



Guía para el desarrollo de Espacios Participativos

Abordaje conceptual y metodológico
para la incorporación de las preferencias
de la ciudadanía en políticas públicas

2025



AAIP

Transparencia
Acceso a la Información
Protección de Datos Personales

Autoridades

Beatriz de Anchorena Titular de la AAIP

Analía Zimmermann Coordinadora Consejo Federal para la Transparencia (CFT)

Analía Martínez Coordinadora de Planificación y Seguimiento de la Gestión

Luciana Carpinacci Directora Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia

Catalina Byrne Directora de Transparencia Activa

Emiliano Arena Director de Evaluación y Participación Ciudadana

Violeta Paulero Directora Nacional de Protección de Datos Personales

Anastasia Dozo Directora de Promoción del Derecho a la Privacidad

Maximiliano Rey Director de Fiscalización y Regulación

Dirección Nacional de Políticas de Acceso a la Información

Luciano Acevedo Director de Contenido y Normativa de Acceso a la Información

Agustín Pérez Aledda Director de Gestión y Control de Acceso a la Información

Dirección de Asuntos Jurídicos

Patricia Beltrame Coordinadora de Asesoramiento Legal

Fernando Fernández Director Técnico Administrativo

Felipe Giménez Coordinador de Presupuesto y Contabilidad

Juan Lagostena Director de Informática e Innovación

Gisela Chesi Auditora Interna

Autoridades:

Titular de la AAIP **Beatriz de Anchorena**

Directora Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia **Luciana Carpinacci**

Director de Evaluación y Participación Ciudadana **Emiliano Arena**

Directora de Transparencia Activa **Catalina Byrne**

Equipo responsable de la elaboración de este material:

Autores **Rocío Annunziata** y **Emiliano Arena**

Los/as autores del documento agradecen los comentarios y aportes recibidos de:
Beatriz Anchorena, Luciana Carpinacci, Catalina Byrne, Julian Corvaglia
y **Ramiro Sumavil.**

Diseño editorial **Fernanda Moench Pla**

Abril 2025

¿Cómo citar este material?

Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP). Guía para el desarrollo de Espacios Participativos. Abordaje conceptual y metodológico para la incorporación de las preferencias de la ciudadanía en políticas públicas. Buenos Aires, noviembre de 2024."

Índice

Prólogo	6
Resumen	8
Presentación	9
Abordaje de lectura	10

1. La participación ciudadana: fundamentos y modelos	12
1.1. <i>La participación ciudadana en la democracia</i>	12
1.2. <i>Las teorías de la democracia participativa y deliberativa</i>	17
1.3. <i>La participación y la transparencia</i>	20
1.4. <i>Modelos de participación</i>	22
1.5. <i>Participación ciudadana, social y sectorial</i>	25

2. Cómo elegir y diseñar un mecanismo de participación	27
2.1. <i>Los objetivos y el contexto</i>	27
2.2. <i>Estimar recursos para el diseño</i>	29
2.3. <i>El carácter decisorial</i>	30
2.4. <i>El grado de deliberación implicado en el proceso</i>	31
2.5. <i>El formato de la participación</i>	33
2.6. <i>El producto esperado del proceso</i>	34
2.7. <i>El público al que apunta el proceso</i>	34
2.8. <i>La forma de selección de las/os participantes</i>	35
2.9. <i>El tipo de participante habilitado</i>	36
2.10. <i>Los temas abordados por el proceso</i>	37
2.11. <i>La frecuencia del proceso</i>	38
2.12. <i>La temporalidad del proceso</i>	39
2.13. <i>La relación con las políticas públicas</i>	39
2.14. <i>La inserción en el ciclo de elaboración de políticas públicas</i>	40
2.15. <i>La escala territorial de la intervención participativa</i>	41

3. Experiencias destacables en participación ciudadana	48
3.1. <i>Las Instituciones Participativas en América Latina</i>	48
3.2. <i>El Presupuesto Participativo</i>	49
3.3. <i>La Planificación estratégica participativa</i>	53
3.4. <i>Las consultas públicas</i>	54
3.5. <i>Las iniciativas ciudadanas</i>	56
3.6. <i>Las mesas de gestión participativa</i>	58
3.7. <i>Los mini-públicos y las asambleas ciudadanas</i>	58
3.8. <i>El diálogo social</i>	61

Índice

4. Tendencias actuales y desafíos de la participación	66
4.1. <i>Tendencias: hibridación y especificación</i>	66
4.2. <i>Desafíos</i>	69
<hr/>	
Referencias bibliográficas	73

Prólogo

La transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana refuerzan la legitimidad de las políticas públicas y consolidan la confianza de la ciudadanía en las instituciones, siendo pilares del sistema democrático.

En Argentina, esta relación virtuosa encuentra condiciones de posibilidad a partir de un marco normativo robusto, que tiene entre sus hitos destacados a la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública, la cual establece los principios, valores y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información y la transparencia en todos los poderes del Estado Nacional, tal como se refiere en el artículo 1° objeto de la Ley.

Para materializar el acceso a estos derechos, desde la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) elaboramos un Plan Estratégico a 5 años (2022-2026), con el fin de fortalecer las políticas de transparencia desde un enfoque integral y estructural, incorporando a la participación ciudadana como una dimensión sustantiva.

En esta línea, institucionalizamos el Sistema de Transparencia y Acceso a la Información, para definir perfiles, funciones y deberes de todos los componentes y adaptar los procedimientos establecidos en la Ley para todos los sujetos obligados. (Resolución AAIP 76/2024) También incorporamos el Catálogo de Espacios de Participación y el Directorio Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil; instrumentos diseñados para incentivar y fortalecer las prácticas de participación ciudadana (Resolución AAIP 77/2024). Asimismo, establecimos los Reglamentos de Acceso a la Información Pública y Gestión de Reclamos, así como también el Texto Ordenado de los Criterios Orientadores de Indicadores de Mejores Prácticas de la Ley N° 27.275 (Resolución AAIP 80/2024)

Por otra parte, lanzamos el Portal Nacional de Transparencia, componente transversal de este sistema que concentra en un solo lugar el acceso a los portales de transparencia de los sujetos obligados, difunde el derecho de acceso a la información y promueve la generación de espacios participativos en las políticas públicas.

Con todo, la presente guía no es un esfuerzo aislado, sino que forma parte de una agenda de trabajo de la AAIP para fortalecer la calidad institucional, promover la transparencia como dimensión transversal de la gestión y estimular la participación ciudadana.

Esperamos que este recurso práctico sea de utilidad para que decisores y gestores públicos puedan conformar nuevos espacios participativos, en diálogo con las oportunidades que brinda la innovación tecnológica, atendiendo a los objetivos de política pública y las demandas de las organizaciones de la sociedad civil.

Ampliar el protagonismo de la ciudadanía es una valiosa oportunidad para profundizar el ejercicio democrático y consolidar un Estado más accesible y alineado a las expectativas sociales, que contribuya a mejorar la calidad de vida de las personas.



Beatriz Anchorena

Titular de la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP)

Resumen

Este documento está destinado tanto a funcionarias/os de gobierno y agentes de los organismos estatales de distintos niveles que busquen promover espacios participativos o instituciones participativas en sus áreas de políticas públicas; como a las organizaciones de la sociedad civil que quieran promover, monitorear y evaluar políticas participativas, y la ciudadanía en general, que pueda estar interesada en las políticas de participativas. El mismo consta de cuatro capítulos. El primero aborda las teorías y modelos de participación, con énfasis en las teorías de la democracia participativa y deliberativa y los distintos tipos de experiencias de participación. El segundo propone un conjunto de variables útiles a la hora de diseñar un mecanismo participativo considerando los objetivos y el contexto. El tercer capítulo presenta experiencias emblemáticas de participación de Argentina y otros lugares del mundo, como el Presupuesto Participativo, la Planificación Estratégica Participativa, las consultas públicas y las asambleas ciudadanas, por ejemplo. Finalmente, el cuarto capítulo aborda las tendencias actuales en materia de participación, con énfasis en el rol de las nuevas tecnologías, el sorteo, la combinación de formatos, la combinación de escalas y la preocupación por el desarrollo de experiencias de participación en el largo plazo.

Presentación

Este trabajo realizado desde la Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia (DNPT) dependiente de la Agencia de Acceso a la Información Pública tiene la finalidad de ofrecer fundamentos y criterios para promover la participación ciudadana, fortalecer capacidades en funcionarios públicos y ofrecer a la ciudadanía información para valorar los espacios participativos.

Este documento no es un esfuerzo aislado, sino que es parte de una agenda de trabajo de la DNPT orientado a la producción de conocimiento, sistematización de información y promoción de la participación ciudadana como una forma de fortalecer la democracia. Esta agenda se encuentra explicitada en la **planificación estratégica del organismo** en el marco del resultado 3.3 “Los canales y mecanismos de participación ciudadana se encuentran ampliados y fortalecidos a nivel nacional y federal”. Para alcanzar ese resultado, se han institucionalizado a través del **Anexo III** de la **Resolución 77/2024** dos instrumentos para la promoción de la participación ciudadana.

El primero, es el **Directorio Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil con Incidencia en Políticas Públicas de Transparencia** cuya construcción fue liderada por el Consejo Federal para la Transparencia (CFT) con el apoyo de la Dirección de Evaluación y Participación Ciudadana (DEyPC). Este instrumento comenzó con un relevamiento a diferentes organismos y organizaciones para identificar a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) con incidencia en políticas públicas. Actualmente, se encuentra abierto el registro voluntario para las OSC.

El segundo instrumento, está muy imbricado con esta guía. Ya que este trabajo comenzó con el diseño del **Catálogo de espacios de participación ciudadana** en la construcción de políticas públicas, un registro permanente e implementado en un trabajo en red por distintos

organismos liderado por la DEyPC, sobre las prácticas de participación ciudadana originadas en el Estado nacional. La deliberación conceptual sobre qué variables debían relevarse para dar cuenta de estas políticas fue una etapa fundante de este documento. De hecho, el capítulo 2 recoge esas variables y se describen con mayor profundidad, siendo ese capítulo una introducción a la ficha de relevamiento del Catálogo.

Este documento también está alineado y, en gran medida, se complementa con las “Directrices de la OCDE sobre Procesos de Participación Ciudadana” ya que son herramientas para fortalecer la puesta en marcha o la mejora de procesos participativos, que entendemos son críticos para la mejora de la gobernanza democrática.



Es decir, nuestra finalidad es construir espacios en los que la ciudadanía pueda expresar sus prioridades para ser tomadas en cuenta en las políticas públicas.



Abordaje de lectura

Si bien este trabajo es una unidad y creemos que es valioso leerlo desde el principio, como lector, podés encontrarte en diferentes contextos con diferentes necesidades, por eso te recomendamos algunas **alternativas de lectura** para que puedas ingresar al texto desde distintos puntos de acceso.



Recorrido por el texto

CAPÍTULO 1

Diseñar una política de participación

Conceptos clave

Si estás evaluando comenzar a diseñar una política de participación o te interesa conocer aspectos conceptuales sobre democracia, participación y transparencia, te recomendamos comenzar por el **capítulo 1**.

CAPÍTULO 2

Formular una instancia de participación

Si estás en la fase de formulación de una instancia participativa y debes tomar determinadas decisiones sobre su diseño, te recomendamos leer el **capítulo 2**.

CAPÍTULO 3

Conocer experiencias de políticas participativas

Si te interesa conocer experiencias de políticas participativas implementadas tanto en Argentina como en otros lugares, te recomendamos leer el **capítulo 3**.

CAPÍTULO 4

Tendencias y desafíos

Si ya has terminado la fase de diseño de una política participativa y te interesaría revisar algunas tendencias y desafíos que podrías tener en cuenta para la etapa de implementación, te recomendamos leer el **capítulo 4**.



La participación ciudadana: fundamentos y modelos

1.1. La participación ciudadana en la democracia

En la democracia, la ciudadanía participa y expresa su soberanía de muchas maneras distintas; una democracia más profunda supone que los espacios de participación sean variados, complementarios y que cada uno de ellos otorgue a la participación ciudadana un sentido específico. Instituciones participativas son una de las distintas formas de participación en democracia. Para usar el concepto con precisión comenzaremos por distinguir las Instituciones Participativas de las otras formas de participación.



La principal forma de participación política y ciudadana en las democracias contemporáneas es el voto, mediante el cual se eligen las/os representantes quienes se encargan de tomar las decisiones por toda la comunidad. La ciudadanía expresa su voluntad en las urnas a intervalos regulares, por medio del sufragio universal y secreto. El principio de “una persona, un voto” es la consagración más evidente de la igualdad política en la democracia; ninguna otra forma de participación garantiza del mismo modo la igualdad que el sufragio universal. El hecho de que se vote a intervalos regulares no es tampoco un elemento menor: es lo que permite que los ciudadanos puedan juzgar retrospectivamente el desempeño de los representantes, generando una rendición de cuentas o *accountability* vertical.

Pero el voto es una forma de participación que puede resultar limitada o insuficiente (Rosanvallon, 2009). La ciudadanía en las democracias contemporáneas pueden no contentarse con votar cada una cierta cantidad de años a sus representantes. Por un lado, el voto constituye

una forma de participación regular y puntual. La voluntad de la ciudadanía no se mantiene inmóvil entre los momentos electorales, y el voto no puede capturar una temporalidad más profunda de la democracia.

Por otra parte, el voto transmite un mensaje ciudadano muy simplificado, condensado, que reduce a un lenguaje común: el de la boleta electoral, donde todos los argumentos y motivaciones sustentan una voluntad popular compleja y plural como es la de las sociedades democráticas. Pierre Rosanvallon (2009) sostiene que la boleta electoral tiene justamente esta función de reducción de la diversidad de los argumentos, ofrece un lenguaje único a todos los ciudadanos, pero deja oculta, de este modo, la inmensa variedad de motivaciones que guían la elección de cada uno. Es también por esta razón que el voto no puede ser la única forma de participación o expresión de la soberanía del pueblo en las democracias.

“Lo propio de la competencia electoral consiste en agregar esos diferentes elementos. Es primero en la urna donde todo termina por converger. En un día determinado, es el foro que absorbe a todos los demás, les impone una simplificación necesaria a las cosas, retro trayendo la multiplicidad a la unidad. Por su parte, la boleta electoral tiene asimismo una función de reducción de la diversidad de las argumentaciones. Por un momento, les da a todos los ciudadanos un lenguaje común. En ella desaparece la variedad infinita de las motivaciones que guían la opción de cada uno. Todas las boletas valen y se cuentan, tanto si expresan un arrebató momentáneo como si resultan de una opción reflexionada con madurez (...) La elección procede a una necesaria condensación periódica de esta diversidad. Pero no la disuelve; no puede pretender absorber todos los elementos en el tiempo. Es preciso continuar, pues, dándole vida, y proceder sobre todo de manera que la calidad del debate público se mantenga y se desarrolle.” (Rosanvallon, 2009, 197-198).

Recordemos que las democracias modernas y contemporáneas son gobiernos representativos. Esto significa que la ciudadanía elige representantes que disponen de cierto margen de manio- bra para decidir y gobernar, y no están obligados a cumplir con un mandato explícito de sus electores. Pero es precisamente porque las autoridades pueden actuar con autonomía que los gobiernos representativos desde el origen contienen modos informales de protesta y de cuestio- namiento de las decisiones tomadas. De esta manera, al lado del voto, siempre existió la posibili- dad de manifestarse, de hacer peticiones a las autoridades, de juntar firmas y publicar opiniones, en síntesis: de cuestionar al poder desde un espacio público no restringido y basado en la garan- tía de la libertad de expresión.

2 :

Una segunda forma de participación ciudadana en las democracias es, entonces, la participación no institucionalizada que se produce al margen de los canales representativos y que es muchas veces crítica de lo que ocurre en el ámbito de la representación formal. Estas formas de participación se dan entre los momentos electorales y por fuera de los espacios abiertos por los gobiernos. Van de las protestas puntuales hasta la acción más permanente de los movimientos sociales, sindicatos, asociaciones empresarias y de las organizaciones de la sociedad civil. Si bien estas formas de participación no electoral y no institucionalizada han nacido al mismo tiempo que los gobiernos representativos, no es menos cierto que las nuevas tecnologías de información y comunicación han multiplicado sus expresiones en las democracias actuales.

3 :

Algunas constituciones han incluido también de manera tradicional, tanto a nivel nacional como local, los llamados **“mecanismos de democracia directa”** (es el caso de Suiza, Uruguay o Estados Unidos). En años recientes, también muchos países latinoamericanos han incrementado el uso de este tipo de mecanismos de participación (Altman, 2010; Lissidini, 2015). De este modo, la ciudadanía puede participar también en la toma de decisiones de manera directa, por medio del sufragio universal y secreto en instancias tales como las consultas populares (plebiscitos y referendos), iniciativas ciudadanas y revocatorias de mandato. El resultado de la elección puede dar lugar a decisiones consultivas (cuando el gobierno no está obligado a considerarlas) o vinculantes (cuando es obligatorio para los gobernantes implementar la decisión que surge de las urnas). **Se trata, entonces, de una tercera forma de participación ciudadana en democracia**, que, al igual que el voto para elegir representantes, es electoral e intermitente, y, a diferencia de las protestas, movimientos sociales u organizaciones de la sociedad civil, **es institucionalizada**.

4 :

Las Instituciones Participativas o mecanismos participativos son una cuarta forma de participación ciudadana en la democracia. Se trata de dispositivos que aspiran a ofrecer una participación permanente y no se basan en procesos electorales que involucran a toda la población. En tanto que son formas no electorales:

- Se diferencian del voto para elegir representantes
- Se diferencian de los mecanismos de democracia directa.

Con los mecanismos de democracia directa comparten el hecho de que las decisiones u opiniones que involucran las Instituciones Participativas se refieren a proyectos y no a personas. Las consultas populares y las iniciativas ciudadanas, del mismo modo que los consejos vecinales o los presupuestos participativos, buscan decidir sobre políticas, no elegir representantes.

Pero el hecho de que las Instituciones Participativas no sean formas electorales implica un énfasis mayor en la deliberación. Mientras que los mecanismos basados en el voto son agregativos (recuentan opiniones), se espera que las Instituciones Participativas sean ámbitos de intercambio entre ciudadanas/os o entre la ciudadanía y funcionarias/os, y que estos intercambios conduzcan a tomar mejores decisiones que las que podrían tomarse sin deliberación. Más allá de que las Instituciones Participativas son muy heterogéneas y no todas ellas orientan su diseño a perfeccionar la deliberación, en términos globales puede sostenerse que se inspiran en la idea de que dialogar produce mejores resultados que simplemente sumar opiniones.

Por otra parte, son instancias institucionalizadas, es decir: son los gobiernos los que convocan a la ciudadanía a participar; y la participación no se produce de manera espontánea. De ahí que las denominemos como “Instituciones” participativas (o también como “mecanismos”, “espacios” o “dispositivos” participativos). En este sentido:

- Se diferencian de las formas no institucionalizadas de participación como las protestas, las peticiones a las autoridades, las acciones de las organizaciones de la sociedad civil –que por definición no están institucionalizadas porque exigen espontaneidad y autonomía–.

Esto quiere decir que las Instituciones Participativas (o espacios participativos) se tratan de formas de participación “de arriba hacia abajo” o *top-down*, mientras que las protestas, la acción colectiva contenciosa, los movimientos sociales serían “de abajo hacia arriba” o *bottom-up*. Es cierto que muchas veces puede darse que exista en la sociedad una demanda de mayor participación o de apertura de canales de diálogo hacia el Estado, pero siempre es necesario que los gobiernos institucionalicen este espacio para que podamos hablar de Instituciones Participativas. Gran parte de la literatura suele destacar, de todos modos, que los casos más virtuosos o exitosos de este tipo de participación se producen cuando la



sociedad civil organizada y capaz de mantener cierto grado de empoderamiento y autonomía es la que “habita” y hace uso de las Instituciones Participativas.

En definitiva, las Instituciones Participativas son políticas públicas que los gobiernos pueden decidir implementar o no implementar. Hay que considerar que algunas políticas –de vivienda o infraestructura, por ejemplo- incluyen dimensiones o momentos “participativos”, en los que la ciudadanía es consultada o entra en diálogo con los funcionarios sobre el tema específico del programa que se está ejecutando.

Finalmente, cabe señalar que las Instituciones Participativas más difundidas en nuestra región y en nuestro país son de base voluntaria. Esto significa que puede participar todo aquel que esté interesado dentro del público que se haya definido. Las Instituciones Participativas suelen convocar a organizaciones de la sociedad civil o ciudadanas/os a título individual. En nuestra región las tenemos de ambos tipos. Pero lo que predomina es que se basen en el voluntariado: quienes participan no se someten a un proceso de selección (como ocurre en algunas Instituciones Participativas específicas que mencionamos más abajo, las asambleas ciudadanas), así como no es obligatorio participar (como ocurre con voto en las elecciones en algunos países).

En síntesis, podemos decir que las Instituciones Participativas son formas de participación de base voluntaria, no electoral e institucionalizada, mediante las cuales los gobiernos invitan a la ciudadanía a intercambiar opiniones e influir en las decisiones de gestión. El término “Instituciones Participativas” fue acuñado por Leonardo Avritzer, uno de los primeros investigadores en abordar las innovaciones democráticas en Brasil y América Latina. En palabras del autor:



“Entendemos por instituciones participativas formas diferenciadas de incorporación de ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil en la deliberación sobre políticas”
(Avritzer, 2014: 51).

1.2. Las teorías de la democracia participativa y deliberativa

Hace al menos tres décadas se ha difundido la idea de que existe una “crisis de representación”, esto quiere decir: una percepción de que las autoridades o los partidos políticos no representan bien las aspiraciones y preocupaciones de la ciudadanía. En muchas democracias occidentales se han vuelto regulares las protestas ciudadanas en las que se manifiesta que los representantes “no representan”, o que se han alejado demasiado de la ciudadanía. La idea de que la representación surgida de las urnas es insuficiente se ha instalado en las democracias contemporáneas.

Es en este contexto que surgen las Instituciones Participativas y que se siguen desplegando hoy en día. En la medida en que nunca fueron conceptualizadas como contrarias o alternativas a la representación, se las pensó más bien como un **complemento que podía incluso colaborar a mejorar el lazo entre representantes y representados.**

La puesta en marcha de las Instituciones Participativas se inspira en las que se han llamado “teorías de la democracia participativa”. Las mismas se elaboraron sobre todo en la década del setenta, como críticas a una forma de concebir la democracia demasiado elitista y centrada en los representantes. Si bien las Instituciones Participativas no plasmaron exactamente el programa de las teorías de la democracia participativa, podríamos sostener que éstas fueron su inspiración teórica más clara.

Las teorías de la democracia participativa, en términos globales, asumieron que en las democracias representativas modernas la ciudadanía no puede decidir sobre todos los asuntos; las instituciones representativas son inevitables por la escala de nuestras sociedades. Sin embargo, pueden intervenir en las decisiones sobre asuntos que las/os afecten más directa y cotidianamente, como aquellos que atañen a su localidad o su barrio.

Peter Bachrach (1973) fue uno de los exponentes de esta corriente. El autor se proponía hacer una crítica del “elitismo democrático”. Las teorías de las élites pensaban a las masas como incompetentes, manipulables e ingobernables, y estaban obsesionadas con dos atributos del

sistema democrático: la estabilidad y el equilibrio, de modo que era mejor que las masas permanecieran en la pasividad. Bachrach afirmaba que el elitismo democrático suponía que el interés ciudadano se centra sólo en los productos de la democracia y no en los procesos participativos, y que, por lo tanto, mientras las élites satisfagan bien este interés en los resultados, lo mejor es mantener la “división del trabajo político” entre el gobierno de la élite por un lado y la no-élite por otro lado.

Pero ésta era para Bachrach una forma unidimensional de concebir el interés político; el autor sostenía, en cambio, que era necesario concebir dicho interés de manera bidimensional, es decir, como interés por los resultados y también por los procesos, porque sólo así se tendría en cuenta la dignidad humana, que requiere su participación en las decisiones que pesan significativamente sobre su vida. La alternativa, para Bachrach, era la “teoría de la democracia del autodesarrollo moderno”, basada en los siguientes supuestos: como los individuos buscan la auto-afirmación, su interés en la política es doble (resultados finales y proceso de participación); hay que pensar las decisiones políticas más allá del ámbito restringido de las decisiones gubernamentales (especialmente en el lugar de trabajo, la fábrica, la oficina, la empresa); los individuos tienen aptitud para colaborar en la solución de problemas concretos, que los afectan en lo cotidiano o en lo inmediato, de modo que es posible y deseable lograr que la democracia tenga un sentido en la vida de todo ser humano.

Carole Pateman (1970) continuó la línea de trabajo de Bachrach, ofreciendo nuevas críticas a las teorías de la democracia de su época y nuevos argumentos en favor de lo que llamaría una “sociedad participativa”. Según las visiones más aceptadas de la democracia en el siglo XX la participación debía tener un rol menor y el énfasis estaba puesto, en cambio, en los peligros inherentes a una amplia participación popular en la política. La participación mediante el voto, sin embargo, servía para seleccionar a los líderes y ejercer cierto control retrospectivo sobre las élites, de modo que su función era esencialmente “protectora”. Pero para Pateman había otras formas posibles de pensar la participación, otras funciones que sí habían podido ver autores como Rousseau o Stuart Mill, entre las cuales la más importante era la función educativa. Para la autora, la participación es capaz de proporcionar un “entrenamiento” democrático que podía tener lugar en esferas distintas a la del sistema político nacional, y permitiría desarrollar actitudes y cualidades psicológicas para la democracia. Pero este desarrollo se produciría durante el propio proceso de participación, es decir: aprendemos a participar participando. Y como la participación en otras esferas tendría este impacto educativo, la autora defendía la idea de que no habría ningún peligro para el sistema

político en aumentar la participación. Convocaba así a una “sociedad participativa”, que podía comenzar con la participación en la industria y en otras esferas como la familia, la educación superior, o el gobierno local. La participación de la ciudadanía en el sistema político nacional no podía pensarse como “realista”; no era discutible, en este sentido, que allí el rol se limitara a la selección de gobernantes. Pero la ampliación de la participación en la sociedad era perfectamente posible y deseable, y ayudaría a los ciudadanos a cumplir mejor su rol en el sistema político nacional.

Benjamin Barber (1984) también puede ser inscripto en esta corriente de pensamiento. En su libro *Strong Democracy*, buscaba poner en cuestión una política en la que existiera una separación entre “las élites” y “las masas”. Apelaba a una “democracia fuerte”, que tenía que ser pensada como una política de la participación, pero entendiendo la política como una actividad de amateurs, y no de especialistas. Esta política de la participación tenía para Barber como terreno natural el espacio local, con un rol central de las asambleas de barrio o de vecinos. Al igual que Carole Pateman y que Peter Bachrach, Benjamin Barber sostenía que la participación ciudadana no podía reemplazar las instituciones representativas de nuestras sociedades, pero sí completarlas o complementarlas.



Las teorías de la “democracia participativa” tuvieron en común:

- Asumir un carácter pedagógico de la propia participación, es decir, **atribuirle a la experiencia de “participar” un enriquecimiento cívico del ciudadano;**
- **apelar a la participación por fuera del ámbito gubernamental**, especialmente en el lugar de trabajo y en el espacio local y barrial;
- conducir a una **ampliación de la concepción de “lo político”** para no restringirlo al tipo de actividad que hacen las/os gobernantes;
- poner el **énfasis en el compromiso activo de la ciudadanía** y en la importancia de dicho compromiso para profundizar la democracia.

Por otra parte, las teorías de la democracia deliberativa se difundieron desde los años ochenta. Sostuvieron que la deliberación aumenta la legitimidad de las decisiones políticas y mejora la racionalidad de las decisiones. Uno de sus mayores exponentes, Jürgen Habermas (2005 [1992]), mostró la importancia de la formación de la opinión pública mediante la deliberación en un espacio público irrestricto, capaz de tematizar los problemas surgidos en la sociedad civil para funcionar como caja de resonancia y ejercer influencia en el sistema político. El espacio público era para el autor el ámbito propio de la “acción comunicativa”, la acción orientada al entendimiento, que supone la posibilidad de cambiar de opinión y dejarse convencer frente a los buenos argumentos. Para Habermas, como para otros autores clásicos de esta corriente (Cohen, Elster), la deliberación debía ser igualitaria, inclusiva, orientada al bien común y al consenso, desinteresada y racional. Trabajos posteriores, que continuaron la corriente de la teoría deliberativa con una mirada crítica (Young, Fraser, Mouffe), revalorizaron el rol del conflicto, las emociones y los testimonios en la deliberación como un medio para volverla verdaderamente inclusiva de todos los actores y registros sociales. Más allá de la diversidad de enfoques sobre la deliberación, la perspectiva habermasiana dejaría sentadas las bases de una concepción de la democracia que conjuga las decisiones que toman las autoridades con la deliberación en el espacio público, que busca influir sobre estas decisiones, legitimarlas o modificarlas.

Las corrientes de la democracia participativa y deliberativa han tenido focos distintos: las primeras apuntaron a maximizar el poder del pueblo en la toma de decisiones y apelaban a una participación lo más masiva posible; las segundas se preocuparon por cómo se forman los deseos para las decisiones colectivas. Ambas, corrientes, no obstante, tienen en común un elemento fundamental y es su concepción ampliada de la democracia, no limitada a los procedimientos electorales de selección de representantes.

1.3. La participación y la transparencia

Tanto las teorías de la democracia participativa como las teorías de la democracia deliberativa establecen una relación entre participación y transparencia. Para las primeras, la transparencia es una condición para que la ciudadanía pueda controlar a los gobernantes, criticar el

curso de las políticas y hacer propuesta de cambio o mejora. Así, sin transparencia no serían posibles los procesos participativos de “*accountability social*” o rendición de cuentas social, que implican monitorear el desempeño estatal por parte de la sociedad para garantizar su interés público. Algunos trabajos clásicos, como los de Sherry Arnstein (1969), han considerado a la información como uno de los primeros niveles de la participación, sobre el que luego pueden montarse niveles más profundos como la consulta, la cogestión, la delegación del poder y el control ciudadano.

Para las teorías de la democracia deliberativa, la información de calidad, sin sesgos, proveniente de distintas fuentes y perspectivas, es condición de una buena deliberación, definida como el intercambio de argumentos sobre un problema público. Para debatir, opinar, cuestionar, proponer, necesitamos, en primer lugar, conocer. Para esta corriente teórica, la calidad de la formación de la opinión pública depende de la calidad de la información e impacta a su vez en la legitimidad de las instituciones (Habermas, 2005 [1992]), y esto ocurre de modo mucho más intenso en la actualidad, ya que nos encontramos en una era de transformación del espacio público, con una circulación excesiva de información y con el riesgo de la desinformación (Habermas, 2022).

La relación entre participación ciudadana y transparencia no es unidireccional, sino que entre ambas tiende a darse un proceso de retroalimentación:

- **Por un lado, la transparencia aumenta la participación**, en la medida en que brinda a la ciudadanía información que es imprescindible para participar y opinar: objetivos de las políticas públicas, resultados, mecanismos de toma de decisiones, estadísticas y diagnósticos sobre fenómenos sociales. La transparencia también mejora la participación porque permite una deliberación más informada y fundamentada, es decir, una deliberación pública de calidad.
- **Por otro lado, la participación aumenta la transparencia**, en la medida en que las organizaciones de la sociedad civil o las acciones ciudadanas que demandan el acceso, tanto a datos, a información, a argumentos, en sus reivindicaciones, y también en la medida en que en los dispositivos participativos implementados por las autoridades circula la información sobre el funcionamiento del gobierno y la administración, sobre el ciclo de las políticas públicas, los procedimientos administrativos, los planes futuros, las acciones en otras áreas, las normativas vigentes, etc.

1.4. Modelos de participación

Si bien algunas Instituciones Participativas como el Presupuesto Participativo se han expandido de manera global, también es cierto que distintos modelos o tipos de Instituciones Participativas predominan en los diversos continentes. Algunos de estos modelos se inspiran más en teorías de la **democracia participativa** y otros en las teorías de la **democracia deliberativa**. Loïc Blondiaux (2014 [2008]) es uno de los autores que se han ocupado de conceptualizar diferentes modelos de Instituciones Participativas en función de estas diversas fuentes de inspiración y, por lo tanto, diferentes objetivos. El autor ha elaborado **tres modelos de Instituciones Participativas**.

El primero es el que Blondiaux llama, precisamente, **“Modelo del Presupuesto Participativo”**, y es el más difundido en América Latina. Los dispositivos que se inscriben en este modelo –que incluye para el autor no sólo al Presupuesto Participativo sino también a distintos tipos de comités o consejos de barrio - se desarrollan sobre todo a escala local o micro-local, **y su propósito es asociar al ciudadano/a al proceso de toma de decisiones sobre las cuestiones que afectan al territorio**. En este modelo de Instituciones Participativas **las autoridades locales y los ciudadanos discuten proyectos que se implementarán en el municipio**. Casi todas las experiencias que conocemos en nuestra región podrían entrar en este modelo principal cuyo horizonte principal es el compromiso activo de la comunidad sobre los asuntos que los conciernen a nivel local: cabildos abiertos, planificación estratégica participativa, consejos consultivos municipales orientados a sectores específicos de la población (jóvenes, mujeres, personas adultas mayores, etc.) o a temáticas específicas (seguridad, higiene urbana, ambiente, etc.).

La mayoría de las Instituciones Participativas de este tipo son consultivas; es el caso de los consejos de barrio, en los que la consulta que se realiza a la ciudadanía no obliga a las autoridades a la hora de decidir. **Loïc Blondiaux destaca, dentro de este modelo, al Presupuesto Participativo como un dispositivo vinculante**: transfiere a la ciudadanía una parte del poder de decisión, en la medida en que le permite imponer ciertas prioridades presupuestarias.

El segundo modelo es denominado por el autor **“Modelo del Debate Público”**. El mismo se orienta a la organización de un proceso decisional controvertido, en el que **la ciudadanía es consultada de manera puntual y focalizada, solamente sobre el proyecto en cuestión**. Las clásicas Audiencias Públicas podrían entrar en esta categoría. Se trata de un debate abierto que puede darse a distintas escalas (local o nacional) y en diferentes formatos en simultáneo (foros virtuales, reuniones presenciales, encuentros con expertas/os).

El ejemplo de referencia de Blondiaux es el denominado “Debate Público”, un dispositivo francés, inspirado en un antecedente de Québec. La Comisión Nacional del Debate Público es en

Francia una autoridad administrativa independiente desde 2002, encargada de organizar los debates públicos sobre proyectos concretos a diferentes escalas. Una comisión particular es nombrada para organizar cada debate puntual, que se efectúa mediante modalidades variadas y simultáneas –por medio de internet, por medio de reuniones públicas, de exposiciones o de audiencias-, y que suele tener una duración de cuatro meses, al cabo de los cuales dicha comisión debe redactar un informe dando cuenta de cómo se ha desarrollado. Para algunos proyectos de infraestructura, la organización de los debates es obligatoria. En otros casos, determinados actores como legisladores, asociaciones, o autoridades locales, pueden solicitar su organización. **El espíritu del dispositivo, podría decirse, es la producción de una justificación pública de las decisiones.** Las autoridades o quienes impulsan el proyecto puntual no están obligadas a seguir la decisión que se desprende del debate, pero sí a posicionarse con respecto al mismo a más tardar dos meses después de recibir el informe de la comisión; de lo que se trata es de que, aunque no consideren la opinión de los actores que intervinieron en el debate, deban justificar públicamente por qué no lo hacen.

En América Latina, más allá de las Audiencias Públicas, no han sido tan frecuentes este tipo de experiencias. No obstante, podemos pensar que el modelo de los debates que combinan diferentes formatos (etapas de asambleas locales, etapas de discusión por internet, momentos abiertos a actores organizados, momentos abiertos a ciudadanos no organizados) corresponde a algunas experiencias recientes como los llamados Diálogos Ciudadanos de 2015 en Chile, en vistas a la reforma constitucional.

El tercer modelo es denominado por el autor el **“Modelo del Jurado de Ciudadanos”** y su área geográfica privilegiada son los países anglosajones y Europa. Esta categoría corresponde a las instituciones participativas que se han conocido como **“mini-públicos”, en los que, generalmente, un grupo de ciudadanas/os se someten a una selección por sorteo, se informan y deliberan sobre un tema específico para producir recomendaciones a las autoridades. Gran parte de la literatura se ha referido a estas instancias como dispositivos de “mini-públicos”, en la medida en que circunscriben la deliberación a pequeños grupos de personas seleccionadas, a diferencia de los debates recién mencionados.**

En este modelo hay que incluir a los primeros mini-públicos, las llamadas **“células de planificación”** alemanas, los **“jurados de ciudadanos”** norteamericanos y las **“conferencias de consenso” o “conferencias de ciudadanos”** en el caso francés, que se inspiran en los anteriores. También se han desarrollado durante los últimos años **“asambleas ciudadanas” seleccionadas por sorteo** para tratar reformas constitucionales y son cada vez más frecuentes las **“asambleas climáticas”** que realizan recomendaciones en cuestiones ambientales.

Algunos de los **“mini-públicos”** se inspiran directamente en las teorías de la democracia deliberativa y buscan poner a prueba sus presupuestos. Es el caso del **“sondeo deliberativo”**,

inventado por James Fishkin para observar la evolución de las opiniones que son sometidas a procesos de información y deliberación. Para el creador de este dispositivo, mientras que los sondeos tradicionales performan la opinión de la ciudadanía, **los sondeos deliberativos buscan conocer qué opinión tendrían si hubieran podido considerar de manera informada y deliberada la cuestión sobre la que se les pregunta. Es decir: el propósito de los sondeos deliberativos es darles voz en condiciones en las que éstos verdaderamente puedan pensar.**

Lo que se busca generalmente con estos dispositivos de mini-públicos es que un grupo de ciudadanas/os comunes, sin ningún conocimiento experto, produzcan una opinión fundamentada y deliberada sobre una elección que debe hacerse en un contexto de incertidumbre sobre determinadas temáticas como el cambio climático, la contaminación, los organismos genéticamente modificados, o las nanotecnologías, entre otras. **En muchos casos, el grupo se constituye con quince o veinte participantes, pero las asambleas ciudadanas pueden ser de 100 personas o incluso de cerca de 1000.** A las personas seleccionadas por sorteo se les pide que entren en un proceso de formación a lo largo de varias sesiones, para luego producir una opinión en conjunto sobre la cuestión que se les plantea. Las sesiones de formación pueden durar varios fines de semana, durante los cuales son guiados por un comité de personalidades independientes o especialistas en participación y revisan la información que les es proporcionada, discuten con gente experta en la materia invitada por ellos mismos y discuten entre sí. Pueden realizarse a escala local o nacional.

Si bien algunos de estos dispositivos tienen un carácter artificial y pueden parecerse bastante a las técnicas de investigación en ciencias sociales o en marketing, como los grupos focales, durante los últimos años las asambleas ciudadanas han revertido esta tendencia y han dado al uso del sorteo un carácter más democrático que experimental. El principio fundamental original de los mini-públicos suponía que los ciudadanos comunes pueden aportar una opinión fundamentada y una racionalidad valiosa sobre cuestiones que muchas veces sobrepasan a las/os políticas/os o a las/os expertas/os. Las asambleas ciudadanas han agregado a este principio la recuperación de la significación igualitaria que le daba al sorteo la democracia ateniense clásica: cualquier ciudadano o ciudadana puede opinar sobre los problemas públicos en democracia, cualquiera puede tener propuestas racionales si se informa y delibera con sus pares.

En definitiva, y más allá de cómo llamemos a los modelos, lo importante es advertir que hay una gran variedad de Instituciones Participativas y que éstas pueden responder a principios diferentes: aumentar el involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones o elaboración de políticas, fomentar un debate en la sociedad para justificar mejor las decisiones, producir una opinión esclarecida luego de la formación y el intercambio de argumentos.

Esto significa que, aunque casi todas las Instituciones Participativas tienen un componente deliberativo, la deliberación es mucho más importante en algunas de ellas que en otras. Al mismo tiempo, no todas las instituciones participativas apelan a una participación masiva o abierta. En el capítulo siguiente revisaremos las variables que permiten distinguir más en detalle las Instituciones Participativas, inspirándose en las teorías y modelos que hemos desarrollado aquí.

1.5. Participación ciudadana, social y sectorial

Antes de pasar a las variables que distinguen los diseños institucionales de las Instituciones Participativas, es importante mencionar que las experiencias de participación pueden ser también distinguidas según el tipo de actor a que convocan. Si bien de manera genérica se habla de “**participación ciudadana**”, lo cierto que esta categoría es más apropiada para las Instituciones participativas que invitan a las personas a expresar su opinión individualmente, es decir, a intervenir en tanto que ciudadana o ciudadano.

Pero existen también **Instituciones Participativas** que tienen por protagonistas a las organizaciones de la sociedad civil, asociaciones territoriales, vecinales, ONGs, cooperativas, etc. Estos formatos de participación son muy frecuentes en la región latinoamericana y en Argentina y suelen estar más asociados a determinados dispositivos, como los consejos consultivos o la planificación estratégica participativa. En estos casos, podemos hablar más bien de “participación social”.

Por último, **hay Instituciones Participativas que convocan a distintos sectores de la sociedad** en función de su carácter representativo de algún sector social (como sindicatos o empresarios) para someter determinados temas a la deliberación. En Argentina hay varios ejemplos de consejos sectoriales. Uno de los más importantes es el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimos, Vital y Móvil, creado en el año 2004, donde el Estado cita a los sindicatos y a las cámaras empresariales para determinar periódicamente el salario mínimo, vital y móvil, y los montos mínimos y máximos de la prestación por desempleo. Otro ejemplo es el Consejo Económico y Social, creado en el año 2021 y compuesto por representantes de las instituciones más importantes del entramado social, educativo, tecnológico, laboral y productivo del país. En estos casos, es apropiado hablar de “**participación sectorial**”.

Esquema sintético sobre los formatos de participación

Espacios de participación

Pueden asumir múltiples formas
según a quienes se convoca:



Participación ciudadana
se invita a las **personas** a dar su
opinión individualmente



Participación social
las **organizaciones territoriales**
(vecinales, ONGs, cooperativas,
etc) actúan de nexo entre la
ciudadanía y el Estado



Participación sectorial
distintos **sectores de la sociedad**
son convocados por su carácter
representativo (como sindicatos
y cámaras empresariales)

Pueden distinguirse
según su grado de interacción:

Deliberativas

Hay **intercambios** con las autoridades
y entre sí

No deliberativas

Cada parte emite su opinión
sin interacción con otros

Según el carácter de la participación
pueden ser:

Caracter consultivo

Las autoridades convocantes
escuchan las recomendaciones
sugeridas, pero **no están obligadas**
a implementarlas

Caracter vinculante

Las autoridades convocantes tienen en
cuenta las necesidades planteadas y
deben incorporarlas

Fuente: portal.transparencia.gob.ar/participacion



Cómo elegir y diseñar un mecanismo de participación

2.1. Los objetivos y el contexto

A la hora de elegir o diseñar una Institución Participativa o Espacio Participativo es fundamental considerar dos elementos claves: los objetivos de política pública y el contexto en el cual va a desarrollarse. Estos dos elementos nos permitirán definir si es preferible un mecanismo de participación consultivo o vinculante, con más o menos deliberación, digital o presencial, etc. Más adelante en este capítulo veremos cuáles son las variables relevantes que impactan en el diseño de las Instituciones Participativas y las ventajas y desventajas de sus variaciones. No hay dispositivos participativos que sean los mejores en todos los momentos y situaciones: los objetivos y el contexto determinarán cuáles son los más adecuados.

Las Instituciones Participativas pueden tener objetivos políticos variados. En sí misma la apertura de estos canales no se asocia con un signo político o ideológico específico pero los objetivos marcan la diferencia entre las experiencias que se han desarrollado efectivamente.

Sin pretender establecer una lista exhaustiva, mencionemos los **objetivos políticos más frecuentes de las Instituciones Participativas:**

- **Mejorar el vínculo representativo.** Como dijimos anteriormente, varias experiencias de Instituciones Participativas nacieron en respuesta a situaciones de crisis de representación o de rechazo manifiesto hacia los representantes o la “clase política”. En este sentido, no se plantearon como una alternativa a la representación, sino como una forma de recuperar la confianza y la legitimidad de los propios gobernantes. El hecho de que los gobernantes inviten a participar a la ciudadanía complementa la representación, no la pone en peligro, sino que la hace más dinámica.

- **Democratizar.** Las instituciones participativas tienen como propósito central ofrecer un espacio más en el que los ciudadanos pueden influir en las decisiones que los afectan cotidianamente al margen de la elección de representantes. Éste es el objetivo básico: aumentar el poder o la oportunidad de decisión, más allá de cuál sea el resultado de dicha decisión. Este objetivo se alcanza mejor cuando la participación es vinculante y no sólo consultiva, es decir: cuando el gobierno que convoca se ve obligado a cumplir con aquello que la ciudadanía eligió o propuso en el proceso participativo.
- **Conocer las prioridades de la ciudadanía.** Este objetivo es menos exigente en términos de cesión de poder hacia la ciudadanía, pero no es nada desdeñable en términos de aumentar la eficiencia de la gestión. El reconocimiento de los saberes específicos de los ciudadanos, como el “saber de la experiencia” que mencionamos anteriormente, no es simplemente una justificación teórica y política de la puesta en marcha de estos dispositivos, sino que revela una función que los mismos pueden asumir: informar a los gobiernos sobre los deseos, problemas, anhelos y obstáculos de los ciudadanos. Hay que advertir que la idealización del “saber de la experiencia” puede generar inconvenientes para la gestión; siempre tendrá que ser combinado y articulado con los saberes técnicos y profesionales de los equipos del gobierno, para no producir contradicciones, superposiciones de políticas o incoherencias en los planes de acción.
- **Fomentar la igualdad social.** Muchas veces se espera que el resultado de la participación reduzca las desigualdades sociales. Este objetivo se suele mencionar en el discurso de quienes ponen en marcha las Instituciones Participativas, pero lo cierto es que está presente en la práctica en pocos casos. Los efectos redistributivos de las Instituciones Participativas son moderados y para que se transformen en un objetivo auténtico es necesario que se den ciertas condiciones: 1) que el mecanismo participativo tenga un presupuesto propio que se pueda distribuir; 2) que se piense en un diseño institucional muy cuidado para favorecer una redistribución de los recursos. Las experiencias tienden a mostrar que las Instituciones Participativas pueden reproducir más que limitar las desigualdades existentes, en la medida en la que participan quienes tienen mayores recursos, capital social y cultural. Esto no significa que sea imposible apuntar a un objetivo redistributivo, y como veremos, algunos dispositivos sí lo hacen; sólo que no resulta simplemente de la apertura de una instancia participativa.
- **Incluir a grupos específicos de la población.** Algunas Instituciones Participativas se diseñan orientadas a un público específico y buscan con ello reconocer que este público o grupo social tiene necesidades que son particulares e invitarlo a participar es un modo de escuchar y

atender estas experiencias específicas. Aunque no se destinen a un grupo puntual, muchas veces las Instituciones Participativas apuntan también a la inclusión de grupos que tienen poca participación política por los canales tradicionales, que están sub-representados en algún sentido o cuya voz se expresa con mayor dificultad en el espacio público. Por ejemplo: pueden participar los extranjeros, las personas que no tienen domicilio en un distrito, pero sí trabajan o estudian allí, los jóvenes que se encuentran por debajo del umbral de edad para el derecho al voto, etc. En principio, las Instituciones Participativas tienden a tener un criterio de ciudadanía más laxo o más amplio que el que se emplea para los derechos políticos convencionales.

Estos diversos objetivos ayudan en el diseño de una Institución Participativa, en la medida en que, por ejemplo, si buscamos conocer las preferencias de la ciudadanía, un dispositivo consultivo puede ser más apropiado que un dispositivo vinculante. Pero si buscamos incluir grupos específicos de población, los consejos o consultas pueden ser más fructíferos.

Además de los objetivos, hay que tener en cuenta el contexto. Esto implica considerar, por ejemplo, aspectos de la comunidad en la que se inserta la Institución Participativa: no es recomendable diseñar un dispositivo de participación digital en comunidades con una brecha digital significativa. Así mismo, es recomendable pensar en dispositivos de participación orientados a públicos específicos como los jóvenes, en comunidades en las que hay muchos jóvenes o los mismos están en situaciones problemáticas, así como dispositivos orientados a temáticas ambientales, en comunidades muy golpeadas por alguna problemática (gestión de residuos, inundaciones, ríos contaminados, etc.). En este sentido, será sumamente importante contar con toda la información y datos disponibles que puedan ayudar a describir el contexto en que la organización implementará el espacio participativo.

2.2. Estimar recursos para el diseño

Por lo general, las políticas públicas cuentan con un presupuesto asignado al cual adaptarse, y que marcará las posibilidades del diseño institucional del espacio participativo. La primera distinción que se debe tener en cuenta es si el presupuesto destinado tiene en cuenta los costos operativos de implementar una política de este tipo, o sólo se asignó fondos para los proyectos o productos esperados del proceso participativo. Por ejemplo, en algunos presupuestos participativos se anuncia el porcentaje de presupuesto destinado a los proyectos ganadores; sin embargo, los costos operativos son cubiertos con recursos humanos y materiales de diferentes áreas del gobierno local.

Una segunda distinción que debe tenerse en cuenta es si los fondos son de la organización o provienen de una fuente externa. Este punto es central, ya que afecta la sostenibilidad de la política. Si se financia con fondos propios de la organización la decisión sobre implementar o no este tipo de políticas, así como también su continuidad, está en manos de la organización que la implementa. Mientras que cuando se financian con fondos externos la supervivencia de estas políticas está atada a la decisión de las organizaciones financiadoras.

Otro de los aspectos a considerar son los recursos humanos, bienes y servicios necesarios para implementar la política pública. En primer lugar, es importante conocer las capacidades instaladas en la organización para decidir, por ejemplo, si es factible realizar una modalidad virtual, presencial o híbrida. Si se elige la primera, entre otros, se deben estimar los costos de programación y mantenimiento de la plataforma (aun cuando son de código abierto es contar con personas que conozcan el lenguaje de programación para adaptarlo y mantenerlo).

También entre las capacidades instaladas, es importante contar con recursos humanos capacitados en políticas de participación ciudadana, con experiencia en moderación o facilitación de talleres puede ser un activo interesante para desarrollar este tipo de políticas. Obviamente, estas capacidades pueden desarrollarse conforme se implementa la política por lo que es importante contar con actores que puedan apoyar en el inicio (organizaciones de la sociedad civiles, personas expertas o activistas, y universidades).

En síntesis, una vez definido los objetivos y analizado el contexto, identificar los recursos económicos y humanos, y los bienes y servicios requeridos para llevar adelante la política será importante. Estas decisiones no son definitivas, sino que de acuerdo a la forma que el espacio participativo adquiera pueden ir variando. En lo que sigue se comentarán las diferentes dimensiones para el diseño de estos espacios.

2.3. El carácter decisional

Los mecanismos participativos pueden ser vinculantes, cuando las autoridades están comprometidas u obligadas por el resultado de la participación, o pueden ser consultivos, cuando las autoridades pueden tomar el resultado de la participación como una recomendación no obligatoria. La mayoría de las Instituciones Participativas son consultivas. Existen algunos mecanismos con carácter vinculante como el Presupuesto Participativo o las Iniciativas Ciudadanas (en los que casos en los que su reglamento dispone la obligación para las autoridades).

Los mecanismos vinculantes otorgan a la ciudadanía mayor poder de decisión y de impacto en la elaboración de políticas públicas. Pero no siempre es conveniente optar por mecanismos vinculantes, ya que a veces es importante contar con la perspectiva o recomendaciones de la ciudadanía o las partes interesadas para tomar una decisión. Por ejemplo, si se busca una institución participativa para discutir el mediano o largo plazo, como la planificación estratégica, es preferible que las autoridades no estén obligadas a llevar a cabo las propuestas ciudadanas porque las circunstancias pueden cambiar y esto deslegitimaría al proceso participativo. Los mecanismos decisionales pueden resultar muy exigentes en determinados contextos políticos y sociales para los gobiernos, en particular cuando se trata de la primera vez que se implementa un espacio de participación y hay incertidumbre sobre cómo resultará la convocatoria. En este caso, es conveniente conocer el contexto y las capacidades de la organización para llevar adelante un compromiso específico con la ciudadanía. Siempre es preferible abrir una instancia de participación consultiva que no abrir ninguna.

Al mismo tiempo, es posible que los mecanismos consultivos tengan más impacto sobre las políticas públicas que los mecanismos vinculantes, dependiendo, por ejemplo, del nivel de participación y de difusión pública de la experiencia. Una Audiencia Pública sobre un problema de envergadura y urgencia nacional puede tener efectos más importantes sobre las políticas que un presupuesto participativo que ejecuta los proyectos votados por la ciudadanía, pero no siempre tal y como fueron pensados originalmente.

Más importante que el carácter vinculante o consultivo de un mecanismo de participación es que las autoridades comuniquen con mucha claridad y responsabilidad cuál será el alcance de los aportes de la ciudadanía y a qué se comprometen. Si las instituciones participativas se piensan para mejorar el vínculo entre representantes y la ciudadanía pero luego las autoridades no cumplen los compromisos que asumieron para el proceso, toda la experiencia podría resultar contraproducente. Además, hay diferentes formas de entender un mecanismo consultivo: las autoridades pueden simplemente no tomar en cuenta los aportes de la ciudadanía sin mayor explicación, pero también pueden optar por justificar públicamente las decisiones que se toman, especialmente cuando se define rechazar una propuesta ciudadana.

2.4. El grado de deliberación implicado en el proceso

La mayoría de los dispositivos participativos tienen un componente deliberativo, pero en algunos casos este es mayor, porque hay Instituciones Participativas en las que la deliberación es el principio que guía todo el diseño del proceso.

Los dispositivos de “mini-públicos” o las asambleas ciudadanas son mecanismos diseñados para favorecer la deliberación entre los participantes, seleccionando cuidadosamente las metodologías de trabajo y la muestra de participantes para garantizar la igualdad y la inclusión que una deliberación de calidad requiere, esto es, contando con información suficiente para formar una opinión fundamentada y sin sesgos. Estos dispositivos también le suelen prestar mucha más atención que otros a la información equilibrada que se ofrece a las/os participantes e incluso a la formación por medio de encuentros con gente experta en la materia. **Se busca que la deliberación sea informada, racional y que la palabra circule entre quienes participan.**

Incluso un mismo mecanismo participativo, como el Presupuesto Participativo, puede ser más o menos deliberativo según el diseño institucional que se prefiera. Muchas veces el énfasis está puesto más bien en la decisión que la ciudadanía proponga ideas y vote, que en los intercambios sobre estas ideas iniciales. Así, hay presupuestos participativos que destinan varias reuniones a discutir las ideas para elaborar proyectos colectivos, pero otros que optan, por ejemplo, por establecer formas para que los participantes busquen apoyos para sus proyectos.

Los consejos consultivos, la planificación estratégica participativa, las mesas de gestión, son mecanismos deliberativos, ya que se basan en reuniones de discusión entre participantes y autoridades para llegar a un conjunto de recomendaciones o para monitorear la ejecución de políticas. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en los mini-públicos, **la deliberación es informal, no tiene reglas tan claras, y es más difícil evitar que tiendan a prevalecer los actores con más recursos sociales y simbólicos.**

Por otra parte, cabe mencionar que **la deliberación puede ser con las autoridades o sin ellas, pero siempre exige que haya intercambio entre quienes participan.** Los mini-públicos no suelen incluir a las autoridades en la discusión, mientras que los presupuestos participativos, los consejos o mesas de gestión consisten explícitamente en discusiones con las autoridades.

Las audiencias públicas tienen una particularidad en cuanto a su carácter deliberativo porque consisten muchas veces en exposiciones sucesivas de oradores predefinidos, sin poner el énfasis en el ida y vuelta de los intercambios, sino en la influencia de los argumentos sobre las autoridades y la opinión pública. Podría decirse que el carácter deliberativo de las audiencias públicas es mayor cuando son televisadas o difundidas para un público más amplio y generan así una circulación de ideas en la sociedad.

En casi todas las variables que estamos mencionando, podremos encontrar pros y contras para las distintas alternativas. En cambio, en lo que hace a la deliberación, hay que advertir que **siempre es mejor que un mecanismo participativo le dé importancia a la deliberación, porque esto producirá resultados más colectivos y legítimos. La única razón para no incluir un momento deliberativo en un dispositivo de participación puede derivarse del contexto:** por ejemplo, que la urgencia para resolver un problema obligue a implementar un mecanismo participativo más ágil antes que a no implementar ninguno.

2.5. El formato de la participación

El formato de la participación aquí se refiere al carácter digital, presencial o híbrido de las Instituciones Participativas.



Si bien hoy en día el uso de tecnologías digitales está muy difundido en los mecanismos participativos, en su origen la participación iba asociada a la presencialidad y especialmente al ámbito local. Las instituciones participativas surgieron como **espacios de reunión en el territorio** con un fuerte sentido comunitario de refuerzo de vínculos y redes sociales.



Sin embargo, durante los últimos años se ha desarrollado la posibilidad de incluir **componentes digitales en la participación**, como plataformas para subir ideas o proyectos, plataformas para votar o seleccionar proyectos, foros de discusión o incluso instancias de deliberación sincrónica con las herramientas de videoconferencia que se masificaron a raíz de la pandemia de Covid-19. Las experiencias han demostrado que la participación digital tiene algunas **ventajas**, como la posibilidad de atraer a más cantidad de participantes, dado que la agilidad de las tecnologías no exige la misma disponibilidad de tiempo y se acortan las distancias físicas, o la oportunidad de generar un mayor interés en los grupos más jóvenes. Otra ventaja de la participación online es el permitir procesos a escala provincial o nacional que sería muy difícil realizar de manera presencial.

Al mismo tiempo, siempre hay que tener presentes sus **desventajas**: la participación virtual resulta excluyente de quienes no tienen acceso a dispositivos, a una buena conectividad o a las capacidades necesarias para el uso de tecnologías. Otra desventaja es que la participación online tiende a ser poco deliberativa: en la mayoría de los casos, los mecanismos online de participación no prevén etapas de intercambio entre los participantes; cuando lo hacen, como los foros asincrónicos para dejar comentarios, no suelen mantenerse los hilos de la conversación y sólo se producen respuestas a las propuestas iniciales o propuestas nuevas, pero no ideas superadoras producto de la deliberación. Incluso cuando la deliberación se realiza de manera sincrónica por medio de plataformas de videoconferencia, la falta de co-presencia produce intercambios menos comprometidos y duraderos.



La evidencia sobre las ventajas y desventajas de la participación online ha llevado a que actualmente se prioricen los **procesos híbridos**, que combinan aspectos o momentos presenciales con aspectos o momentos digitales y amplían de esta manera los modos de involucrarse, adaptándose a cada circunstancia.

2.6. El producto esperado del proceso

Es posible distinguir también las instituciones participativas en función del producto que se espera de la participación. **En algunos casos, se trata de producir un proyecto de ley**, ya sea mediante herramientas colaborativas o mediante los comentarios a proyectos propuestos por legisladores. Con frecuencia el producto esperado es un proyecto o conjunto de proyectos, como en los presupuestos participativos, o un plan de acción, como en la planificación estratégica participativa. **Muchas veces se trata de convocar a la participación para elaborar una política pública** concreta contando con las opiniones o preferencias de la ciudadanía. El producto esperado está condicionado por el ámbito gubernamental que implementa la Institución Participativa (es propio del poder legislativo producir normas o leyes y propio del ejecutivo producir políticas, programas o planes, por ejemplo). **No hay un producto que sea mejor que otro, sino uno que es más adecuado que otro para el contexto en el que se desarrolla la participación.**

No siempre el producto o resultado de la participación puede ser una política o norma, **a veces lo que se produce por medio de las intervenciones de la ciudadanía puede ser más abstracto, como la evaluación de una política existente o de un servicio público**, en el caso de un dispositivo orientado al monitoreo o la auditoría social, o un acuerdo sobre temas conflictivos en el caso de un debate.

- **En la práctica, el producto más frecuente de las Instituciones Participativas no es ninguno de los anteriores, sino un conjunto de recomendaciones sobre políticas públicas.** Las asambleas ciudadanas o los consejos consultivos, por ejemplo, tienden a producir este tipo de resultados. La lista de recomendaciones es el producto más habitual en el caso de las Instituciones Participativas consultivas.

2.7. El público al que apunta el proceso

Otra variable que distingue las Instituciones Participativas entre sí es el público al que se convoca a participar. Una institución participativa puede dirigirse al **público en general**; esto quiere decir que se invita a participar a todas las personas que lo deseen y cumplan los requisitos (puede no haber requisitos, puede haber umbral de edad, o puede haber un procedimiento de selección de participantes, como veremos enseguida). Los consejos barriales, las audiencias

públicas, los presupuestos participativos, las asambleas ciudadanas apuntan a un público general, sin diferenciar entre grupos sociales. La especificidad de los mini-públicos o de las asambleas ciudadanas en este sentido es que buscan construir una muestra representativa de la sociedad, de modo que el público al que se apunta es general en su conjunto, pero se intenta que las personas representen a diferentes grupos sociales.

En cambio, otros dispositivos pueden estar dirigidos a **públicos sectoriales** (cámaras empresarias, sindicatos u otros sectores sociales y económicos organizados), como los consejos del salario, o a públicos específicos (jóvenes, las mujeres, los pueblos originarios, las personas mayores, la población LGTBIQ+), como los Presupuestos Participativos Juveniles o los Presupuestos Participativos de Adultos Mayores. En estos casos, sólo podrán participar quienes formen parte de estos grupos sociales.

Si bien es positivo incluir a todas las personas, es cierto que la participación orientada a grupos específicos de la población también tiene ventajas a destacar. Una de ellas es que la participación se transforma en un vehículo del reconocimiento de sus identidades, sus necesidades y sus anhelos. Si uno de los objetivos políticos de la convocatoria a participar es la inclusión de un grupo social específico cuya voz quizá no se expresa tanto por otros canales en la sociedad o que es afectado por una problemática central en la comunidad, entonces será más conveniente definir un público determinado para el dispositivo participativo. También es conveniente esta opción cuando las autoridades están haciendo una primera experiencia de implementación de una instancia participativa, porque la predefinición del público puede acotar las demandas a determinados temas y hacer más manejable su tratamiento.

2.8. La forma de selección de las/os participantes

Como se mencionó recién, la mayoría de las Instituciones Participativas, especialmente aquellas que se desarrollan en Argentina y en América Latina, son de **base voluntaria**, es decir, que las/os participantes no pasan por un proceso de selección, sino que la instancia está abierta a quienes, dentro del rango de edad o del grupo social predefinido, deseen participar (ya sea personas como organizaciones).

Algunas instituciones participativas se caracterizan, en cambio, por la selección de sus participantes por sorteo. Es el caso en general de los mini-públicos y de las asambleas ciudadanas. El sorteo tiene una doble función: refuerza el principio de que cualquiera puede contribuir en la democracia a la toma de decisiones públicas y ayuda a construir aleatoriamente una muestra representativa de la sociedad para que la asamblea o el jurado o foro así

constituido resulte como una “sociedad en miniatura” en la que todas las voces y perspectivas de los diferentes grupos estén incluidas.

El voluntariado como criterio tiene la ventaja de que las personas que se involucran pueden tener más experiencia y conocimiento sobre los temas que se discuten y, especialmente, más vocación e interés. En los casos en los que se trata de invitar a participar a las personas que son las más afectadas por una problemática, el voluntariado es claramente preferible. Pero el sorteo como mecanismo de selección tiene una virtud interesante en otros contextos: cuando se busca llegar a las personas comunes que no tienen ninguna relación con la actividad política, ni experiencia de activismo político o social. Como suele decir la literatura, el sorteo contribuye a evitar el sesgo de autoselección y a evitar que los participantes sean “los mismos de siempre”.

Hay una tercera forma de seleccionar los participantes que combina el voluntariado con el establecimiento de cuotas o cupos por sector social. En algunos dispositivos pensados con un carácter más corporativo o sectorial, en los que se espera llegar a acuerdos entre diferentes actores de peso en una temática, es posible que se fijen por adelantado las cantidades de participantes que intervendrán en representación de su sector. Así funcionan, por ejemplo, las Conferencias Nacionales de Políticas Públicas en Brasil, que, según el tema a abordar, establecen cuotas de participación para representantes de la sociedad civil, funcionarios, empresarios, trabajadores del sector, etc. Este criterio de selección puede parecer restrictivo, pero al mismo tiempo puede ser útil para evitar acuerdos no consensuados en el respectivo espacio participativo y sentar en la misma mesa a actores con intereses bien diferentes para producir un resultado común.

2.9. El tipo de participante habilitado

Hay una última variable útil para distinguir a las Instituciones Participativas en relación con las/os participantes. Ya sea con un **público general o específico, las Instituciones Participativas pueden convocar a personas individuales o a organizaciones.** En el primer caso, los/as participantes pueden ser individuales, y aunque pertenezcan a organizaciones participan en nombre propio. En cambio, cuando se convoca a organizaciones, los/las participantes sólo pueden participar en tanto que miembros de organizaciones reconocidas.

Hay muchas Instituciones Participativas que convocan a individuos y muchas que convocan a organizaciones. Por ejemplo, **los presupuestos participativos en Argentina tienden a convocar a individuos,** aunque en otros países de la región predomina la participación de organizaciones de la sociedad civil. **En general, la participación por medio de plataformas digitales es más compatible con la participación individual,** puesto que cada persona necesita un usuario diferenciado y

se dificulta que las/os participantes representen a otras personas. **Los dispositivos que se basan en la selección por sorteo también son más compatibles con la participación individual.**

En cambio, los consejos consultivos, la planificación estratégica participativa, las audiencias públicas y muchas veces las mesas de gestión convocan a organizaciones de la sociedad civil. Los requisitos para habilitar a una organización a participar pueden ser más o menos excluyentes: en algunas oportunidades se exige que las organizaciones tengan personería legal, mientras que en otras alcanza con que sean actores reconocidos del territorio.

Como en muchas de las otras variables, **aquí encontramos ventajas y desventajas. La participación por medio de organizaciones garantiza una mayor representatividad de la comunidad, algo no menor, considerando que en las Instituciones Participativas no se suele dar una participación masiva.** Los resultados de la participación pueden tener mayor legitimidad si han sido definidos por organizaciones que representan a quienes no pudieron estar presentes. También hay que tener en cuenta que las organizaciones de la sociedad civil tienen una visión más colectiva que particular de los problemas y cuentan con saberes y formas de experticia que pueden colaborar para que el producto de la participación se oriente más al bien común.

No obstante, la participación por medio de organizaciones puede ser excluyente frente a la participación individual, abierta a todas/os. Las organizaciones de la sociedad civil con menos experiencia o recursos quizá no cumplan con los requisitos y las personas afectadas por distintos problemas que no hayan podido organizarse se quedarán sin poder expresar su voz. Asimismo, puede pasar que la participación repetida de organizaciones en algunas instituciones participativas vaya desvirtuando el sentido de estas, como sucede en algunos presupuestos participativos, en los que las organizaciones de la sociedad civil participan para lograr beneficios, insumos o recursos adicionales para las propias organizaciones.

2.10 Los temas abordados por el proceso

Las instituciones participativas pueden ser de tema abierto u orientadas a temas específicos (como ambiente, trabajo, urbanización, tareas de cuidado, etc.), lo cual no debe confundirse con la diferenciación entre los públicos que se acaba de mencionar. Por ejemplo, un dispositivo orientado a tratar los problemas de las tareas de cuidado no debe limitarse a convocar a mujeres, así como un Presupuesto Participativo Joven no debería tratar solamente proyectos “para jóvenes”.

Cuando el tema es abierto generalmente son las/os participantes quienes plantean sus propias inquietudes, preocupaciones o propuestas y esto va conformando la agenda de la

discusión. La ventaja de esta alternativa es que muchas veces las autoridades no están al tanto de cuáles son los temas que más preocupan a la ciudadanía y la participación en este formato puede servir para conocerlos. La creatividad de la ciudadanía sobre los temas a tratar no debe subestimarse: dejar la posibilidad de que se participe sobre los temas que las personas deseen puede llevar a producir proyectos muy innovadores que salgan de la racionalidad de la administración y la gestión. Los presupuestos participativos, los consejos barriales y la planificación estratégica suelen tener temas abiertos.

Los temas específicos son frecuentes en los consejos consultivos temáticos, las mesas de gestión que corresponden a una instancia de una política pública mayor, las asambleas ciudadanas o mini-públicos y las audiencias públicas. También es frecuente en los últimos años que instituciones participativas que solían ser sobre temas generales pasen a orientarse a un tema definido por adelantado, como los presupuestos participativos ambientales. La ventaja de las instituciones participativas orientadas a temas específicos es que puede servir a las autoridades cuando necesitan conocer la opinión de la ciudadanía sobre un tema de gran relevancia comunitaria o urgencia, como ocurre con las asambleas climáticas. Al mismo tiempo, acota el abanico de temas e ideas y vuelve más manejable el tratamiento de los aportes. Cuando la institución participativa es implementada por un ministerio o secretaría, ya sea nacional como local, es razonable que las áreas de competencia delimiten los temas a abordar.

2.11. La frecuencia del proceso

Aquí se hace referencia, a la frecuencia con la que se implementan espacios participativos, de manera permanente, recurrente por ciclos u ocasional. Generalmente, nos referimos con la noción de Instituciones Participativas a los **mecanismos que son permanentes o recurrentes por ciclos**, como los presupuestos participativos, los consejos consultivos, los observatorios. Se supone que estos espacios pasan a formar parte del sistema de gobernanza y que no se van a disolver sino que tendrán reuniones periódicas o ciclos que vuelvan a comenzar.

Pero también hay mecanismos participativos convocados por las autoridades para **consultas puntuales**, como las audiencias públicas, o los debates públicos. La mayoría de los mini-públicos han sido pensados como ocasionales, pero durante los últimos años se está experimentando con asambleas ciudadanas permanentes. La planificación estratégica se supone un proceso que puede demandar varios meses, pero produce un plan para los próximos 10, 20 o 30 años, de modo que la participación sería también ocasional. En este último caso, podría combinarse con un mecanismo recurrente como el monitoreo participativo.

- Si bien la permanencia de una institución participativa tiene claros beneficios (la ciudadanía tiene más posibilidades de aprendizaje y de apropiación de la herramienta y luego puede defenderla ante eventuales cambios de gestión o de política), **la opción entre formatos ocasionales o permanentes depende de los objetivos**. Si se trata de abordar cuestiones urgentes para tomar una decisión, será conveniente un dispositivo ocasional.

2.12. La temporalidad del proceso

Aquí se hace referencia al alcance temporal del mecanismo en cuestión, si la proyección de resultados es para el corto, mediano o largo plazo (involucra distintas generaciones). Aunque parezca similar, la temporalidad del proceso no debe confundirse con su frecuencia. Las instituciones participativas pueden buscar producir resultados para el **corto, mediano o largo plazo**. Por ejemplo, los presupuestos participativos suelen generar proyectos que deberán implementarse el año siguiente a su selección. Esto tiene como efecto que los proyectos no puedan ser grandes obras de infraestructura ni programas que requieran varios años. Los presupuestos participativos tienden a resolver así cuestiones puntuales de mobiliario urbano que mejoran en lo inmediato la calidad de vida en el barrio o la ciudad.

La planificación estratégica, en cambio, piensa proyectos para el largo plazo, lo que redundaría en que se trata de obras o programas de mucho mayor alcance. La contracara, es que es más difícil realizar una accountability o seguimiento de proyectos que pueden implementarse a lo largo de varios años y los resultados probablemente no se experimentarán en lo inmediato.

Las asambleas ciudadanas sobre temas ambientales, también conocidas como “asambleas climáticas”, tienden a pensar también en problemas con una perspectiva de largo plazo, lo que incluye los derechos de las generaciones futuras a vivir en un planeta habitable y sostenible. En estos casos es el tema el que define la temporalidad del dispositivo participativo más que su diseño institucional.

2.13. La relación con las políticas públicas

Algunas instituciones participativas constituyen una política pública en sí misma, una política de participación. Es el caso de la mayoría de los mecanismos que venimos mencionando: presupuestos participativos, asambleas ciudadanas, audiencias públicas, consejos, planificación

estratégica. **Sin embargo, también es muy frecuente que la instancia de participación sea interior a una política pública o programa mayor:** esto ocurre cuando el proceso participativo se inserta, por ejemplo, en el marco de una política de vivienda, de mejoramiento del espacio urbano, de democratización de medios de comunicación, o de fomento de la agroecología.

Las mesas de gestión son los dispositivos que suelen implementarse en estos casos. Tienen un formato similar a los consejos consultivos, pero la diferencia es que deben cumplir una función en el proceso de implementación de la política luego de la cual podrían disolverse. Por ejemplo, en un programa de integración sociourbana o urbanización, es posible que se conformen mesas de gestión para discutir sobre los lugares de instalación de servicios básicos o sobre el trazado de calles; aunque el proceso puede durar varios años, se supone que la mesa existe para cumplir esa función y luego no tendría por qué permanecer activa como tal. Otro mecanismo utilizado son las consultas públicas o ciudadanas. Estas instancias participativas constituyen insumos para políticas públicas más amplias. Por ejemplo, el Estado nacional realizó de manera virtual, consultas ciudadanas para recabar opiniones sobre las políticas de transporte, medioambiente u obras públicas.

2.14. La inserción en el ciclo de elaboración de políticas públicas

La relación de las Instituciones Participativas con las políticas públicas también puede pensarse con relación al momento del ciclo de una política en el que se convoca la participación. En general se entiende que toda política pública sigue un ciclo con distintas etapas: a) construcción de agenda; b) diagnóstico; c) formulación; d) implementación; e) evaluación. Se puede diseñar una institución participativa para consultar a la ciudadanía sobre sus preocupaciones y así hacer que influya instalando temas en la agenda, o se puede desarrollar una institución participativa que invite a las/os ciudadanas/os a hacer aportes para diseñar los componentes de una política que las autoridades ya saben que quieren implementar.

Algunas instituciones participativas específicas como las iniciativas ciudadanas online se suelen insertar en el momento inicial del ciclo de elaboración de políticas, es decir en la “definición de la agenda”. Pero la mayoría de las instituciones participativas pueden hacer aportes para distintos momentos del ciclo de una política, incluso para la etapa de evaluación, como la “evaluación participativa”.

En todos los momentos del ciclo de elaboración de políticas la participación ciudadana puede hacer aportes significativos, de modo que lo ideal es incluir la participación en cada momento del ciclo. Sin embargo, si la participación ciudadana está pensada para un solo momento del ciclo de políticas, es importante tener presente que los intercambios harán aportes más sustantivos cuando se den tempranamente en el ciclo de políticas. Si bien el nivel en el que los participantes

podrán influir en las decisiones depende especialmente del compromiso de las autoridades, también es cierto que una participación en los momentos iniciales del ciclo de políticas busca asegurar que se participe sobre decisiones que afectaran la formulación y la implementación.

2.15. La escala territorial de la intervención participativa

Una variable muy significativa para diferenciar las instituciones participativas es su escala. Las teorías de la democracia participativa asumieron que el ámbito local era el ámbito privilegiado para la participación ciudadana no electoral, porque las personas podían opinar sobre las cuestiones que las afectaban de manera directa en su vida cotidiana, y **la pequeña escala permitía conocer los problemas comunes y discutir sobre ellos en grupos de razonable tamaño.**

Las instituciones participativas nacieron a nivel municipal y barrial, pero también se han desarrollado importantes procesos participativos a escala nacional. Cuando la participación es parte de una política pública o de un programa, es habitual que la política sea responsabilidad del Estado nacional aunque las instancias de participación se desarrollen a nivel provincial o local.

La pequeña escala para la participación tiene algunas ventajas, como el conocimiento directo del territorio y la posibilidad de tener intercambios situados en el contexto. Sin embargo, la ampliación de la escala permite también salir de las propias particularidades y discutir sobre los problemas que afectan a otros territorios. Además, es habitual que la participación en la escala local aborde temas de baja envergadura, pequeñas reparaciones urbanas, mobiliario urbano, mejoras de espacios públicos, mientras que la participación en escalas mayores puede versar sobre temas de gran impacto como derechos de las/os trabajadoras/es, creación de nuevas leyes, construcción de rutas, etc.

Las experiencias muestran que las instituciones participativas que combinan las escalas son las que permiten una participación más profunda y con mayor alcance, además de favorecer una deliberación de mejor calidad. En estos casos, se suele construir una pirámide de participación, que va desde los niveles más locales hasta los municipales, como en el caso del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, o incluso a hasta los niveles nacionales, como en las Conferencias de Políticas Públicas también implementadas en Brasil. La pirámide con selección de delegadas/os garantiza que se incluyan las perspectivas de quienes habitan los diferentes territorios con sus realidades particulares, pero que al mismo tiempo existan instancias en las que estas realidades sean puestas en común y se puedan establecer tanto acuerdos como prioridades. La combinación de escalas en las instituciones participativas no es muy frecuente, porque se trata de procesos más exigentes que requieren de tiempo y coordinación, pero sus virtudes en términos de deliberación sobre los asuntos comunes son significativas.



Síntesis sobre *Cómo elegir y diseñar un mecanismo de participación*

- **A la hora de elegir o diseñar una Institución Participativa es fundamental considerar dos elementos clave:**
 - **Los objetivos políticos** (los más frecuentes son: mejorar el vínculo representativo, democratizar, conocer las prioridades de la ciudadanía, fomentar la igualdad social e incluir a grupos específicos de la población).
 - **El contexto** en el cual va a desarrollarse
- **Presupuesto y recursos**
 - Es importante tener en cuenta el presupuesto asignado y los recursos (humanos y materiales) disponibles para diseñar e implementar un espacio participativo.
- **El carácter decisorial**
 - **Los mecanismos participativos pueden ser:**
 - **Vinculantes**, cuando las autoridades están comprometidas u obligadas por el resultado de la participación.
 - **Consultivos**, cuando las autoridades pueden tomar el resultado de la participación como una recomendación no obligatoria.
- **El grado de deliberación implicado en el proceso**
 - La mayoría de los dispositivos participativos tienen un componente deliberativo, de menor o mayor grado deliberativo.
 - Los dispositivos de “mini-públicos” o las asambleas ciudadanas son mecanismos diseñados para favorecer la deliberación entre los participantes
 - Un mismo mecanismo participativo, como el Presupuesto Participativo, puede ser más o menos deliberativo según el diseño institucional que se prefiera.
 - Los consejos consultivos, la planificación estratégica participativa, las mesas de gestión, son mecanismos en donde la deliberación es informal





Síntesis sobre *Cómo elegir y diseñar un mecanismo de participación*

El grado de deliberación implicado en el proceso

- La deliberación puede ser con las autoridades o sin ellas, pero siempre exige que haya intercambio entre las/os participantes.
- Las audiencias públicas tienen una particularidad en cuanto a su carácter deliberativo porque consisten muchas veces en exposiciones sucesivas de oradores predefinidos, sin poner el énfasis en el ida y vuelta de los intercambios

- **Formato de la participación:**

- **Carácter presencial** (en su origen la participación iba asociada a la presencialidad y especialmente al ámbito local).
- **Carácter digital**



Ventajas:

Permite atraer a más cantidad de participantes, dado que la agilidad de las tecnologías no exige la misma disponibilidad de tiempo y se acortan las distancias físicas

Da la oportunidad de generar un mayor interés en los grupos más jóvenes.

Posibilita procesos a escala provincial o nacional que serían muy difíciles de realizar de manera presencial.



Desventajas:

Resulta excluyente de quienes no tienen acceso a dispositivos, a una buena conectividad o a las capacidades necesarias para el uso de tecnologías.

Tiende a ser poco deliberativa: en la mayoría de los casos, los mecanismos online de participación no prevén etapas de intercambio entre participantes; si lo hacen, la falta de co-presencia produce intercambios menos comprometidos y duraderos.

- **Carácter híbrido**, combinan aspectos o momentos presenciales con aspectos o momentos digitales y amplían de esta manera los modos de involucrarse, adaptándose a cada circunstancia.



Síntesis sobre *Cómo elegir y diseñar un mecanismo de participación*

- **El producto esperado del proceso:**

- Con frecuencia el producto esperado es un **proyecto o conjunto de proyectos**.
- Muchas veces se trata de convocar a la participación para elaborar una **política pública** concreta contando con las opiniones o preferencias de la ciudadanía.
- A veces lo que se produce por medio de las intervenciones de la ciudadanía puede ser más abstracto, como la evaluación de una política existente o de un servicio público
- En la práctica, el producto más frecuente de las Instituciones Participativas no es ninguno de los anteriores, sino un conjunto de recomendaciones sobre políticas públicas

- **El público al que apunta el proceso:**

- **Público en general;** esto quiere decir que se invita a participar a todas las personas que lo deseen y cumplan los requisitos.

Los consejos barriales, las audiencias públicas, los presupuestos participativos, las asambleas ciudadanas *apuntan a un público general, sin diferenciar entre grupos sociales.*

La especificidad de los mini-públicos o de las asambleas ciudadanas, *el público al que se apunta es general en su conjunto, pero se intenta que las personas representen a diferentes grupos sociales.*

- **Públicos sectoriales**

Cámaras empresarias, sindicatos u otros sectores sociales y económicos organizados, como los consejos del salario.

O a públicos específicos (jóvenes, mujeres, pueblos originarios, personas mayores, población LGTBIQ+), como los Presupuestos Participativos Juveniles o los Presupuestos Participativos de Adultos Mayores. En estos casos, sólo participan quienes forman parte de estos grupos. La participación se transforma en un vehículo para reconocer sus identidades, necesidades y anhelos.



Síntesis sobre *Cómo elegir y diseñar un mecanismo de participación*

- **La forma de selección de las/os participantes:**

- Instituciones Participativas de **base voluntaria**, quienes participan no pasan por un proceso de selección, la instancia abierta a quienes, dentro del rango de edad o del grupo social predefinido, deseen participar (ya sea personas como organizaciones). Una ventaja de que las personas se involucren voluntariamente es que pueden tener más experiencia y conocimiento sobre los temas que se discuten y más vocación e interés.
- **Selección de sus participantes por sorteo.** Ayuda a construir aleatoriamente una muestra representativa de la sociedad. El sorteo contribuye a evitar el sesgo de autoselección y a evitar que los participantes sean “los mismos de siempre”.
- Hay una tercera forma que **combina el voluntariado con el establecimiento de cuotas o cupos por sector social.**
Este criterio puede parecer restrictivo, pero puede ser útil para evitar el lobby secreto y sentar en la misma mesa a actores con intereses bien diferentes.

- **El tipo de participante habilitado:**

- **Las Instituciones Participativas pueden convocar a personas individuales o a organizaciones.** Cuando los/as participantes son personas individuales, aunque pertenezcan a organizaciones pueden participar en nombre propio. En cambio, cuando se convoca a organizaciones, los/las participantes sólo pueden participar en tanto que miembros de organizaciones reconocidas.
- La participación por medio de organizaciones garantiza una mayor representatividad de la comunidad, pero puede ser excluyente frente a la participación individual.

- **Los temas abordados por el proceso:**

- **Tema abierto** generalmente son las/os participantes quienes plantean sus propias inquietudes, preocupaciones o propuestas y esto va conformando la agenda de la discusión. Como muchas veces las autoridades no están al tanto de cuáles son los temas que más preocupan a la ciudadanía, este formato ayuda a su conocimiento.





Síntesis sobre *Cómo elegir y diseñar un mecanismo de participación*

- **Los temas abordados por el proceso:**
 - **Temas específicos.** Cuando las autoridades necesitan conocer la opinión de la ciudadanía sobre un tema de gran relevancia comunitaria o urgencia, como ocurre con las asambleas climáticas. Al mismo tiempo, acota el abanico de temas e ideas y vuelve más manejable el tratamiento de los aportes.
- **La frecuencia del proceso:**
 - Generalmente nos referimos con la noción de Instituciones Participativas a los **mecanismos que son permanentes o recurrentes por ciclos**, como los presupuestos participativos, los consejos consultivos, los observatorios. Se supone que estos espacios pasan a formar parte del sistema de gobernanza y que no se van a disolver sino que tendrán reuniones periódicas o ciclos que vuelvan a comenzar.
 - También hay mecanismos participativos convocados por las autoridades para **consultas puntuales**, como las audiencias públicas, o los debates públicos.
- **La temporalidad del proceso (no debe confundirse con su frecuencia):**
 - Las instituciones participativas pueden buscar producir resultados para el **corto, mediano o largo plazo**. Por ejemplo, los presupuestos participativos suelen generar proyectos que deberán implementarse el año siguiente a su selección. Mientras que la planificación estratégica, en cambio, piensa proyectos para el largo plazo, lo que redundaría en que se trata de obras o programas de mucho mayor alcance.
- **La relación con las políticas públicas:**
 - **Algunas instituciones participativas constituyen una política pública en sí misma**, una política de participación. Es el caso de la mayoría de los mecanismos que venimos mencionando: presupuestos participativos, asambleas ciudadanas, audiencias públicas, consejos, planificación estratégica.
 - **También es muy frecuente que la instancia de participación sea interior a una política pública o programa mayor:** esto ocurre cuando el proceso participativo se inserta, por ejemplo, en el marco de una política de vivienda, de mejoramiento del espacio urbano, de democratización de medios de comunicación, o de fomento de la agroecología.



Síntesis sobre *Cómo elegir y diseñar un mecanismo de participación*

- **La inserción en el ciclo de elaboración de políticas públicas:**

- La relación de las Instituciones Participativas con las políticas públicas también puede pensarse con relación al momento del ciclo de una política en el que se convoca la participación. **En general se entiende que toda política pública sigue un ciclo con distintas etapas: a) construcción de agenda; b) diagnóstico; c) formulación; d) implementación; e) evaluación.**
- Una participación en los momentos iniciales del ciclo de políticas busca asegurar que se participe sobre decisiones que todavía no se han tomado.

- **La escala territorial de la intervención participativa:**

- Las teorías de la democracia participativa asumieron que el ámbito local era el ámbito privilegiado para la participación ciudadana no electoral.
- Lo cierto es que **las instituciones participativas nacieron a nivel municipal y barrial, pero también se han desarrollado importantes procesos participativos a escala nacional.** Cuando la participación es parte de una política pública o de un programa, es habitual que la política sea responsabilidad del estado nacional aunque las instancias de participación se desarrollen a nivel provincial o local.

Pequeña escala: _____

Permite conocer de manera directa el territorio y la posibilidad de tener intercambios situados en el contexto

Aborda temas de baja envergadura, pequeñas reparaciones urbanas, mobiliario urbano, mejoras de espacios públicos

Escala mayores: _____

Permite salir de las particularidades y discutir sobre los problemas que afectan a otros territorios.

Puede versar sobre temas de gran impacto como derechos de las/os trabajadoras/es, creación de nuevas leyes, construcción de rutas, etc.

Suele tener efectos de mayor alcance.

- **Las experiencias muestran que las instituciones participativas que combinan las escalas son las que permiten una participación más profunda y con mayor alcance, además de favorecer una deliberación de mejor calidad.**



Experiencias destacables en participación ciudadana

3.1. Las Instituciones Participativas en América Latina

En este capítulo revisaremos brevemente algunas experiencias significativas de participación que se han desarrollado durante las últimas tres décadas en Argentina y en otros países del mundo.

Las Instituciones Participativas surgieron a fines de los años ochenta. La experiencia pionera más famosa fue el Presupuesto Participativo de Porto Alegre, Brasil, que se puso en marcha en 1989 cuando el Partido de los Trabajadores ganó el gobierno de la ciudad. Desde entonces, las Instituciones Participativas se fueron expandiendo por Brasil, por América Latina y por el resto del mundo. Hoy en día se encuentran en plena expansión también en África y Asia.

Nuestra región se transformó en un laboratorio de la innovación democrática, observado y emulado desde otras partes del mundo. Autores europeos han hablado de un “retorno de las carabelas” para señalar que, si en el pasado América Latina miraba al viejo continente en busca de inspiración para pensar y diseñar instituciones, en el presente las Instituciones Participativas estaban invirtiendo el sentido de la difusión. La región se convirtió en “exportadora” de instituciones en lugar de “importadora”.

En América Latina la cantidad de Instituciones Participativas creció de manera constante hasta al menos la mitad de la década de 2010. El contexto fue favorable al desarrollo de este tipo de instituciones en virtud de:

- Los organismos de crédito y las instituciones internacionales (como el Banco Mundial, la ONU, la Unión Europea), que apoyaron, difundieron y financiaron las experiencias de Instituciones Participativas;
- El movimiento altermundialista que le dio gran resonancia entre las organizaciones sociales a nivel global a la experiencia portoalegrense;

- La implementación por parte de gobiernos de diferente signo ideológico de espacios participativos, si bien con diversos objetivos, pero confluyendo en las ventajas de estas políticas.

3.2. El Presupuesto Participativo

En 1989 llegó al poder el Partido de los Trabajadores en la ciudad de Porto Alegre y de la mano del intendente Olívio Dutra puso en marcha la experiencia pionera de Presupuesto Participativo que se convertiría en modelo global. El Presupuesto Participativo de Porto Alegre se apoyó sobre la conformación de una pirámide participativa, que se organizaba a la vez en función de una dinámica territorial y de una dinámica temática.

- **La pirámide participativa partía de un nivel micro-local o de barrio, en el que se desarrollaban las asambleas** para: 1. revisar los proyectos del año anterior; 2. identificar problemáticas locales; 3. elegir a las/os delegadas/os para el nivel siguiente. Estas reuniones tenían lugar durante el mes de marzo en cada uno de los 16 sectores en los que estaba dividida la ciudad y participaban alrededor de 2000 personas.
- El nivel siguiente era el de los **Foros de Sector**. Estos foros se reunían periódicamente durante todo el año y estaban conformados por las/os delegadas/os elegidos en las asambleas previas, pero entre los meses de abril y mayo, tenían lugar los encuentros para seleccionar los proyectos de cada sector; también se elegían consejeras/os para el nivel siguiente. En cada reunión participaban entre 40 y 60 personas.
- **En paralelo tenían lugar las reuniones de delegadas/os de 6 áreas temáticas**, que trataban temas considerando todo el territorio de la ciudad. Las áreas temáticas eran: Educación, deporte y placer; Circulación, transporte y movilidad urbana; Habitación, organización de la ciudad, desarrollo, urbano y ambiental; Desarrollo económico, tributos, turismo y trabajo; Cultura y Juventud; Salud y asistencia social.
- **En la cima de la pirámide estaba el Consejo de Presupuesto Participativo** (Conselho do Orçamento Participativo -COP), compuesto por consejeras/os del nivel anterior (dos por cada sector) y también por aquellos/as de las seis asambleas temáticas (dos por cada área), más representantes del gobierno local sin derecho a voto. El COP presentaba los proyectos finales a incluir en la ordenanza de presupuesto municipal para el año siguiente y tenía la potestad de revisar el reglamento.

Al año siguiente el ciclo de participación volvía a comenzar, mientras se ejecutaban los proyectos elegidos el año anterior.

Pirámide Participativa Niveles



Aunque inspiradas en el caso de Porto Alegre, las experiencias que se implementaron luego, en otros contextos, han tenido diferencias significativas en términos de diseño institucional y de prácticas. Muchas veces las experiencias desarrolladas con este modelo resultaron tan diferentes a la original que se podía poner en cuestión la pertinencia de usar el nombre “presupuesto participativo” para referirse a ellas. De allí surgió la necesidad de contar con una definición común que fuera lo suficientemente amplia para abarcar casos menos exigentes que el de Porto Alegre, pero con algunos requisitos básicos para poder considerarse un Presupuesto Participativo. Benjamín Goldfrank propuso la siguiente definición:

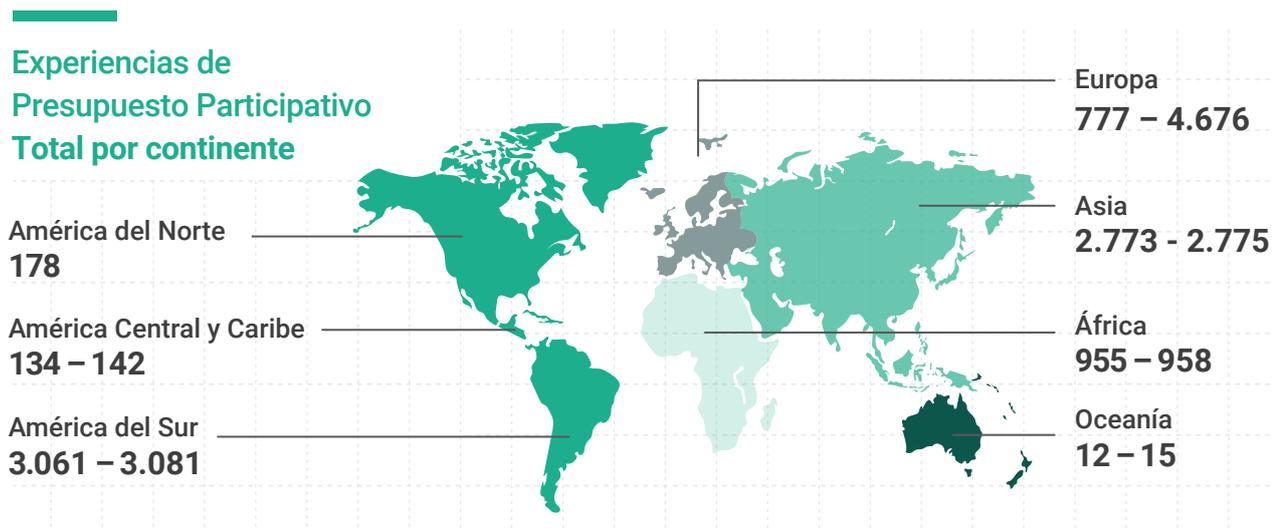
“...el PP es un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales.” (Goldfrank, 2006: 4).

En nuestra región contamos con una gran variedad de diseños institucionales y de prácticas, que producen resultados heterogéneos en lo que respecta al Presupuesto Participativo. La mayoría de los casos tienen un diseño institucional de base territorial, es decir, no cuentan con una combinación entre escalas al estilo de la pirámide participativa de Porto Alegre ni con dimensiones temáticas que sean transversales al territorio. Al contrario, los Presupuestos Participativos suelen descansar en procesos previos de descentralización municipal o en subdivisiones del territorio creadas para tal fin, y los diseños institucionales se orientan a que los proyectos se piensen y se seleccionen para cada barrio, distrito, comuna (o como se lo denomine en cada ciudad). Pocas experiencias incluyen en este diseño indicadores como pobreza, necesidades básicas insatisfechas o renta per cápita, por ejemplo, para buscar producir efectos redistributivos entre los sub-territorios.

Por otra parte, los diseños del proceso de Presupuesto Participativo suelen corresponder, a grandes rasgos, con un primer momento de discusión de ideas y transformación de reuniones o asambleas ciudadanas de base territorial en proyectos, seguido de un segundo momento de selección de proyectos que pasarán a incluirse en la ordenanza de presupuesto municipal para el año siguiente. En muchos casos, especialmente en América del Sur, la tendencia es a la apertura a la participación de ciudadanos individuales en todas las reuniones y asambleas; en los países andinos se tiende a priorizar, en cambio, que participen los representantes de las organizaciones de la sociedad civil. En cuanto al momento de selección de proyectos, un grupo de países, entre los que contamos a Uruguay, Chile y Argentina, se inclina a que exista una votación abierta a toda la ciudadanía al final del proceso. En estos casos, el ciclo culmina con una o varias jornadas de votación en las que pueden participar las/os ciudadanas/os que viven, trabajan o estudian en el territorio (aunque no hayan participado previamente de las asambleas). En otros casos, la selección de proyectos se realiza por consenso o votación cerrada de quienes participan y han estado interviniendo a lo largo de todo el ciclo (como en Porto Alegre).

Un rasgo compartido por las experiencias latinoamericanas es que tienden a promover pequeños proyectos de mobiliario urbano, acondicionamiento de espacios verdes, talleres comunitarios o campañas de concientización, pero no lograron incidir en la realización de obras infraestructura como pavimentación, cloacas, escuelas u hospitales públicos.

El caso del Presupuesto Participativo es el más significativo en su expansión global y al mismo tiempo el más documentado, puesto que se trata de una Institución Participativa que, si bien se ha implementado con grandes variaciones en su metodología, puede analizarse de manera homogénea por tratarse del mismo dispositivo. **Según datos del Atlas Mundial de Presupuesto Participativo existen actualmente entre 11.690 y 11.825 casos en el mundo distribuidos en 71 países.**



Cuadro 2. Experiencias de Presupuesto en el mundo por continente en 2019

Continente	Total de experiencias de Presupuesto Participativo	Porcentaje
América del Sur	3.061 – 3.081	26,30 – 26,05
América Central y Caribe	134 – 142	1,14 – 1,20
América del Norte	178	1,52- 1,50
Europa	777 – 4.676	39,07- 39,53
África	955 – 958	8,19 – 8,13
Asia	2.773 - 2.775	23,67 - 23,46
Oceanía	12 – 15	0,10 – 0,15

Fuente: elaboración propia con base en Participatory Budgeting World Atlas (editado por Nelson Dias, Sahsil Enríquez y Simone Júlio, Epopeia and Oficina, Portugal, 2019)

La expansión que han tenido las Instituciones Participativas en los últimos años, y muy especialmente el Presupuesto Participativo, no se debió a la acción de un único actor, sino a la confluencia entre organismos e instituciones que fomentaron su implementación e individuos que actuaron como “embajadores de la participación”. Estos últimos, como señala Osmany Porto de Oliveira (2017), se inscribieron en las áreas de relaciones internacionales de los municipios, como Porto Alegre, Recife, Belo Horizonte, participaron en las convocatorias de UN-Habitat y URB-AL, en eventos y seminarios internacionales y en redes de ciudades. El hecho de que el Foro Social Mundial de 2001 tuviera sede en Porto Alegre significó una gran oportunidad para la difusión de esta política.

Entre otros organismos internacionales de crédito, el Banco Mundial también se convirtió rápidamente en uno de los principales promotores del Presupuesto Participativo, en la medida en que le resultó al organismo un dispositivo compatible con una agenda vinculada a la transparencia, la rendición de cuentas y buena gobernanza. En 1996 la experiencia de Porto Alegre fue calificada como “best practice” y desde entonces el Banco fomentó y financió la puesta en marcha del Presupuesto Participativo en distintos lugares del mundo. El apoyo que le dio al dispositivo en Perú es emblemático del tipo de difusión promovida por el Banco Mundial.

Las investigaciones sobre el Presupuesto Participativo en el mundo coinciden en señalar que, en América Latina, tuvieron lugar las experiencias con objetivos más exigentes en términos de transformación política y social, pero que las versiones exportadas más tarde han tenido objetivos más moderados.

“...el peligro es que, bajo los nuevos sponsors de las agencias de desarrollo, el presupuesto participativo ya no represente genuinamente un instrumento transformador de la soberanía popular sino una herramienta técnica para un gobierno local eficiente”.
(Goldfrank, 2012: 4).

3.3. La Planificación estratégica participativa

La planificación estratégica participativa fue una herramienta muy utilizada en los años noventa a nivel local (Nardacchione, 2011) y generalmente acompañó procesos de descentralización municipal. Este tipo de instancias de participación han sido tradicionalmente consultivas y han tendido a convocar sobre todo a los actores organizados de la sociedad civil, junto con otros actores relevantes para la planificación de las ciudades (empresarios, los sindicatos, las universidades, los colegios profesionales, los expertos, los medios locales, etc.). Algunas etapas del proceso de planificación participativa se realizan a puertas cerradas, e incluso algunos actores pueden tener reuniones bilaterales con los ejecutivos locales; sólo en algunos momentos tienen lugar los talleres en los que participan las organizaciones ciudadanas como tales.

Aunque la incidencia ciudadana en la decisión resulta menos clara que en los Presupuestos Participativos, **la planificación estratégica tiene algunas ventajas que podríamos destacar en comparación con otras Instituciones Participativas**. Por un lado, permite discutir sobre proyectos que no son de corto plazo, y este aspecto colabora también en la posibilidad de pensar la ciudad, el barrio o la región de manera más global que con los dispositivos signados por la inmediatez de la resolución de problemas. Por otro lado, permite resolver mejor que los Presupuestos Participativos la tensión que siempre se genera entre la planificación de las áreas de gobierno y las propuestas de la ciudadanía. Convocando a participar en el diseño de un plan estratégico, es posible evitar que las propuestas de la ciudadanía se superpongan con las acciones que están pensando las distintas áreas técnicas y también que entren en contradicción con las mismas.

Si bien este dispositivo se difundió en paralelo a las primeras oleadas de Presupuesto Participativo y en la primera década del siglo había perdido un poco el impulso, actualmente se está

recuperando y aggiornando la Planificación Estratégica Participativa. Podemos tomar como ejemplo el caso reciente del Plan de Desarrollo Estratégico 2030 del Municipio de Hurlingham (Provincia de Buenos Aires, Argentina), que desarrolló su dimensión participativa mediante un conjunto de talleres denominados “laboratorios de innovación”, en 2019. En los mismos los ciudadanos expresan e intercambian sus ideas para la ciudad a partir de una metodología que busca producir consensos de manera creativa y lúdica. También se han desarrollado planes estratégicos orientados a alguna temática puntual, especialmente al ambiente, como en caso de los gobiernos locales chilenos que están obligados por la normativa nacional a elaborar planes de acción climática.

Un caso reciente de planificación estratégica es el Plan Plurianual Participativo de Brasil, que lleva la planificación participativa a la escala nacional, combinando distintas formas de participación. Desde mayo de 2023 se hicieron asambleas plenarias en las capitales de los estados, a las que se invitó a individuos y organizaciones a discutir propuestas del gobierno y presentar sus prioridades, mientras en paralelo se desarrollaba el Foro Interconsejos que reúne a los consejos gestores de políticas públicas. Las reuniones presenciales prepararon el trabajo para subir comentarios y propuestas a la plataforma Brasil Participativo, entre mayo y julio de 2023. La plataforma permitía presentar propuestas, votar hasta tres de otros participantes y priorizar hasta tres del gobierno. Por la plataforma hubo más de 8200 propuestas (720 enviadas a los ministerios para su evaluación), y un millón y medio de participantes.

3.4. Las consultas públicas

Las consultas públicas son los tipos de Instituciones Participativas más flexibles y adaptables a distintos contextos y objetivos políticos. Al mismo tiempo, la categoría de “consulta” es la más imprecisa y con esta etiqueta se llevan a cabo procesos muy variados y de diverso alcance, desde experiencias muy similares a simples encuestas hasta procesos de participación con debates, elaboración de proyectos y votaciones. En este sentido, es importante considerar en el diseño de la consulta si la vinculación con la ciudadanía será unidireccional o bidireccional. En el primer caso, al no haber interacción con entre ciudadanía y funcionarios, las consultas se alejan del modelo conceptual de la democracia participativa. Mientras que, en el segundo caso, la interacción es central para los espacios participativos.

A diferencia de los consejos de distinto tipo (consejos barriales, consejos temáticos), **las consultas tienden a ser mecanismos puntuales, procesos que se realizan en una ocasión.** Por ejemplo, un gobierno puede querer realizar una consulta para resolver un problema de tránsito o para conocer la opinión de la ciudadanía sobre los espacios verdes. Pero también

puede ocurrir que exista una tradición o cultura política de hacer consultas frecuentes o que esté establecido hacer consultas sobre determinados temas siempre que haya que decidir sobre los mismos. En estos casos, las consultas serían recurrentes, sin ser permanentes como un Presupuesto Participativo.

La consulta previa es un mecanismo bastante difundido para garantizar los derechos de pueblos originarios a opinar sobre proyectos que involucren sus tierras y ambiente. Este mecanismo está presente en algunos acuerdos internacionales, siendo exigible a los países que los suscriben, aunque no siempre se implementa con la profundidad que las personas afectadas esperarían. De hecho, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ratificado en 2014 por Argentina garantiza, entre otros, el derecho de los pueblos originarios a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan.

Las nuevas tecnologías han ampliado el espectro de consultas posibles y, sobre todo, han permitido que la herramienta de la consulta esté a disposición de gobiernos, legislaturas o, incluso, del Poder Judicial si requieren elaborar una política.

- Existen diferentes formas de realizar una consulta a la ciudadanía: desde pedir una valoración sobre una propuesta de las autoridades o sobre una apreciación relativa a un problema, hasta pedir opiniones abiertas o propuestas a las mismas personas participantes. De hecho, es posible diferenciar entre **modelos de consultas de acuerdo a cómo se formule la/s preguntas a la ciudadanía**:
- **Los sondeos** plantean generalmente una sola pregunta, con entre 2 y 3 opciones de respuesta y permiten obtener una rápida información sobre lo que piensan las personas de un tema, aunque no dan lugar a los matices, la creatividad ni al desarrollo de argumentos. Pueden ser ventajosos si se transforman en vinculantes (si las autoridades se comprometen a cumplir el resultado de la consulta). La ciudad de Kortrijk en Bélgica, por ejemplo, hizo una consulta vinculante a sus residentes mediante un sondeo para saber si había que establecer un domingo por mes sin automóviles en el centro. Las exigencias eran la participación de al menos 2000 personas y que la opinión ganadora tuviera al menos 2,5% puntos de ventaja sobre la otra para transformar el resultado en decisión. Participaron casi 10.000 personas con 57% en contra de la propuesta del gobierno. En este caso, al no incluir una instancia deliberativa la institución se enmarca en el modelo de democracia directa más que en el de participativa.
- **Las encuestas** permiten recolectar opiniones, con argumentos y matices, ya que plantean más de una pregunta y muchas veces de respuesta abierta. Sin embargo, no suelen orientarse a entablar diálogos, sino que constituyen también una forma de comunicación unidireccional. Su ventaja es que proporcionan información sobre quienes participan con un tipo

de compromiso más subjetivo y argumentado. Pero al igual que en el caso anterior se enmarcan más en el modelo de democracia directa que el de participativa.

- **Los testeos de escenarios** plantean un conjunto reducido de propuestas elaboradas, con indicación de pros y contras de cada una, y solicitan a las personas su opinión sobre el o los mejores escenarios, incluyendo la posibilidad de desarrollar argumentos y hacer aportes cualitativos. Pueden complementarse con momentos deliberativos. Por ejemplo, en la ciudad de Marche-en-Famenne en Bélgica se pidió a las personas que eligieran los dos mejores diseños para una plaza pública; las/os participantes pudieron votar y también hacer comentarios y finalmente se implementó el diseño preferido por la ciudadanía. En este caso, siempre que haya una instancia deliberativa, la consulta se enmarca en el modelo de democracia participativa.
- **La recolección de ideas** reunir nuevas ideas, en lugar de opiniones sobre ideas que ya tienen las autoridades. Las ideas se analizan, pueden pasar por un proceso deliberativo, con intercambio de comentarios y co-escritura de textos, y en algunos casos se pueden someter a votación. La información que se obtiene es más cualitativa y puede ser un buen método para encontrar soluciones originales a problemas determinados. Leuven en Bélgica utilizó este método de consultas para elaborar el plan estratégico plurianual de la ciudad 2020-2025. Se recibieron alrededor de 2300 propuestas y el gobierno dio una respuesta o devolución oficial sobre el 96% de las mismas. En algunos casos, consultas formuladas con el modelo de recolección de ideas, incluyen un desafío o concurso con premio, para buscar la mejor respuesta a un problema. Al igual que en el caso anterior, en la medida que la vinculación entre Estado y ciudadanía no sea unidireccional, y pueda haber un intercambio o espacio de deliberación, la consulta se enmarcará en el modelo de democracia participativa.

Casi todas instituciones participativas que describimos en este documento podrían ser consideradas consultas de algún tipo. Si bien es posible que las consultas apunten a incorporar nuevas ideas de la ciudadanía y que involucren deliberación e intercambios entre quienes participan, lo más frecuente es que se trate de mecanismos con una tendencia unidireccional, según la cual son las autoridades las que definen el planteo del problema para obtener información e insumos de parte de la ciudadanía. De esta manera, siempre que hay unidireccionalidad el mecanismo se acercará al modelo de democracia directa.

3.5. Las iniciativas ciudadanas

Las iniciativas ciudadanas son, precisamente, la forma de consulta que más lugar ofrece a la ciudadanía para definir los problemas y aportar ideas y preguntas nuevas. Su diferencia

específica es que en ellas las/os participantes, además de proponer ideas, deben buscar apoyos para las mismas y estos apoyos determinarán el tratamiento posterior de sus propuestas por parte de las autoridades.

Las iniciativas ciudadanas en su versión original son **mecanismos de democracia directa**, es decir, mecanismos electorales que algunas constituciones nacionales o locales incorporan para permitir que algunos temas lleguen al tratamiento legislativo a propuesta de la sociedad, a condición de reunir un determinado umbral de firmas. Es un mecanismo clásico, pero con muy poca aplicación en la práctica, dado que **los umbrales de firmas necesarios que establecen las normativas siempre han sido demasiado elevados para que la ciudadanía pudiera reunir los apoyos formales requeridos**. Las iniciativas ciudadanas clásicas siempre demandaron muchos recursos económicos y organizacionales a la sociedad civil para poder hacerse efectivas, implicando una gran dependencia de los partidos políticos.

Pero en este caso como en otros de los que aquí describimos, **las nuevas tecnologías han abierto oportunidades, generando una recuperación de las iniciativas gracias a la posibilidad de la firma digital**. Algunas plataformas digitales como la desarrollada por el ayuntamiento de Madrid, CONSUL, crearon una sección de iniciativas ciudadanas que logró resultados interesantes. Alcanzar el umbral de firmas o apoyos puede significar, o bien que las propuestas pasan directamente a votación ciudadana, o bien que pasan a ser discutidas por las autoridades. En ambos casos, podríamos decir, se trata de una de las pocas instituciones participativas vinculantes, dado que hay un compromiso de quien convoca a realizar una acción con el resultado de la participación.

Las iniciativas de Decide Madrid que se apoyan en la plataforma CONSUL recién mencionada, suponen que quienes desean participar pueden presentar propuestas y que aquellas que alcanzan el 1% del padrón electoral serán sometidas a un voto decisorial o vinculante. La plataforma Better Reykjavik en Islandia también abrió un canal de iniciativas ciudadanas. El consejo municipal se comprometió a revisar todos los meses las diez iniciativas que hubieran tenido más votos en la plataforma digital.

En nuestra región, un caso reciente de iniciativas ciudadanas fue la llamada Iniciativa Popular de Norma que se incorporó, entre otros dispositivos participativos, a la Convención Constitucional chilena entre 2020 y 2021. La Iniciativa Popular de Norma se realizó por medio de una plataforma online, y las iniciativas con más de 15.000 firmas en cuatro regiones debían ser discutidas por la Convención. Participaron casi un millón de personas, presentando 2.495 iniciativas, de las que 78 alcanzaron el umbral, (un 3% de las propuestas).

3.6. Las mesas de gestión participativa

Es frecuente que políticas públicas nacionales vinculadas al territorio como las obras públicas o los proyectos de urbanización, incorporen componentes participativos en alguna de sus etapas de diseño e implementación. Muchos programas con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, por ejemplo, como el PROMEBA (Programa de Mejoramiento de Barrios) en Argentina, incluían instancias en las que las organizaciones sociales tenían un protagonismo para definir los espacios públicos y de uso común, e incluso un rol en la gestión de los servicios una vez que el programa terminaba las obras. Los planes de integración socio-urbana en la ciudad de Buenos Aires también cuentan con diferentes instancias participativas, en las que la vecindad se reúne por manzanas o cuadras urbanas y por barrios para definir el lugar por el que pasará el trazado de una calle o el lugar en el que será instalada la sala de salud.

Aunque en la práctica estas instancias participativas dentro de una política pública mayor reciben nombres muy variados, aquí las agrupamos con la etiqueta “mesas de gestión”. **Su rasgo distintivo es que suelen consistir en la conformación de un grupo de vecinos, generalmente representantes de las organizaciones sociales del territorio, que opinan y aportan sobre la gestión de un proyecto que los afecta colectivamente.** Otra característica muy frecuente es que las mesas de gestión sean instancias de participación de ejercicio local, pero insertas en políticas de nivel nacional.

3.7. Los mini-públicos y las asambleas ciudadanas

Los mini-públicos, conferencias ciudadanas o jurados ciudadanos se han desarrollado durante las últimas décadas en Europa y América del Norte. Como mencionamos antes, se trata de la conformación de grupos de ciudadanas/os por medio del sorteo, y buscando crear una muestra representativa de la sociedad, con cuotas de género, edad, ocupación, y otras variables relevantes según el contexto. Los grupos así conformados deben recibir una información equilibrada sobre un problema a resolver, pueden solicitar reuniones con personal experto en la temática y, sobre todo deben discutir entre sí para llegar a una o varias recomendaciones en común al final del proceso. **Los elementos clave de un mini-público, por lo tanto, son los siguientes:**

- la participación no es voluntaria,
- involucra a pequeños grupos de personas,

- las/os participantes se seleccionan aleatoriamente y la construcción de la muestra es muy importante porque condiciona su representatividad y legitimidad con respecto a la opinión pública,
- el objetivo es llegar a una posible decisión sobre un problema controvertido,
- el resultado tiene carácter de recomendación (es un mecanismo consultivo),
- la deliberación es un rasgo constitutivo, de allí la importancia de la información recibida por las/os participantes y del cuidado de la calidad de los intercambios,
- se busca que el resultado sea consensual,
- las/os participantes deben recibir una compensación monetaria para cubrir los gastos de traslado, las tareas de cuidado y su ausencia de sus lugares de trabajo.

Estos dispositivos, con diseños institucionales cuidados y estrictos, han sido criticados por su carácter artificial y su marginalidad respecto de la toma de decisiones (Pateman, 2012). Sin embargo, durante los últimos años, se han difundido mini-públicos que han tenido mayor impacto en la sociedad y en la elaboración de política, tratando temas fundamentales para la opinión pública. La tendencia actual es agruparlos bajo el nombre de “asambleas ciudadanas”, que no abordan temas tan específicos sino temas de la agenda pública (a veces temas claves, como las reformas constitucionales) y pueden incorporar grupos más grandes de participantes.

Una de las primeras asambleas ciudadanas que llamó la atención de los estudios sobre participación, y que luego sería imitada por otros países, fue la Asamblea Ciudadana de la provincia de Columbia Británica en Canadá. En 2004 reunió una muestra de 160 ciudadanas/os que debían estudiar y producir una opinión sobre una reforma de la normativa electoral provincial, que luego sería sometida a referendo. Con la muestra aleatoria se buscaba hacer participar a ciudadanas/os que no tuvieran intereses “creados” en la cuestión a tratar, pero a este criterio se le agregó un filtro particular contra los intereses políticos organizados y profesionales de la política. En una primera etapa, quienes fueron seleccionados recibieron una formación sobre sistemas electorales, y en la segunda etapa se consagraron a una serie de discusiones y audiencias públicas. Las reuniones de la Asamblea Ciudadana duraron once meses, al cabo de las cuales se produjo un informe que recomendaba cambiar el sistema electoral por el que se denomina “voto único transferible” (STV). Al año siguiente esta propuesta fue sometida a referendo y no fue aprobada. Es interesante destacar que durante las reuniones de la Asamblea Ciudadana, se realizaron estudios de opinión pública que mostraban que la ciudadanía tenía una mayor confianza en las/os ciudadanas/os que estaban deliberando que en las autoridades electas. Sin embargo, la ciudadanía no apoyó luego la opinión que había sido producida por la Asamblea.

Recuperando el espíritu de los jurados judiciales que buscan que la deliberación sea desinteresada e imparcial, el caso de Colombia Británica muestra cómo las asambleas ciudadanas pueden establecer filtros para que tanto políticos como funcionarios no participen en los intercambios.

Otras experiencias más recientes que se hicieron célebres han sido en Islandia y e Irlanda. En Islandia, con un contexto severo de crisis económica y política, se conformó en 2009 una asamblea de 950 ciudadanas/os, siendo algunos/as especialistas en la materia y otros seleccionados por sorteo, con el objetivo de elegir los temas que trataría una reforma constitucional. Una segunda asamblea ciudadana reunió a 25 participantes que trabajaron luego directamente sobre la reforma. A pesar de la riqueza de la experiencia participativa, el texto constitucional nunca fue aprobado. En este caso también se excluyó a las autoridades profesionales de la asamblea.

En Irlanda, se conformaron asambleas ciudadanas en 2015, 2016 y 2018 para tratar enmiendas constitucionales sobre temas como el matrimonio entre personas del mismo sexo o la legalización del aborto. La asamblea se volvió luego permanente. Este caso fue finalmente el más exitoso porque las asambleas ciudadanas lograron hacer reformas de gran impacto en la sociedad. Uno de los aprendizajes del caso islandés que se tomó en cuenta a la hora de diseñar la asamblea irlandesa, fue que era mejor incluir a las autoridades en las deliberaciones para que luego las recomendaciones fueran más realistas y tuvieran más acuerdo con quienes tomaban las decisiones. Así, en 2015 la asamblea tuvo 100 miembros (29 parlamentarios, 4 representantes de partidos del norte y 66 ciudadanos sorteados) y logró aprobar el matrimonio entre personas del mismo sexo. Las personas que participaban cobraban el sueldo correspondiente a los días de reunión. Más tarde, la asamblea permanente fue conformada por 99 personas, sin funcionarios, y trató temas como: aborto legal, cambio climático y envejecimiento de la población, entre otros.

Además de crearse en vistas a tratar reformas constitucionales, las asambleas ciudadanas se han difundido en los últimos años con una orientación hacia problemáticas ambientales.

Las asambleas resultan una institución participativa muy apropiada para tratar problemas ambientales, en la medida en que permiten obtener la opinión de cualquier ciudadana/o y no solo de quienes participan asiduamente, y en la medida en que la deliberación informada es un camino razonable para abordar problemas de las generaciones futuras o que impliquen un cambio en los paradigmas imperantes. En los últimos años varios países, regiones y ciudades están desarrollando asambleas climáticas. Una de las más resonantes fue la llamada “Convención Ciudadana por el Clima” en Francia, que fue propuesta por el presidente Emmanuel Macron en 2019 luego del estallido social de los Chalecos Amarillos, con el objetivo de identificar medidas que sirvieran para reducir al menos en 40% las emisiones de carbono para 2030. La convención reunió a 150 personas elegidas por sorteo, durante seis semanas, con una frecuencia de tres días por semana. El Parlamento inglés también impulsó

en 2020 una asamblea climática, seleccionando a 108 personas para producir un informe sobre cómo llegar a 0 emisiones de carbono en 2050. En América Latina, la organización Delibera Brasil está impulsando la implementación de asambleas ciudadanas en gobiernos locales. Por ejemplo, en la ciudad de Francisco Morato en 2023, 40 residentes discutieron durante cinco días sobre distintas formas de tratamiento de residuos y reciclaje, presentando al final un informe con recomendaciones al alcalde.

Además de ser implementadas en procesos de reforma constitucional y sobre temas ambientales, las asambleas ciudadanas por sorteo se están constituyendo recientemente órganos permanentes que se inscriben en la gobernanza de ciudades o regiones. Por ejemplo, en la ciudad de Gdansk (Polonia) se conformó un Senado Cívico permanente compuesto por personas sorteadas con las funciones de verificar la implementación del programa electoral del alcalde, las recomendaciones hechas por jurados ciudadanos y encargar el análisis de cuestiones concretas a esta institución. Otra experiencia conocida son las Comisiones Deliberativas en la Región de Bruselas Capital. En ellas, tanto la ciudadanía como miembros del parlamento trabajan sobre los temas de cada comisión en conjunto. Los temas también pueden ser propuestos por los/as ciudadanas/os mediante un sistema de recolección de firmas. Un rasgo particular de estas comisiones es que establecen que las/os legisladores voten en público y la ciudadanía en secreto, para evitar presiones y tensiones. El caso de las comisiones deliberativas es sumamente innovador, porque se trata de un órgano permanente que se inscribe en la gobernanza de la región y que ha logrado hacer convivir en el mismo espacio, tanto a autoridades profesionales y personas comunes seleccionadas por sorteo. Es decir, no se trata simplemente de una instancia participativa no marginal, con influencia sobre el sistema político, sino directamente inscripta en el sistema político local.

Desde 2021, el gobierno de la Ciudad de París también ha constituido una asamblea ciudadana permanente de 100 miembros que permanecen en sus funciones por un período de un año. Participando de una de las tendencias actuales que mencionaremos en el próximo capítulo, la asamblea tiene entre sus funciones el proponer los temas hacia los que se orienta el presupuesto participativo de la ciudad de París, es decir, forma parte del ecosistema participativo, con mecanismos conectados que el gobierno de la ciudad ha desarrollado.

3.8. El diálogo social

Una forma de participación sectorial, que ha sido promovida por diferentes organizaciones internacionales, es el diálogo social que refiere a todas las formas de relación entre actores distintas al conflicto no institucionalizado, como por ejemplo, las protestas, (Uriarte, 2005).

El diálogo social puede tener distintos diseños como una consulta, negociación colectiva o concertación social. En todas estas instancias se incorporan actores con representación social (cámaras empresarias, sindicatos, etc.). Por otro lado, esta institución puede contar con una normativa que la regula o ser convocada de manera espontánea. También el diálogo puede tener un nivel regional (como por ejemplo en el Mercosur o la Unión Europea) a nivel nacional o local (Uriarte, 2005).

El autor menciona tres casos internacionales de diálogo social: el tripartismo de la OIT, el Comité Económico y Social de la Unión Europea, y el Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur. En el primer caso, el diálogo social tripartito entre gobierno, empleadores y trabajadores se encuentra en la constitución misma de la Organización Internacional del Trabajo y también está presente en distintas recomendaciones, como la 113 o convenios internacionales como el 144. Asimismo, este espacio participativo sectorial es central para el diseño de los programas de trabajo decente en cada país. El segundo caso, el Comité Económico y Social es un órgano consultivo permanente que tiene representación de organizaciones de trabajadores, empresarios y grupos de interés (por ejemplo, asociaciones de consumidores), de esta manera la voz de estos sectores es incorporada en las deliberaciones y propuestas legislativas de la Unión Europea. En cuanto al Mercosur, el Foro Consultivo Económico-Social establecido en el Protocolo de Ouro Preto, es un órgano consultivo compuesto por las centrales sindicales y cámaras empresarias de los países miembros, y también pueden participar otros actores como representantes de la economía social, cooperativa, y consumidores, entre otros.

En Argentina, como se mencionó anteriormente, el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, es una institución de diálogo social permanente, institucionalizado y tripartito, compuesto por representantes de trabajadores, empleadores y el gobierno (tanto del Estado nacional como las provincias a través del Consejo Federal del Trabajo).



Síntesis sobre las experiencias de participación

- **Presupuesto Participativo:**
 - Proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales.” (Goldfrank, 2006: 4).



Síntesis sobre las experiencias de participación

- **Planificación Estratégica Participativa**

Ventajas que podríamos destacar en comparación con otras Instituciones Participativas:

- Permite discutir sobre proyectos que no son de corto plazo, este aspecto colabora también en la posibilidad de pensar la ciudad más globalmente
- Convocando a participar en el diseño de un plan estratégico es posible evitar que las propuestas de la ciudadanía se superpongan con las acciones que están pensando las distintas áreas técnicas y que entren en contradicción con las mismas.

- **Las consultas públicas**

- Tipos de Instituciones Participativas más flexibles y adaptables a distintos contextos y objetivos políticos.
- Se llevan a cabo procesos muy variados y de alcance diverso, desde experiencias muy similares a simples encuestas hasta procesos de participación con debates, elaboración de proyectos y votaciones. Formatos: Sondeos, encuestas, testeos de escenarios y recolección de ideas.
- A diferencia de los consejos de distinto tipo (consejos barriales, temáticos), las consultas tienden a ser mecanismos puntuales, procesos que se realizan en una ocasión.

- **Iniciativas ciudadanas**

- Forma de consulta que más lugar ofrece a la ciudadanía para definir los problemas y aportar ideas y preguntas nuevas.
- Las/os participantes, además de proponer ideas, deben buscar apoyos para las mismas y estos apoyos determinarán el tratamiento posterior por parte de las autoridades.
- Mecanismos de democracia directa
- Es un mecanismo clásico, pero con muy poca aplicación en la práctica





Síntesis sobre las experiencias de participación

- **Iniciativas ciudadanas**
 - Siempre demandaron muchos recursos económicos y organizacionales a la sociedad civil para poder efectivizarse, implicando una gran dependencia de los partidos políticos.
 - Las nuevas tecnologías han abierto oportunidades, generando una recuperación de las iniciativas gracias a la posibilidad de la firma digital
- **Las mesas de gestión participativa**
 - Suelen consistir en la conformación de un grupo de vecinos, generalmente representantes de las organizaciones sociales del territorio, que opinan y aportan sobre la gestión de un proyecto que los afecta colectivamente.
 - Instancias de participación de ejercicio local insertas en políticas de nivel nacional.
- **Mini públicos y asambleas ciudadanas**
 - La participación no es voluntaria
 - Involucra a pequeños grupos de personas
 - Las/os participantes se seleccionan aleatoriamente y la construcción de la muestra es muy importante porque condiciona su representatividad y legitimidad con respecto a la opinión pública
 - El objetivo es llegar a una posible decisión sobre un problema controvertido
 - El resultado tiene carácter de recomendación (es un mecanismo consultivo)
 - La deliberación es un rasgo constitutivo, de allí la importancia de la información recibida por las/os participantes y del cuidado de la calidad de los intercambios
 - Se busca que el resultado sea consensual





Síntesis sobre las experiencias de participación

- **Mini públicos y asambleas ciudadanas**
 - Las/os participantes deben recibir una compensación monetaria para cubrir los gastos de traslado, las tareas de cuidado y su ausencia de sus lugares de trabajo.
 - La tendencia actual es a agruparlos bajo el nombre de “asambleas ciudadanas”.
 - Además de crearse en vistas a tratar reformas constitucionales, en los últimos años se han difundido con una orientación hacia problemáticas ambientales.
- **Diálogo social**
 - Puede tener distintos diseños como una consulta, negociación colectiva o concertación social.
 - Se incorporan actores con representación social (cámaras empresarias, sindicatos, etc.).
 - Esta institución puede contar con una normativa que la regula o ser convocada de manera espontánea.
 - Puede tener un nivel regional a nivel nacional o local

4



Tendencias actuales y desafíos de la participación

4.1. Tendencias: hibridación y especificación

El boom de las instituciones participativas tuvo lugar a comienzos del presente siglo en la región latinoamericana. Actualmente, varios de los mecanismos que eran emblemáticos no están siendo los preferidos de los gobiernos que quieren involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas. En paralelo, se han dado dos procesos sociales significativos. Por un lado, han emergido paradigmas alternativos, como el del Gobierno Abierto, impulsado por la Alianza de Gobierno Abierto (OGP por su denominación en inglés) formada en 2011. Esta alianza, incluye a varios países y gobiernos subnacionales que asumen compromisos en materia de participación, transparencia y rendición de cuentas. Si bien muchas veces las experiencias participativas son las mismas o similares (un compromiso de gobierno abierto puede ser la implementación del presupuesto participativo o la creación de un consejo consultivo), la perspectiva de este paradigma está más orientada desde la necesidad de la modernización de la administración pública y no tanto desde la demanda social de empoderamiento como fue en el origen de las instituciones participativas más emblemáticas.

Sin embargo, las tecnologías han permitido en materia de participación muchas experiencias que no hubieran sido posibles en momentos previos, y el mandato de los gobiernos que se suman a los compromisos de gobierno abierto ha multiplicado las instancias de participación. En efecto, **si miramos en detalle las experiencias que hoy en día se consideran buenas prácticas en el mundo, veremos que no nos encontramos ante un declive del boom de las instituciones participativas, sino ante un proceso de renovación y, sobre todo, de hibridación.**



Hibridación entre lo presencial y lo digital

La hibridación es el rasgo de la participación ciudadana actual en varios sentidos. En primer lugar, **resulta muy clara la tendencia a la hibridación entre lo presencial y lo digital**. Actualmente son pocos los mecanismos participativos que se piensan por un canal exclusivo, porque, como señalamos en el capítulo 2, hay ventajas y desventajas de cada formato y la hibridación es un medio para incorporar las ventajas y atenuar los problemas de ambos.



Hibridación entre formas antiguas y nuevas de participación

En segundo lugar, hay una hibridación entre formas antiguas y nuevas de participación. Es decir, **se recuperan clásicas instituciones participativas, como la planificación estratégica o las iniciativas ciudadanas y se les da un nuevo funcionamiento y sentido. En esto las tecnologías tienen un rol clave porque habilitan formas**, por ejemplo, de llevar la planificación estratégica a la escala nacional, o agilizar muchísimo la recolección de firmas o apoyos. También políticas tradicionales como el Presupuesto Participativo pueden recuperar impulso si hay voluntad política y se aprovechan bien las herramientas tecnológicas. Por ejemplo, el Presupuesto Participativo de la ciudad de París se realiza mediante una plataforma online y se articula con reuniones deliberativas presenciales antes de la presentación de proyectos. **Esta experiencia ha innovado en la forma de reunir apoyos a proyectos, permitiendo a ciudadanas/os que voten por los proyectos que prefieran y que indiquen también que aspecto mejorarían o directamente descartarían, para identificar los que serían controvertidos o problemáticos. En síntesis, algunos dispositivos ya antiguos se renuevan hoy en día con características e impulsos nuevos.**



Hibridación que implica la combinación de escalas

En tercer lugar, **precisamente, la hibridación corresponde a la combinación de escalas**. El regreso de las Conferencias Nacionales de Políticas Públicas en Brasil desde 2023 es un buen ejemplo de la pirámide participativa que mencionamos en el capítulo 2. No obstante, la pirámide no parece ser la única forma actual de combinación de escalas. Instituciones Participativas como los Diálogos Ciudadanos en Chile o el Gran Debate Nacional en Francia han combinado formatos de intervención digital a escala nacional con reuniones de discusión en los distintos territorios.

En el caso chileno, existieron tres fases: local (Encuentros Locales Auto-convocados), provincial (Cabildos Provinciales) y regional (Cabildos Regionales) que no estaban vinculados entre sí, permitiendo acercar la ciudadanía al proceso constituyente (Soto y Welp, 2017). En el caso francés, inició en 2019 y en el marco del Gran Debate Nacional se realizaron diversos mecanismos que ampliaban las chances de la ciudadanía de participar y hacer recomendaciones al gobierno francés (Dobler, 2020).



Hibridación como combinación de dispositivos

Por último, quizá la tendencia más interesante: la hibridación como combinación de dispositivos. Hace algunos años, cuando un gobierno ya acumulaba cierta experiencia con una institución participativa podía decidir sumar otro espacio. Por ejemplo, un gobierno local desarrollaba el presupuesto participativo y, al mismo tiempo, podía sumar un presupuesto participativo orientado a un público específico como jóvenes o adultos mayores. Muchas veces, se acumulaban dispositivos diversos, como consejos de barrio y planificación estratégica y alguna consulta puntual a la ciudadanía. La diferencia es que **actualmente se apunta a conformar ecosistemas participativos en los que los dispositivos se encuentren articulados, de modo que la ciudadanía pueda comprender mejor el rol de cada uno.** Como mencionamos antes, por ejemplo, la asamblea ciudadana de la ciudad de París está conectada con el presupuesto participativo ya que selecciona sus temas. Otro dispositivo que ha llamado la atención de activistas y expertas/os es la Revisión de Iniciativa Ciudadana de Oregón (Oregon Citizens' Initiative Review), que prevé la conformación de un mini-público o jurado ciudadano con las clásicas iniciativas ciudadanas. Cada vez que una iniciativa llega a votación, el jurado ciudadano conformado entre 18 y 24 personas, se informa, delibera, consulta a especialistas y produce un informe que justifica las razones a favor y en contra de la iniciativa.



Además de las tendencias a la hibridación, hay que mencionar que también existe una tendencia contemporánea a la especificación de temas y públicos.

El tema ambiental es un muy buen ejemplo: dispositivos que surgieron orientados a temas abiertos como el presupuesto participativo y que podían orientarse a diversos temas específicos como los mini-públicos o asambleas ciudadanas, hoy tienden a orientarse a problemáticas ambientales. **La conexión entre ambiente y participación es una de las grandes novedades actuales.** Esto en parte se debe a que se ha llegado a un consenso sobre la importancia de modificar la gobernanza democrática para resolver los problemas urgentes





que condicionan la habitabilidad de nuestro planeta. De hecho, el Acuerdo Escazú (2018), aprobado en nuestro país a través de la Ley 27.566, promueve la participación ciudadana, abierta e inclusiva, en los procesos de toma de decisión ambiental, contribuyendo a la institucionalidad de las políticas participativas orientadas al medio ambiente.

En cuanto a la especificación de públicos, en los últimos años se han implementado Instituciones Participativas enfocada a diferentes segmentos de la población: migrantes, diversidades, adultos mayores o infantes y adolescentes encontraron en diferentes niveles de gobierno instancias que permitía incluir su voz en la toma de decisiones públicas. En esta línea, UNICEF Argentina ha desarrollado un programa de cooperación con gobiernos locales, MUNA (Municipios Unidos por la Niñez y la Adolescencia), que contiene diferentes líneas de trabajo entre las que se destacan dos asociadas al diseño de instancias participativas para esta población objetivo: Presupuesto Participativo Joven y Participación Adolescente.

La tendencia a la hibridación en los niveles y temas que comentamos abre una ventana de oportunidad para aumentar la probabilidad de que la ciudadanía pueda expresar sus preferencias sobre políticas públicas y los distintos niveles de gobierno puedan conocerlas e incorporarlas.

4.2. Desafíos

El escenario actual de las instituciones participativas implica la existencia de nuevos desafíos a los que es necesario atender.

Por un lado, hoy en día nos encontramos frente a tendencias que son habilitantes pero al mismo tiempo pueden contener nuevas barreras, como el uso de las tecnologías. Como vimos, las tecnologías han permitido, por ejemplo, llevar al nivel nacional la participación que antes se limitaba generalmente al ámbito local. Actualmente muchos parlamentos han implementado, por ejemplo, un portal para que la ciudadanía pueda hacer comentarios sobre los proyectos de ley, como el Portal de Leyes Abiertas en Argentina. Sin embargo, las tecnologías también pueden ofrecer una forma limitada o desvirtuada de participación: tienden a la participación individual más que colectiva y agregativa más que deliberativa. Además, se tiende a pensar en cómo participar a partir de las funciones que la tecnología permite y

separando las acciones que en la vida social están unidas. Por ejemplo: ¿es posible responder a un comentario de otra/o participante? Esta es una pregunta que no hubiera sido planteada en un consejo de barrio o en un presupuesto participativo, pero que las formas más recientes de participación obligan a plantear porque las funciones que no están programadas simplemente no existen.

Más recientemente, el uso de la Inteligencia Artificial para encontrar consensos o para procesar los aportes ciudadanos cuando hay grandes volúmenes de información, puede ser beneficioso siempre y cuando haya al mismo tiempo algún tipo de análisis humano del contenido generado y se cumplan con estándares de transparencia y explicabilidad para mitigar los posibles sesgos. Un caso que puede ser de interés, en esta línea, es el uso de la plataforma Polis que utiliza machine learning para identificar puntos de consenso entre las opiniones de un gran volumen de participantes en consultas públicas.

En efecto, un desafío muy importante es evitar que la innovación se anteponga a la concepción de la participación como derecho ciudadano. Las teorías de la democracia participativa y deliberativa entendieron a la participación ciudadana como una forma de ejercer derechos políticos, es decir, como una de las tantas formas de expresión de la soberanía del pueblo en democracia. Hoy en día, la innovación parece ser el motor del desarrollo de nuevas experiencias participativas, particularmente con el desarrollo de plataformas y funcionalidades adicionales.

Otro desafío para el desarrollo de la participación ciudadana es incorporar el principio de accesibilidad en el diseño de las Instituciones Participativas para ello el Modelo Social de Discapacidad que plantea poner el foco de las políticas públicas en las barreras sociales (UNICEF y Fundación IPNA, 2022) puede ser interesante. De este modo, al diseñar un dispositivo participativo, tanto virtual como presencial, debemos tener en cuenta las barreras sociales que pueden afectar a distintos sectores de la ciudadanía, no sólo aquellos con discapacidades sino también en situación de vulnerabilidad. Como mencionamos en el capítulo 2, la inclusión puede ser un objetivo propio de las instituciones participativas.

Un riesgo es que las formas institucionalizadas de participación se transformen en meras técnicas de gestión o en productos del mercado de la innovación. En efecto, tenemos el desafío de seguir produciendo una participación con sentido y con contenido, que realmente involucre a las personas, en un contexto en el que implementar una institución participativa puede venir impuesto por las modas, las normativas de nivel superior, o la propuesta de una organización de base tecnológica. De esta manera, vincular la participación ciudadana al ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales puede dotar de contenido significativo a estos espacios.

También, un desafío de estos tiempos es evitar la insignificancia de la participación ciudadana. El tiempo vale. Para que no sea frustrante la participación, sus participantes no sientan que están perdiendo el tiempo, se dañe la reputación de los mecanismos participativos y la ciudadanía aumente su desconfianza en las instituciones públicas, es importante que la participación aborde problemas relevantes para la comunidad. Para esto, un camino a explorar es la articulación con las formas no institucionalizadas de participación, refiriéndonos a las protestas, los movimientos sociales, la recolección de firmas. Y, sobre todo, no desconocer los conflictos. Si en una comunidad, ya sea local o nacional, hay un conflicto importante y evidente en la opinión pública, no es recomendable abrir instancias participativas que lo ignoren o no lo tengan en su agenda.

Por último, un gran desafío de las instituciones participativas contemporáneas es la comunicación y la complejidad de la información que se ofrece a la ciudadanía. En un mundo en el que circula muchísima información y en el que hay también mucha desinformación, lo primero que un gobierno debe tener presente es que importa llegar a la ciudadanía con un mensaje claro sobre en qué dispositivo y con qué reglas quiere que participe. Es frecuente que los gobiernos desarrollen más de una institución participativa: especialmente en estos casos, es importante que se comunique con claridad a qué apunta cada una de ellas y que se espera de quienes participan. También es importante cuidar la calidad de la información que se brindará, así como se hace en los mini-públicos: sumar información científica equilibrada sobre los problemas a tratar, normativa legal vigente, datos estadísticos de población que sean relevantes, etc. Resulta fundamental, asimismo, comunicar los resultados de cada etapa de un proceso participativo por distintos canales pero con una estrategia unificada: si se pensaron ideas, habilitar un espacio en que toda la ciudadanía las pueda consultar; si hubo una votación, comunicar los resultados con la descripción de los proyectos ganadores; si se está implementando una política surgida de la participación, ir presentando informes con los avances que incluyan infografías, datos presentados de manera clara y geolocalización cuando sea pertinente.

El mayor desafío actual es que la distancia y la desconfianza que muchas veces tiene la ciudadanía respecto de la política se cristalice en una pérdida de participantes. Pero cuando la sociedad sabe lo que está en juego y el compromiso de las autoridades es real, es decir, la participación produce resultados, se puede generar un círculo virtuoso de relegitimación. Esto significa que la participación no es en realidad un desafío para las democracias contemporáneas, sino uno de las herramientas para fortalecerlas.



Síntesis sobre *Desafíos*

- **Hoy en día nos encontramos frente a tendencias que son muy habilitantes pero al mismo tiempo limitantes, como el uso de las tecnologías.**

Las tecnologías pueden ofrecer una forma limitada o desvirtuada de participación: tienden a la participación individual más que colectiva y agregativa más que deliberativa.

- **Un desafío muy importante es evitar que la innovación se anteponga a la concepción de la participación como derecho ciudadano**
- **Otro desafío para el desarrollo de la participación ciudadana es incorporar el principio de accesibilidad.**

Al diseñar un dispositivo participativo, tanto virtual como presencial, debemos tener en cuenta las barreras sociales que pueden afectar a distintos sectores de la ciudadanía no sólo aquellos con discapacidades sino también en situación de vulnerabilidad.

- **Un riesgo contemporáneo es que las formas institucionalizadas de participación se transformen en meras técnicas de gestión o en productos del mercado de la innovación.**
- **Otro desafío actual es evitar la insignificancia de la participación ciudadana.**

Es importante que la participación aborde problemas relevantes para la comunidad.

- **Un gran desafío de las instituciones participativas contemporáneas es la comunicación y la complejidad de la información que se ofrece a la ciudadanía.**

Lo primero que un gobierno debe tener presente es que importa llegar a la ciudadanía con un mensaje claro sobre en qué dispositivo y con qué reglas quiere que participe.

- **El mayor desafío actual es que la distancia y la desconfianza que muchas veces tiene la ciudadanía respecto de la política se cristalice en una pérdida de participantes.**

Referencias bibliográficas

- **Altman, David (2010).** “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?” *Perfiles Latinoamericanos*, 35, enero-julio de 2010.
- **Arena, Emiliano (2018).** “Participatory Budgeting in Argentina (2002-2018): Advances and Setbacks in the Construction of a Participatory Agenda.” En Nelson Dias (ed.), *Hope for Democracy: 30 years of Participatory Budgeting Worldwide*. Faro, Portugal: Oficina.
- **Avritzer, Leonardo (2014).** *Los desafíos de la participación en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- **Bachrach, Peter (1973).** *Crítica de la teoría elitista de la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- **Baiocchi, Gianpaolo (2003).** “Participación, activismo y política: el experimento de Porto Alegre.” En Fung, Archon y Erik Olin Wright (eds.), *Democracia en profundidad* (pp. x-x). Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia.
- **Barber, Benjamin (1984).** *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- **Blondiaux, Loïc (2014) [2008].** *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- **Cohen, Joshua (2007).** “Deliberación y legitimidad democrática.” *Cuaderno Gris*, 9, 127-145.
- **Della Porta, Donatella (2017).** *Democracias. Participación, Deliberación y Movimientos Sociales*. Buenos Aires: Prometeo.
- **Dias, Nelson, Enríquez Sahsil y Júlio, Simone (2019).** *Participatory Budgeting World Atlas*. Epopeia-Oficina, Portugal.
- **Dobler, C. (2020).** *The 2019 Grand Débat National in France*. International Democracy Community. <https://www.democracy-international.org/full-report-2019-grand-debat-national-france>

- **Goldfrank, Benjamin (2006)**. “Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: éxito, fracaso y cambio.” *Revista de Ciencia Política*, 26(2).
- **Goldfrank, Benjamin (2012)**. “The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting.” *Journal of Public Deliberation*, 8(2).
- **Goldfrank, B. (2021)**. “Las instituciones participativas en las grandes ciudades latinoamericanas: Entre las promesas y los problemas.” En L. V. González, B. Goldfrank, C. Schneider, J. Rey, A. Ford, J. L. Butrón, C. Tonella, y W. A. Borges (eds.), *Instituciones participativas en Sudamérica: ¿del optimismo al ocaso?* Bogotá: Editorial Tadeo Lozano.
- **Habermas, Jürgen (2005) [1992]**. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- **Habermas, Jürgen (2022)**. “Reflections and Hypotheses on a Further Structural Transformation of the Political Public Sphere.” *Theory, Culture & Society*, 39(4), 145-171.
<https://doi.org/10.1177/02632764221112341>
- **Lerner, Josh (2024)**. *From Waves to Ecosystems: The Next Stage of Democratic Innovation*. SNF Ithaca Research Scholar White Paper No. 1. Newark, DE: Stavros Niarchos Foundation (SNF) Ithaca Initiative. <https://udspace.udel.edu/handle/19716/34515>
- **Lissidini, Alicia (2015)**. “Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos.” En Anja Minnaert y Gustavo Endara (eds.), *Democracia participativa e izquierdas: logros, contradicciones, y desafíos*. Quito: Friedrich Ebert Stiftung.
- **Manin, Bernard (2015)**. “La democracia de audiencia revisitada.” En Annunziata, Rocío (comp.), *¿Hacia una mutación de la democracia?*. Buenos Aires: Prometeo.
- **Nardacchione, Gabriel (2011)**. “La Planificación estratégica de los años noventa: ¿una nueva ágora institucional?” En Gabriel Nardacchione (comp.), *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente* (pp. x-x). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- **OCDE (2023)**. *Directrices de la OCDE sobre Procesos de Participación Ciudadana*. <https://doi.org/10.1787/f1b22902-es>
- **Pateman, Carole (1970)**. *Participación y Teoría Democrática*. Buenos Aires: Prometeo.
- **Pateman, Carole (2012)**. “Participatory Democracy Revisited.” *APSA Presidential Address*, 10(1).
- **Porto de Oliveira, Osmany (2017)**. *International Policy Diffusion and Participatory Budgeting: Ambassadors of Participation, International Institutions, and Transnational Networks*. Cham, Switzerland: Palgrave MacMillan.

- [Rosanvallon, Pierre \(2009\)](#). La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad. Buenos Aires: Manantial.
- [Soto, F., y Welp, Y. \(2017\)](#). Los diálogos ciudadanos: Chile ante el giro deliberativo. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- [UNICEF y Fundación IPNA \(2022\)](#). Capacidades estatales a nivel local para la gestión de políticas públicas destinadas a niños, niñas y adolescentes con discapacidades. Buenos Aires: UNICEF y Fundación IPNA.
- [Uriarte, O. E. \(2005\)](#). "Diálogo Social: Teoría y Práctica." *Derecho & Sociedad*, 24, 261-270.

