



UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA
del Estado de Chile

ISSN: 0719-3688
Vol. 12 / N° 1
2024

REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Visita nuestro sitio web

EXPLORANDO ESCENARIOS FUTUROS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ARGENTINA DESDE TRES POSIBLES ESCENARIOS DE GESTIÓN ESTATAL

*EXPLORING FUTURE SCENARIOS FOR
CITIZEN PARTICIPATION IN ARGENTINA
FROM THREE POSSIBLE STATE
MANAGEMENT SCENARIOS*

autora
Lucila Rodríguez*

Artículo recibido el 18 de mayo de 2024
y aceptado el 10 de junio de 2024.

RESUMEN

Este artículo se propone modelizar escenarios futuros de la participación ciudadana en Argentina en su vinculación con el Estado. La metodología utilizada prioriza un enfoque de tipo prospectivo y de análisis de escenario. Las variables seleccionadas son la confianza de la ciudadanía, la relación Estado-ciudadano, el papel de las tecnologías y la inclusión digital.

Los escenarios resultantes aportan a la reflexión sobre el futuro de la participación ciudadana en relación con tres posibles modelos de gestión estatal. La gobernanza gerencial: enfatiza el papel del ciudadano como cliente que demanda una buena prestación de servicios; la gobernanza colaborativa: pretende alcanzar una horizontalidad entre el Estado y los ciudadanos, involucrando a la sociedad civil a formar parte de la toma de decisiones; y la gobernanza enraizada: es el mismo Estado quien la guía y fomenta, presentando así una relación vertical.

PALABRAS CLAVE: prospectiva, escenarios futuros, participación ciudadana, administración pública, tecnologías digitales

ABSTRACT

This article aims to model future scenarios of citizen participation in Argentina in its relationship with the State. The methodology used prioritizes a prospective approach and scenario analysis. The selected variables are citizens' trust, the State-citizen relationship, the role of technologies, and digital inclusion.

The resulting scenarios contribute to reflection on the future of citizen participation in relation to three possible state management models. Managerial governance emphasizes the role of the citizen as a customer who demands good service delivery. For its part, collaborative governance aims to achieve horizontality between the State and citizens, involving civil society to be part of decision-making. In rooted governance, it is the State itself that guides and encourages it, thus presenting a vertical relationship.

KEY WORDS: prospective, future scenarios, citizen participation, public administration, digital technologies

* Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Maestranda en Gobierno por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora en el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP-FCE-UBA). Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: lucilarodriguez.cp@gmail.com. Researcher ID: 0009-0002-6819-3673

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, la participación ciudadana ha sido reconocida como un elemento clave para el fortalecimiento de la democracia y la mejora de la gestión pública. Desde mecanismos tradicionales, como las consultas populares o referéndums, hasta las nuevas formas de participación habilitadas por las tecnologías digitales, la ciudadanía tiene cada vez más la oportunidad de influir en la toma de decisiones públicas.

Como veremos a continuación, la evolución de la participación ciudadana no está exenta tanto de desafíos como de oportunidades, derivadas de factores políticos, sociales, económicos y hasta tecnológicos, por lo que se vuelve necesario poder pensar sus posibles configuraciones en el futuro. El presente artículo tiene como objetivo modelar y analizar escenarios futuros de la participación ciudadana en Argentina, en su vinculación con el Estado. Para ello, se utiliza una metodología prospectiva, basado en el análisis de un conjunto de entrevistas semiestructuradas en profundidad a expertos/as en la temática y funcionarios/as con responsabilidad en áreas relacionadas con la participación ciudadana en diferentes jurisdicciones del país.

En esta línea, si estamos dispuestos a reconocer que el futuro no está predeterminado de manera absoluta, podemos pensar, descubrir y hasta construir futuros que sean más adecuados, viables y anhelados. La planeación prospectiva aparece como una herramienta estratégica para anticipar futuros probables, posibles y deseables, con el fin de tener un insumo clave para la gestión del presente (Blutman y Cao, 2022).

Resulta hoy fundamental pensar escenarios hacia el futuro para la participación ciudadana en rela-

ción con el Estado, ya que podrían permitir a las autoridades gubernamentales tener una visión a mediano y largo plazo que permita prever problemas y anticipar desafíos, aprovechar oportunidades de mejora y cocreación con la ciudadanía, y diseñar procesos de participación más inclusivos y significativos.

En cuanto a su estructura, se informa en primer lugar, luego de esta introducción, acerca del marco teórico en relación con la participación ciudadana para luego desarrollar el marco normativo y las experiencias en Argentina. Luego, se destina un apartado sobre la metodología utilizada, describiendo los pasos realizados, tanto para obtener las variables o factores pertinentes como para elaborar los escenarios. A través de este ejercicio prospectivo, se conformaron tres escenarios futuros acerca de la gobernanza, la participación ciudadana y el vínculo Estado-sociedad. Ellos son: gobernanza gerencial, gobernanza colaborativa y gobernanza enraizada.

En primer lugar, el escenario *gobernanza gerencial* enfatiza el papel del ciudadano como un cliente que demanda una buena prestación de servicios. El Estado toma así un rol preponderante en la administración eficiente de los servicios públicos. Por su parte, la *gobernanza colaborativa* pretende alcanzar una horizontalidad entre el Estado y los ciudadanos, involucrando a la sociedad civil para discutir los asuntos públicos y formar parte de la toma de decisiones. Por último, en la *gobernanza tutelada*, si bien están presentes distintos mecanismos de participación ciudadana, es el mismo Estado quien las guía y las fomenta, presentando así una relación más vertical. Finalmente, se dejan asentadas algunas reflexiones y nuevos interrogantes que aportan a la discusión.

1.1 Nociones preliminares acerca de la participación ciudadana en Argentina

Para comenzar, es preciso hacernos las siguientes preguntas: ¿qué entendemos por participación ciudadana? ¿Hasta dónde llega el concepto? ¿Toda vinculación del Estado con la ciudadanía es participación ciudadana? En primer lugar, hay que destacar que, si bien la participación tiene una larga trayectoria en América Latina, en los años noventa se la promovió como una práctica novedosa en el marco de los principios de la Nueva Gestión Pública y en los últimos años bajo el enfoque de Gobierno Abierto (Pagani y Payo, 2015). De esta manera, la participación ciudadana es promovida como un pilar más, junto con la transparencia, la colaboración, la rendición de cuentas y la innovación, para generar administraciones públicas más abiertas y cercanas a la ciudadanía.

Se vislumbra una nueva filosofía de Gobierno, una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre Estado y sociedad civil, que incluye la intervención de la ciudadanía en el diseño y en la toma de decisiones de política pública (Oszlak, 2013). Todo ello con el fin de paliar el desbalance que existe entre la democracia representativa con una democracia que genere sistemáticamente mayores mecanismos de participación ciudadana, promoviendo que el ejercicio cívico no se reduzca únicamente al momento del sufragio.

Más allá de estas aclaraciones, hay definiciones que sustentan a la participación ciudadana como el vínculo del Estado con la ciudadanía. Para Cunill Grau (1991), la participación ciudadana es un tipo de práctica social y política que supone una interacción expresa entre el Estado y actores de la sociedad civil, a partir de los cuales estos últimos “penetran en el Estado”. Es por ello por

lo que los espacios de interacción aparecen como las oportunidades, los momentos y los canales en los cuales los ciudadanos pueden interactuar con el Estado para incidir en las políticas, decisiones y relaciones que afectan a sus vidas e intereses (Gaventa, 2005).

En definitiva, existen numerosos elementos que configuran el ecosistema de la participación ciudadana. No obstante, ¿hasta dónde llega ese vínculo entre Estado y ciudadanos? Podría decirse que, en primera instancia, la relación más frecuente con el ciudadano se enfoca en la prestación de servicios públicos, por los que es un deber del Estado facilitar y hacer más ágiles y eficientes los canales de reclamo, demanda y atención ciudadana.

Por otra parte, si observamos a la participación ciudadana con una mirada integral, podemos englobar los diferentes mecanismos en la combinación con los diferentes pilares de Gobierno Abierto. De este modo, las iniciativas de transparencia, de acceso a la información pública, los mecanismos de rendición de cuentas y control ciudadano y otras virtudes asociadas a la claridad han pasado a tener preeminencia sobre el secreto, la cerrazón y la oscuridad (Oszlak, 2012). Según este autor, si bien estas estrategias son unilaterales, reconocen el derecho a la información e insta a que los gobiernos pongan a disposición aquellas informaciones que den cuenta de sus actividades y resultados.

Está claro que brindar información a la ciudadanía fomenta una base sólida para retroalimentar las discusiones públicas, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el control ciudadano. Muchas categorizaciones incluyen así a la información en el espectro de la participación ciudadana, al menos en el sector más bajo de la escala. No obstante, al no involucrar una interacción real con el ciudadano, se cree que no es directamente

participación ciudadana, aunque sí forma parte de su ecosistema.

Luego, pueden encontrarse herramientas para la consulta ciudadana, con el objetivo de tener un termómetro de las necesidades, requerimientos, quejas y sugerencias de la ciudadanía. Sirve a las administraciones para entender qué es lo que está pasando y atender así más estratégicamente las demandas y perfeccionar el accionar estatal. En esta línea, hay desde estrategias de relevamientos de opinión, experiencias de usuario, instancias de reclamo hasta consultas públicas sobre legislación.

Podemos ubicar en una escala superior a las instancias a través de las cuales se pretende generar un mayor involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. En este nivel hay discusiones en diferentes sectores de la academia y organizaciones internacionales, en los que se hace una distinción entre los grados de profundidad que puede llegar a tener la participación. Así Nabatchi y Leighninger (2015) dividen las siguientes instancias en Involucramiento (medidas que involucran al público e intentan trabajar directamente con la ciudadanía para asegurar que sus preocupaciones e ideas sean comprendidas y consideradas), luego la Colaboración (tácticas que animan a los líderes a colaborar con el público, o asociarse con la ciudadanía en cada aspecto de la decisión, incluido el desarrollo de alternativas e identificación de la solución preferida) y el Empoderamiento (iniciativas que ponen la decisión final en manos del público).

Quizás una de las categorizaciones más oportunas para poder clasificar las instancias estatales que pueden observarse en el país es la que recupera Díaz Aldret (2017). Así, informar-educar, junto a recopilar información forman parte de una participación de bajo impacto, siendo la discusión, el involucramiento y la co-gestión los niveles en los que más incide la ciudadanía en la toma de decisiones.

Por su parte, la participación ciudadana en Argentina cuenta con un marco legal que comprende normativas de diverso nivel y complejidad. En primer lugar, la participación ciudadana encuentra su marco general en la propia carta magna. En su artículo 75, inciso 22, la Constitución Nacional se otorga jerarquía constitucional a ciertas Declaraciones, Convenciones y Pactos Internacionales celebrados por el Poder Ejecutivo Nacional, y aprobados por el Congreso de la Nación, los cuales declara como complementarios de los derechos y garantías consagrados en la Constitución.

Siguiendo así el rastreo que realiza Martínez (2018), son dos los artículos de tratados internacionales que habilitan la participación directa de la ciudadanía: el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que garantizan el derecho a la participación, directa o indirecta, en los asuntos públicos, a todas las personas.

Por otra parte, nuestra Constitución Nacional contempla ciertos mecanismos de democracia semidirecta como la Iniciativa Popular (art. 39), la cual prevé el derecho de iniciativa de los ciudadanos a presentar proyectos de ley, aunque con algunas limitaciones. Otro ejemplo es el mecanismo de Consulta Popular (art. 40), a través del cual se puede someter a consulta de la ciudadanía un proyecto de ley.

En referencia al constitucionalismo subnacional del país (provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires), Fidyka (2021) señala que la participación de la ciudadanía adquiere un papel preponderante. Muchas provincias contemplan la participación desde sus preámbulos constitucionales, contienen principios participativos en general y en variadas temáticas, como así también mecanismos espe-

cíficos (consulta popular, iniciativa legislativa, revocatoria de mandato, audiencias públicas, consejos de participación, etc.) tanto a escala provincial como local.

En esta línea, se puede nombrar al presupuesto participativo como una iniciativa que no tiene regulación a nivel nacional, pero que está contemplada por lo general en algunos municipios en forma de ordenanzas, decretos o reglamentaciones. Según la recolección realizada por Participatory Budgeting Word ATLAS 2020-2021¹, son 68 los presupuestos participativos vigentes en el país, número que fue en aumento desde el origen de su implementación en el año 2002 luego de la crisis económica y social del año previo.

Finalmente, y teniendo en cuenta que la participación ciudadana se ve fomentada por el acceso a la información y transparencia de los organismos públicos, no se puede dejar de mencionar la Ley 27275 sancionada en 2016 y que tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública.

Por su parte, el programa Carta Compromiso con el Ciudadano, establecido a través del decreto 229/2000, tiene la finalidad de asegurar un acceso más justo, eficaz y transparente a los archivos del Estado, además de la simplificación de los trámites y/o servicios públicos.

Tiene como objetivo lograr una mayor receptividad y mejor respuesta del Estado a las necesidades y prioridades de los ciudadanos en lo referente a la prestación de los servicios a su cargo, sean los

organismos públicos provenientes de la Administración Pública Nacional, como así también, a los Gobiernos provinciales, municipales y de la Ciudad de Buenos Aires que quieran adherirse.

Se contemplan así distintas modalidades de participación que suelen utilizarse por los organismos adheridos: sistemas de quejas, consejo de asesores, audiencias públicas, foros de consulta y encuestas (Porqueres de Sycz y Halliburton, 2005).

A través de este apartado, se pretende dejar asentado que la participación ciudadana involucra necesariamente un vínculo entre el Estado y la sociedad, lo cual difiere de otro tipo de participación política que puede llegar a observarse en la arena pública. Esta vinculación puede encontrarse en diferentes grados, desde la promoción de instancias de control e información hasta formas mucho más significativas, que involucran a la ciudadanía a ser parte de la toma de decisiones. Asociar con los mecanismos de participación ciudadana con la mejora de la gobernabilidad y de la legitimidad del sistema, implica para Peruzzotti (2008), ampliar la noción de representación desde una teoría minimalista, aceptando y promoviendo instancias de interacción entre los ciudadanos, el Estado y sus representantes que vayan más allá del ejercicio del sufragio.

2. METODOLOGÍA

La investigación acerca de los posibles escenarios de la participación ciudadana hacia el futuro inició a partir de una revisión bibliográfica que tuvo el objetivo de entender la noción de participación ciudadana, su origen, sus niveles de profundidad e incidencia, su diferencia con otros tipos de participación social en la arena pública, así como también

1. Recuperado de: <https://oidp.net/en/publication.php?id=1636>.

sus diferentes prácticas, sentidos y utilizaciones por parte de distintos gobiernos en el país.

Luego, a través de un relevamiento de experiencias de participación ciudadana en Argentina, se realizaron veinticinco entrevistas semiestructuradas en profundidad a expertos/as en la temática y funcionarios/as con responsabilidad en áreas relacionadas con la participación ciudadana en diferentes jurisdicciones del país. Con el análisis de dichas entrevistas, se identificaron cuatro dimensiones (tecnológica, social, política y económica) que engloban diferentes factores clave que pueden incidir en la evolución de la participación ciudadana. Los mismos fueron evaluados en cuanto a su grado de importancia y su nivel de incertidumbre en relación con el foco de estudio (Tabla 1).

Tabla 1. Tabla de evaluación de los factores según su grado de importancia en relación con el foco y su grado de incertidumbre sobre su evolución futura

			X	Y
Dimensión	Factor	Nombre corto	Nivel de incertidumbre	Nivel de importancia
Tecnológica	Potencialidades del uso de las TIC en PC	PotencialTic	1,0	5
Tecnológica	Adaptación de mecanismos de PC a las TIC	AdaptacTic	1,7	3,8
Tecnológica	Nuevas tecnologías y su posible influencia en la PC	NTic	1,2	4,0
Tecnológica	Barreras tecnológicas	Barreras	2,5	3,5
Tecnológica	Ciberseguridad/protección de datos	Privacidad	4,0	1,1
Tecnológica	Conocimiento de la ciudadanía en el uso de las TIC	ConocTic	2,0	3,2
Tecnológica	Preferencias de la ciudadanía/usos de las TIC	Preferencias	1,5	4,2
Política	Concepciones acerca de la PC por parte de las administraciones	Concepc.	3,0	5,0
Política	Promoción/uso de mecanismos de PC	PromociónPC	0,8	4,0
Política	Incentivos para la participación	IncentivosPC	1,0	3,9
Política	Nivel de apertura a la participación/transparencia	Apertura	1,2	3,5
Política	Transversalidad gubernamental en políticas de participación	Transversalidad	2,0	1,5
Política	Normativa existente referida a la PC	Normativa	0,5	2,8
Política	Fomento de la innovación en participación	Innovación	2,6	2,9
Social	Interés de la ciudadanía para participar	InteresCiud	3,3	3,0
Social	Disponibilidad de la ciudadanía para participar	DisponibCiud	3,0	2,9
Social	Nivel de conocimiento de la ciudadanía sobre cómo participar	ConocimPC	3,5	3,2
Social	Nivel de conocimiento de la ciudadanía sobre asuntos públicos/problemas sociales	ConocimAP	3,0	3,4
Social	Confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas	ConfianzaCiud	2,0	4,6
Social	Papel de los <i>stakeholders</i> en referencia a la PC	Stakeholders	2,9	1,8
Social	Otras formas de activismo social/Acción colectiva	ActivismoSoc	2,6	1,9
Económica	Financiamiento de mecanismos de PC	Financiamiento	3,3	2,2
Económica	Nivel de desarrollo económico	NDE	3,0	1,5
Económica	Impacto de las crisis económicas en políticas de PC	CrisisEconom	3,0	1,2
Económica	Disponibilidad de infraestructura física/virtual para la participación	InfraestructuraPC	2,9	0,9

Fuente: elaboración propia.

Teniendo en cuenta que la escala de evaluación varía de 0 (nada incierto-nada importante) a 5 (muy incierto-muy importante), se realizó una selección de cuatro incertidumbres críticas según su alto nivel de importancia en la evolución de la participación ciudadana y su nivel bajo de incertidumbre, debido a que se conoce cómo han ido evolucionando a través de su análisis retrospectivo.

Tabla 2. Modelo de gobernanza según el modelo de gestión pública

Dimensiones/Ejes	Gobernanza gerencial	Gobernanza colaborativa	Gobernanza enraizada
Antecedentes	Dogma vigente Nueva Gerencia Pública	Camino sinuoso Poligobernanza	Regreso al futuro Neoweberialismo
Relación Estado-ciudadano	Enfoque transaccional. El Estado actúa como proveedor de servicios, enfatizando la eficiencia de las prestaciones. El ciudadano es visto como cliente que demanda calidad y eficiencia. La vinculación Estado-ciudadanos puede limitarse a la generación de mecanismos de retroalimentación sobre la calidad de los servicios públicos.	Enfoque colaborativo. Se promueve una relación horizontal entre el Estado y los ciudadanos, donde los organismos de la sociedad civil juegan un papel importante en la articulación de políticas públicas. La vinculación Estado-ciudadanos-organizaciones es vista así como un proceso de cocreación, intentando incluir diversas voces en la toma de decisiones.	Enfoque interdependiente. De la relación entre ciudadano y el Estado, surge una síntesis política que se expresa en las oficinas de la Administración Pública, que lidera y guía la participación ciudadana. La sociedad, movilizada por el Estado, cuenta con canales para participar y expresar su voluntad.
Confianza de la ciudadanía en las instituciones	Confianza basada en la percepción de la eficacia y eficiencia en la prestación de servicios.	Confianza construida a través de la transparencia e involucramiento de todos los sectores de la sociedad, los cuales tienen diferentes aportes y puntos de vista para tomar mejores decisiones.	Confianza basada en la percepción de un Estado que se percibe como ejecutor de la voluntad popular y protector del bienestar general.
Papel de las TIC	TIC consideradas como herramientas para mejorar la eficacia y eficiencia en la prestación de servicios, más que como un canal para fomentar una participación activa. Las plataformas digitales que se priorizan son las encuestas, consultas, votaciones o sistemas de queja online.	TIC vistas como herramientas clave para facilitar la participación activa y la colaboración entre ciudadanos, Estado y <i>stakeholders</i> . Las plataformas digitales consideradas son las consultas públicas, los debates en línea, y otros mecanismos favorables para la cocreación de políticas como los laboratorios ciudadanos. Combinación entre la virtualidad y la presencialidad.	TIC utilizadas para asegurar que todas las voces, especialmente las más marginadas, sean escuchadas. El Estado se asegura de implementar plataformas digitales accesibles y fáciles de usar, aunque también intenta acercarse al ciudadano teniendo en cuenta sus preferencias y posibilidades.

Inclusión digital	Al tener como objetivo la optimización de la administración estatal mediante la digitalización, las políticas de inclusión digital se dirigen al acceso rápido y eficiente a los servicios públicos.	La política de inclusión digital es percibida como fundamental para garantizar que todos los sectores de la sociedad tengan acceso a las TIC, fomentando la equidad y reduciendo la brecha digital.	Fuerte énfasis en superar la brecha digital para asegurar que todos los ciudadanos, especialmente los más vulnerables, tengan acceso a las TIC. La inclusión digital es vista así como responsabilidad del Estado para garantizar la igualdad de oportunidades.
Beneficios	Esfuerzos en asegurar la eficiencia y eficacia de la gestión pública, utilizando herramientas y técnicas del sector privado, lo que puede llevar a la optimización de los recursos y a la mejora en la calidad.	Esfuerzos puestos en promover una gobernanza inclusiva y participativa, donde diversos sectores son tenidos en cuenta. Esto podría aumentar la legitimidad, la representatividad y la cohesión social.	Esfuerzos puestos en la inclusión (social, digital) de sectores más vulnerables. Al fortalecer al Estado, poniéndolo en el centro de la escena política, puede generar mayor estabilidad y capacidad de implementación de políticas públicas.
Desventajas	La fuerte orientación hacia la eficiencia puede dejar atrás a sectores más vulnerables. La falta de participación significativa en la toma de decisiones puede erosionar la confianza de la ciudadanía y su participación a largo plazo. Riesgo de desviar la atención de las prioridades públicas en favor de intereses corporativos.	Incluir a varios actores a discutir y/proponer políticas públicas puede traer el riesgo de una mala coordinación, la presencia de conflictos de intereses (algunos con más recursos que otros), lo que podría dificultar la generación de consensos.	La concentración del poder en el aparato estatal también puede acarrear ciertos problemas, como la toma de decisiones desde arriba y sin suficiente consulta popular, o que las decisiones a consultar les permitan seguir aumentando su poder, en pos de desincentivar la diversidad de críticas y opiniones.

Las variables tomadas en consideración fueron: confianza de la ciudadanía en las instituciones, relación Estado-ciudadano, papel de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en procesos de participación ciudadana e inclusión digital. A partir de estas incertidumbres críticas, se derivan tres posibles escenarios, estructurados sobre la base de los escenarios propuestos por Blutman y Cao (2019) en: *El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el año 2030*, que son: Dogma Vigente, Camino Sinuoso y Regreso al Futuro, y Arenas y Rodrigo (2023) en: La relación Estado-Ciudadanía mediante tecnologías digitales: situación actual y reflexiones sobre el futuro en la administración pública nacional argentina; en el caso de estos últimos, los escenarios se denominan Nueva Gerencia Pública, Poligobernanza y Neoweberialismo.

Con esta base se realizó un ejercicio de tipo prospectivo, identificando tres diferentes escenarios futuros de la participación ciudadana:

- Gobernanza gerencial.
- Gobernanza colaborativa.
- Gobernanza enraizada.

En resumen, se utilizó el modelo de escenarios que, para Michel Godet (Carolina et al., 2019) comienza con determinar las variables esenciales para el estudio. A partir de la metodología denominada “escaneo de horizonte” (Patrouilleau et al., 2023), se encontraron posibles tendencias, riesgos y oportunidades que podrían influir en la evolución de la participación ciudadana en Argentina. Este ejercicio se realizó mediante el relevamiento de literatura,

información secundaria y entrevistas a expertos y funcionarios dedicados a la participación ciudadana en el país. Una vez identificados los factores críticos de incidencia, se clasificaron según su importancia y grado de incertidumbre. Se priorizaron así las siguientes variables: confianza de la ciudadanía en las instituciones, relación Estado-ciudadanía, papel de las tecnologías digitales en procesos de participación ciudadana e inclusión digital, las cuales se describirán a continuación. Finalmente, se utilizó como técnica un análisis morfológico como método para explorar las diferentes combinaciones posibles entre las variables, permitiendo configurar los futuros posibles (Börjeson et al., 2006).

1.1 Selección de variables

Como se anticipó anteriormente, la elección de las incertidumbres críticas que se ponen en juego en la construcción de escenarios, fueron seleccionadas con base en un nivel de importancia en relación con el foco de estudio y con su bajo nivel de incertidumbre acerca de su evolución. Ellas son: confianza de la ciudadanía con las instituciones, relación Estado-ciudadanos, papel de las TIC en procesos de participación ciudadana e inclusión digital. A continuación, se desarrollan en profundidad.

1.1.1 Confianza de la ciudadanía en las instituciones

La confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas (especialmente en la imagen de los partidos políticos y en el desempeño gubernamental y legislativo) es un factor clave para pensar el devenir de la participación ciudadana. Esto puede traducirse a partir del supuesto de que un aumento de esta confianza influye positivamente en la disposición de los ciudadanos a participar e involucrarse en asuntos públicos, mientras que una baja confianza favorece escenarios de apatía y desafección de la

ciudadanía (lo que promovería una participación alternativa, por fuera de los canales tradicionales). El nivel de confianza puede recuperarse a través de la medición de Latinobarómetro. Según su último informe (2023)², se ha observado una clara disminución en los indicadores de apoyo a la democracia en los países latinoamericanos desde principios de siglo. En el año 2000, el *apoyo a la democracia* alcanzó un nivel del 60%, mientras que la *satisfacción con la democracia* se situó en el 36%. No obstante, el relevamiento de 2023 muestra un descenso de doce puntos en el apoyo a la democracia y de ocho puntos en la satisfacción con ella.

Los analistas del estudio señalan que hay una recesión democrática en la región, evidenciada por el bajo apoyo a la democracia, el aumento de la indiferencia hacia el tipo de régimen, la preferencia por el autoritarismo, el deterioro del desempeño gubernamental y la mala imagen de los partidos políticos.

Por otro lado, el informe extraído de la página web de Asuntos del Sur³, postula al Gobierno Abierto como una estrategia para restaurar la confianza en las instituciones. Su evidencia muestra así que las iniciativas de Gobierno Abierto tuvieron un impacto importante en las organizaciones sociales que participaron activamente de los procesos alrededor de estas. La encuesta realizada muestra que el 86% de los participantes expresaron que su confianza se incrementó y, de hecho, el 62% piensa que este incremento fue substancial. Solamente el 6% de los encuestados respondió que nada cambió después de haber participado en iniciativas de Gobierno Abierto.

2. Recuperado de: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

3. Recuperado de: <https://asuntosdelsur.org/gobierno-abierto-como-estrategia-para-restaurar-la-confianza-en-las-instituciones/>.

Si bien, la variable acerca de la confianza depende de muchos factores, tales como el nivel de fragmentación de la sociedad, el nivel de desinformación producto de las redes sociales y el Internet y la capacidad de las instituciones tradicionales para representar las demandas de la sociedad, la tendencia pronostica un aumento de la confianza hacia las instituciones debido a la —cada vez más creciente— adopción de medidas de Gobierno Abierto, transparencia y participación.

1.1.2 Relación Estado-ciudadano

La relación o vinculación del Estado con la ciudadanía es una buena variable para determinar cómo podría esta ir variando según el escenario y modelo político, al analizar cómo las administraciones conciben y posicionan al ciudadano y qué medidas de participación se promueven desde el Estado. Autoras como Adriana Rofman y Carolina Foglia (2015) y Laura Pagani (2019) describen diversas etapas que ha transitado la participación en nuestro país y cómo ha ido variando la relación Estado-ciudadano.

El recorrido que ellas realizan empieza por la reforma neoliberal en el país iniciada en las últimas décadas del pasado siglo, vinculada con la época de modernización estatal y a la implementación de las ideas provenientes de la Nueva Gestión Pública. En este marco, se impulsaron tres tipos de prácticas participativas: mecanismos de accountability horizontal y vertical (participación ligada al control del Estado), otras relacionadas con programas compensatorios y de componente asistencial (ligados con la resolución de los problemas sociales y a su operatoria y ejecución) y la participación como sobrevaloración de la satisfacción del consumidor. Se resaltó la categoría de usuario, consumidor o cliente y se incentivaron mecanismos de resarcimiento en caso de declinación en los niveles de

servicios ofrecidos y se implementaron sistemas de queja y de mecanismos de participación limitados a la consulta.

Luego de la crisis política y social del 2001, donde la participación tomó más la forma de organización de asambleas vecinales, por fuera del ámbito estatal, a partir del 2003, se abre una mirada de la participación centrada en la recomposición del tejido social, orientada a la ampliación de derechos para participar activamente en todas las etapas de la política pública. Hubo una promoción de prácticas de participación vistas como instrumentos para democratizar el Estado, ampliar las bases de la ciudadanía y permitir el acceso a servicios públicos de calidad sobre bases de equidad.

Con la gestión Cambiemos, que se inició en 2015, la lectura de la crisis de representación política se desplaza hacia un discurso antipolítico y tecnocrático-gerencial. Alude a una participación directa, en nombre de la transparencia, relacionada con el voluntariado, que implica para Pagani (2019), el avance de la individualización social y la configuración de participaciones fragmentadas y discontinuas, basadas en motivaciones particulares y despolitizadas. Se profundiza también la participación como medio para la modernización del Estado, promovida por el uso de las nuevas tecnologías. De esta manera, se retoma la cuestión de la participación ligada a la transparencia y al control del Estado surgidas en el marco de la reforma del Estado y el paradigma de la nueva gestión pública. Lo que ha mutado, para ella, fue la esencia de la participación ligada a las TIC, a partir de interacciones virtuales. Esto instala nuevas reglas de juego sobre la manera en que los gobiernos se relacionan con la sociedad, a través de nuevos dispositivos que se caracterizan por la inmediatez y la fugacidad en la interacción con el vecino, una participación con escaso alcance territorial.

La trayectoria que ha ido teniendo la participación ciudadana promovida por los diferentes gobiernos desde finales del siglo anterior, nos da la pauta de cómo podrían variar las conceptualizaciones que las autoridades tienen acerca de la participación ciudadana, las iniciativas propuestas y la visión que se tiene del ciudadano según el modelo político gobernante.

1.1.3 Papel de las Tecnologías de la información y comunicación en procesos de participación ciudadana

En relación con la variable anterior, el papel de las TIC en procesos de participación ciudadana resulta una variable importante para poder pensar su devenir. Si bien involucran ciertos desafíos, es una tendencia creciente la utilización de las tecnologías en la gestión pública. No obstante, la clave está en cómo las administraciones utilizan las tecnologías para acercarse a la ciudadanía y qué tipo de vinculación se promueve.

El Índice de Gobierno Digital desarrollado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)⁴, puede ser de utilidad con el fin de tomar un parámetro sobre la situación actual de las tecnologías digitales en la Argentina y, más precisamente, en relación con el vínculo del Estado con la ciudadanía. Su última actualización es del año 2023 y recupera el índice obtenido por la Argentina: 0,57 (sobre un valor máximo de 1). En cuanto a la dimensión *dirigido por el usuario*, el puntaje obtenido fue de 0,45. A nivel comparativo, los registros son bajos en comparación con la escena regional e internacional. El dato esperanzador

es que hubo un notable avance desde 2019, cuyo puntaje fue 0,34 a nivel general, y 0,20 en *dirigido por el usuario*. Si bien hay una tendencia creciente acerca de la implementación de medidas de Gobierno digital, la relación Estado-ciudadanía sigue estando atrasada en comparación con otros países.

En los últimos años, las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) han desempeñado un papel cada vez más relevante en procesos de participación ciudadana a nivel nacional. Si bien no abundan las estadísticas acerca de la utilización de las TIC en este tipo de iniciativas, si se puede afirmar su utilización cada vez más creciente como herramienta estratégica para acercarse a la ciudadanía, desde el uso de plataformas web para promover el involucramiento de la sociedad, como la página de Consulta Pública⁵, perteneciente a la Dirección Nacional de Gobierno Abierto o el Portal de Leyes Abiertas de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación⁶, hasta las diversas iniciativas de participación que se han adaptado a la combinación de canales (tanto digitales como presenciales) como los presupuestos participativos locales, audiencias públicas o laboratorios ciudadanos.

1.1.4 Inclusión digital

Las políticas de inclusión digital resultan cruciales para poder pensar la relación tecnología-participación. Más aún, se necesita un panorama de acceso/uso de Internet y las TIC lo suficientemente significativo para poder adaptar la participación ciudadana a la era digital.

Afortunadamente, el escenario parece esperanzador. Si tomamos el indicador: Hogares con acceso

4. Recuperado de: https://www.oecd.org/en/publications/2023-oecd-digital-government-index_1a89ed5e-en.html.

5. Recuperado de: <https://consultapublica.argentina.gob.ar/>.

6. Recuperado de: <https://leyesabiertas.hcdn.gob.ar/>.

a Internet, países América Latina y el Caribe, 2000 a 2022, del Observatorio de Desarrollo Digital de la Cepal⁷, puede verse un claro incremento del acceso a Internet en Argentina. En el año 2001, se le dio un puntaje de 9.1 y en el año 2022, último año de medición disponible, el mismo incrementó a 92,2. Según el Indec en su último informe, correspondiente al cuarto trimestre del 2023, el acceso a Internet ascendió a 93,4%, lo que resultó en un incremento de un poco más de un punto porcentual relacionado con el año anterior.

Si bien el panorama es positivo, es importante destacar que su utilización y acceso varía según edad, género, nivel educativo y zona geográfica. Cada uno de estos factores pueden influir en el nivel de participación por medios digitales. Es importante, para este caso, implementar políticas de inclusión digital, combinadas con instancias de escucha y participaciones presenciales, en orden de fomentar un vínculo representativo e inclusivo con la sociedad.

3. RESULTADOS

Habiendo descrito las variables en juego para pensar el devenir de la participación ciudadana y la vinculación Estado-ciudadanía, es preciso aquí ponerlas en juego y observar cómo podrían configurarse en distintos escenarios futuros, con distintas aproximaciones ideológicas y diferentes propuestas políticas. Para ello, se tomaron como base los antecedentes propuestos por Blutman y Cao (2019) en: *El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el año 2030* y Arenas y Rodrigo (2023) en: *La relación Estado-Ciudadanía mediante tecnologías digitales: situación actual*

y reflexiones sobre el futuro en la administración pública nacional argentina, los cuales se describirán a continuación.

Blutman y Cao (2019) presentan tres escenarios clave para pensar el futuro la administración pública, relacionados con tres posibles modelos de gestión estatal: uno neoliberal, otro socialdemócrata y el último nacional popular. El escenario neoliberal, denominado *dogma vigente*, enfatiza la modernización administrativa y el uso de las TIC para hacer más eficiente al sector público. Se prevé así una concepción del ciudadano como usuario-cliente al cual se debe brindar una satisfactoria prestación de servicios públicos. El segundo escenario, llamado por los autores *Camino sinuoso*, implica la incorporación de otros actores a la gobernanza pública, intentando involucrar y asociar a la sociedad civil a la toma de decisiones. El último escenario, *regreso al futuro*, enfatiza el rol del Estado como actor que crea y guía la participación ciudadana.

En la investigación de Arenas y Rodrigo (2023), quienes se inspiraron en los tres escenarios previamente mencionados, los nombres cambian a *nueva gerencia pública*, *poligobernanza* y *neoweberialismo*, respectivamente. Como antecedente pertinente, el artículo ofrece un diagnóstico tanto de la situación actual como una reflexión acerca del futuro de las TIC en la Administración Pública Nacional, focalizando sobre su rol en la relación Estado-ciudadanía. Según su descripción, la Nueva Gerencia Pública hace hincapié en la eficiencia, velocidad y exactitud de las tecnologías digitales, en las comparaciones entre sector público y privado, y en la defensa de la automatización. El Neoweberianismo, por su parte, insiste en el mantenimiento de instancias presenciales y cierre de las brechas digitales ciudadanas y estatales. En el caso de la Poligobernanza, los argumentos apuntan a la gobernanza público privada de las tecnologías digitales.

7. Recuperado de: <https://desarrollodigital.cepal.org/es/indicadores?id=409>.

Como podemos observar, dichos escenarios resultan sumamente importantes y útiles para pensar el devenir del Estado, el uso de las tecnologías digitales y la vinculación con la ciudadanía. En este apartado se presentan tres escenarios de gobernanza y participación ciudadana que apuntan al futuro, inspirados en estos tres modelos de gestión pública (Tabla 2).

Los tres modelos de gobernanza hacia el futuro destacan distintos vínculos del Estado con la ciudadanía. En primer lugar, la gobernanza gerencial enfatiza el papel del ciudadano como un cliente que demanda una buena prestación de servicios. El Estado toma así un rol preponderante en la administración eficiente de los servicios públicos. Por su parte, la gobernanza colaborativa pretende alcanzar una horizontalidad entre el Estado y los ciudadanos, involucrando a la sociedad civil para discutir los asuntos públicos y formar parte de la toma de decisiones. Por último, en la gobernanza enraizada, si bien están presentes distintos mecanismos de participación ciudadana, es el mismo Estado quien las guía y las fomenta, presentando así una relación más vertical. Cada modelo tiene sus propias características, beneficios y desventajas, lo que permite a los tomadores de decisiones considerar una variedad de estrategias en función de sus contextos específicos.

4. DISCUSIÓN

Con el objetivo de modelizar escenarios futuros acerca de la participación ciudadana y el vínculo Estado-sociedad, se encontraron tres posibles caminos. La identificación y clasificación de estos modelos pueden servir como marco de referencia para enriquecer el debate público acerca de la participación ciudadana y fomentar

una mayor conciencia sobre su importancia para la gobernabilidad.

Como ya se mencionó, cada escenario presenta ciertos riesgos y ciertas oportunidades que hay que prestar atención. La *gobernanza colaborativa* promueve la participación de múltiples sectores en la toma de decisiones. No obstante, podrían presentarse problemas de coordinación y resolución de acuerdos, debido a la existencia de distintos intereses. Por su parte, una *gobernanza enraizada*, subraya la función protectora del Estado ante las desigualdades, promoviendo una mayor inclusión social. Sin embargo, la concentración de poder podría devenir en prácticas autoritarias que no tengan en cuenta la pluralidad de voces. Por último, en una *gobernanza gerencial*, se destaca como oportunidad la eficiencia y la eficacia en la prestación de servicios, así como también la participación ciudadana en el seguimiento y en el control, teniendo como riesgo no generar instancias significativas que incluyan a la sociedad en la toma de decisiones.

El análisis también destaca el papel crucial de las tecnologías digitales en la vinculación del Estado con la ciudadanía. Este puente, cada vez más interconectado a través de las TIC, también puede volverse frágil si no se tiene en cuenta el otro lado de la ecuación. Si bien pueden generar una intensidad participativa creciente, también pueden ocasionar hastío y frustración si el ciudadano no ve el ida y vuelta. ¿De qué sirve abrir espacios de intercambio y participación si no hay retroalimentación? ¿Dónde está la representatividad si algunos pueden participar y otros no?

La tecnología y su utilización para la gestión pública pueden tener distintos sentidos. Un modelo de gestión puede verla como la herramienta idónea para conectarse con la ciudadanía, otro puede

verla como una herramienta más, combinada con la presencialidad, pero deben utilizarse sabiamente. La inclusión digital hoy también es inclusión social y por ende se constituye en un pilar importantísimo para un buen gobierno.

Los interrogantes que quedan pendientes para próximas investigaciones se orientan más sobre cómo promover mejores instancias de participación ciudadana que, mediadas por las TIC, puedan aportar a la democratización y mejoramiento del sistema. ¿Pueden pensarse mecanismos digitales que fomenten el diálogo político y la incidencia en las políticas públicas? ¿Cómo se pueden incrementar las ventajas y disminuir los límites que involucra la utilización de la tecnología en estos procesos?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARENAS, M. A. P. y RODRIGO, R.** (2023). La relación Estado-Ciudadanía mediante tecnologías digitales: situación actual y reflexiones sobre el futuro en la administración pública nacional argentina. *Administración Pública y Sociedad (APyS)*, 16, 93-113. Recuperado de: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/42928>.
- BLUTMAN, G. y CAO, H.** (2022). Escenarios futuros para el Estado y la administración pública. *Colección*, 34(1), 33-66. Recuperado de: <https://doi.org/10.46553/colec.34.1.2023.p33-66>.
- BLUTMAN, G. y CAO, H.** (2019). *El futuro del Estado en la Argentina: Escenarios en disputa hacia el año 2030*. Edicon.
- BÖRJESON, L.; HOJER, M., DREBORG, K. H., EKVALL, T. y FINNVEDEN, G.** (2006). Scenario types and techniques: Towards a user's guide. *Futures*, 38(7), 723-739. Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.futures.2005.12.002>.
- CAROLINA, S.; ARACELY, M. y LENIN, P.** (2019). Modelos prospectivos: análisis teóricos, revisión de literatura de estudios desarrollados por Godet y Mojica. *Revista Electrónica Tambara*, 8(47), 655-669.
- CUNILL GRAU, N.** (1991). *Participación ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD).
- DÍAZ ALDRET, A.** (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 26(2), 341-379. Recuperado de: <https://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v26n2/1405-1079-gpp-26-02-00341.pdf>.
- FIDYKA, L.** (2021). La participación ciudadana en la Constitución Nacional de la República Argentina. *Revista Argentina de Derecho Público*, 7. Recuperado de: <https://ar.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=5c60dae85d8df1f8d837dc7dd65fcef2>.
- GAVENTA, J.** (2005). *Reflections on the uses of the Power Cube: Approach for analyzing the spaces, places and dynamics of civil society participation and engagement*. CFP Evaluation Series, (4).
- NABATCHI, T. y LEIGHNINGER, M.** (2015). *Public participation for 21st century democracy*. John Wiley and Sons.
- MARTÍNEZ, C. R.** (2018). La evolución del presupuesto participativo en la Argentina. En *El presupuesto participativo en la Argentina: transformaciones políticas, sociales y de gestión pública*. Pp. 33-46. Ediciones UNGS, Universidad Nacional de General Sarmiento.

OSZLAK, O. (25 de abril de 2012). Gobierno Abierto: promesas, supuestos, desafíos [Conferencia]. VIII Conferencia Anual Inpae 2012: Gobierno Abierto: por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa. San Juan, Puerto Rico. Recuperado de: <https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/4199/1/Gobierno%20abierto.pdf>.

OSZLAK, O. (2013). Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública [Congreso]. XVIII Congreso Internacional del CLAD. Montevideo, Uruguay. Recuperado de: <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/Estado%20abierto%20Oscar%20Oszlak.pdf>.

PAGANI, M. L. (2019). Balances de la participación ciudadana en la Argentina: análisis de las trayectorias, supuestos y desafíos. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 7(12), 191-210. Recuperado de: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/15602/1/RFLACSO-EPP12-11-Pagani.pdf>.

PAGANI, M. L. (2017). Las piezas de la participación: dimensiones de análisis, un rompecabezas para armar. En A. Camou y M. Pagani (coords.) *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas*. UNLP Fahce.

PAGANI, M. L. y PAYO, M. (2015). Definiciones, alcances y desafíos de la participación ciudadana en la articulación de las políticas públicas: algunas consideraciones en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. En M. Pagani, M. Payo y B. Galinelli (comps.). *Estudios sobre gestión pública: aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial*. Pp. 99-120. Subsecretaría para la Modernización del Estado.

PATROUILLEAU, M. M.; ANASTASIO, M. D., LE COQ, J. F. y SOTOMAYOR, O. (2023). *Escenarios agroalimentarios para América Latina y el Caribe: estudio prospectivo al año 2040*. Red de Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina. Recuperado de: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/43195/44449>.

PERUZZOTTI, E. (2008). La democracia representativa como política mediada: repensando los vínculos entre representación y participación. *Debates en Sociología*, (33). Recuperado de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/2539>.

PORQUERES DE SYCZ, C. y HALLIBURTON, E. (18-21 de octubre de 2005). La experiencia de Carta Compromiso con el Ciudadano en la Argentina [Congreso]. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile. Recuperado de: <https://repositoriodim.esap.edu.co/bitstream/handle/20.500.14471/8887/6629-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

ROFMAN, A. y FOGLIA, C. (2015). La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de 90 a la actualidad). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 3(5), 41-61. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.16198.91209>.



UTEM

UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA

del Estado de Chile



EDICIONES UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA METROPOLITANA

VERSIÓN EN LÍNEA: ISSN 0719-3688