

EDUCACIÓN a DISTANCIA

GESTIÓN PARTICIPATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Buenos Aires Provincia

Dirección General de Cultura y Educación
Dirección de Educación de Adultos

MANUAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

GOBERNADORA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Lic. María Eugenia Vidal

DIRECTOR GENERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN

Lic. Gabriel Sánchez Zinny

SUBSECRETARIO DE EDUCACIÓN

Lic. Sergio Siciliano

DIRECTOR DE EDUCACIÓN DE ADULTOS

Prof. Ing. Pedro Schiuma

SUBDIRECTOR DE EDUCACIÓN DE ADULTOS

Prof. Juan Carlos Latini

RESOLUCIÓN DE CREACIÓN 106/18

Adecuación de la estructura curricular modular del Programa Educación a Distancia

Año de impresión
2018

PRESENTACIÓN

Este material que hoy llega a sus manos forma parte de una serie de módulos del Programa de Educación a Distancia (Res. 106/18) de la Dirección de Educación de Adultos de la Provincia de Buenos Aires. El mismo busca ampliar el acceso a la educación secundaria de aquellos jóvenes y adultos mayores de 18 años que se encuentren imposibilitados de concurrir a nuestras escuelas.

La evolución de las tecnologías de la información y de la comunicación nos permite repensar el modelo educativo de enseñanza-aprendizaje. El objetivo de la modalidad a distancia es superar las limitaciones de tiempo y espacio de todos aquellos bonaerenses que quieran terminar sus estudios secundarios. Este Programa tiene como propósito que los estudiantes puedan ingresar y egresar en cualquier momento del año, avanzando según su propio ritmo y con la posibilidad de organizar su trayecto formativo.

La Educación a Distancia es una herramienta que se suma a las ofertas de terminalidad secundaria que ofrece la provincia de Buenos Aires en pos de alcanzar a aquellos que el sistema educativo no les proponía una alternativa de estudio que no requiera concurrir a los servicios educativos presenciales de tiempo completo y con desplazamiento diario.

Esta modalidad se caracteriza por la mediatisación de la relación entre el docente y el estudiante, a través de recursos de aprendizaje específicos que permiten la actividad autónoma de éstos.

Los estudiantes contarán así con el acompañamiento permanente de un profesor tutor a través de los distintos recursos que ofrece el Campus Virtual (campusvirtualadultos.com.ar), y también en instancias presenciales de encuentros individuales e intercambios abiertos grupales para compartir intereses, preocupaciones, dudas, opiniones, explicaciones, materiales, etc.

Este material estará disponible tanto en formato digital como impreso, para que sin importar sus posibilidades, los estudiantes tengan acceso al mismo. Completar sus estudios secundarios es, fundamentalmente, dar un paso más en la construcción de su ciudadanía.

Director de Educación de Adultos
Prof. Ing. Pedro Schiuma

■ **Introducción**

■ **Unidad 1: Participación, representación y protagonismo social**

Apuntes de clase: Participación, representación y protagonismo social

- 1. Mecanismos de participación
- 2. Participación ciudadana según las etapas del programa público
- 3. Participación ciudadana según tipos de programas públicos
- 4. Desafíos en la participación
- 5. Conclusión

■ **Unidad 2: Planificación participativa de políticas públicas**

Apuntes de clase: Planificación participativa de políticas públicas

- 1. Participación ciudadana en la planificación de políticas públicas
- 2. Interacción estado y sociedad
- 3. La participación ciudadana y sus actores
- 4. Oportunidades e intereses: iniciativa popular y consulta popular
- 5. De los ciudadanos al Congreso

■ **Unidad 3: Supuestos básicos de la democracia digital o electrónica**

Apuntes de clase: Supuestos básicos de la democracia digital o electrónica

- 1. Conceptualización de la democracia digital. Aportes a la democracia moderna
- 2. Experiencias nacionales y regionales





GESTIÓN PARTICIPATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Introducción

Las políticas públicas con componentes participativos tienen una larga tradición en América Latina. Dichas iniciativas han adoptado distintos formatos que van desde la incorporación de componentes participativos en el proceso de implementación de programas públicos en general, y de lucha contra la pobreza en particular, hasta la constitución de escenarios multi-actorales (como, por ejemplo, los consejos ciudadanos o vecinales en el marco de procesos de concertación o diálogo nacional, las asambleas ciudadanas en el contexto de procesos de presupuesto participativo), o de instancias de control ciudadano y rendición de cuentas.

En este curso, nuestro foco estará puesto en la participación en programas públicos. Sin embargo, los contenidos y los materiales que presentaremos y trabajaremos son aplicables al análisis y desarrollo de cualquier tipo de iniciativa de participación ciudadana.

¡Éxitos en su recorrido!



¡ Empezamos a estudiar!

Conozcamos un poco más sobre este tema leyendo el apunte de clase que se encuentra a continuación.

Apuntes de clase: Participación, representación y protagonismo social



1. Mecanismos de participación

Condiciones que propician la participación ciudadana en los programas públicos

La efectividad de los procesos de participación ciudadana guarda estrecha relación con su capacidad para dar soluciones concretas a los problemas que afectan las vidas de individuos y hogares. En general, las personas y hogares enfrentan desafíos diarios y permanentes para asegurar sus condiciones de vida, por lo tanto, no disponen de dotaciones de tiempo ilimitadas para incorporarse a ejercicios participativos que no contribuyen a ese fin u a otros fines específicos.

En este marco, es posible pensar que existe mayor interés de individuos y grupos en participar en la medida en que la participación contribuye a dar respuesta a demandas ciudadanas concretas. La capacidad que tienen los procesos participativos de acoger las demandas ciudadanas guarda estrecha relación con las condiciones en las cuales en proceso se desarrolla.

Acceso o disponibilidad de mecanismos de participación

El programa o la política debe contemplar la existencia de procesos y/o mecanismos participativos, los cuales deben estar abiertos para todos sus beneficiarios, usuarios o actores sociales involucrados. A pesar de que este aspecto constituye un requisito básico en cualquier democracia, en la práctica las instituciones públicas suelen tener grados de disposición diferenciales hacia la participación ciudadana, privilegiando o restringiendo según la cuestión de la que se trate.

Por ejemplo, en la mayoría de los casos, la participación en programas de reducción de la pobreza se inicia con una oferta de mecanismos de participación por parte del Estado. Si esta oferta no existe, resulta poco frecuente que ésta surja naturalmente.

Uso efectivo de los mecanismos de participación

La disponibilidad de los mecanismos de participación no es sinónimo de utilización. En general, el interés declarado de individuos y grupos por participar es mayor que su efectiva participación. Existen razones culturales, temporales y/o espaciales que llevan a que las personas no utilicen las instancias de participación que están abiertas para ellos. Los procesos de participación se resuelven en la transacción entre los costos de oportunidad asociados a dichos procesos y su capacidad para dar respuesta en tiempos socialmente aceptables a problemas más o menos acotados.

Eficacia de los mecanismos de participación

Uno de los aspectos claves del proceso de participación es la eficacia de la misma. En otras palabras, ¿sirve de algo la utilización de procedimientos participativos en las políticas y programas públicos? ¿En qué medida esto contribuye a mejorar las condiciones de vida de la población?

Para que exista participación de los beneficiarios, usuarios o ciudadanos en programas públicos deben concurrir tres elementos:

- **debe existir una oferta participativa (disponibilidad de mecanismos);**
- **debe haber beneficiarios o usuarios interesados en hacer uso de esa oferta (uso efectivo de los mecanismos);**
- **asimismo, el proceso participativo debe ser considerado como un proceso eficaz por los propios beneficiarios, usuarios o ciudadanos (eficacia de los mecanismos).**

2. Participación ciudadana según las etapas del programa público

En términos de gestión, podemos identificar seis etapas por las cuales transita todo programa público. Claro está que esta distinción es analítica, por lo cual en la práctica, algunas etapas pueden superponerse entre sí, omitirse o darse en un orden que no es el aquí presentado. La importante de poder distinguir las etapas de un programa público radica en que según cuál sea la etapa, diferente será el tipo de proceso de participación ciudadana que se podrá desarrollar.

A continuación, haremos un repaso de esas etapas y el tipo de participación ciudadana que es característica de cada una de ellas.

1) Diagnóstico o línea de base

Los beneficiarios o usuarios potenciales de un programa público, como así también otros actores sociales involucrados en la iniciativa, pueden participar identificando necesidades y preferencias, planteando demandas, estableciendo prioridades. Un diagnóstico realizado sin participación ciudadana podrá mostrar importantes carencias desde un punto de vista técnico-normativo, pero puede suceder que éstas no se condigan con las demandas sentidas de la ciudadanía.

2) Diseño del programa

En general, el diseño de un programa público recae sobre los profesionales a cargo de éste, pues involucra aspectos técnicos y administrativos. Sin embargo, es evidente que existirá mayor satisfacción de los beneficiarios y/o usuarios de los programas en la medida en que éstos respondan mejor a sus problemas y demandas.

Los beneficiarios, usuarios y otros actores sociales involucrados pueden intervenir en la fase de diseño, aportando información acerca de la manera en que ellos visualizan que el programa público dará respuesta a sus problemas y demandas, colaborando en la formulación de objetivos, en la toma de decisiones estratégicas y en la programación de las acciones a desarrollar.

3) Asignación de presupuesto, bienes o servicios

La asignación del presupuesto, de los bienes o servicios puede ser entendida como parte del diseño de un programa público. Sin embargo, dada la importancia y especificidad que reviste este aspecto, la presentamos aquí en forma separada de la etapa anterior.

Los beneficiarios o usuarios de un programa participan en esta etapa cuando, junto con los funcionarios públicos, intervienen en la toma de decisiones acerca del destino de los recursos públicos: su monto, su distribución efectiva (ya sea entre localidades, beneficiarios, líneas de intervención) o los criterios que serán utilizados para su reparto.

4) Ejecución del programa

Los beneficiarios, usuarios y/u otros actores sociales involucrados en los programas públicos también pueden intervenir en la realización de actividades concretas demandadas para la puesta en marcha y el funcionamiento regular del programa. Estas actividades pueden estar vinculadas a la administración interna del programa como así también a la producción y/o entrega de los bienes y servicios que éste provee (por ejemplo, haciendo cargo de tareas logísticas para la entrega de un producto o brindando capacitaciones).

5) Seguimiento y monitoreo

Actualmente, una gran cantidad de programas públicos cuenta con indicadores de control de gestión, los que son muy útiles para asegurar su eficiencia. Los beneficiarios, usuarios y/o otros actores sociales pueden participar en el seguimiento y monitoreo de una iniciativa pública en la medida en que conozcan esos indicadores y tengan capacidad para reunir información que les permita hacer un seguimiento del programa.

También puede darse el caso de que el programa prevea el relevamiento de cierta información suministrada por actores sociales, en base a la cual se construyen determinados indicadores de gestión (por ejemplo, para hacer seguimiento respecto de la calidad y oportunidad de los bienes y servicios ofrecidos).

6) Evaluación

Hay diferentes formas en que los beneficiarios, usuarios y otros actores sociales involucrados pueden participar en la evaluación de un programa público. En primer lugar, como forma más básica, pueden demandar información acerca de los logros del programa, es decir, intervienen constituyéndose como una “audiencia” de los resultados de las evaluaciones. También pueden intervenir haciendo valer sus opiniones y perspectivas, en

el marco de una evaluación realizada al programa. Finalmente, pueden llevar a cabo sus propias evaluaciones, aunque esta situación es bastante difícil ya que, como hemos señalado anteriormente, requiere de sólidas capacidades técnicas y, también, acceso a información que en algunos casos puede ser restringida.



ACTIVIDAD 1

Diseñar un esquema que grafique la participación según las etapas del programa público, destacando quiénes son los actores participantes en cada momento.



Continuamos con la lectura del apunte

3. Participación ciudadana según tipos de programas públicos

La experiencia nos indica, de manera intuitiva, que no todos los programas públicos requieren el mismo tipo de implementación. Así, un programa cuyo propósito consiste en asignar becas escolares o distribuir alimentos puede funcionar adecuadamente mediante un conjunto de rutinas operativas bastante uniformes, dado que las acciones a realizar (el pago mensual de la beca o la distribución de alimentos, respectivamente) se repiten con elevada frecuencia, por lo que es posible programarlas con relativa facilidad. La programación rutinaria de las actividades facilita en cierta medida también su control.

Diferente es la situación de un programa que busca fortalecer organizaciones sociales o empoderar grupos desfavorecidos. En este caso, las tareas no son tan fáciles de programar y aunque siempre será necesario establecer un conjunto de rutinas operativas, este conjunto será muy amplio y diverso, exigiendo a los operadores optar constantemente entre diversas secuencias de acciones en función a las situaciones que enfrente. Por otra parte, el control también se dificulta, en la medida en que no bastará con observar los mismos aspectos sobre actividades tan diversas para saber si responden o no a la perspectiva estratégica del programa.

Tomando como referencia los programas públicos que intervienen en el ámbito social, podríamos clasificarlos de acuerdo a dos tipos:

- La naturaleza de las tareas operativas involucradas en el programa público, es decir, el grado en que es posible programarlas como respuestas anticipadas, estandarizadas y homogéneas frente a las situaciones que debe enfrentar el proveedor de los servicios. Atendiendo a este criterio, las tareas podrán ser en un extremo muy homogéneas y programables, mientras que en el otro extremo podrán ser marcadamente heterogéneas y poco programables.

- La interacción requerida con los destinatarios del programa, es decir, la frecuencia, regularidad y amplitud de la interacción entre los proveedores y los usuarios. Atendiendo a este criterio algunos programas requerirán –en una situación extrema- un contacto puntual con el usuario, lo que determina una interacción mínima. Otros programas requieren, en cambio, la cooperación activa y permanente de los usuarios.

Como resulta fácil observar, el primer criterio se refiere al grado de rutinización al que pueden ser sometidas las tareas operativas, mientras que el segundo se asocia a la intensidad de la interacción entre proveedores y usuarios.



Interacción con el destinatario	Naturaleza de las tareas	
	Homogéneas y programables	Heterogénes y escasamente programables
Nula o baja	Tipo 1 Ej. Programa de becas y alimentarios	Tipo 4 Ej. Acciones de alivio o ayuda ante situaciones de carencia o emergencias
Media o alta	Tipo 2 Ej. Servicios educativos, regulares o atención primaria de la salud	Tipo 3 Ej. Apoyo integral a microempresas, desarrollo de organizaciones comunitarias

Conforme se avanza de los programas tipo 1 hacia los otros tipos, es claro que el proceso de implementación se hace más complejo, sea porque se requiere de una mayor interacción con el usuario (tipo 2) o porque adicionalmente las tareas son poco programables (tipo 3).

En el caso de los programas de tipo 2, el grado de co-producción entre proveedores y usuarios es elevado, siéndolo aún más en el caso de los programas de tipo 3, puesto que en éstos los usuarios organizados resultan ser un co-productor muy activo de los servicios que se brindan.

Podemos decir, entonces, que la especificidad del proceso de implementación de los programas públicos, en general, y de los sociales, en particular, guarda relación con las características de los bienes y servicios que provee. Y, lo que es más importante aún para los temas que estamos tratando, que habrá diferentes desafíos vinculados a la participación ciudadana, según cuáles sean las características del programa en cuestión. En otros términos, la naturaleza de las actividades de producción y entrega de bienes y servicios imponen diferentes restricciones y abren diferentes oportunidades respecto de la participación ciudadana.

Tipo 1

Programas que hacen foco en la transferencia de algún bien o recurso, como algunos programas alimentarios o de becas

Estos programas suelen ser el resultado de “macro-políticas”, es decir, de políticas dirigidas a grandes grupos o categorías poblacionales y que implican el reconocimiento de una obligación del Estado frente a un derecho de la ciudadanía. Las decisiones estratégicas suelen quedar reservadas a la conducción política. La instrumentación del programa, por su parte, es considerada una cuestión técnica y administrativa, cuya responsabilidad recae en las agencias estatales.

Por eso, en este tipo de programas, la participación ciudadana resulta bastante acotada. Se da principalmente a través de los mecanismos de representación colectiva (por ejemplo, el Poder Legislativo), en la medida en que los alcances, la naturaleza, los criterios y la cuantía de las prestaciones sean establecidas por leyes. En menor medida, puede haber participación ciudadana en la entrega de los bienes y recursos, o bien como parte de instancias de consulta o generación de propuestas para mejorar los programas (en la medida en que estos mecanismos estén previstos en el diseño del programa).



Tipo 2

Oferta de servicios sociales profesionales, como la educación básica formal o la atención primaria de la salud

Este tipo de servicios o programas brinda una mayor oportunidad para la participación ciudadana. El diseño y las decisiones estratégicas suelen estar sujetos a restricciones técnicas e institucionales. Sin embargo, la pertinencia, la prioridad y la calidad de las acciones, así como también el control de gestión y el aseguramiento del impacto buscado pueden facilitarse mediante la interacción permanente con los destinatarios del programa. En este tipo de programas hay mayor margen para implementar mecanismos participativos de tipo consultivos, que contribuyen a jerarquizar necesidades e identificar demandas.

Tipo 3

Programas que hacen foco en el desarrollo de capacidades y en la inserción social

En este tipo de programas, la participación ciudadana resulta crítica. Por lo general, los operadores son simplemente facilitadores de procesos cuyos protagonistas son los individuos o las poblaciones participantes. Los receptores suelen ser los actores principales en la denuncia y el diagnóstico del problema, en el planteamiento de la demanda, en la programación de actividades y en su evaluación.

Tipo 4

Programas que brindan prestaciones asistenciales y de emergencia, como acciones de alivio o ayuda ante situaciones de carencia puntuales

En este último caso, la participación no responde a un diseño sino que es el resultado de las fuerzas que se desplieguen en la operación. La identificación de las necesidades, el diseño de los programas o acciones y la asignación de los recursos suelen estar reservadas a las conducciones técnicas y políticas. No existen instancias orgánicas de participación ciudadana en los procesos de ejecución, seguimiento o evaluación. Si bien pueden llegar a movilizarse voluntarios en el caso de los programas de emergencia, hay quienes no consideran que esto sea participación, en términos estrictos, sino una sustitución de la mano de obra de la agencia estatal, implementada por aportes de la sociedad civil.

Para finalizar, interesa destacar que, en la práctica, estos tipos ideales no se presentan de manera pura. Más bien, los programas públicos suelen combinar aspectos vinculados con diferentes tipos, aunque seguramente haya alguno en particular del cual toman sus rasgos más relevantes.



ACTIVIDAD 2

Obligatoria

Consultar en su comunidad o en la web al menos un ejemplo de políticas que tengan lugar en nuestra provincia, para cada tipo de programas públicos. Detallar en qué etapa se encuentra.

4. Desafíos en la participación

Presentado el panorama podremos notar que los niveles de participación ciudadana y técnica varía según el tipo y momento en que la propuesta se encuentre. Es un balance entre ideas y acción. Se trata de construir una red que permita modificar esta realidad, generando nuevas capacidades de toda la sociedad y su Estado, que incluyen la de definir sobre qué es el desarrollo, cómo se vincula con la vida de los ciudadanos y cómo se va a lograr.

El desarrollo es, entre otras cosas, un proceso de aprendizaje colectivo sobre las propias capacidades de las personas, grupos, comunidades y sociedades, y sus posibilidades de efectivización, que se potencia en tanto hay comunicación, transparencia y participación en la toma de decisiones y opera el incentivo de la distribución justa de esos resultados.

Esto se alcanza mediante, una dirigencia política o social local que asuma el objetivo de poner en marcha un proceso de desarrollo como se describe anteriormente, dando cuenta de un entramado entre las necesidades reales y las posibles soluciones. Esto permitirá superar respuestas rápidas y de poco alcance, como una gran obra pública o la instalación de fuentes de trabajo desconectadas de la comunidad, que necesitará previamente desarrollar la capacidad de convocatoria para lograr movilizar la subjetividad y los recursos materiales, y ello supone credibilidad.

El rol de dichos representantes se encuentra, habitualmente, desgastado por convocatorias anteriores incumplidas perdiendo así su credibilidad. Por ello es fundamental que la convocatoria sea hecha, desde su inicio, por un amplio espectro de actores sociales, y suponga un compromiso previo de corresponsabilidad aún cuando no se sepa qué va a resultar del proceso de participación que se inicia. Tratar de monopolizar la convocatoria es, desde el comienzo, un acto contrario a la buena estrategia de desarrollo. Realizar dicha convocatoria de manera amplia implica una voluntad expresa de cambio, tanto más creíble si se funda en la autocrítica. En todo caso, la credibilidad y la confianza se ganan no meramente acordando y prometiendo otro desarrollo a nivel de dirigencia, sino mediante la calidad y autenticidad de los procesos de participación a los que se convoca.

5. Conclusión

En esta unidad hemos visto que la participación ciudadana en el marco de los programas públicos no puede ser considerada como un proceso homogéneo. Implica discernir, por un lado, respecto de qué etapa del programa público estamos considerando que hay participación. Y, por otro, de qué tipo de programa público se trata. La respuesta a ambas preguntas nos permitirá plantearnos en forma más realista las limitaciones y las oportunidades que la participación ciudadana supone, en cada caso en particular.

Con estos aportes hemos comenzado a indagar acerca de las especificidades que suponen los procesos de participación ciudadana. A lo largo de la próxima unidad nos adentraremos aún más en estas cuestiones, en tanto nos aportarán elementos indispensables para analizar, proponer y gestionar iniciativas de participación ciudadana.



¿Quedó alguna duda? ¿Alguna actividad que no sé cómo resolverla?
Los espera el tutor en el Campus Virtual o en el encuentro presencial para acompañarlos y ayudarlos.



¡Empezamos a estudiar!

Conozcamos un poco más sobre este tema leyendo el apunte de clase que se encuentra a continuación.

Apuntes de clase: Planificación participativa de políticas públicas

1. Participación ciudadana en la planificación de políticas públicas

En América Latina la participación de la gente en la vida pública ha ido creciendo con el paso de los años. La relevancia que fue adquiriendo la misma ha sido notable, y en casi todos los casos, con mucha relevancia. Un caso emblemático en ese sentido, ha sido el de la corrupción, que ha sido considerada como un importante obstáculo al desarrollo económico, un impedimento para la erradicación de la pobreza y el principal motivo de pérdida de legitimidad gubernamental, por tanto, una amenaza para la democracia. Dentro de las políticas públicas que se han planteado en la región para el control de la corrupción, la participación de los ciudadanos se ha convertido en un elemento indispensable, el cual, en términos generales, se encuentra inserto dentro de una lógica de acción pública que en años recientes asumió la denominación de gobernanza, esto es, la necesidad de comprender el gobierno como un proceso y no como un sujeto directivo, lo cual implica una multiplicidad de actores y de centros de decisión difusos. En este sentido, en el texto se plantean las formas en que los ciudadanos pueden participar en las políticas públicas que buscan luchar contra la corrupción bajo la perspectiva de la nueva gestión pública y la nueva gobernanza democrática.

La noción de gobernanza refiere a un modelo de gobierno y gestión pública que se postula como un camino posible para mejorar la capacidad de gobierno de los asuntos públicos en el mundo globalizado. Esto se debe a que el modelo burocrático weberiano ya no resulta adecuado para esta realidad compleja. La gobernanza propone en cambio una estructura de red que privilegie formas de cooperación horizontal entre actores públicos y no estatales, así como también la articulación multinivel. Esta modalidad de gobierno aseguraría una mejor eficacia y eficiencia de las políticas públicas, a la vez que tendría efectos positivos en términos de su calidad democrática.

En este marco, y desde la perspectiva de los actores sociales, entendemos por mecanismos participativos a aquellos espacios que se encuentran dirigidos a incidir de manera directa y sistemática en alguna de las instancias del ciclo de la política públicas. En este marco, diferentes estudios ponen de manifiesto la diversidad de formatos existentes en lo referente a las modalidades institucionales de participación y de articulación de actores sociales (Cunill Grau, 2003; Tamargo, 2002; Rofman, 2007). En esta dirección, podemos realizar una clasificación dicotómica de los diferentes mecanismos en dos grandes conjuntos de prácticas participativas, que a

su vez, refieren a dos formas diferentes de conceptualizar la participación, sus sentidos, alcances y encuadres ideológicos. Por un lado, aquellos arreglos institucionales que suponen a la participación como una herramienta técnica - metodológica neutral en la gestión de políticas sociales, que suponen una concepción utilitarista e instrumental de la misma. Dentro de este conjunto de prácticas, podemos incluir aquellos mecanismos participativos que suponen la participación de los actores sociales en alguna instancia del ciclo de la política pública, generalmente en la ejecución y evaluación de las mismas. A esta concepción de la participación corresponde una mirada fragmentada de la cuestión social, y de la resolución de la misma, expresada en la focalización, la descentralización y la terciarización de las políticas sociales.

2. Interacción estado y sociedad

Las interacciones que tienen lugar entre estado y sociedad, pueden analizarse en términos de una triple relación, que toma en cuenta los tres tipos de vínculos a través de los cuales se dirimen los contenidos de la agenda social vigente y las formas de resolución de las cuestiones que la integran.

Estas relaciones apuntan a decidir cómo se distribuyen, entre ambas instancias, la gestión de lo público, los recursos de poder y el excedente económico. Estos tres planos de interacción entre estado y sociedad, tienen conexiones recíprocas y se vinculan con las características del modelo de organización económica y reproducción social subyacente:

- a)** en un plano funcional se limitan a fijar las reglas de (y a asignar las respectivas responsabilidades en) la división social del trabajo;
- b)** en un plano material, a dirimir los patrones de distribución del excedente social;
- c)** en un plano de la dominación, a establecer la correlación de poder entre las diferentes fuerzas e instituciones sociales.

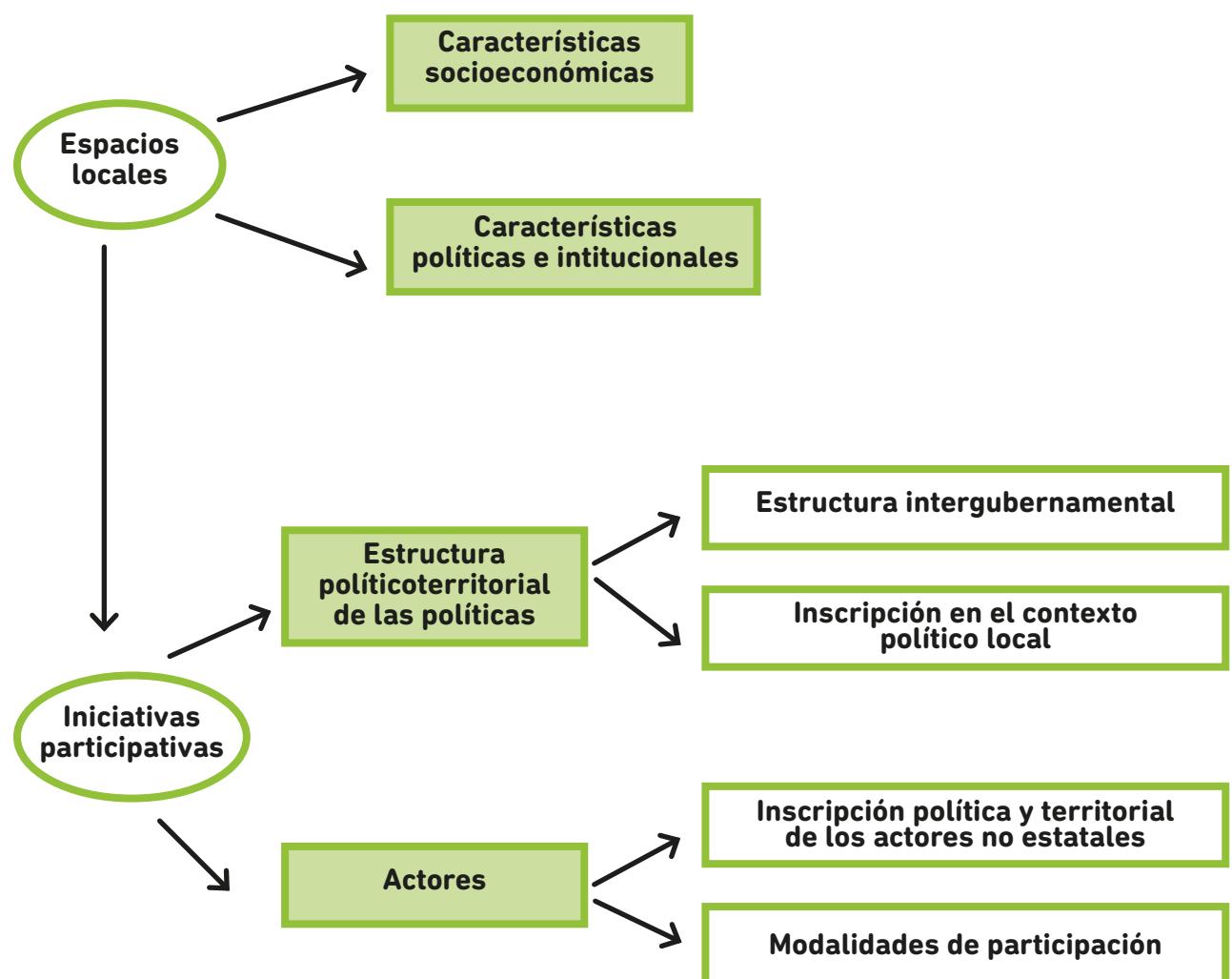
La agenda del estado se ve modificada por los procesos que tienen lugar en cada uno de estos planos, así como por los que vinculan a los mismos entre sí. En el caso de las relaciones funcionales, ambas esferas tienen responsabilidades exclusivas pero también comparten ámbitos de intervención común (por ejemplo: prestación de servicios educativos, de transporte, de investigación y desarrollo, de defensa de derechos humanos) que exigen, por parte del estado, no sólo la prestación de los servicios a su cargo sino también -según los casos- diversas formas de regulación y promoción de la actividad no estatal. En este plano se dirime la cuestión relativa a "de qué debe ocuparse el estado".

Modelo de análisis

El análisis de escenarios heterogéneos, implican la necesidad de un modelo que permita abordar toda su complejidad. Para esto se considerarán la relación existente entre las características territoriales –en los planos social, económico y político– de los espacios locales y la configuración de las políticas participativas que se desarrollan en esos ámbitos municipales.

El modelo de perspectiva político-territorial orienta un modelo de análisis que se interesa tanto por la caracterización de los espacios locales donde se

despliegan las políticas públicas como por el análisis de las propias iniciativas participativas. Analizar las características de los espacios locales significa, en este modelo de análisis, discriminar entre los aspectos socioeconómicos y los político-institucionales del territorio. La caracterización de las iniciativas de participación, por su lado, transita por dos planos de análisis: el de las políticas públicas que enmarcan institucionalmente la experiencia, y el de los actores que participan. En relación con las políticas, se enfoca el análisis en la estructura político-territorial de las políticas, lo que significa, por un lado, caracterizar la estructura intergubernamental del proceso de elaboración y gestión de las acciones estatales; y, por el otro, la imbricación de estas con el contexto político local. En cuanto al plano de los actores, interesa analizar la inscripción política y territorial de los actores no estatales que se involucran en las instancias de participación, lo que supone caracterizar la relación de dichos actores con la estructura de poder territorial, así como también sus modalidades de participación en los distintos tipos de mecanismos de interacción establecidos por las políticas.



ACTIVIDAD 3

A partir de una política pública, propia de su localidad, aplicar el modelo de análisis visto en la unidad.

3. La participación ciudadana y sus actores

Participación social, popular, comunitaria, ciudadana... Muchos nombres para designar un proceso según el cual determinados actores de la sociedad civil se movilizan, se “activan”, irrumpen en un escenario público e intentan influir sobre las reglas y procesos que enmarcan sus condiciones de existencia y reproducción. En particular, sobre las políticas estatales y el modo de organización social a las que ellas apuntan. Son múltiples las circunstancias, condiciones y modalidades que caracterizan la participación ciudadana, aún cuando los estudiosos -a mi juicio- no han conseguido todavía llegar a un consenso acerca de las categorías analíticas que permitirían formular una teoría general aceptable sobre el tema. La propia naturaleza polisémica del término que adjetiva esa participación (ciudadana, popular, social, cívica, comunitaria) es una primera indicación, sin entrar a considerar las dificultades que todavía enfrenta la definición de lo que debemos entender por “sociedad civil”. Menos claro aún es el alcance que debemos dar al término “participación” o, incluso, al de “políticas públicas”, supuesto referente de esa participación.

Por otra parte, se da por sentado que la participación ciudadana es intrínsecamente “buena”, en el sentido que se le da a las “buenas causas” o las “buenas acciones”. Y se lamenta cuando los ciudadanos no participan, es decir, cuando no pueden o no consiguen agregar sus intereses en demanda de reivindicaciones que expresan valores, necesidades o aspiraciones compartidos. Esto suele considerarse un déficit de la democracia, por lo que la propuesta de ciertas formas de democracia directa o participativa ha pasado a formar parte integral del pensamiento académico y político sobre democratización.

Se trata de una concepción participativa, que trasciende el acto del sufragio electoral y propone el empoderamiento de la ciudadanía alentando su acción colectiva. Desde esta perspectiva, la democracia incluiría -además de los derechos y las elecciones periódicas- los esfuerzos ciudadanos por influir en la política a través de variados mecanismos. La democracia, en este sentido, pasa a ser un concepto que al incorporar este otro atributo, amplía su definición minimalista.

Modalidades y tiempos de la función pública

En general, los movimientos espontáneos o de base surgen en circunstancias límite, en las que los actores involucrados perciben amenazas de diverso tipo a su existencia cotidiana. Es el caso de los grupos de defensa civil autoconvocados en situaciones de desastre, de piqueteros que cortan rutas en señal de protesta y reivindicación o de manifestantes que tratan de impedir la instalación de basureros atómicos, el desalojo de viviendas ocupadas o la impunidad de ciertos crímenes que commocionaron la vida de ciertas comunidades. En otros casos se trata de grupos que reivindican o promueven la defensa de valores, como los derechos humanos, o la causa de los pueblos aborígenes. La actuación de estas organizaciones plantea desafíos importantes a la institucionalización de la democracia, abriendo la discusión acerca de la legitimidad de estas modalidades de democracia directa (movimentismo, basismo), que a menudo asumen formas de confrontación abierta con el estado, con el capital privado, con organismos internacionales o con otros actores sociales.

En el fondo, la discusión precedente recrea, simplemente, el viejo dilema entre representación y participación, entre canalización de demandas sociales a través de instituciones políticas o de formas de participación social y, dentro de éstas, entre OSC y movilizaciones de base. Esta discusión delimita un campo de preocupación sin duda importante, aunque quizás es aún más importante analizar cuál es el impacto efectivo que la ciudadanía -sea a través de la representación o la participación- tiene efectivamente sobre los contenidos y orientaciones de las políticas públicas. Al respecto, se coincide en destacar que la mayoría de las políticas públicas en América Latina se formulan e implementan con una reducida participación de las organizaciones sociales. Si a ello le sumamos el carácter “delegativo” de sus democracias, acentuado por el dispar pero generalmente débil papel de los partidos políticos en la región, concluimos que pese a su notorio crecimiento y presencia institucional, la participación ciudadana está todavía lejos de cumplir un papel preponderante en la implementación participativa de políticas públicas. Un riesgo que acompaña la proliferación de los movimientos y organizaciones sociales es su manipulación política por parte de los gobiernos, sea como fuerza de choque, como mecanismo de legitimación del régimen o como garantía de contención del descontento social.

No obstante ello, podría caber la propuesta de formulación de acuerdos público-privados que pueden influir en la creación de los escenarios políticos futuros que debe decidir una sociedad para alcanzar un modo de organización social deseable; la co-producción cotidiana y rutinaria de bienes y servicios junto a, complementando o suplantando al estado o al mercado, puede constituirse en una actividad recreada en cada presente; o el seguimiento permanente de las políticas, el control de la gestión y la evaluación de los resultados conseguidos por las instituciones estatales privilegian el pasado como dimensión temporal significativa. Posiblemente, dentro de su limitada importancia, los mayores avances producidos en la participación ciudadana durante los últimos años, han tenido lugar en los planos de la construcción del futuro y de la revisión del pasado de la gestión gubernamental, ya que su rol coproductor o co-gestor de servicios ha sido muy reducido. Pero aún si este fuera un rol activo, existiría todavía un abismo entre la calidad de esa gestión pública y el papel que puede cumplir la sociedad civil en su mejoramiento.

Cualquiera sea el plano o el referente temporal de la participación ciudadana en la implementación de políticas públicas, es posible afirmar que la misma se ajusta a una secuencia virtuosa en la que, primero surge una oportunidad para ejecutar un proyecto o acción colaborativa; segundo, se genera un interés de las partes en aprovechar mutuamente esa oportunidad; y tercero, para lograrlo, deben atenderse diversas necesidades o superarse impedimentos que se interponen en el aprovechamiento de esos intereses. En general, los procesos de desarrollo (incluyendo el desarrollo humano) se basan en este tipo de secuencia, que avanza en forma de espiral y conduce a niveles superiores de logro. La teoría económica de los eslabonamientos hacia delante y atrás se inscribe claramente a esta secuencia.

La organización para la participación ciudadana

La participación ciudadana requiere organización, especialmente cuando sus acciones se inscriben en procesos que procuran influir el curso de las políticas públicas. Ello ocurre no sólo en el caso de las organizaciones, sino también en las modalidades “espontáneas” de movilización social. En este último caso y por múltiples razones, que suelen estar vinculadas con la exclusión social, con el natural desconocimiento de sus derechos por parte de los marginados, con su excluyente tarea cotidiana de sobrevivir o con la represión a la que se vieron sometidos durante largos años de autoritarismo, la participación estos sectores en la resolución de cuestiones socialmente problematizadas no ha sido la regla. Las instancias de actuación espontánea de estos estratos ciudadanos han sido excepcionales y, generalmente, se vinculan con situaciones críticas para su supervivencia. Pero aún bajo estas circunstancias, la presencia de un promotor o un líder ha sido casi siempre una condición necesaria de los movimientos populares espontáneos.

La exigencia organizacional es natural y previsible. Todo interlocutor de instituciones de este tipo descuenta que se encontrará con una entidad que posee un reconocimiento oficial, una tipificación jurídica, un consejo directivo o equivalente, una sede, representantes que actúan en su nombre, una administración, inscripciones a registros y otras formalidades. La actividad institucional se consignará en libros contables, cuentas bancarias, páginas web, actas de reuniones de consejo directivo, memorias y publicaciones diversas. Y aún cuando no toda OSC satisfaga todas estas condiciones, se convertirá de hecho y de derecho en tal una vez que las reúna y formalice.

4. Oportunidades e intereses: iniciativa popular y consulta popular

Reflexión teórica sobre la participación ciudadana en iniciativas populares

La cuestión de la participación ciudadana muestra un recorrido de creciente importancia en las últimas décadas, que ha acompañado la multiplicación de experiencias participativas en diferentes ámbitos. Si bien constituye un tema central de la sociología política, la complejidad intrínseca de los procesos participativos ha atraído el interés de otras disciplinas, lo que ha diversificado notablemente el estudio sobre estos fenómenos. Puesto que se trata de un tema de especial significación para los procesos de democratización e integración social, algunas aproximaciones tienden a ubicarse en una posición sociocéntrica, esto es, que jerarquizan el papel que juega la sociedad civil en las decisiones estatales. Este punto de vista sostuvo el auge que, durante las últimas décadas del siglo xx, tuvo el modelo de la participación social o comunitaria. La acción de los participantes, según este enfoque, se acotaba a los problemas de su comunidad y corría por canales separados de los procesos de decisión política de mayor escala.

El punto de encuentro entre la cuestión de la participación y el campo de las políticas públicas se hace más visible cuando se adopta la perspectiva de la participación ciudadana. Superando la visión comunitarista, esta

noción alude a la participación de la ciudadanía en los procesos de política pública, es decir, hace referencia al universo de prácticas de intervención de la sociedad en la decisión y la gestión de los asuntos públicos.

El término público, en esta perspectiva, pone de manifiesto que los temas que ocupan la atención de la participación ciudadana no se restringen a las problemáticas que afectan a los involucrados en las experiencias participativas, sino que remiten a cuestiones de interés social, colectivo. El interlocutor privilegiado para cuestiones públicas es el Estado, como representación institucional del interés general, lo que fundamenta la importancia del involucramiento de los actores de la sociedad civil en los procesos de políticas públicas. La participación ciudadana construye, de este modo, un espacio de interacción entre sociedad y Estado que cabría denominar, el ámbito público no estatal: el espacio de acción de la sociedad en torno a cuestiones de interés público.

Por otro lado, el calificativo de ciudadana no solo hace referencia a la intervención social en instancias de políticas públicas, sino que también lleva a comprender la participación de la sociedad civil en términos de ciudadanía, es decir, en el marco de los derechos y obligaciones establecidos normativamente desde el Estado. Este ocupa una posición central en los procesos participativos, no solo como uno de los actores intervenientes en las experiencias de interacción, sino, principalmente, en su aspecto de representación de lo público. Los argumentos que fundamentan el valor de la participación ciudadana, entonces, están enfocados hacia un horizonte de democratización de la sociedad en su relación con el Estado, pero también apuntan a la democratización interna del Estado. Como formas de intervención de la ciudadanía en las cuestiones públicas, por lo tanto, el análisis de la participación ciudadana resulta inescindible del de las políticas públicas y del Estado.

En síntesis, si se adopta un enfoque sobre la participación que ponga en relieve la interacción de la sociedad civil con el Estado, y se interese por las diversas modalidades de intervención de la ciudadanía en el proceso de las políticas públicas, queda claramente trazada la línea que relaciona estos dos campos de análisis. La reflexión sobre el cruce entre la perspectiva territorial y la participación, por otro lado, constituye una mirada de creciente presencia en esta área, aunque todavía concentrada en torno a algunos debates acotados. Entre las escasas aproximaciones que incorporan la dimensión espacial al análisis de los procesos participativos, cabe mencionar, principalmente, la participación política popular, los conflictos ambientales y territoriales y el desarrollo territorial.

5. De los ciudadanos al Congreso

Desde la reforma de la constitución en 1994, se reconocen nuevos derechos y garantías: la iniciativa popular (art. 39) y la consulta popular (art 40), reglamentadas en 1996 y en 2001, respectivamente.

La iniciativa popular otorga a cualquier ciudadano el derecho de presentar proyectos de ley ante el Congreso, pero para eso se le exige respaldarlos con las firmas del 1,5% del padrón electoral nacional (cerca de 380.000 personas) distribuidas al menos en seis provincias del país.

Artículo 39

Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses.

El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa.

No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

En caso de querer ustedes presentar un proyecto de ley, debe cumplimentar el texto con las siguientes etapas:

- Elección del tema y búsqueda de información.
- Objetivos. Análisis de fondo y forma.
- Redacción del proyecto (fundamentación, reglas prácticas para la redacción, conclusión).
- Anexos de información.

Algunas de las iniciativas populares que llegaron al congreso son: el hambre más urgente (que se convirtió en una ley que otorgó asistencia alimentaria y sanitaria a varios millones de argentinos), la Ley de Matrimonio Igualitario y el proyecto (también aprobado) de derogación de las jubilaciones de privilegio.



ACTIVIDAD 4

Según el artículo 39, ¿qué temas no pueden ser objeto de una iniciativa popular? ¿Por qué creen que son excluidos?

¿Qué proyectos se les ocurren pueden ser objeto de iniciativa popular?



ACTIVIDAD 5

Obligatoria

Elegir algún proyecto de ley que sea de su interés. Pueden utilizar artículos periodísticos, entrevistas a personas, y otros medios audiovisuales para responder las siguientes preguntas:

¿Cómo fueron los inicios de la construcción de este proyecto de ley?

¿Qué organización de la sociedad civil acompañó la iniciativa?

¿Cuáles fueron los principales argumentos a favor y cuáles los que estuvieron en contra de la sanción de esta ley?

¿Cómo se construyeron los acuerdos para el proceso de la sanción?



Continuamos con la lectura del apunte

La consulta popular, a diferencia de la iniciativa popular, debe ser convocada por el Congreso o por el Poder Ejecutivo Nacional, que consultan a la sociedad sobre una determinada ley o política (en esos casos se denomina referéndum) o bien sobre cuestiones de Estado excepcionales (conocido como plebiscito), como, por ejemplo, la anexión o la cesión de determinado territorio al país.



Artículo 40

El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática.

El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio.

El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular.

Este cambio fue reglamentado en 2001, mediante la ley 25.432 que establece dos tipos de consultas:

1) La vinculante, convocada por el Congreso para someter al pueblo un proyecto de ley y cuyo resultado obliga al gobierno

2) La no vinculante que puede ser promovida por el Congreso o por el Poder Ejecutivo. A través de esta consulta se pide a la sociedad su opinión. En nuestro país sólo fue utilizado en el plebiscito por el tratado con Chile en el conflicto del canal de Beagle en el año 1984.

En este caso el presidente Raúl Alfonsín decía: “queremos que todos los argentinos participen tomando posición acerca de si conviene o no dar solución rápida y pacífica a un problema que constituye un elemento de tensión con Chile hace un siglo. Es un problema territorial, no una ley más.”

El 25 de noviembre de 1984 tuvo lugar el plebiscito dando como resultado “sí” por un 81,13% de los votos. Cuatro días más tarde los cancilleres Dante Caputo (Argentina) y Jaime del Valle Allien (Chile) firmaron el tratado de Paz y Amistad en el Vaticano.



ACTIVIDAD 6

Buscar en libros y en sitios web la ley 25.432:

¿Qué pautas debe cumplir la consulta a plebiscito?

¿Qué temáticas no pueden ser sometidas a esta modalidad?

¿Qué tema someterían a consulta?



Si el tema les gustó, pueden conocer más ingresando a la página que se encuentra a continuación.



VIDEO

- "Debate Caputo – Saadi por el conflicto del Beagle (parte I), 1984"

<https://www.youtube.com/watch?v=HPKetZaZaEg>

Debate Caputo- Saadi

Este registro contiene la primera parte del histórico debate sostenido por el canciller Dante Caputo y el senador justicialista catamarqueño Vicente Saadi a raíz del conflicto limítrofe con Chile en torno al Canal de Beagle. Transmitido por Canal 13 y moderado por el periodista Bernardo Neustadt, el debate enfrenta no sólo dos posturas sino también dos estilos políticos, encarnados por dirigentes de distintas generaciones: Saadi, que lee buena parte de cuanto expone, levanta el tono y transgrede las reglas a menudo; Caputo en cambio no pierde la compostura, no excede sus tiempos e interpela directamente al público mirando a cámara. En cuanto al contenido de esta primera parte, Saadi acusa al gobierno de "traición a la Patria" por que el "Acuerdo de Paz y Amistad" firmado con Chile, basado en una propuesta papal realizada en 1980, deja para ese país las tres islas en disputa. Por su parte, el canciller lo reivindica como el mejor acuerdo posible tras un decenio de desaciertos diplomáticos. El plebiscito celebrado diez días más tarde zanjaría esta discusión con un contundente apoyo a la postura del gobierno, convalidando el tratado con el 81,13% de los votos.



¿Quedó alguna duda? ¿Alguna actividad que no sé cómo resolverla?
Los espera el tutor en el Campus Virtual o en el encuentro presencial para acompañarlos y ayudarlos.





¡Empezamos a estudiar!

Conozcamos un poco más sobre este tema leyendo el apunte de clase que se encuentra a continuación.

Apuntes de clase: Supuestos básicos de la democracia digital o electrónica

1. Conceptualización de la democracia digital. Aportes a la democracia moderna

Casi tanto como en cualquier otra área, como la ciencia o la educación, el desarrollo de las herramientas de la tecnología de la información y de la comunicación (TIC) tiene la capacidad de impactar en la democracia. Los efectos del mundo digital sobre la política y la sociedad siguen siendo difíciles de calibrar, y la velocidad con la que estos nuevos instrumentos tecnológicos evolucionan es, a menudo, más rápida que la capacidad que pueda tener un académico para evaluarlos, o la capacidad que un responsable de formular políticas tenga para integrarlos en los diseños institucionales existentes.

Desde sus inicios, las herramientas digitales, y el acceso generalizado a Internet, han venido transformando los medios tradicionales de participación en la política, haciéndolos más efectivos. En distintos países, los procesos electorales se han vuelto más transparentes y eficaces, y la papeleta de votación ha sido sustituida por máquinas de votación electrónica. La firma de peticiones se convirtió en una herramienta generalizada y poderosa, ya que los ciudadanos individuales ya no necesitan ser molestados en las calles para que estampen su firma en una hoja de papel, sino que pueden ser contactados simultáneamente por millones de otros ciudadanos a través del correo electrónico, y sus nombres añadidos a peticiones virtuales, que pueden estar listas en pocos segundos. Las protestas y las manifestaciones también han sido revitalizadas sustancialmente en la era de Internet.

En los últimos años, las redes sociales como Facebook, Twitter y WhatsApp han demostrado ser un motor de las revueltas democráticas, movilizando a las masas, convocando grandes aglomeraciones y concienciando a la población, como fue el caso de la Primavera Árabe.



Si bien, al reducir los costos de participación, los medios tradicionales de participación política pueden ser más eficaces con el uso de herramientas TIC, no se puede asegurar que estén menos sujetos a distorsiones y manipulación. Durante las recientes elecciones en Estados Unidos, los ingenieros informáticos afirmaron que las máquinas electrónicas de votación podrían haber sido hackeadas, alterando los resultados en los condados que dependían de ellas. Las campañas electrónicas también pueden manipularse fácilmente si no se ponen en práctica procedimientos de identificación seguros. Y en estos tiempos de post-hechos y post-verdades, las protestas y las manifestaciones pueden ser el resultado de una estratégica manipulación partidista de los medios de comunicación social, lo que puede acabar llevando a la inestabilidad democrática, como ha ocurrido recientemente en Brasil. Sin embargo, la distorsión y la manipulación de estas formas tradicionales de participación también estuvieron presentes antes del surgimiento de las herramientas TIC, e independientemente de que éstas no resuelvan por sí solas estos problemas precedentes, es posible que puedan hacer que los procesos políticos sean más efectivos.

Sin embargo, lo que supone un escenario rompedor para la democracia no es tanto el impacto de las TIC en la revitalización de los medios tradicionales de participación política como son las elecciones, la firma de peticiones y las protestas a través de herramientas digitales, sino el cambio real sobre el funcionamiento de la democracia, del Estado, de los gobiernos y del modo en que la representación se materializa. Este cambio proviene de los nuevos medios de participación electrónica, o de las llamadas innovaciones digitales democráticas. Mientras que Internet puede impulsar las formas tradicionales de participación política mediante el aumento de la cantidad de ciudadanos comprometidos, las innovaciones democráticas que se basan en herramientas TIC pueden cambiar la calidad misma de la participación, cambiando de esta manera la naturaleza de la democracia y sus instituciones a largo plazo.

En primer lugar, las innovaciones digitales pueden cambiar la manera en que funciona la democracia, al hacerla más inclusiva y más deliberativa. La inclusión democrática real ocurre cuando se entiende, no en términos del número de ciudadanos y volumen de participación, sino en función de los grupos de destinatarios y las políticas abordadas por los nuevos medios de participación electrónica. Se han creado varias innovaciones democráticas digitales dirigidas específicamente hacia las mujeres, a los jóvenes y a otros grupos vulnerables, que normalmente no tienen solo una menor participación en la política electoral, sino que ven también sus intereses marginados por los políticos electos. Hemos asistido a la evolución de mecanismos de control digital que han permitido específicamente a las mujeres levantar sus voces contra las múltiples formas de violencia de género, y en muchos casos ayudar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley a identificar a los agresores y a aumentar la vigilancia. Diversas políticas nuevas, dirigidas a los jóvenes, se han redactado en plataformas interactivas de formulación de políticas, utilizando los insumos provistos directamente por los ciudadanos jóvenes, que tienden a preferir el teclado de sus computadoras a las urnas. Estos nuevos espacios de participación política han venido enseñando a las nuevas generaciones, no simplemente a entender sus preferencias políticas como manifestaciones

estáticas de elección, agregadas a través de mecanismos de votación cada dos o cuatro años, sino a expresar colectivamente sus demandas y construir sus opiniones políticas a través de la deliberación continua. Los grupos históricamente excluidos pueden ahora participar en nuevos espacios institucionales, diseñados para abordar temas que les conciernen específicamente, consiguiendo que sus propias voces (digitales) sean tenidas en cuenta en la elaboración y aplicación de políticas.

En segundo lugar, las innovaciones democráticas digitales pueden cambiar la manera en que los gobiernos gobiernan, haciendo que sean más fiables y eficaces. En poco tiempo, el gobierno electrónico y los datos abiertos se han convertido en herramientas tan generalizadas para mejorar la transparencia, que uno apenas puede seguir denominándolas innovaciones. Los diseños institucionales más innovadores y más democráticos pueden encontrarse hoy en día entre aquellos que dependen de las herramientas informáticas para permitir a los ciudadanos colaborar con su gobierno mediante la interacción con la administración pública. Algunas formas de administración interactiva han evolucionado tanto hacia sitios de Internet como hacia aplicaciones móviles (apps), donde los ciudadanos pueden identificar problemas en sus ciudades y proponer soluciones para remediarlos. Han aumentado rápidamente los mecanismos de mapeo colaborativo, permitiendo a los ciudadanos utilizar herramientas de geolocalización para hacer cosas tan variadas como denunciar delitos, detectar de focos de enfermedades, señalar áreas de deforestación o denunciar la corrupción. Tanto la administración interactiva como el mapeo colaborativo son dos tipos de innovaciones digitales que han sido diseñados para incluir a los ciudadanos en el proceso de aplicación de políticas, permitiéndoles desempeñar un papel en la implementación y evaluación de políticas al mismo tiempo que mejoran la prestación de servicios públicos, imponen el imperio de la ley y responsabilizan a los gobiernos.



En tercer lugar, las innovaciones digitales pueden cambiar la manera en que la representación se realiza, haciéndola más sensible. Considerando que, a veces, millones de votos no son suficientes para asegurar que los políticos elegidos tengan en cuenta las preferencias de sus electorados, en algunos casos la participación electrónica de unos pocos miles de ciudadanos ha demostrado ser más eficaz para hacer que esas preferencias sean escuchadas. Los procesos de legislación crowdsourcing representan quizás el cambio más innovador que haya tenido lugar en los parlamentos en los últimos siglos, permitiendo a los ciudadanos colaborar en la redacción de nueva legislación y, por lo tanto, participar en la elaboración de leyes. En algunos casos, esta forma de participación ciudadana en línea no sólo se limita al establecimiento de la agenda, sino también es útil para la etapa de formulación del ciclo de la política mediante la adición, la modificación o la eliminación de partes de nuevas leyes que serán luego adoptadas por los representantes. Un número cada vez mayor de partidos políticos también ha venido utilizando plataformas de código abierto para permitir que los ciudadanos contribuyan con sugerencias a sus agendas políticas, se opongan a políticas que adoptaron, y voten en línea sobre los temas sobre los que estos partidos deben votar en los parlamentos. El uso de tales herramientas permite a los partidos y a sus afiliados y simpatizantes fortalecer las relaciones entre ellos y, posiblemente, ganar nuevos partidarios. Curiosamente, las innovaciones digitales han hecho que la representación por medios virtuales sea, a la vez, menos virtual.

Estos nuevos diseños institucionales digitales no sólo mejoran la participación, sino que también mejoran la democracia, aumentando la inclusión política, generando rendición de cuentas, imponiendo el imperio de la ley y aumentando la capacidad de respuesta. También pueden promover la igualdad social, ya que incluyen grupos tradicionalmente desfavorecidos y proporcionan canales para expresar esas demandas que están insuficientemente representadas. Hace tan sólo unos años una podía argumentar que la brecha digital excluye a los ciudadanos con bajos ingresos, pero hoy en día el uso generalizado de los teléfonos inteligentes casi está convirtiendo en obsoletas a las computadoras como dispositivos necesarios para acceder a Internet. No es por casualidad que en algunos de los países más pobres se encuentre el mayor número de smartphones per cápita, y que tales dispositivos de Internet móvil hayan demostrado ser una herramienta eficaz para incluir a los ciudadanos que viven en sociedades muy desiguales. Al corregir algunos de los déficits de los gobiernos representativos, y proporcionar nuevas formas de lidiar con la desigualdad social, las nuevas formas de participación electrónica quizás no puedan cambiar la democracia tan rápidamente como evolucionan y se expanden, pero ciertamente han hecho que, a través de la innovación digital de las instituciones, la democracia sea más diversa e inclusiva.

A través del uso de la tecnología, estamos asistiendo a un desarrollo o cambio de los gobiernos actuales respecto a la forma de proporcionar información como a la prestación de servicios públicos a los ciudadanos. Por lo que ha surgido un nuevo concepto de gobierno, el “gobierno digital”. Estos cambios se han hecho patentes en aspectos importantes como un aumento de la transparencia a través de las páginas Web o también en un aumento de la interactividad entre los ciudadanos y los organismos públicos, pero incidiendo en que éstos son más notables en las sociedades desarrolladas

con acceso a nuevas tecnologías que las sociedades subdesarrolladas.

Una variable que influye en esta desigualdad es el desarrollo democrático. Se puede suponer que aquellos países de sistemas democráticos tienen mayor transparencia e interactividad. Además, existe otra variable influyente y es el desarrollo tecnológico en estas sociedades desarrolladas y de sistemas democráticos.

Pero a pesar de la euforia que suponen estas nuevas técnicas de información y comunicación, hay que averiguar si todas ellas son realmente factibles y eficaces en los gobiernos y en qué medida las tecnologías contribuyen realmente tanto a la innovación y mejora como a la democratización y participación ciudadana. Por ejemplo, existen algunas diferenciaciones apreciables: mientras que la democracia es un proceso lento y largo en el tiempo, las nuevas tecnologías se caracterizan por su rapidez, por lo tanto, hay que tratar con cautela la incorporación de las técnicas a la democracia. Igualmente, aunque estamos en un auge de la democracia, hay cierto distanciamiento aún entre representados (no partidos sino instituciones) y representantes, y problemas en los mecanismos de toma de decisión, por lo que hay una creciente insatisfacción por parte de los ciudadanos.

Para solucionar esta insatisfacción surgen alternativas como una mayor responsabilidad e implicación tanto de representantes como ciudadanos, como mejorar los canales de comunicación o una participación más directa de la población en las decisiones públicas. Pero existe cierto escepticismo por los costos y problemas que estas alternativas pueden ocasionar. Ante estos problemas, las técnicas de información y comunicación, pueden comportarse como un nexo de unión entre instituciones y ciudadanos. Además, existe una opción consumerista que explica que lo que falla son los mecanismos de información, por lo que dichas tecnologías pueden entrar a satisfacer estas necesidades.

De nuevo surge un nuevo problema y es la forma de gestionar las políticas y canales de comunicación entre ciudadano y administración. Una mala gestión nos puede llevar a una violación potencial de la privacidad de determinada información, por lo que las nuevas técnicas pueden, más que reforzar la implicación ciudadana, el control y autoridad de las élites institucionales. Ante el problema de percepción de distancia entre los que deciden y aquellos que representan, las nuevas técnicas tienen como propósito la mejora del funcionamiento de los entes que “deciden” y la población.

Por otro lado aparecen, con las técnicas de información y comunicación, muchas otras posibilidades de comunicación entre el ámbito social y el estatal, que se interrelacionan con las reglas del mercado. Además, existe otro mecanismo que es la democracia directa, posible gracias a la utilización de estas nuevas técnicas, pero surge un dilema ante la situación de regresar a prácticas clásicas como por ejemplo el ágora griego. Hoy en día no es posible realizarlo en un lugar concreto, porque hay mucha población y porque a pequeños núcleos no les interesan determinados temas o no tienen capacidad para tratarlos.

Por lo tanto, utilizar las nuevas técnicas de información para la democracia directa conlleva también problemas, de tal modo que hay que buscar fórmulas para utilizar estas tecnologías evitando los problemas anteriores.

Pese a las dificultades de implantación de nuevas tecnologías en la democracia, el desarrollo de estas técnicas ha supuesto un aumento de posibilidades de participación (aunque no son plenamente satisfactorias)

lo que parece llevarnos de nuestra actual democracia participativa a una “electrónica”. Surge el problema respecto a la legitimación de la democracia. Vemos como única y legítima sólo a la participativa. De ahí que debamos analizar los problemas políticos y jurídicos que con llevaría la nueva “democracia electrónica”. Por un lado, a más participación hay acumulación de datos, más opinión pública, lo que supone más tiempo en la toma de decisión y, por otro lado, habrá aspectos que no se deberían consultar, como por ejemplo, cualquier tema relacionado con los derechos fundamentales o en momentos críticos, determinadas consultas no serían objetivas.

Hay que destacar que siempre suscita recelo cualquier nuevo método de participación, además de la amenaza que pueda suponer a aquellos que ostentan el poder, asimismo, al servicio del estado puede llegar a ser un gran mecanismo de control. Si realmente hubiese una participación universal, surge una pregunta: ¿para qué serviría la democracia representativa si podemos participar todos en la toma de decisión?. De momento, las nuevas tecnologías sólo sirven para dar más información, por lo que intensifica la crisis de legitimidad política, es decir, “es inútil participar si no sirve para nada”. Pero hay que matizar que en momentos de crisis o crispación, a través de las nuevas tecnologías se dan a conocer los problemas o preocupaciones de la población.



ACTIVIDAD 7

Elegir una red social y comunicar, siguiendo sus características, las innovaciones democráticas mencionadas en el apunte.



Continuamos con la lectura del apunte

2. Experiencias nacionales y regionales

Actualmente, hay experiencias de democracia digital en algunos países, pero aún queda lejos un voto digital extendido a toda la población o países democráticos por la vulnerabilidad de la red y porque aún se necesita una mejora en las técnicas de comunicación para conseguir medios más seguros y fiables. Del mismo modo, en nuestro país, ya hay experiencias de legitimación del voto electrónico para poder dar solución a los problemas anteriores. Analizando esta última experiencia, podemos observar la introducción de los nuevos conceptos y definiciones que conlleva el voto electrónico, así como la redefinición de conceptos antiguos (utilizados en la actualidad), como el voto nulo, en blanco, etc. La implantación de nuevos medios o procedimientos de control, es decir, para garantizar la ausencia de manipulación y por último, establecer mecanismos de formación para los ciudadanos.

Pero en general, la regulación del voto aún es farragosa, es decir, larga y confusa, porque debe recoger todo aquello que pueda ocurrir con el voto electrónico. Es, además, una regulación necesariamente provisional, tiene una tecnología cambiante, constantemente innovadora, que provoca que también lo sea su regulación. En tercer lugar, tiene regulación muy limitada. Esto quiere decir que aún debe desarrollarse y extenderse su regulación a todos los ámbitos y pasos que conlleva este tipo de votación. Por otro lado, la regulación es complementaria, puesto que técnicamente aún falta tiempo para poder generalizar este voto. Por último, es una regulación incompleta, es decir, todavía hace falta más experimentación y



comprobación para resolver los muchos problemas y dificultades que aún conlleva trasladar este voto a toda la sociedad.

Por lo tanto, para extender este sistema de voto, aún hay que convencer a retractores y tradicionalistas, resolver todos los problemas mencionados a lo largo de la lectura, garantizar y legitimar esta “democracia electrónica” en todas sus esferas, concienciar a los votantes y sobretodo llevar a cada hogar o individuo las tecnologías necesarias para su desarrollo.



ACTIVIDAD 8

Obligatoria

A partir del ejemplo dado sobre voto electrónico, buscar tres argumentos a favor y tres en contra de esta iniciativa. Elaborar un breve texto que exprese su postura basándose o refutando alguno de los argumentos citados anteriormente.



Si el tema les gustó, pueden conocer más ingresando a la página que se encuentra a continuación.



WEB

Sitio de interés: Nota periodística "Primavera árabe: Internet permitió a los jóvenes hacer escuchar su voz":

<https://www.nacion.com/archivo/primavera-arabe-internet-permitio-a-los-jovenes-hacer-escuchar-su-voz/72T4VM3RH5CNLB6SFREVGXFG3M/story/>



¿Quedó alguna duda? ¿Alguna actividad que no sé cómo resolverla?
Los espera el tutor en el Campus Virtual o en el encuentro presencial para acompañarlos y ayudarlos.



BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (1996), *La implementación de las Políticas*, Editorial Miguel A. Porrúa, México.
- Constitución Nacional de la República Argentina
- Di Virgilio, M. M. (2000), "La vida cotidiana de las unidades domésticas. Organización social y participación: estrategias para el acceso a recursos de programas sociales", Serie Documentos de Trabajo - Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.
- Grodós D. y X. Betune (1988), "Las intervenciones sanitarias selectivas: una trampa para la política de salud del tercer Mundo", en *Cuadernos Médico Sociales* N° 46, Rosario.
- Ponencia presentada en el panel Construcción de poder político y gestión pública participativa en el ámbito local, del II Seminario Nacional Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local, organizado por CENOC-CEDES-UNGS, 19 de noviembre 2003.
- Rofman, Adriana (2016) *Participación, políticas públicas y territorio : aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.

