de 1973 se dispuso la intervención a 23 universidades, se prohibió el proselitismo político y la difusión de ideas contrarias al sistema (Vera de Flachs, 2006); la dictadura del 76 fue aún más nefasta en todas sus aristas: *el 29 de marzo las Universidades fueron intervenidas y desde el poder ejecutivo se colocó al frente de la conducción de cada una de ellas a un delegado militar* (Vera de Flachs, 2006:102). Hubo exilios, desaparecidos, reducción de la matrícula, cupos de ingreso y una universidad en resistencia.

La vuelta de la democracia trajo consigo la restauración de la autonomía. En 1985, el Consejo de Rectores de Universidades Nacionales fue reemplazado por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). Su máxima autoridad es el plenario de rectores.

A partir de entonces se abre una primera época de expansión del sistema universitario. *Durante los noventa nacieron cinco Universidades Nacionales en la provincia de Buenos Aires: Quilmes, La Matanza, General Sarmiento, General San Martín y Lanús, además la de Villa María ubicada en la provincia de Córdoba, la de Formosa y la provincial de la Patagonia Austral, a la vez que se nacionalizó la provincial de La Rioja* (Vera de Flachs, 2006:103). No obstante, en el mismo período se sufre el avance del sistema privado y la reducción de recursos por parte del Estado Nacional. En 1995, es sancionada la Ley de Educación Superior, aún en vigencia, criticada por su visión mercantilista del conocimiento y la negación de la universidad pública como bien social (Ariel, 2018; Doberti y otros, 2020), lo que constituye un desafío actual para el sistema.

En la primera década de los 2000, se produce otra ampliación. Desde 2003 se crearon las universidades: Arturo Jauretche, Avellaneda, Oeste, Moreno, José C. Paz, Chilecito, Chaco Austral, Tierra del Fuego, Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, Río Negro y Villa Mercedes (Arias, 2018).

Actualmente, como dijéramos, el sistema universitario argentino está conformado por 68 universidades, habiendo por lo menos una en cada provincia del territorio nacional: *la mayoría de las universidades*

nacionales tiene un ámbito de actuación esencialmente limitado a una provincia, pero existen algunas excepciones como la UN del Comahue, con sedes en Neuquén y Río Negro, la UN del Nordeste, con sedes en Corrientes y el Chaco o, en el caso extremo, la Universidad Tecnológica Nacional con sedes en 13 jurisdicciones (Doberti, 2020:28).

Ilustración 2: Distribución territorial del Sistema Universitario



Fuente: CIN

En lo que respecta al presupuesto universitario, ha sido clasificado bajo el modelo “descentralizado público” por Piffano (1993 en Soriano de Castro, 2010) porque según la Ley de Educación Superior (LES) de 1995, las universidades tienen autonomía en la gestión presupuestaria e incluso pueden generar sus propios ingresos a los que recibe del Tesoro Nacional (Magiorano, 2018). Dicha autonomía es una poderosa herramienta de gestión, dado que se rigen por sus propias normas y puede disponer de otros fondos externos. Es por eso que Magiorano (2018:65) considera que se trata de una autarquía en tres aspectos: el académico, el institucional y el de gobierno- financiero. La autora, no obstante, demarca la necesidad de transparentar la asignación de recursos. Por su parte, Doberti (2020) nos alerta sobre el alto porcentaje que es destinado al pago de salarios que ronda el 85%, existiendo además otros gastos inelásticos como las tarifas de servicios, limpiezas, etc., siendo, por tanto, escaso el margen para planificar otro tipo de políticas. Es por ello, que el autor considera que, aunque entre 1993 y 2018 se observó un crecimiento del financiamiento universitario, el

mismo no llega a cubrir lo que destinan países desarrollados en relación a su PBI y propone aumentar dicha partida.⁹

Tabla 1: Instituciones Universitarias Estatales y presupuesto público por jurisdicción

Universidad Nacional	Instituciones Universitarias según Asiento del Rectorado	Presupuesto Público (En Pesos)	Presupuesto Público (En Porcentaje)
Buenos Aires	22 (Centro PBA, San Martín, Sarmiento, Matanza, La Plata, Lomas de Zamora, Luján, Mar del Plata, Quilmes, Sur, Landús, Tres de Febrero, Noroeste PBA, Avellaneda, Oeste, Moreno, Jauretche, J.C. Paz, Hurlingham, San Antonio de Areco, G. Brown y Scalabrini Ortiz)	29.025.267.361	23,8%
Catamarca	1 (Catamarca)	1.645.569.305	1,3%
Chaco	1 (Chaco Austral)	303.426.368	0,2%
Chubut	1 (Patagonia SJB)	2.069.181.535	1,7%
C.A.B.A	4 (UBA, del Arte, Pedagógica y de la Defensa)	23.436.759.570	19,2%
Córdoba	3 (Córdoba, Río IV y Villa María)	11.023.900.840	9,0%
Corrientes	1 (Nordeste)	3.406.622.583	2,8%
Entre Ríos	1 (Entre Ríos)	1.513.061.642	1,2%
Formosa	1 (Formosa)	965.667.032	0,8%
Jujuy	1 (Jujuy)	1.489.855.994	1,2%
La Pampa	1 (La Pampa)	1.278.589.633	1,0%
La Rioja	2 (La Rioja y Chilecito)	1.965.848.856	1,6%
Mendoza	1 (Cuyo)	4.866.490.542	4,0%
Misiones	2 (Misiones y Alto Uruguay)	1.848.270.727	1,5%
Neuquén	1 (Comahue)	2.541.929.820	2,1%
Río Negro	1 (Río Negro)	1.043.951.508	0,9%
Salta	1 (Salta)	2.037.109.626	1,7%
San Juan	1 (San Juan)	3.390.842.434	2,8%
San Luis	3 (San Luis, Villa Mercedes y Comechingones)	2.413.234.494	2,0%
Santa Cruz	1 (Patagonia Austral)	1.182.701.782	1,0%
Santa Fe	3 (Litoral, Rosario y Rafaela)	9.350.086.659	7,7%
S. Del Estero	1 (Santiago del Estero)	1.241.056.276	1,0%
T. Del Fuego	1 (Tierra del Fuego)	487.750.741	0,4%
Tucumán	1 (Tucumán)	5.684.745.287	4,7%
Sin Asignar	1 (UTN)	7.740.594.934	6,3%
Total	57 UUNN	121.952.515.549	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a la Planilla anexa al artículo 12 de la Ley de Presupuesto Nacional.

Nota: La Universidad Tecnológica Nacional no fue asignada a ninguna jurisdicción por su extrema descentralización, más allá de la ubicación de su Rectorado en la CABA.

Fuente: extraído de Doberti, 2020:50

9. “En el lapso considerado de los años 90s el promedio de gasto público universitario fue el 0,56%, del PBI, en la década del 2000 este valor se elevó ligeramente al 0,59% del PBI y, durante los años que van del 2010 al 2018, subió con más fuerza hasta el 0,81% del PBI” (Doberti, 2020:18).

B) SOBRE EL SISTEMA DE GOBIERNO ACTUAL

Kandel (2005) resume con mucha claridad lo que hasta aquí hemos desarrollado de la historia del gobierno universitario. En materia de legislación hay una tradición a favor de la elección de los titulares (decanos y rectores) por parte de la propia Universidad, es decir sin injerencia del Poder Ejecutivo. En lo que hace a los órganos colegiados, la participación de los claustros es menos uniforme:

la participación de los docentes estuvo siempre fuera de discusión. La participación de los estudiantes, bajo diversas fórmulas (de mayor o menor peso en los consejos), está también incorporada desde 1918... En cuanto a los graduados, su participación en el gobierno universitario aparece como una aspiración en 1918 y se hace efectiva sólo en 1955; desaparece en 1966 y reaparece en 1983, en algunos casos bajo una “versión revisada” que en realidad reemplaza la figura del graduado por la del auxiliar docente. Por último, la participación de los no docentes surge como una novedad legislativa en 1974, pero se lleva a la práctica sólo después de 1983 (Kandel, 2005: 269/70).

Actualmente, según lo dispuesto por la LES, los requisitos para integrar los órganos colegiados son: a) mayoría de docentes (no inferior al 50%); b) los representantes estudiantiles solo podrán serlo luego de haber aprobado al menos el 30% de la carrera; c) presencia del sector no docente; d) se reconoce al graduado para su integración si el mismo no tiene relación de dependencia con la institución universitaria. Sus integrantes, en cualquiera de los casos, lo hacen de manera voluntaria. Efectivamente se trata de una estructura democrática pero burocrática en la cual hay enfrentamientos entre claustros:

Tal vez el claustro que presenta menos dificultades en vincularse con sus representados sea el sector no docente. Los no docentes constituyen un grupo con fuerte identidad de claustro y con una pertenencia gremial que los unifica independientemente de las divisiones internas que existen al interior del gremio. Se trata de un claustro que por su naturaleza está más politizado. El resto muestra que la relación es más bien débil, salvo aquellos momentos de mayor algidez, donde aumentan el interés y la participación de los representados (Kandel, 2005: 288).

En lo que respecta al Rector el mismo es elegido, en su mayoría, de manera indirecta por la Asamblea Universitaria aunque *son varias las universidades que ya han adoptado una modalidad de elección directa con ponderación según los claustros...* (Kandel, 2005:276). En ese punto el autor se pregunta (2005:278): *¿quién formula las “agendas”?* (...) *En la práctica (...)* *¿está el órgano unipersonal subordinado al colegiado?* (Kandel, 2005:278). Concluye que aunque los estatutos no lo permiten, el liderazgo unipersonal es fuerte. En ese sentido De Sousa

Santos (2005:60) nos invita a reflexionar sobre el funcionamiento real de la democracia interna y a complementar los órganos representativos con procesos de democracia participativa:

La participación en los órganos de democracia interna deberá así ser informada por los principios de acción afirmativa, incorporando a los consejos, los grupos y los intereses sociales hasta ahora más distantes de la universidad. Lo importante es que los consejos no sean una mera fachada, y para esto, más allá de sus funciones consultivas, deben tener participación en los procesos de democracia participativa que sean adoptados en el interior de la universidad.

El conjunto de rectores conforman el CIN que *está integrado por todas las universidades nacionales, los institutos universitarios y las universidades provinciales reconocidas por la Nación, representadas por sus rectoras y rectores desde una elección democrática por todos sus claustros* (CIN Revista N° 86, 2021:2). Entre sus funciones principales se encuentra la promoción de políticas para el desarrollo universitario y actividades para los cuatros claustros.

En lo que respecta a la ciudadanía universitaria, vemos que en el órgano colegiado la representación es ponderada, por tanto la ciudadanía no es plena, la misma se basa en una diferenciación de jerarquías. A su vez las disputas entre claustros citadas, las disciplinarias y/o por institutos o facultades subdividen aún más el demos de la universidad. En general, los colegios universitarios, tampoco tiene ciudadanía. Veamos.

C) COLEGIOS UNIVERSITARIOS

Según la Ley de Educación Nacional (N° 26.206) las instituciones se dividen en Instituciones Universitarias (regidas por la LES) e Instituciones de Educación Superior no Universitarias. Las escuelas y colegios pre-universitarios, dependientes de Universidades Nacionales, entran en esta segunda categoría.

Boland y Cabrera (2010) y De Piero (2017) identifican más de 50 instituciones de enseñanza pre-universitaria en sus niveles primario, secundario y técnicas dependientes de las siguientes Universidades Nacionales: UBA; Catamarca; UNC; UNCuyo; del Centro; Jujuy; La Pampa; UNLP; Salta; UNL; UNR; Lomas de Zamora; UNMDP; Misiones; Patagonia; del Sur; San Juan; San Luis; Santiago del Estero; Tucumán; UTN; UNQUI; UNGS; UADER; UNSAM; UNLAR; Chilecito; Moreno.

Todas exhiben con orgullo sus Escuelas. Situadas en zonas céntricas de las principales ciudades del país, su prestigio está asociado a una educación de “mejor calidad”. Di Piero (2017), además sostiene que asisten hijos de padres con estudios universitarios (completos o

incompletos) y, por tanto, de la clase media argentina. La mayoría de los colegios aún cuenta con exámenes de ingreso (Di Piero, 2017). Y, en general, no están insertas en las estructuras de gestión y decisión de las Universidades a las cuales pertenecen, siendo sus autoridades elegidas por designación de los rectores o decanos, un problema en materia de ciudadanía universitaria, y por tanto, en materia de profundización democrática:

la Ley de Educación Superior (24.521) estableció que la articulación entre los dos subsistemas que integran la educación superior (universitario y no universitario) se realiza mediante convenios entre las instituciones. En síntesis podría decirse que la Universidad asumía bajo su tutela académica al Colegio Universitario (una institución nueva o una IES que se transformaba) y establecía los criterios para la adecuación de los planes y del cuerpo docente (Perez Rasetti, 2005: s/n).

No obstante, como singularidad, la UNR, en 2019, dispuso otorgarle ciudadanía plena a las tres escuelas bajo su órbita por reforma estatutaria. Es decir que, sus respectivos directivos forman parte del Consejo Superior de dicha Universidad y, por tanto, tienen participación en la Asamblea Universitaria que oportunamente elige al rector. El primer Director en ser elegido directamente por su comunidad fue en el Instituto Politécnico. Al respecto el Rector Franco Bartolacci, destaca:

Cuando asumimos, señalamos que la comunidad de nuestras escuelas comenzaría decidir el proyecto pedagógico e institucional que las represente. Tres meses después, ese compromiso que asumimos comienza a hacerse realidad. *Es un gran avance hacia una universidad más democrática, innovadora, moderna y participativa.* Agradecemos a todas las autoridades del Instituto Politécnico y a las y los miembros de Junta Electoral por haber llevado adelante el proceso con responsabilidad. Las escuelas medias cumplen un rol central en la estructura de la UNR y es por eso necesario seguir sumando a su comunidad a la toma de decisiones.¹⁰

2. EL PP LLEGA A LAS UNIVERSIDADES

A) LAS PIONERAS

El Presupuesto Participativo (PP) es una política pública que permite a los gobiernos locales convocar a los ciudadanos para que participen, deliberando y decidiendo en conjunto con el gobierno, en la

10. Extraído de: <https://www.unr.edu.ar/noticia/13566/la-comunidad-universitaria-del-politecnico-eligio-sus-autoridades>

asignación de recursos para el territorio (Annunziata y Arena, 2020). Es, por tanto, una herramienta de inclusión en la toma de decisiones presupuestarias que nace en el nivel municipal (Porto Alegre, 1989) y se expande por temas, ideologías partidarias y geografías de todo el mundo. Como se señalara en la introducción de este libro, siguiendo a Parés (2009), es un tipo de proceso participativo de tinte institucional liderado por los gobiernos.

Existen, según Y. Cabannes (2020), tres tipos de PP: a) los de base territorial: barrio, distrito, etc.; b) los sectoriales o temáticos: ambientales, habitacionales, etc. c) los basados en actores: jóvenes, migrantes, etc. Nosotros agregaríamos un nuevo tipo híbrido entre el a) y el b), los educativos.

A su vez, el autor, propone tres lógicas competitivas en relación a las promesas que cada PP hace a la democracia original en un sentido de tipos ideales weberiano¹¹: a) la política: el PP para democratizar la democracia; b) la de la buena gobernanza: el PP para establecer nuevas prioridades y construir nuevas relaciones entre ciudadanía y gobierno; c) y la tecnocrática: el PP como instrumento para mejorar la eficiencia (sobre todo financiera y de gestión). Al que también podríamos adicionar una nueva lógica: la de educación ciudadana, es decir, el PP como un proceso formativo y deliberativo que fomenta la cultura cívica.

En Argentina el PP, tuvo su auge durante los 2000, siendo la primera experiencia la de Rosario en 2002. Según Adaro y López Acotto (2018) más de 70 municipios argentinos vivenciaron la experiencia, aunque pocos casos durante varios años consecutivos. Aún se desconocen las consecuencias de la pandemia del COVID-19 sobre ellas, pero durante el último lustro ya se evidenciaba un retraimiento en Argentina.

Una derivación significativa de esta política es el Presupuesto Participativo Joven (PPJ). En Argentina fue fomentado por municipios y existieron de forma aislada algunas experiencias interesantes desarrolladas en el nivel secundario en ciudades tales como Rosario, Santo Tomé, Firmat (Santa Fe); Zárate, Trenque Lauquen, Avellaneda, La

11. "Un tipo ideal... se obtiene... mediante el realce unilateral de uno o de varios puntos de vista y la reunión de una multitud de fenómenos singulares, difusos y discretos, que se presentan en mayor medida en unas partes que en otras o que aparecen de manera esporádica, fenómenos que encajan en aquellos puntos de vista, escogidos unilateralmente, en un cuadro conceptual en sí unitario. Este en su pureza conceptual, es inhallable empíricamente en la realidad: es una utopía que plantea a la labor historiográfica la tarea de comprobar en qué medida la realidad se acerca o se aleja de ese cuadro ideal". En WEBER, M. (1982), Ensayos sobre metodología sociológica, Buenos Aires, Amorrortu Editores.

Matanza, Pinamar, San Miguel, San Fernando (Buenos Aires); Concordia, Gualaguaychú (Entre Ríos); Río Cuarto, Unquillo, Villa Carlos Paz, Córdoba, Villa María (Córdoba); Mendoza, Godoy Cruz, Las Heras, Maipú (Mendoza); Merlo (San Luis); Quemú Quemú (La Pampa); y San Salvador de Jujuy (Jujuy). El PPJ presenta una estructura semejante a los dispositivos de PP general, pero tiene una diferencia fundamental: el público al que se orienta, los jóvenes en el marco de la ciudad.

Finalmente, en los últimos años, comienzan a aparecer experiencias de PP educativo, tanto en el nivel escolar como en el universitario, en unos pocos lugares del mundo. Su especificidad consiste en el tipo de comunidad en la que se aplica (la Escuela, la Facultad, la Universidad) y, por tanto, en su fuerte componente joven entre sus participantes, reforzándose su capacidad como escuela de ciudadanía (Pate-man, 1970; Mansbridge, 1995; Genro 1995, 1996 y 1997; Pires, 1999; Tadeu, 2007; Herbert, 2008; De Melo, 2010; Schugurensky, Mundel y Duguid, 2006; Lerner y Schugurensky, 2007), dado que es una forma efectiva, colaborativa y educativa de crear comunidad, del reconocimiento de derechos así como de apropiarse de técnicas asociadas a la deliberación, la elaboración de proyectos, la argumentación y el presupuesto; capaz de generar un aprendizaje democrático desde la edad temprana contribuyendo a la toma de decisiones informada, a reforzar sus autonomías y a revalorizar saberes (Bloj, 2016). Pues el PP no es una mera herramienta de presupuestación sino más bien un proceso socio-educativo de relevancia, tan importante como las obras que se promueven por dicha vía. Por lo que como proceso participativo puede colaborar en la profundización democrática.

Los temas vinculados con la representación y su relación con la ciudadanía merecen un análisis detenido, sin caer en disyuntivas a partir de adjetivaciones de la democracia –como representativa, directa, participativa, etc.– que es simplemente, al decir de De Sousa Santos (2004), una gramática de organización de la sociedad y de la relación entre ésta y el Estado siendo que el debate debe ser colocado en la relación entre el procedimiento y la práctica democrática.

Retomando lo desarrollado en el capítulo introductorio de este libro y con algunas adecuaciones, podemos resumidamente señalar varias dimensiones de esa profundización en términos de calidad democrática:

- 1) Organizativa: referida al diseño puro de la política en el sentido procedimental: los recursos destinados; el grado de institucionalización medido por su reglamentación; su durabilidad en el tiempo; y el involucramiento de las áreas que lo llevan adelante.

- 2) **Relacional:** referida a los actores que las gestionan y a los que se involucran. Número de actores, tipo de actores, el modo en que se alcanzan los acuerdos y el tipo de relaciones de poder entre participantes y entre la administración y los participantes.
- 3) **Sustantiva:** referida a los impactos concretos de la implementación de la política participativa: grado de permeabilidad de las decisiones; impacto de dichas decisiones; su alcance en la opinión pública.

Tabla 2: Dimensiones profundización democrática

Dimensión	Variables	Valores	Causalidad
Organizativa	Recursos destinados (económicos y humanos)	Altos/Bajo	Si los recursos destinados al proceso participativo son elevados, cuenta con un respaldo normativo que legitime el proceso, implica diferentes áreas, departamentos y niveles administrativos, y es duradero, el proceso participativo tendrá una mayor calidad democrática.
	Grado de institucionalización	Reglamentado/No reglamentado	
	Grado de temporalidad	Actividad puntual/ Proceso duradero en el tiempo	
	Grado de transversalidad	Compartimentada/ Transversal	
	Canal de Participación	Presencial/Digital/ Híbrido	Sin causalidad directa
Relacional	Número de actores	Alto/Bajo	Si el proceso es inclusivo tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, los acuerdos se toman a través de procesos deliberativos y se incluyen todas las voces, las decisiones son vinculantes, las relaciones de poder simétricas con un alto involucramiento burocrático, el proceso participativo tendrá una mayor calidad democrática.
	Tipo de actores	Homogéneo/ Heterogéneo Imágenes del poder /bases sociales	
	Modo de acuerdos	Agregativo/ Deliberativo Vinculante/no vinculante	
	Relaciones de poder Involucramiento burocrático	Simétrica/ Asimétrica Alto/Bajo	
Sustantiva	Grado de permeabilidad	Vinculante/No vinculante	Si las decisiones acordadas durante el proceso son tenidas en cuenta por las autoridades políticas, se traducen en políticas públicas concretas y tienen un impacto relevante en la opinión pública, el proceso participativo tendrá una mayor calidad democrática.
	Impacto en las políticas	Alto/Bajo	
	Impacto mediático	Alto/Bajo	

Fuente: capítulo introductorio

B) LOS DISEÑOS INSTITUCIONALES SÍ IMPORTAN

En la introducción de este libro hicimos mención a los limitantes metodológicos de los diseños participativos. Como ya dijéramos en Signorelli (2017 y 2018), se suele creer que el momento de la ejecución es la etapa primordial del proceso de políticas públicas. Sin embargo, su diseño no es inocuo respecto de sus resultados en materia de profundización democrática. Los elementos del diseño institucional son los que dan el marco a las relaciones entre los agentes, los que delimitan sus alcances y, por tanto, son un componente principal de la coherencia estructural de la política a ser puesta en marcha.

Cuando hablamos del diseño o arquitectura institucional de una política para su posterior implementación y ejecución, no lo estamos pensando como algo rígido meramente formal o legal; sobre todo, cuando hacemos referencia a ello en el marco del análisis de políticas de participación ciudadana que, a priori, deben constituirse como estructuras flexibles con capacidad de adaptación:

Consideramos que las variaciones en los diseños participativos pueden favorecer u obstaculizar la calidad de los procesos participativos y deliberativos, así como afectar la capacidad decisoria y el funcionamiento de estos espacios [...] Es decir, aun en los casos en que se presenta una sociedad civil activa y algún grado de compromiso del gobierno con una agenda participacionista, el diseño institucional puede limitar los potenciales y prácticas de participación deliberativa, dando como resultado su captura por la lógica burocrática o su reducción a un carácter ritual (Duque Brasil y Carneiro, 2011:75).

La llegada del PP al sistema universitario argentino se inicia en la UNL en 2010 y actualmente son ocho las casas de estudio que lo han puesto en práctica como se mencionara en la introducción. El PP *deja de ser sólo un objeto de divulgación, asesoramiento e investigación para convertirse también en un objeto de intervención en la propia institución universitaria* (Arias, 2018:s/n).

En todos los casos su aprobación viene dada por sus órganos representativos (el Consejo Superior en el caso de las Universidades y los Consejos Directivos en el caso de las Facultades). El principal desafío del PP, coincidimos con Mangas (2014), es abrir espacios más democráticos entre las grietas de los claustros con sus estructuras representativas. El PP *constituye una herramienta democratizadora para evitar la mediación de los cuerpos colegiados, aunque limitada a aspectos específicos* (Doberti, 2020:37). El diseño de los PP existentes, en su mayoría, contempla la obligatoriedad de que los proyectos sean trabajados interclaustró, lo que *quiebra la lógica y los intereses que puede*

tener un claustro en particular, y piensa soluciones para las necesidades colectivas de la institución (Arias, 2018:s/n).

El PP destina un porcentaje presupuestario ya no concebido como elemento tecnocrático si no como herramienta política (Mangas, 2014). Muestra de ello es la inclusión de nuevos actores en la toma de decisiones. De esta manera, el PP en la Universidad suma voces rompiendo algunas inercias institucionales (...) *que de repente le muestren a ella misma que los actores que podían y aun debían opinar legítimamente sobre sus problemas y sobre la solución a esos problemas eran muchos más que los que ella misma se había acostumbrado a suponer* (Rinesi, 2014:11-12).

A partir de las encuestas auto-administradas por los funcionarios responsables de lo PP vigentes en las Universidades Nacionales (UNR; UNL; UNGS; UNS; UNER), y retomando las dimensiones de la tabla N° 2 podemos describir los siguientes aspectos comunes de sus diseños:

Dimensión organizativa

- *De qué se participa – Recursos destinados:* El porcentaje destinado al PP es bajo: con excepción de UNR que dispone del 10%, en general no supera el 4%. En ocasiones no se declara el porcentaje si no el monto absoluto.
- *Grado de institucionalización:* Fueron aprobados por resolución del Consejo Superior o Consejo Directivo (en el caso de UNER). Por tanto tienen un marco legal que reglamenta su ejercicio. En consecuencia, respecto de la relevancia de este actor para la política todas coinciden en la respuesta Relevante o Muy relevante señalando un vínculo entre los órganos de gobierno tradicionales y la incorporación de herramientas participativas.
- *Grado de temporalidad:* son procesos que se repiten de manera anualizada y con períodos de duración variables entre los 3 y los 6 meses.
- *Grado de transversalidad* El origen es de arriba hacia abajo, es decir desde el Rectorado. Con excepción de UNER que comienza como un proyecto de un par de cátedras, impulsado por sus docentes. Atraviesa a todas las áreas de cada unidad académica desde la participación. Administrativamente, la política se encuentra más anclada.
- *Canal de la participación:* Coinciden en la necesidad de avanzar hacia formatos digitales y/o híbridos de participación en el

2021, luego de tener que suspender procesos por la pandemia del COVID-19 o bien, verse obligados a digitalizarlos.

Dimensión relacional

- *Quiénes participan - número y tipo de actores:* Involucran a los 4 claustros (docentes, nodocentes, graduados y estudiantes). Aunque UNL en sus inicios había pensado el dispositivo para estudiantes y luego decidió ampliarlo. Solo la UNGS tiene un sistema de voto ponderado (25% por claustro). Las otras consideran a cada persona, un voto, independientemente de su rol institucional en igual piso de ciudadanía. En cualquier caso se trata de un intento por romper con las lógicas corporativas habituales y promover la visión de conjunto. Solamente la UNR incorpora al proceso a sus colegios universitarios. Los números de participación son bajos aunque sostenidos y/o crecientes en el tiempo.
- *Cómo se toman las decisiones – tipo de acuerdos:* en la mayoría de los casos no se delibera colectivamente en organismos como Consejos o Comisiones. Los proyectos son presentados por un grupo reducido de la comunidad. Las decisiones de la votación del PP son vinculantes. Las relaciones asimétricas de los roles institucionales habituales son puestos en situación de simetría durante el proceso. Entre los factores que más influyen en la participación aparece como coincidente la información disponible como piso para los acuerdos.
- *Quién gestiona el PP – Involucramiento burocrático:* Disponen de muy poco personal que gestiona la política (entre 1 y 5) y en la mayoría de los casos no es su única función al interior de la Universidad. A nivel Universidad, las cuatro experiencias han conformado Consejos Asesores con expertos/as.

Dimensión sustantiva

- *Grado de permeabilidad:* Se declaran altos porcentajes de cumplimiento en la ejecución de proyectos surgidos del PP (entre el 75 y el 100%).
- *Impacto en las políticas:* hay coincidencias en que el PP no sólo genera impactos a partir de los proyectos que de él se ejecutan sino como generador de agendas.
- *Impacto mediático:* No poseen redes sociales propias del PP con excepción de UNR que posee una cuenta en Twitter. Le

destinan algún espacio en los sitios web aunque de poca visibilidad en un primer acceso. Algunos (UNL y UNR) tienen sitio web propio. Si bien la prensa regional se hace eco de algunas de estas experiencias su impacto no es alto.

Tabla 3: Aspectos del diseño de los PP Universitarios

Dimensión	UNER	UNGS	UNL	UNS	UNR
Alcance	Facultad (Cs. Económicas)	Universidad	Universidad	Universidad	Universidad
Claustros	4	4	4	4	4
Marco Legal	Resolución CD 591/19	Por Estatuto y Resolución	Por Estatuto y Resolución	Resolución 404/19	Res. CS 205/2019
Órgano de gestión	Comisión de Presupuesto Participativo Universitario (PPU)	Secretaría de Administración	Sec. General	Secretaría de Relaciones Institucionales y Planeamiento y Secretaría Técnica.	Rectorado. Equipo de Coordinación del Presupuesto Participativo
Cant. de personal	5	2	1	1	4
Personal exclusivo	NO	SI	SI	NO	NO
Redes sociales propias	NO	NO	NO	NO	Twitter
Porcentaje presupuesto	Entre el 2.5% y el 3.5%	2020: \$650mil	2019: \$1.800.000	0,50%	10%
Año de inicio	2017	2013	2010	2019	2020

Fuente: elaboración propia

Tabla 4: Indicadores de profundización democrática

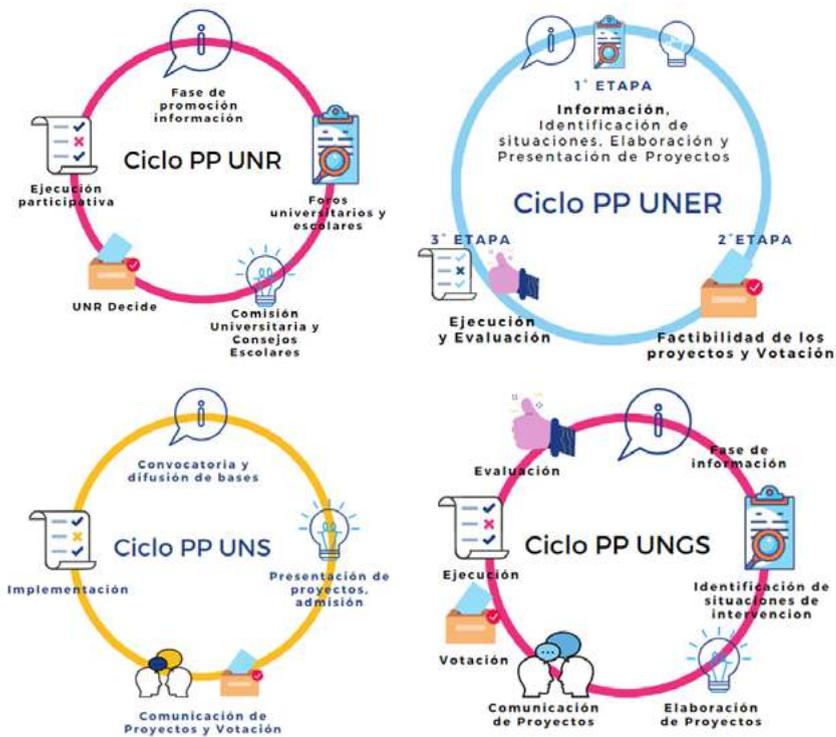
Dimensión	UNER	UNGS	UNL	UNS	UNR
Recursos destinados	Bajo	Medio	Medio	Medio	Medio
Institucionalización	Reglamentado	Reglamentado	Reglamentado	Reglamentado	Reglamentado
Temporalidad	Proceso	Proceso	Proceso	Proceso	Proceso
Transversalidad	Compartimentada	Compartimentada	Compartimentada	Compartimentada	Compartimentada
N° de actores	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Tipo de actores	Heterogéneo	Heterogéneo	Heterogéneo	Heterogéneo	Heterogéneo
Modo de acuerdos	Vinculante Deliberativo	Vinculante Agregativo	Vinculante Agregativo	Vinculante Agregativo	Vinculante Deliberativo
Relaciones de poder ¹²	Asimétricas	Asimétricas	Asimétricas	Asimétricas	Asimétricas
Permeabilidad	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
Impacto en las políticas	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
Impacto mediático	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo

Fuente: elaboración propia

12. Las relaciones entre los participantes son con jerarquías y roles variables de tinte asimétricos. No obstante el dispositivo prevé contener dichas asimetrías en relaciones más horizontales.

El diseño en etapas de difusión, diagnóstico, elaboración de proyectos (incluyendo factibilidad) y votación es similar en todos los casos aunque la denominación y el ordenamiento pueda ser diferente. Todos indican tener algún formato de evaluación y/o monitoreo del proceso. Aunque solo UNGS y UNR lo consideran como una etapa más de la política. Mostramos algunos modelos desarrollados en las encuestas:

Ilustración 3: Ciclos de PP



Fuente: elaboración propia

C) VOCES Y ARISTAS

En diciembre de 2020 se llevó a cabo una jornada de intercambio de experiencias de PP a nivel universitario del que participaron 10 unidades académicas que ya han implementado el PP o bien, tienen planificado hacerlo a la brevedad como es el caso de las Facultades de Humanidades y Ciencias Sociales de la UNM (Misiones) y de Ciencias

Sociales de la UNC (Córdoba). De las exposiciones e intercambios surgen algunas declaraciones interesantes a los fines de este trabajo.

Un eje de interés general de este libro es conocer hasta qué punto los mecanismos de participación ciudadana han supuesto un impulso democratizador. Como señaláramos en la introducción de este libro, los instrumentos de democracia participativa no pretenden sustituir las instituciones de democracia representativa, sino redefinir el rol de las mismas, que ahora conviven en buena parte de sus actividades de gobierno con un conjunto de instituciones integradas también por la ciudadanía. Hay entre las autoridades universitarias una coincidencia significativa respecto del objetivo de democratizar la universidad a través del PP así como de fortalecer el sentido de comunidad universitaria. Por eso, aún cuando se iniciara con modelos de participación por claustro (caso UNL y Fcpolit UNR), las Universidades han decidido no sólo sumar a todos los claustros sino incluso, incorporar cláusulas en sus reglamento que buscan integrarlos para proponer proyectos y promover así, la reestructuración del poder e incipientemente transformar algunas estructuras instituidas.

Empezamos en el 2010, al ser los primeros cometimos todos los errores posibles pero sirvió para madurar una herramienta más del proceso democratizador como la presentación de proyectos con un cúmulo de firmas y otras herramientas de transparencia y gobierno abierto (Autoridad PPUNL).

En esa lógica es que nos planteamos que si queremos una sociedad involucrada y participativa como gestores universitarios tenemos la responsabilidad política de instrumentar políticas participativas que hagan más democrática la universidad (Autoridad PPUNGS).

Uno de los requisitos para que las ideas sean válidas para el PPUNR es que las mismas integren a más de un claustro y a más de una unidad académica. Es una manera de promover la generación de comunidad UNR y trascender las habituales trayectorias de cada uno de sus actores (Autoridad PPUNR).

Este año aun no pudimos avanzar por el tema de la pandemia. Se obligó en la convocatoria a que se trabajase interclaustro. Estamos conforme con la buena convocatoria de los proyectos en el primer año -2019- (Autoridad PPUNS)

La propuesta se aprobó en octubre. El municipio de Posadas hace tiempo que los instrumenta. Tenemos una experiencia en la planificación estratégica de manera participativa. Nos dimos cuenta que había una demanda de participación de los claustros. El PP nos parece una línea para profundizar la democracia universitaria (Autoridad, PPUNM).

Otro punto de acuerdo es tratar al PP no como un mero instrumento técnico sino como una herramienta política. No sólo al otorgarle a la ciudadanía un mayor poder de decisión sobre los asuntos comunes

si no también al valorar al PP como un instrumento de marcación de agendas:

... es una valoración previa de los destinatarios de los recursos, sus prioridades y una llegada más democrática a las autoridades. Los recursos son escasos y la ponderación sirve. Además aparecen nuevos temas en agenda... (Autoridad PPUNL).

El PP genera agenda porque permite desde los márgenes sumar voces que habitualmente no están representadas (...) El PP es altamente efectivo para incluir y observar por donde va el registro de una institución, lo que a largo plazo muy enriquecedor (Autoridad PPUNR).

No pusimos ningún tipo de condicionalidad de agenda temática porque queríamos ver cuáles era las prioridades de la comunidad (Autoridad PPUNS).

Como se trata de una política de poco tiempo y continuidad aún no hay análisis ni resultados contundentes al respecto sólo percepciones de quienes impulsan este tipo de políticas y la creencia de la importancia de los diseños en la generación de resultados: “No hay fórmulas mágicas. El PP tiene que ser una política situada. Y estar atentos a cómo la comunidad lo va transitando” (Autoridad PPUNR).

Tanto desde UNGS como desde UNR y UNL se menciona la importancia de hacer desde las universidades lo que se recomienda a otros actores sociales y estatales:

Nos la pasamos como universitarios diciéndole a la gente lo que tiene que hacer con mucha dificultad para hacerlo dentro. En esa lógica es que nos planteamos que si queremos una sociedad involucrada y participativa como gestores universitarios tenemos la responsabilidad política de instrumentar políticas participativas que hagan más democrática la universidad (Autoridad PPUNL).

Nos falta mucho para ser más coherentes entre lo que decimos y lo que hacemos: mucho análisis teórico de los PP pero cada vez que lo pensábamos para la universidad se ponía en duda la implementación. Porque hay una propensión de decirle al Estado desde la Universidad lo que tiene que hacer pero hacer poco hacia dentro de nuestros propios dispositivos institucionales (...) – Su puesta en marcha - se trata de un hacer más genuino desde la Universidad (Rector UNR).

En ese sentido, se coincide en señalar entre los beneficios de su instrumentación:

Entre lo que aporta la herramienta destaco que nos obliga a resignificar a todos los actores que participan, correrse del lugar del que habitualmente los mismos afrontan sus posiciones institucionales. Eso favorece umbrales de convivencia y una cultura política sustancialmente distinta (Rector UNR).

Participación de personas que identifican problemáticas y que no encuentran un ámbito que les fuera cómodo para participar. Dentro del sector que siempre participa (gremios, militantes), permitió el encuentro de distintos actores sobre temáticas distintas a las habituales y comunes (Autoridad PPUNGS).

(...) el sentido del PP en la universidad está dado en potenciar la legitimación de la política, promover la disminución de desigualdades, mejorar la gestión interna de la institución y promover la democratización de las relaciones entre los diferentes claustros y con toda la comunidad universitaria (Ex Rector UNGS en Arias, 2018)

En el marco del sistema de gobierno de las universidades nacionales cuya complejidad histórica relatáramos, el PP junto con otras herramientas participativas comienza a emerger en la arena institucional con intenciones de extenderse.

A veces se le pide demasiado al PP. Que resuelva demasiado. Pero ha contribuido a fortalecer en un sentido democrático y fortalecer los vínculos dentro de la UNGS (Autoridad PPUNGS).

Las políticas participativas al interior de las universidades nacionales, que es el peor de los mundos en materia de atraso democrático, más allá de cuánto las reivindicamos académicamente. El PP pone en agenda en el sistema la necesidad de profundizar los procesos democráticos. Esta reunión es un punto de partida para consolidar el PP y para pensar formatos institucionales que hoy deberían ser otros (Rector UNR).

CONCLUSIONES

La globalización contrahegemónica de la universidad como bien público es entonces un proyecto político exigente que para lograr credibilidad debe sobrepasar los dos preconceptos contradictorios más enraizados: que la universidad sólo puede ser reformada por los universitarios y que la universidad nunca se auto-reformará (De Sousa Santos, 2005: 34)

Recomponer en este artículo el origen al cual se remonta la Universidad en Argentina, atado a la formación primero del clero y luego de un elite dirigente del país, pone de manifiesto que los intentos de democratización del sistema universitario nacional han sido fructíferos pero no por ello menos complejos; con avances y retrocesos muy ligados al proyecto de país según cada etapa histórica. La reforma de 1918 sienta los precedentes para su ampliación y transformación. Lo mismo que la incorporación de la gratuidad en 1949. Justamente su historia cargada de vaivenes muestra que cada intento democratizador no ha sido fácil pero que como contrapartida, la Universidad ha

sabido revisarse a sí misma. No obstante, su sistema de gobierno y la LES de 1995 son una deuda pendiente en términos de profundización democrática.

La inclusión de herramientas participativas, como el PP, es sin dudas una incorporación innovadora en el marco de una nueva auto-transformación, imposible de comprender por fuera de todo su proceso histórico. Aunque con discontinuidades, recién hace una década se inició este camino y aún son pocas las Universidades que se atreven a sumar voces al repertorio de las ya representadas en el sistema de gobierno tradicional, cuyo órgano colegiado muchas veces se ve difuso detrás de los fuertes personalismos que encarnan sus rectores.

Favorecer formas participativas de resolución de problemas, incorporar nuevas voces y miradas es *asumir las consecuencias que se derivan de afirmar que la formación que ofrecen y el tipo de conocimiento que producen constituyen un bien público y social así como un derecho humano universal* (Rinesi, 2014:12). Se trata de formas de participación de base territorial, en ocasiones de tinte temático y con un perfil educativo. Según pudimos recabar entre sus principales objetivos encontramos democratizar la democracia y mejorar la gobernanza así como de manera transversal a todos los procesos descriptos, la ampliación de la ciudadanía universitaria.

Si bien los números de participación aún no son altamente significativos, sus autoridades señalan el impacto en el ensanchamiento de la ciudadanía universitaria, en la generación de agenda y la posibilidad de incorporar otras miradas más transversales (sea en materia de claustros o de disciplinas académicas) como sus principales aportes. Los diseños institucionales reseñados parecen seguir esa dirección, sobre todo al promover la ruptura de las lógicas por claustros.

El PP en las universidades es, entonces, un instrumento democrático e innovador que requiere para su vitalidad de una renovación permanente también pensada de manera participativa. Varias de las reflexiones que aquí se han desarrollado tienen por objeto ser un aporte en ese camino de fortalecimiento y extensión del PP Universitario. B. de Sousa Santos (2005) recomienda para las Universidades del siglo XXI el armado de una red nacional de universidades que profundice la democracia interna y externa. En ese sentido, dar el paso hacia una red nacional de universidades que incorporen el PP entre sus políticas de gestión puede ser un camino para promover su extensión y el intercambio de experiencias.

Al respecto de la pregunta que da lugar a este artículo: ¿son capaces las Universidades de hacer lo que recomiendan a los demás que hagan? Sí, aunque con las mismas dificultades: bajo número de participantes; problemas para sostener los procesos en el tiempo; bajo

monto presupuestario destinado a la política lo que reduce su impacto político y mediático; falta de transparencia de datos en sitios web y acceso a los mismos; procesos deliberativos de baja intensidad; etc.

Como señala el autor portugués, la Universidad es un bien público que se encuentra actualmente en un enorme campo de disputa respecto de su valor así como del conocimiento que allí se genera. Es muy importante en el marco de la crisis de representación que atravesamos y de una cultura política errática, mostrar desde las universidades el aporte que nuevas voces pueden hacer para oxigenar el sistema. La inclusión de toda la comunidad en la toma de decisiones públicas es un paso más hacia su democratización y por tanto, contribuye a dar la batalla en esa disputa de sentidos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre García-Carpintero, Arcia y Schugurensky, Daniel (2017). *La participación como elemento clave en las escuelas democráticas*. Revista Reflexão e Ação, Santa Cruz do Sul, v. 25, n. 2. Pp. 65 a 83. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/228487463.pdf>
- Annunziata, Rocío y Arena, Emiliano (2020). *¿Participantes o beneficiarios? El Presupuesto Participativo Joven en Argentina*. Revista Estudios Sociales. Pp. 163-188. Vol.59. N°2. Disponible en: <https://doi.org/10.14409/es.v59i2.8090>
- Arias, Natalia (2018). *Políticas públicas y ampliación de derechos: el presupuesto participativo en las universidades nacionales*. En Revista Democracia Participativa. Disponible en: <https://www.dparticipativa.org/single-post/2018/05/07/pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-y-ampliaci%C3%B3n-de-derechos-el-presupuesto-participativo-en-las-universid>
- Beretta, Diego y otros (s/f). *Presupuesto Participativo Joven en Rosario, Argentina: "Una estrategia de inclusión social"*. Pp. 121 a 140. En "Experiencias de Inclusión Social con Jóvenes de Sectores Carenciados en las Mercociudades".
- Bloj, Cristina (2016). *Niños y jóvenes con voces propias en el espacio local*. En Adria Duarte (Coord): Claves de trabajo para la participación juvenil: el presupuesto participativo joven. Barcelona: Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP), Grupo de Trabajo. Disponible en: www.oidp.net/es.
- Boland, Lucrecia y Cabrera, Cecilia (2010). *Participación de las escuelas dependientes de la Universidad Nacional del Sur en sus*

- órganos de gobierno en búsqueda de equidad*. Ponencia. Congreso Iberoamericano de Educación. Buenos Aires.
- Bressan, Catalina (2020). *El presupuesto participativo joven ¿política de la juventud y para la juventud?* En Revista de Democracia Participativa. Disponible en: <https://www.dparticipativa.org/single-post/2020/04/20/el-presupuesto-participativo-joven-pol%C3%ADtica-de-la-juventud-y-para-la-juventud>
- Cabannes, Yves (2018). *Prólogo*. En: Carmona, R. y López Acotto, A. comp.: “El presupuesto participativo en Argentina”. Pp. 11 a 18. Ed. UNGS.
- Cabannes, Yves (2020). *Revisitando las promesas democráticas del Presupuesto Participativo. A la luz de lógicas antagónicas de radicalización política, de buena gobernanza y tecnocrática*. En Revista de Democracia Participativa. Disponible en: <https://www.dparticipativa.org/single-post/2020/04/20/Revisitando-las-promesas-democr%C3%A1ticas-del-Presupuesto-Participativo>
- Carmona, Rodrigo y López Acotto, Alejandro comp. (2018). *El presupuesto participativo en Argentina*. Pp. 19 a 31. Ed. UNGS.
- CIN – Revista N° 86 (2020). *Cogobierno de acuerdos*. AÑO XIX _ N° 86. Publicación bimestral del CIN. Disponible en: https://www.cin.edu.ar/descargas/revistas/revista_86.pdf
- De Melo, W. (2010). *Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo*, Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo.
- De Sousa Santos, Boaventura (2005). *La universidad del siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la Universidad*. México: UNAM / CEIICH.
- Di Piero, Emilia (2017). *¿Incluir a todos? ¿Seleccionar a los mejores? Escuelas secundarias dependientes de universidades nacionales en Argentina: políticas de admisión, nociones de justicia y tensiones ante el mandato inclusivo*. Ponencia en Coloquio de Inclusión Educativa. Disponible en: <http://coloquioinclusioneducativa.unipe.edu.ar/wp-content/uploads/2017/08/Incluir-a-todos-seleccionar-a-los-mejores.-Escuelas-secundarias-dependientes-de-universidades-nacionales-en-Argentina.pdf>
- Doberti, Juan I.; Gabay, Gabriela y Levy, Melina (2020). *El presupuesto universitario en la Argentina: ¿cuánto, cómo, dónde y a quiénes?*. CUINAP, Año 1.

- Duque Brail, Flavia de Paula y Carneiro, Ricardo (2011). *Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas: estudio de la experiencia brasilera contemporánea*. Revista Íconos, N° 39, pp. 71-87. FLACSO. Ecuador.
- Gadotti, Moacir (2002). *Escuela Ciudadana, Ciudad Educadora. Proyectos y prácticas en proceso*. Disponible en https://www.ungs.edu.ar/cm/uploaded_files/file/foro_educ/GADOTTI-ESCUELA-CIUDADANA.pdf
- Genro, Tarso (1995). Reforma do Estado e Democratização do Poder Local. Revista Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Democráticas. Poder Local, Participação Popular, Construção da Cidadania. s/l, n.º 1, 19-27.
- (1996). O novo espaço público. Folha de S. Paulo. 09/06/1996.
- (1997). Uma nova cultura da solidariedade. Folha de S. Paulo. 12/01/1997, 5-3.
- Herbert, Sergio (2008). Orçamento Participativo na perspectiva de Freire e Gramsci: condições para a emergencia e formação de lideranças. Porto Alegre: Redes Editora.
- Kandel, Victoria (2005). *Formas de gobierno en la universidad pública: reflexiones sobre la colegiación y la democracia*. En Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina. CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20110124083718/7Kendel.pdf>
- Lerner, Josh y Schugurensky, Daniel (2007). La dimensión educativa de la democracia local: el caso del presupuesto participativo. En *Revista Temas y Debates*, 13, 157-179.
- Lopez Acotto, Alejandro y Carmona, Rodrigo (2018). *El presupuesto participativo como objeto de estudio y política pública*. En: Carmona, R. y López Acotto, A. comp.: "El presupuesto participativo en Argentina". Pp. 19 a 31. Ed. UNGS.
- Magiorano, Yamila (2018). *Presupuesto de las Universidades Nacionales argentinas. Normas, responsabilidades y transparencia*. Escritos contables y de la administración. Vol. 9, n.º 1, págs. 61 a 82.
- Mangas, Martín (2014). *El presupuesto participativo en la UNGS: un recorrido para dotar de más democracia la asignación de los recursos públicos*. En: Valeria Costanzo, Daniel Maidana,
- Mangas, Martín y Arias, Natalia (2018). *Apéndice. Notas sobre el presupuesto participativo en las universidades públicas argentinas*

- y la ampliación de derechos. Pp. 113 a 127. En: Carmono, R. y López Acotto, A. comp.: "El presupuesto participativo en Argentina". UNGS.
- Mangas, Martín y Melgarejo, Mariana (2014). *Más derechos, más voces, más participación: innovaciones democratizadoras en el gobierno universitario*. Pp. 17 a 56. Ediciones UNGS. Los Polvorines.
- Mansbridge, John (1995). "Does Participation Make Better Citizens?". Committee on the Political Economy of the Good Society, 5(2), Spring. (Paper).
- Mollis, Marcela (2003). *Un breve diagnóstico de las universidades argentinas: identidades alteradas*. En "Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?. La cosmética del poder financiero". CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101109022326/11mollis.pdf>
- Moncayo, Víctor (2008). *Permanencia, continuidad y cambio del movimiento universitario (Reflexiones a propósito de la evocación de la Reforma de Córdoba)*. En Sader, Emir; Gentili, Pablo; Aboites, Hugo (compiladores). *La reforma universitaria: desafíos y perspectivas noventa años después*. - 1a ed. - Buenos Aires. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.
- Parés, Marc. (2009). *Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel
- Pateman, Carole (1970). *Participation & Democratic Theory*, New York: Cambridge University Press.
- Pérez Rasetti, Carlos (2005). *Los colegios universitarios: su viabilidad como instrumentos de transformación de la educación superior*, en Sigal, Victor y Dábila, Mabel (Coords): "La educación superior no universitaria en la Argentina". Universidad de Belgrano/Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.
- Pérez Rasetti, Carlos (2008). *Morfología de la expansión universitaria. Estrategias institucionales de expansión geográfica de las universidades argentinas*. En Araujo, S. (Compiladora), "La Universidad como objeto de investigación: Democracia, gobernabilidad, transformación y cambio de la educación superior argentina". Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: http://www.gestuniv.com.ar/gu_01/v1n1a1.htm
- Pires, Valdemir (1999). *Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Piracicaba: Manole

- Rinesi, Enrique (2014). *Prólogo*. En Valeria Costanzo, Daniel Maidana, Martín Mangas y Mariana Melgarejo (2014): "Más derechos, más voces, más participación: innovaciones democratizadoras en el gobierno universitario". Pp. 9 a 15. Ediciones UNGS. Los Polvorines.
- Schugurensky, Daniel; MUNDEL, Karsten y DUGUID, Fiona (2006). Learning from each other: housing cooperative members' acquisition of skills, knowledge, attitudes and values. *Cooperative Housing Journal*, Fall, 2-15.
- Signorelli, Gisela (2017). *Presupuesto Participativo en ciudades intermedias de la provincia de Santa Fe: los casos de Santo Tomé, Firmat y San Lorenzo (2012-2016)*. Revista De prácticas y discursos. Año 6, N° 7. Pp. DOI: 10.30972/dpd.571203
- Signorelli, Gisela (2018). *Los diseños institucionales sí importan. Los casos de Presupuesto Participativo en Santo Tomé y Firmat (Provincia de Santa Fe)*". Revista Argentina de Democracia Participativa. Red Argentina de Presupuesto Participativo. Asociación Argentina de Democracia Participativa. ISSN: 2618-4060. Disponible en: <https://www.dparticipativa.org/revista/>; <https://www.dparticipativa.org/entradas-blog/category/Articulos/tag/EdicionN%C2%BA1>
- TadeuU, Eduardo (2008), Educação Política – Uma Experiência com o Orçamento Participativo, Alínea, Campinas – SP.
- Vera de Flachs, María Cristina (2006). *Notas para la Historia de la Universidad en Argentina*. Revista Historia de la Educación Latinoamericana, vol. 8. Pp. 65-112. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Boyacá, Colombia.

OTRAS FUENTES

<https://www.cin.edu.ar/>

<https://cpcaunrn.wordpress.com/series/hsua/>

<https://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-220179-2013-05-17.html>

Ley N° 24.521, de Educación Superior.

PARTE III

CONCLUSIONES

Juan Mérida, Gisela Signorelli, Mariano Suárez,
Rosa Pinto, Rosa Ynés Alacio, Leonel Del Prado
y Vicente Manuel Zapata Hernández

La finalidad de este último capítulo es presentar los principales aportes de cada una de las experiencias participativas analizadas en función de los objetivos planteados en este trabajo colaborativo. En este sentido, cabe recordar que como objetivo general se estableció conocer hasta qué punto, las experiencias de participación analizadas habían promovido la democratización. Este objetivo general, se medía mediante los dos criterios siguientes:

- 1) Transformación de las relaciones Estado-sociedad
- 2) Transformación de los modelos administrativos

A continuación, se presentan los resultados en función de estas dos dimensiones. Además, se plantean una serie de reflexiones que pretenden relacionar la participación ciudadana con los límites y posibilidades que demuestran las experiencias compartidas de cara a democratizar nuestras sociedades actuales.

TRANSFORMACIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD

Se puede afirmar que la participación, en su sentido genérico, es idealmente una vía para la inclusión de las personas en la gestión de los asuntos comunes. Esta participación puede llevarse a cabo en varias

fases o momentos: tanto al inicio, es decir, en el diseño del proceso, momento en el que se identifica el problema y se plantean los objetivos y las formas para abordarlo; en su desarrollo, fase en la que se van planteando las posibles soluciones; como en la parte final, aquella que tiene que ver con la ejecución de las propuestas, su evaluación y seguimiento. De esta manera, la sociedad puede involucrarse en diferentes momentos del proceso participativo o en todos ellos, dotándolo de una integralidad participativa.

Pero además de la fase en la que se participa, es importante saber quién participa. Así, no es lo mismo un proceso participativo restringido al personal funcionario y unos pocos actores sociales considerados representativos, que un proceso amplio y diverso en el que las personas con menores recursos son partícipes directas en la gestión de los asuntos que les afectan. En este sentido, Boaventura de Sousa Santos plantea que la participación debe ser un mecanismo para corregir las desigualdades representativas de la democracia liberal (De Sousa Santos & Mendes, 2017). Esto nos lleva a considerar que la participación no debe concebirse simplemente como una vía para la inclusión de la sociedad civil en sentido abstracto, sino hay que atender a los atributos de estas personas, favoreciendo la inclusión de aquellas con más dificultades para acceder a los espacios de decisión pública. De este modo, el autor sentencia que para hablar realmente de participación, se debe llevar a cabo una redistribución del poder. Es decir, unas personas deben ceder poder de decisión para que otras puedan ejercerlo.

Además, el análisis de las relaciones entre el Estado y la sociedad, requiere tener en cuenta el tipo de relaciones de poder que se establecen entre los participantes implicados en el proceso. Así, no solo es importante conocer en qué fases del proceso participa la sociedad y qué tipo de participantes existen, sino el grado de horizontalidad o verticalidad a la hora de tomar decisiones. Este aspecto depende en gran medida del diseño planteado por el órgano impulsor. En función del grado de permeabilidad de las propuestas y su ejecución final, los procesos ganan mayor o menor legitimidad, derivando en experiencias ilusionantes o frustrantes según su naturaleza.

Es en función de estos criterios, que se analizaron las experiencias participativas mostradas en este libro:

En el caso del bloque inicial (capítulos 1 y 2), se analizó la descentralización del Estado como condición para la redistribución del poder y la participación de forma efectiva. En el primer capítulo, Juan Mérida expone el caso del nuevo municipalismo en España. Surgido en 2015, a raíz de la ola de protestas que sacudieron el país a partir de 2011, el municipalismo propone una recuperación de las soberanías

secuestradas durante el ciclo neoliberal y de austeridad anterior, mediante la creación de una nueva institucionalidad basada en la colaboración público-comunitaria. Una propuesta que se fundamenta en la implementación de un nuevo modelo de gobernanza participativa, superior del anterior con formatos más amplios, diversos y vinculantes. En el segundo capítulo, Rosa Pinto comparte el caso de Kerala en la India, un proceso de descentralización impulsado a nivel estatal que permitió generar órganos de decisión asamblearia desde los territorios locales. Así, mientras el proceso de descentralización producido en España se llevó a cabo de abajo hacia arriba, en Kerala fue de arriba hacia abajo. Otra diferencia notable entre los dos procesos es que, mientras en España fueron las clases medias las que más participaron, en Kerala las castas más desfavorecidas adquirieron un mayor protagonismo.

El segundo bloque de este libro está centrado en las experiencias de desarrollo social y comunitario de Argentina y Tenerife (España). En ambas se pone de relieve el reto de transitar de un modelo de políticas sociales asistenciales a otras más participativas. Es decir, en vez de pensar en políticas “para” determinados grupos sociales, llevar a cabo políticas “con” determinados grupos, haciéndoles partícipes y protagonistas de éstas. En el caso de Argentina, Leonel Del Prado (capítulo 3) analiza los Centros Integradores Comunitarios (CIC), un modelo de política social que pretendía superar el antiguo modelo asistencial de los gobiernos previos al *kirchnerismo*. Sin embargo, una de las limitaciones que afrontó el proceso, fue la dificultad a la hora de consolidar órganos estables de participación con los grupos sociales afectados, quienes consideraban que tenían poca influencia en la toma de decisiones. En el caso de Tenerife (capítulo 4), Vicente Zapata explica la propuesta exitosa del proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural (ICI), la cual permitió generar un espacio de colaboración compartido entre ciudadanía, técnicos y profesionales, junto a la administración local a través de la financiación de la obra social de la entidad bancaria “la Caixa”. De acuerdo al autor, el proceso permitió fortalecer las redes comunitarias en el territorio y promovió la convivencia en un área caracterizada por altas tasas de migración y cierta precariedad laboral.

El tercer bloque está dedicado al análisis de presupuestos participativos en Argentina, Uruguay y México. A partir de un estudio comparativo entre dos ciudades argentinas (Córdoba y Gualeguaychú) y otras dos uruguayas (Paysandú y Montevideo), Mariano Suárez (capítulo 5), analiza las experiencias apoyado en una modelización teórica que plantea cuatro grandes escenarios resultantes de combinar las variables “alcance” y “participación”. En dos de ellos el instrumento

es controlado por los ciudadanos y en los otros dos por los actores políticos. Empíricamente observa que la experiencia Montevideana se acerca al modelo que muestra una mejor articulación Estado-sociedad denominado “empoderamiento democrático” (alto alcance y participación no controlada), Córdoba en cambio se acerca al modelo de planificación controlada (alto alcance y participación controlada políticamente) y Gualeguaychú y Paysandú inician cercanos al modelo compensatorio (bajo alcance y participación no controlada). Por otro lado, se destaca como la democracia representativa (elecciones) influyó sobre la democracia participativa (PP) en especial en los casos de Gualeguaychú y Paysandú donde contribuyó a la ampliación del alcance. Por otra parte, Rosa Ynes Alacio-García (capítulo 6), introduce los casos de Ciudad de México y Guadalajara (México), y muestra dos diseños diferentes, ambos marcados por la limitada intervención de la ciudadanía en estos proyectos guiados principalmente desde la administración pública. Finalmente, Gisela Signorelli expone la experiencia de los presupuestos participativos en las universidades argentinas (capítulo 7). Desde un enfoque histórico, la autora plantea cómo la introducción de este tipo de mecanismos, permitió modificar un modelo de gobierno caracterizado por su rigidez y restricción en los espacios de decisión.

TRANSFORMACIÓN DEL MODELO ADMINISTRATIVO

Así como la introducción de procesos participativos presupone una modificación en las formas de articulación entre administración y ciudadanía, también se produce una transformación en el seno de la propia administración. Acostumbradas éstas a una forma de funcionamiento estanco y tecnocrática, la participación debería permitir fomentar la transversalidad institucional y la toma de decisiones mediante criterios más plurales.

Siguiendo con la estructura de la publicación, en el capítulo 1 se mostró como los nuevos gobiernos municipalistas en España promovieron una reestructuración de la administración local, posibilitando que la participación pasara de ocupar un lugar periférico a tener un papel central tanto a nivel orgánico como de recursos, lo que permitió a su vez promover su transversalidad. Sin embargo, las fuertes limitaciones de la administración local, tanto económicas como competenciales, impidieron que se llegara más lejos en términos de normativa e institucionalización de formas de democracia directa. En el caso de Kerala (capítulo 2), en cambio, sí que se dotó de recursos y competencias a los gobiernos locales. Sin embargo, pese a que se incorporaron metodologías participativas, se identificaron fuertes barreras entre los

técnicos y las capas populares, lo que demuestra la lejanía que sigue existiendo entre el lenguaje administrativo y los sectores populares.

Un aspecto que se destaca de la experiencia de los CIC en Argentina (capítulo 3) es su carácter interescalar. A diferencia de la mayoría de los procesos participativos impulsados desde una dimensión local, en este caso se promovió desde el gobierno central, buscando, a su vez, una articulación entre los diferentes niveles y las singularidades de cada territorio. Sin embargo, se detectaron conflictos y disputas en la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, así como entre las áreas administrativas; y entre estas últimas y los destinatarios de las políticas. Además, existió una excesiva burocratización en los procedimientos. Todo ello evidenció la dificultad de implementar procesos participativos a escala estatal. Por otro lado, el caso de Tenerife (capítulo 4), muestra cómo la inclusión desde el inicio de un órgano motor con composición mixta, encargado de motivar y ofrecer seguimiento a todo el proceso, permitió una comunicación fluida y entendimiento entre los actores involucrados, lo que facilitó la legitimidad y eficacia del proceso comunitario.

Una de las evidencias más significativas del bloque dedicado a los presupuestos participativos es la dificultad existente a la hora de modificar las estructuras y lógicas de la administración. En el capítulo 5, Suárez apunta que la falta de coordinación y transversalidad entre las áreas generan problemas en la ejecución de las propuestas del PP, al tiempo que dificultan el abordaje integral de los problemas. Se concluye que el dinamismo del PP genera desafíos en el funcionamiento de la administración. En este sentido, existe una mayor modificación en el propio PP que en la administración en su conjunto, caracterizada por una gran rigidez.

En el caso de las universidades argentinas (capítulo 6), se observa una importante brecha entre el discurso y los hechos. En este sentido, Signorelli señala que en términos generales, aunque con matices, los procesos se caracterizaron por el bajo nivel de recursos, permeabilidad, calidad en la deliberación y continuidad de los mismos, elementos comunes en otros estudios sobre la temática. Las dos experiencias en México presentan similitud por la debilitada articulación entre el Estado y la sociedad y la baja incidencia ciudadana, no obstante, el tener diseños diferentes ambos realizan una votación. Los partidos políticos en el gobierno impulsan esta metodología sobre el uso del dinero público en México, y definen el procedimiento que se implementa.

Tabla 1. Principales características de las experiencias participativas analizadas

EXPERIENCIAS	ESTADO-SOCIEDAD	ADMINISTRACIÓN
Municipalismo (España)	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva institucionalidad público-comunitaria • Clase media protagonista 	<ul style="list-style-type: none"> • Protagonismo participación estructura organizativa • Límites de recursos y competencias en las administraciones locales
Descentralización (Kerala)	<ul style="list-style-type: none"> • Organización en base a asambleas locales • Castas bajas protagonistas 	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomía órganos locales • Falta de comunicación funcionariado y población
CIC (Argentina)	<ul style="list-style-type: none"> • Intención de superación modelo asistencial anterior • Participación irregular debido a la baja capacidad decisoria 	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso interesalar • Falta de coordinación entre actores • Burocratización de procedimientos
ICI (Canarias)	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de redes comunitarias • Promoción convivencia socioterritorial 	<ul style="list-style-type: none"> • Órgano motor de carácter mixto promueve más eficacia y legitimidad al proceso
PP (Argentina y Uruguay)	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento del control ciudadano y el empoderamiento • El aval ciudadano en contexto electoral favorece la mayor articulación ciudadanía-Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de transversalidad • La rigidez de la administración tiende a limitar el PP
PP (México)	<ul style="list-style-type: none"> • Débil articulación ciudadanía-Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseños dependientes del partido en el gobierno.
PP Universidades (Argentina)	<ul style="list-style-type: none"> • Apertura modelo de gobierno tradicional 	<ul style="list-style-type: none"> • Bajo nivel de recursos • Poca transparencia y permeabilidad • Baja calidad deliberativa • No consolidación del proceso

Fuente: Elaboración propia

LÍMITES Y POSIBILIDADES DE LA PARTICIPACIÓN

En un texto publicado por Benjamin Goldfrank en 2019, el autor hace un repaso de lo que había supuesto el ciclo de gobiernos progresistas latinoamericanos de las últimas dos décadas en términos de democracia participativa. Si bien, plantea que se dieron ciertos avances en la promulgación de normativas y procesos participativos, a su vez consideraba que existieron una serie de límites o carencias a tener en cuenta:

- 1) Falta de cultura participativa
- 2) Reproducción de desigualdades estructurales en procesos participativos
- 3) Baja calidad deliberativa
- 4) Dificultad a la hora de combinar nuevas formas de participación dentro de las viejas estructuras

5) Incapacidad para que la participación se convierta en un mecanismo redistributivo político y económico

Como se puede apreciar, estos límites tienen bastantes aspectos en común con lo que se ha podido identificar en la mayoría de experiencias compartidas. A esto, habría que añadir la falta de continuidad en la mayoría de experiencias, lo que dificulta llevar a cabo evaluaciones que permitan mejorar los procesos iniciados, a la vez que impide que se generen procesos de transformación profundos que corrijan las deficiencias heredadas. Es así que, la pretendida complementariedad entre democracia representativa y participativa, muestra grandes escollos para llevarse a cabo.

Es en este contexto que debemos preguntarnos, ¿qué papel desempeña la participación? ¿Cómo promocionar procesos colectivos a largo plazo basados en una razón deliberativa en un mundo regido cada vez más por la instantaneidad y la lógica del algoritmo?

Para ello, la participación ha de adaptarse a los nuevos tiempos y generar modelos que sean atractivos y funcionales a las nuevas generaciones. Esto supone comprender los nuevos códigos de comunicación y experimentar procesos mixtos que combinen la digitalización y la deliberación. Un camino en el que, sin duda, queda mucho por recorrer. Siguiendo a Pierre Rosanvallon (2020), frente al modelo de exclusión, desencanto y elitismo de las democracias liberales, ¿es posible un populismo participativo? ¿Son posibles modelos de democracia que combinen las emociones y el razonamiento colectivo? Es precisamente, desde el desarrollo de procesos sentipensantes, nombre de la red¹ a la que pertenecen las y los autores de este libro, que creemos que se debe seguir apostando por sociedades más democráticas.

REFERENCIAS

- De Sousa Santos, Boaventura, & Mendes, José (2017). *Demodiversidad. Imaginar nuevas posibilidades democráticas*. Madrid: Akal.
- Goldfrank, Benjamin. (2019). Participatory Democracy in Latin America? Limited Legacies of the Left Turn. En Manuel Balán, & Françoise Montambeault, *Legacies of the left turn in Latin America* (págs. 135-160). Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.

1. Ver más sobre la Red Sentipensante en: <https://www.clacso.org/boletin-1-red-sentipensante/>

SOBRE LOS AUTORES

JUAN MÉRIDA

Vive en Zaragoza, Aragón, España. Magister en Sociología por FLACSO-Ecuador (2016) y licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración en la UAB (2013). Dentro de su trayectoria docente e investigativa, ha trabajado en varios centros como el IGOP, asociado a la Universidad Autónoma de Barcelona, la FLACSO-Ecuador o la UTELVT. Ha publicado investigaciones sobre el movimiento social de la vivienda en España, crisis y políticas públicas en las ciudades españolas, gentrificación y el ejercicio de la autonomía indígena en el Estado plurinacional del Ecuador. Actualmente está realizando su tesis doctoral en la Universidad del País Vasco sobre “políticas de participación y municipalismo en España”. Fruto de ese proyecto es el capítulo presentado en este libro.

Contacto: juan_b990@hotmail.com

GISELA SIGNORELLI

De Rosario, Argentina. Politóloga (2009). Especialista en Gestión Pública (2013). Doctora en Ciencia Política (2015). Formación en liderazgo, agile coach y coaching de equipos. Especialización en Comunicación Política (Complutense de Madrid, 2015). Becaria doctoral y posdoctoral CONICET. Docente e investigadora de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Secretaria Técnica del equipo coordinador

del Presupuesto Participativo UNR. Tiene experiencia en investigación en el campo de la participación ciudadana institucionalizada, participación digital, espacios públicos de convivencia ciudadana, gobierno abierto y planificación. Actualmente incursionando en el campo de lo lúdico y lo público asociado a nuevos paradigmas de innovación pública.

Contacto: gisela.signorelli@fcpolit.unr.edu.ar

MARIANO SUÁREZ

Nació en Salto, Uruguay. Es Doctor en Estudios Sociales de América Latina (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina), Magíster en Desarrollo Humano (FLACSO, Argentina), Licenciado en Ciencias Sociales (UDELAR, Uruguay) y Profesor de Ciencias Sociales (ANEP, Uruguay). Es profesor de tiempo completo en la Universidad de la República e Investigador Activo en el Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay (SNI-ANII). Es miembro del Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización (GEPADE) y uno de los coordinadores del Grupo de Trabajo Procesos y Metodologías Participativas (CLACSO). Tiene experiencia como investigador de procesos participativos y ha trabajado en el diseño e implementación de varios procesos participativos en políticas públicas impulsados por Presidencia de la República y gobiernos locales de Uruguay.

LEONEL DEL PRADO

Nació en Paraná, Entre Ríos, Argentina (1981). Es licenciado en Trabajo Social (Universidad Nacional de Entre Ríos), especialista en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario (Universidad de Lanús) y doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). En la actualidad se desempeña como investigador y docente.

Ha participado en diferentes proyectos de investigación y extensión vinculados al desarrollo social, la pobreza y el trabajo comunitario en la Universidad Nacional de Entre Ríos, la Universidad Autónoma de Entre Ríos, la Universidad de la República y la Universidad de Buenos Aires.

Contacto: leonelts@hotmail.com

VICENTE MANUEL ZAPATA HERNÁNDEZ

Nació en la isla de La Palma, Canarias, España. Es doctor en Geografía e Historia por la Universidad de La Laguna, centro en el que desempeña su labor académica como profesor titular de Geografía Humana. Director e investigador del Observatorio de la Inmigración

de Tenerife, desde donde desarrolla sus principales proyectos científicos y aplicados, ligados a las migraciones internacionales y sus efectos en la gestión de la diversidad y la convivencia social. Especialista en desarrollo territorial y participación social con enfoque comunitario, ligado al Instituto Marco Marchioni. Premio Consejo Social de la Universidad de La Laguna a la transferencia del conocimiento. Premio Alonso de Nava y Grimón a la trayectoria científica y profesional que muestre un alto grado de compromiso social. Emprendedor social de la red impulsores del cambio de la Fundación Ashoka.

Contacto: vzapata@ull.es

ROSA YNÉS ALACIO GARCÍA

Nació en el Puerto de Veracruz, vivió en Tlaxcala (México) y ahora trabaja en la Ciudad de México. Es licenciada en Ciencias de la Comunicación (Universidad Cristóbal Colón en el Puerto de Veracruz), tiene la Maestría en Desarrollo Regional (Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional de la Universidad Autónoma de Tlaxcala). Es doctora en Estudios Sociales con línea en Procesos Políticos (Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa en la Ciudad de México). Forma parte de proyectos sobre participación política, presupuesto participativo, participación ciudadana, mecanismos de democracia directa, y desarrolla el concepto: *habitus ciudadano*. Tiene la plaza de profesor investigador en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Contacto: rosaalacio@gmail.com

M^a ÁNGELES ESPADAS

Nació en Madrid (España), Licenciada y Doctora en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Es profesora Titular de Universidad en el Área de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad de Jaén, donde imparte docencia en estudios de grado y másteres oficiales. Sus líneas de investigación se centran en las metodologías participativas y la participación ciudadana en el ámbito del bienestar y en el papel del Tercer Sector y las iniciativas ciudadanas en el desarrollo de los servicios sociales. Ha realizado estancias de investigación en universidades como la de Guadalajara-México, California-Berkeley, USA y La Plata-Argentina, participando en diferentes investigaciones, publicaciones sobre estos temas y ha intervenido como ponente invitada en diversos cursos, jornadas y seminarios, tanto en el ámbito universitario como en otras instituciones.

Contacto: aespadas@ujaen.es

ROSA PINTO BERBEL

Nacida en Madrid (España). Licenciada en Sociología por la Universidad de Granada. Master en Desarrollo rural y Cooperación Internacional. Postgrado en Metodologías Participativas por la UCM. Realizó su tesis de Master sobre “Procesos Participativos en el sur de India: La Aplicación de Metodología Participativas para el Desarrollo Rural”, realizando una estancia de tres meses en el Estado de Kerala. Ha participado en diferentes publicaciones sobre este tema, incluyendo la publicación del libro: “La democracia en marcha. Kerala, los retos de la planificación. Las democracias participativas” Rosa Pinto Berbel y Tomás R. Villasante. Posee una amplia experiencia profesional en desarrollo comunitario y procesos participativos en el medio urbano y rural.

Contacto: rosapintoberbel@gmail.com

FOTO PARA PORTADA

Sebastián Pittavino nació en 1979 en Concordia, Argentina. Es docente en el área de Ciencias Sociales y fotógrafo. Se desempeña como profesor en escuela media pública y como fotógrafo independiente. Es integrante del colectivo audiovisual Producciones del Sur del Sur. Desarrolla varios trabajos, recopilaciones, muestras, charlas y talleres en torno a la fotografía social.

IG: pittaf2.8 – FB: Sebastián Pitta

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

En el presente libro se estudian, analizan y comparan algunos mecanismos de participación implementados recientemente en diferentes partes del mundo: Uruguay, Argentina, México, España e India. El tema de fondo es la democratización en la toma de decisiones políticas y en concreto, cómo la participación ciudadana contribuye a estos procesos de democratización. Para ello, el trabajo se centra en formas de participación -tanto institucionalizadas como no institucionalizadas- desarrolladas a través de experiencias participativas que, en unos casos son promovidas por el Estado y en otros, impulsadas desde la ciudadanía pero que implican, en mayor o menor medida, un cierto grado de colaboración con agentes gubernamentales.

Patrocinado por



Asdi
Agencia Sueca
de Desarrollo Internacional



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais