

Más allá del proceso participativo: consecuencias en las dinámicas de interacción estado-sociedad civil¹

Manuel Jiménez Sánchez (Universidad Pablo de Olavide)

mjimisan@upo.es

Patricia García Espín (IESA-CSIC)

pgarcia@iesa.csic.es

Resumen

Este trabajo se centra en los potenciales efectos (democratizadores) de los procesos participativos en las interacciones entre la sociedad civil y el Estado. Nuestro propósito es identificar y operacionalizar este tipo efectos. Apuntamos también la necesidad de especificar los mecanismos que los conectan con los procesos participativos así como los factores relativos a la naturaleza de los propios procesos participativos y al contexto en el que tienen lugar que los modulan o condicionan

Palabras clave: democracia participativa, consecuencias de la participación, sociedad civil, modernización de la administración, democracia

Manuel Jiménez Sánchez es Profesor Titular de Sociología de la Universidad Pablo de Olavide. Es Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid y Master en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones. Su labor de investigación se centra en el estudio de la participación política, los movimientos sociales, la política ambiental.

Patricia García Espín es Licenciada en Ciencias Políticas y Administración por la Universidad Autónoma De Barcelona e investigadora pre-doctoral en el CSIC (programa JAE-Fondo Social Europeo). Actualmente realiza su tesis en el área de Participación, Deliberación y Calidad de la Democracia, sobre las actitudes y representaciones sociales de la participación y la deliberación política.

¹ Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación “Los resultados de los procesos participativos: políticas públicas y relación administración-sociedad, coordinado por Joan Font (IESA-CSIC) y financiado por el MINECO (CSO2012-31832). Se trata de un primer borrador por lo que se ruega que se consulte a los autores antes de citar.

1. Introducción

La participación política es una herramienta de la que disponen los ciudadanos para ejercer poder (influir) en los procesos de toma de decisiones. Los procesos participativos se presentan como reformas institucionales que buscan ampliar las oportunidades participativas de los ciudadanos y, especialmente, de aquellos con menos poder. En la medida en que aumentan las oportunidades de ejercer poder de sectores tradicionalmente excluidos, pueden ser considerados como mecanismos reductores de la desigualdad participativa (i.e., son herramientas democratizadoras). Sin embargo, nuestro conocimiento sobre cuáles son, de manera específica, estos efectos democratizadores o cuándo ocurren (si es que ocurren) es limitado.

Como se plantea en el siguiente apartado, los objetivos que justifican la introducción de los mecanismos participativos no son los mismos según los distintos ámbitos de estudio². Con un propósito analítico, podemos distinguir dos tipos de justificaciones, según enfatizan los argumentos de la eficiencia administrativa y la rendición de cuentas o prioricen los argumentos de la profundización democrática. En general, cuando predominan el primer tipo de argumentos, se suelen considerar instrumentos para la consecución de objetivos o bienes que podemos denominar extrínsecos: tales como la justicia social y la redistribución (que se lograría mediante la modificación de la agenda y reorientación de las políticas asociada a los procesos participativos), la eficiencia y reducción de la corrupción (que se lograría por la mayor transparencia y rendición de cuentas inducida por los procesos participativos), la reducción de la conflictividad y mayor legitimidad de las decisiones, etc.

Cuando en su justificación se enfatizan los argumentos de la profundización democrática, los procesos participativos aparecen no sólo como instrumentos sino como objetivos o bienes en sí mismos. Así, sin negar su posible contribución a resultados de políticas más eficientes y transparentes, se subrayan, como argumentos justificativos, la consecución de objetivos o bienes que podemos denominar intrínsecos, tales como el fortalecimiento de los elementos democráticos de las sociedades civiles y el virtuosismo cívico de sus integrantes, el establecimiento de interacciones con el Estado basadas en la autonomía (frente por ejemplo a la cooptación o el clientelismo) o la reorientación democrática de los modelos tradicionales de las administración y su cultura organizativa.

Aún a riesgo de simplificar en exceso, podría afirmarse que en la primera orientación el objetivo global es la reforma (o la modernización) de la administración, para operar ante problemas sociales cada vez más diversos y complejos y una ciudadanía con necesidades y preferencias heterogéneas (Castells, 1999; Font et al., 2006; Blanco y

² Dejamos a un lado las posiciones escépticas que considera que los mecanismos de participación en la práctica, con bastante frecuencia, responden en la práctica a estrategias, intencionada o no, de movilización del sesgo (Bachrach y Baratz, 1962) para el mantenimiento del status quo. El escepticismo ha crecido dado que los promotores de los procesos de participación, a menudo, no se acompaña de buenas prácticas (Warren 2009: 29). Algunos autores han mostrado que la administración pública, en ocasiones, instrumentaliza a los ciudadanos y a los actores sociales para desactivar otras partes implicadas más activas, informadas y conflictivas (Parkinson, 2004). Otros estudios empíricos señalan la desconfianza que la administración pública muestra hacia la participación popular en la gestión (Kathi y Cooper, 2005; Hartz-Karp, 2007) o la tendencia a que la administración establezca marcos de participación inflexibles, ajustados a sus intereses, objetivos y a su propia agenda (Eliasoph, 1998).

Gomá, 2002). Por su parte, los trabajos que siguen la segunda orientación persiguen, en distinto grado, la transformación del sistema político mediante su radicalización democrática.

En cualquier caso, en tanto que el poder (y su ejercicio) es relacional, la mayoría de los estudios coinciden en señalar que la consecución de los diversos objetivos, su éxito, pasa por una transformación en la naturaleza de la interacción entre la sociedad civil y el Estado, entre los ciudadanos y las autoridades públicas. Sin embargo, la medida en que se considera que los propios procesos participativos pueden contribuir a engendrar las condiciones para que se produzca esta transformación en las interacciones varía en las distintas aproximaciones. En general, cuanto mayor es el énfasis en los objetivos intrínsecos (los argumentos de la democratización), mayor peso se concede a los mecanismos participativos, frente a condicionantes estructurales, como factores de cambio en la naturaleza de la interacción estado-sociedad civil. De alguna manera, en estas aproximaciones no solo se comparte la idea de que las instituciones son, en un grado relevante, determinantes de la política (Hall, 1986; Thelen y Steinmo, 1992) sino que, adoptando quizás planteamientos optimistas, la reforma participativa puede cambiar las relaciones de poder, redistribuirlo entre los actores de la sociedad civil.

En este trabajo, nuestro interés se centra en esos potenciales efectos (democratizadores) en la interacción entre la sociedad civil y el Estado. Como puede verse en la tabla 1 del siguiente apartado³, esta decisión implica dejar fuera de consideración muchos otros posibles efectos de los procesos participativos. Cuestiones como la eficiencia de las decisiones tomadas en procesos participativos o la generación de políticas socialmente más justas no son abordadas en este trabajo. Nuestro propósito es identificar y operacionalizar este tipo de posibles efectos. Apuntamos también la necesidad de especificar los mecanismos que los conectan con los procesos participativos así como los factores relativos a la naturaleza de los propios procesos participativos y al contexto en el que tienen lugar que los modulan o condicionan⁴.

En el siguiente apartado desarrollamos la delimitación de nuestro objeto de estudios: los efectos de los procesos participativos en la interacción sociedad civil y Estado⁵. A la hora de identificar los efectos de los procesos participativos en las interacciones consideramos que la influencia de las instituciones en las dinámicas políticas se evidencia en dos dimensiones, la estructural y la ideacional. Una vez delimitados los efectos que son objeto de nuestro interés, en el tercer apartado ofrecemos una propuesta (preliminar y parcial) para su operacionalización. Planteamos también (algunos de) los mecanismos explicativos que los conectan con los procesos participativos. Aunque en

³ Tabla en proceso de elaboración. Su objetivo no es tanto establecer un mapa exhaustivo de los posibles efectos que distintos trabajos han asociado a los procesos participativos como situar los que centran la atención de este trabajo a partir de una revisión (parcial) de la literatura que ha abordado esta cuestión.

⁴ Además, como se puede observar en la Tabla 1, limitamos nuestro análisis a los efectos que se manifiestan a un nivel meso, en el ámbito de la configuración organizacional de las interacciones sociedad civil- Estado, dejando fuera de nuestro foco de atención las manifestaciones de efectos tanto en a nivel macro (o agregado) como micro-individual.

⁵ Se trata de un objeto de estudio que ha recibido poca atención. Mientras que los procesos participativos han sido estudiados comparativamente en su diseño organizativo y sus estructura (Smith, 2011), en el tipo de prácticas que materializan (Font et al., en preparación), así como las transformaciones individuales que pueden promover entre los participantes (Talpin, 2011), los efectos que puedan tener estas instituciones en las interacciones entre los ciudadanos y la sociedad civil son más incipientes (Fung 2004, Blanco XXXX; Baiocchi et al., 2011).

este momento se realiza solo parcialmente, a modo de ilustración, nuestro objetivo es que en futuras versiones de este trabajo, el planteamiento de estos mecanismos se fundamente teóricamente mediante la formulación de hipótesis. El trabajo se cierra con una discusión sobre factores que condicionan (modulando, potenciando o inhibiendo), la posibilidad de que los procesos participativos surtan los efectos democratizadores esperados en función tanto de los distintos diseños de los procesos participativos como de factores contextuales y contingentes que potencialmente condicionan su funcionamiento.

2. El “por qué” de los procesos participativos. Objetivos extrínsecos e intrínsecos.

Los efectos atribuidos a los procesos participativos se enmarcan en presupuestos teóricos y justificaciones de tipo normativo, es decir, dependen de distintas aproximaciones teóricas a la “gobernanza participativa”. A efectos analíticos, podemos distinguir dos tipos de aproximaciones en los que los procesos participativos encuentran distintas justificaciones: la búsqueda de la modernización de la administración, por un lado, y la búsqueda de la democratización del sistema político y la sociedad (o radicalización democrática) por otro⁶. En las primeras, los procesos participativos se conciben como instrumentos para conseguir sus objetivos o bienes. En el segundo tipo de aproximaciones, su puesta en marcha tiende a ser considerada como un objetivo, o un bien, en sí mismo.

La gobernanza participativa como alternativa de política de desarrollo y como alternativa al modelo tradicional de administración en las democracias avanzadas

Gran parte de las propuestas de gobernanza participativa aparecen asociadas a la reorientación de las políticas de desarrollo que ha tenido lugar desde hace más de dos décadas (Speer, 2012). Aquí, la participación ciudadana halla su justificación en las dificultades para hacer avanzar las políticas de desarrollo (la comprobación de su ineficacia) debido, en parte, a la existencia de sistemas institucionales (estados) débiles y corruptos. La gobernabilidad participativa (o el desarrollo participativo) se concibe como una reforma institucional que persigue mejorar la rendición de cuentas o el control (la *accountability*) vertical, la sensibilidad de las autoridades hacia las demandas ciudadanas (la *responsiveness*) y, en último término, la eficacia en la acción del Estado.

Aún a riesgo de simplificar un campo de investigación amplio y heterogéneo, es posible considerar que este tipo de enfoques tienden a enfatizar **objetivos extrínsecos**, tales como el uso eficiente de recursos en políticas conducentes a la justicia social o el acceso a los servicios públicos y el desarrollo sostenible (objetivos de la política del desarrollo) o la mayor legitimidad de las decisiones (reducción de la conflictividad). Desde estos planteamientos de co-gobernanza, se considera que “abrir a la participación social las actividades nucleares del Estado es una de los modos más efectivos de mejorar el control de las actuaciones de gobierno y la gobernanza” (Ackerman, 2003: 448). Asimismo se subraya el valor instrumental de la participación, siendo considerada como una herramienta eficaz para sintonizar la acción estatal (y de las agencias de cooperación) con las demandas de los ciudadanos (*responsiveness*), mejorar los

⁶ En la práctica, tanto en los campos de estudio que se refieren como en el caso de autores concretos, los presupuestos normativos y los objetivos aparecen entremezclados.

servicios sociales, el bienestar social, reducir la desigualdad, al mismo tiempo que mejora el control vertical (*accountability*).

La constatación de la falta de sintonía con las demandas sociales, la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas y de eficacia en los modelos tradicionales de administración pública dominantes han sido, igualmente, argumentos primordiales en las propuestas de democratización de los procesos de toma de decisiones en democracias consolidadas de los países ricos (Fung 2006, 2009; Fagotto y Fung 2006; Sintomer y Ganuza, 2011; Bherer, 2011). Al igual que en la literatura sobre el desarrollo, en este campo los efectos extrínsecos potenciales centran las justificaciones de reforma participativa.

El giro participativo puede entenderse en ambas situaciones como una alternativa, si no una reacción, a la propuestas neoliberales de reducción del Estado y del gasto público, y en concreto a aquellas propuestas de reforma institucional como las del *New Public Management* (NEP), cuyos remedios a los problemas de control de las autoridades reducen el papel de los actores sociales, a favor de estrategias de mercantilización (Acherman, 2003). Obviamente, cuando se aborda el estudio de los efectos de los procesos participativos desde estas perspectivas, la atención se centra en la efectividad de estos instrumentos, vis a vis los instrumentos tradicionales (el estatus quo) o los instrumentos que se plantean desde planteamientos alternativos, como el NEP. De alguna manera, la indagación sobre los efectos no sólo debe atender a los efectos en términos de mejora en esos objetivos sino también a sus ventajas frente a otros instrumentos que se proponen como formas más eficientes de lograr esos mismos objetivos⁷. Este debate se diluye, no obstante, si además de un instrumento para la consecución de otros bienes, el proceso participativo se conciben como un bien en sí mismo y determinados objetivos como la eficiencia o la reducción del conflicto se relativizan en función de la naturaleza democrática y los efectos democratizadores inherentes a este tipo de procesos.

La gobernanza participativa como radicalización democrática (o un bien en sí mismo)

Una segunda orientación a la hora de justificar la introducción de los procesos participativos proviene de la teoría crítica de la democracia (REV* Wright, XXXX; Barber 1984, Fishkin 1995; Cohen XXXX; Dryzek, 2000). Aquí, el punto de partida es la reflexión sobre los profundos déficits democráticos de los sistemas representativos en las democracias actuales: la introducción de mecanismos participativos se entiende como parte de un proceso más amplio de profundización democrática, concibiéndolos como complementarios de los mecanismos democráticos existentes, cuando no revitalizadores de los mismos (Wampler, 2012; Warren, 2009). De esta manera, desde aproximaciones de la democracia participativa y deliberativa, los mecanismos participativos se justifican, no sólo por la consecución de objetivos, o bienes, extrínsecos, sino también y de manera primordial, por contribuir a **objetivos que**

⁷ El derrumbe del "viejo ethos burocrático" (Kathi y Cooper 2005) está relacionado con las presiones que plantea el NPM y su faceta mercantilista, pero también está asociado a las propuestas de "gobernanza participativa" (Thompson, 1995; Fung, 2004; 2006; Blanco y Gomá, 2003; Bherer, 2011). Por lo tanto, la administración pública está inmersa en un dilema entre el viejo espíritu burocrático que aún persiste, las recetas del NPM y las reformas introducidas por los modelos de gobernanza participativa. Las tensiones, conflictos y sinergias entre estas tentativas de cambio administrativo emergen con la implantación de mecanismos participativos (XXXX).

resultan intrínsecos a los propios procesos participativos, asociados tanto a transformaciones en las configuraciones organizativas, recursos, valores y actitudes que orientan la acción de los distintos actores, como a la naturaleza de la interacción entre la sociedad civil y el Estado. Desde estos enfoques, la idea de empoderamiento o profundización democrática en las interacciones entre los ciudadanos y las autoridades deviene como motivo primordial para la reforma participativa (REV* Fung; Fung y Wright 2003; Baiochi, 2011; Abers, 2003)⁸.

Factores que en las aproximaciones tienden a ser contemplados como condicionantes para el logro de los objetivos de los instrumentos participativos pasan aquí a constituir los objetivos de la puesta en marcha de los procesos participativos. Así, las propiedades de una sociedad civil “fuerte” (como la densidad de organizaciones y sus interconexiones o su orientación hacia bienes públicos), o rasgos de las administraciones públicas (como la motivación democrática de las autoridades públicas⁹ -ya sean cargos políticos representativos, responsables o técnicos de la administración, la apertura a ideas alternativas y otras formas de conocimiento, etc.¹⁰) pasan de ser condicionantes del éxito de los instrumentos participativos a objetivos de cambio en sí mismos. Desde esta orientación se pretende, pues, modificar la naturaleza de la relación estado-sociedad civil, la estructura de poder y la forma de ejercerlo¹¹. Los procesos participativos constituyen, además elementos transformadores de las relaciones internas dentro de la propia administración pública, entre otros, flexibilizando sus estructuras y favoreciendo una orientación favorable a la resolución de problemas y la transversalidad frente a la fragmentación¹².

[Tabla 1, aquí]

El enfoque centrado en las interacciones y la importancia de las instituciones como factor de cambio

⁸ Tanto en un nivel micro como macro, dicho empoderamiento se concretaría en la extensión de una serie de actitudes y prácticas asociadas a la cultura cívica (Pateman, XXXX; Verba et al., XXXX; Talpin, 2011; Funes et al., 2013).

⁹ Esas motivaciones se reflejarían en la aceptación de la distribución y el poder compartido, la confianza mutua (Brinkerhoff, 2002: 221) o en la actitud de facilitación (Bherer, 2012).

¹⁰ Las corrientes post-positivistas en la literatura de las políticas públicas y la administración, critican la debilidad democrática de organizaciones burocráticas como las administraciones públicas (Olsen, 2008; Box, 2007) así como el monopolio del conocimiento experto ejercido por la administración pública (Fisher, 1993; Fisher y Forester, 1993). Partiendo de una crítica a la falsa neutralidad de la administración y del conocimiento experto institucionalizado, se proponen procesos de toma de decisiones basados en redes que llegan al ámbito local, abiertas a la participación de los ciudadanos (De León, 1994) y planteamientos expertos y conocimientos alternativos. (Agradecemos a Laurance Bherer este comentario a una versión anterior de este documento).

¹¹ De esta manera, como señalan Fagotto y Fung (2009: 15), “*those who build institutions and practices of public engagement frequently work at two levels. Not only do they address urgently felt needs in their communities but, although they may not have intended, they also improve the machinery of democratic self-government*”

¹² Así, por ejemplo, Fung (2004) en su estudio de los programas de policía y seguridad en varias comunidades de Chicago observa cómo la introducción de la participación llevó a la administración, son el paso del tiempo, a alcanzar una mayor flexibilidad en las estructuras y una orientación a la resolución de problemas concretos. Otro estudio del presupuesto participativo de Córdoba ponía de manifiesto cómo la iniciativa obligaba a varias áreas del gobierno local a negociar para dar cobertura a los resultados y a transformarlos en políticas (Kaleidos, 2010). La transversalidad de algunas experiencias participativas ayudaría a superar la “marginación” o el lugar “residual” que disfruta, a veces, la participación, así como el parcelamiento de la administración pública (Blanco y Ballester, XXXX).

De manera más o menos explícita, la mayoría de las aproximaciones comentadas previamente coinciden en justificar las propuestas participativas en la búsqueda de cambios en la interacción entre la sociedad civil y el Estado; una interacción que, se considera que puede orientarse hacia relaciones de suma positiva (de refuerzo mutuo). Igualmente, se suele adoptar una visión optimista sobre las posibilidades de que dichas relaciones cambien, en el corto plazo, a través de la reforma institucional. Por ejemplo, Evans (1996), a partir de diversos estudios de casos de experiencias de iniciativas de desarrollo económico en países del tercer mundo o en vías de desarrollo, ha destacado como factor de éxito que durante el proceso de implementación de estos proyectos se crearan relaciones sinérgicas, mutuamente reforzantes, entre el la sociedad civil y el Estado. En particular, se señala como casos de éxito más reseñables aquellos en los que las relaciones entre grupos sociales y autoridades públicas se configuran en redes que permean la división público-privado (*embeddedness*), sobre la base de relaciones de confianza y colaboración. La misma conclusión aparece en el estudio de Abers (1998) sobre el presupuesto participativo en Puerto Alegre donde el cambio en la naturaleza de la interacción desde patrones clientelares hacia un tipo de asociacionismo democrático aparece como factor clave de éxito¹³.

Junto con la idea de sinergia anteriormente mencionada, Evans (1996) asume la idea de la “constructividad” del capital social¹⁴: en los casos que revisa su trabajo, este autor encuentra evidencia suficiente para destacar el papel del Estado como generador de la base organizativa de la sociedad civil, transformando, si no creando, recursos organizativos potenciadores de la sociedad civil (mediante la movilización de lazos sociales micro preexistentes, articulando recursos materiales, etc.). Llevadas a la literatura de la gobernanza participativa, la reforma institucional podría jugar este papel de potenciador de la sociedad civil a partir de interacciones sinérgicas que, al mismo tiempo, fortalecen la sociedad civil, tanto en su base organizativa como en la naturaleza de sus relaciones con las autoridades, transformando las relaciones clientelares en relaciones basadas en la autonomía de los grupos sociales.

En definitiva, los procesos participativos pueden ser considerados como oportunidades políticas para el desarrollo de procesos de acción colectiva e interacción con el Estado que profundizan en sus elementos democrático (y no solo como instrumentos que mejoran los resultados de las decisiones). Mediante su introducción no solo se persiguen políticas más sensibles a las demandas ciudadanas, de manera que se promueva la justicia social y el control de la acción de gobierno, sino que se persiguen otros objetivos que se refieren a la democratización de las relaciones y los valores en los que tienen lugar los procesos de toma de decisiones.

¹³ Véase en esta misma línea el trabajo de Wampler (2012), donde compara este tipo de efectos de la implantación de los presupuestos participativos en distintos distritos de Belo Horizonte. Incluso en trabajos que señalan la preexistencia de actores organizados y autónomos como factores relevantes para el buen funcionamiento, los procesos participativos refuerzan esas organizaciones y actúan como oportunidades para establecer formas de interacción políticamente relevantes y basadas en la confianza y colaboración. Véanse también el trabajo de Baiocchi (2011) sobre los presupuestos participativos en Brasil o el de Abers (2007) sobre el establecimiento de los consejos de cuencas hidrológicas también en Brasil.

¹⁴ Contradiendo la perspectiva de Putnam que considera la dotación de capital social de determinada sociedad como un componente fuertemente arraigado en factos estructurales difíciles de cambiar a corto plazo (véase, Putnam 1993).

En este trabajo, nos centramos en la identificación de los efectos democratizadores de los procesos participativos, en la interacción sociedad-administración y en las relaciones internas a la propia administración y en la configuración de la sociedad civil. No nos interesa si las decisiones generan políticas más eficientes o socialmente más justas sino en qué medida, cómo y bajo qué circunstancias, los procesos participativos transforman la naturaleza de las interacciones entre el Estado y la sociedad civil (las intensifica y las democratiza). Esas transformaciones implican cambios en los propios actores involucrados, tanto del ámbito de la sociedad civil como en el de la administración, que se evidenciarán tanto en el la faceta de estructural como ideacional de dichas interacciones.

3. Concretando los efectos estructurales e ideacionales en la interacción sociedad civil-Estado y sus explicaciones.

La puesta en marcha de procesos participativos implica cambios en las reglas que organizan la dinámica política en sus ámbitos de referencia. Como se deriva de la discusión anterior sobre las justificaciones normativas, este tipo de reformas institucionales pueden tener impactos potenciales en múltiples facetas, tanto en los procesos como los resultados, cuyas manifestaciones empíricas pueden analizarse en distintos niveles: macro-meso-micro. Sin ánimo de ser exhaustivos la tabla 1 ofrece los cambios que con más frecuencia hemos encontrado en la literatura¹⁵, distinguiendo el nivel de análisis donde se hacen observables. Nuestra atención se centra en los cambios en interacción entre la sociedad civil desde una perspectiva meso, focalizada en la configuración organizativa y las prácticas y actitudes que se evidencian en ese nivel¹⁶. Aquí, podemos distinguir tres tipos de efectos, mutuamente interrelacionados, que de manera recurrente se suelen atribuir a los procesos participativos: **fortalecimiento de la sociedad civil**, mayor **adaptabilidad de la administración** y generación de **pautas de interacción sinérgicas entre actores sociales y de la administración**. En este apartado, definimos en términos operacionales estos efectos y planteamos, a modo de ilustración, posibles mecanismos explicativos que los conectan con los procesos participativos.

Las experiencias participativas definen no sólo quiénes toman las decisiones frente a un problema dado, sino que también dan forma y contorno a las características de los propios participantes: los temas que se tratan o no (orden del día), las ideas y los valores que configuran los debates o que salen de ellos, las opiniones y actitudes (cosmovisiones y representaciones) de los participantes. En nuestra propuesta (preliminar) de operacionalización, contemplamos ambas facetas o expresiones de los cambios: tanto la estructural (cambios a nivel organizativo y prácticas) como ideacional (cambios en los valores y actitudes).

Los procesos participativos afectan / fortalecen la sociedad civil

¹⁵ En un proceso de revisión de la literatura aún incompleto.

¹⁶ No pasamos a discutir, por tanto, las consecuencias de los procesos en los resultados de las políticas (vinculados a los objetivos extrínsecos). Igualmente, el nivel meso orienta nuestra identificación de los efectos a nivel de la configuración organizativa y actores colectivos. No obstante, hemos incluido referencias de los trabajos que han considerado en sus análisis empíricos los efectos que aparecen en la Tabla 1.

En la medida en que los procesos de participación persiguen el fortalecimiento de la sociedad civil, un punto de partida para el análisis es ver qué rasgos caracterizan la fortaleza de la sociedad civil. Podemos considerar que la sociedad civil está compuesta por dos elementos interrelacionados: los grupos y sus redes de interacción, más allá de los lazos familiares, para la consecución de propósitos variados, serían el elemento estructural u organizativo, sobre las bases de cooperación y confianza (bases culturales o ideacionales).

Desde esta perspectiva política, podemos considerar que la sociedad civil desempeña dos funciones (Hadenius y Uggla, 1996: 1622-1623): favorecer el pluralismo así como las prácticas y valores democráticos. En primer lugar, la existencia de actores numerosos, diversos y autónomos densamente conectados en red es vista como una condición para la calidad democrática (para corregir sus déficits democráticos) en la medida en que articula y canaliza intereses sociales. El papel político de la sociedad civil depende de su capacidad autónoma para la auto-expresión y dará forma al modo de interacción con las autoridades (Baiocchi, 2011). La función plural de la sociedad civil aparece, entonces, indisolublemente asociada con el grado de autonomía, la diversidad, la fuerza (disponibilidad de recursos) y la multiplicidad de las redes de los grupos (es decir, su componente estructural). En otras palabras, cuanto mayor es la presencia de grupos, vinculados a través de redes de contactos (más o menos formalizadas), más variadas en los temas que trabajan, mayor es, potencialmente, su autonomía frente al Estado y su sensibilidad a los intereses / necesidades populares. En ese caso, la sociedad civil será más fuerte. La Tabla 2 plantea presente una síntesis de indicadores para evaluar esta faceta estructural del empoderamiento, atendiendo a las propiedades de los grupos, la forma de relacionarse entre ellos así como con sus bases y con los ciudadanos en general.

[Tabla 2 aquí]

En segundo lugar, la sociedad civil cumple una función pedagógica: a través de la participación en formas colectivas de organización, los ciudadanos adquieren habilidades cognitivas y actitudes que favorecen la participación política (son escuelas de socialización política), pueden incorporarse elementos cívicos en su cultura política (la confianza mutua y la orientación hacia el interés público, sentimientos de apego al territorio o identificación con su comunidad). Llevado al nivel meso de análisis, podemos pensar en efectos similares en el ámbito de las organizaciones. Los efectos de empoderamiento de los procesos participativos se reflejaría en el desarrollo de **culturas organizativas democráticas** (tanto a nivel de funcionamiento interno como en interacciones entre redes) y el desarrollo de procesos de identificación (**identidades colectivas y relaciones de confianza y colaboración mutua**). En concreto, como recoge la Tabla 2, consideramos que los efectos empoderadores se reflejarían a nivel ideacional en la orientación de los grupos desde visiones particularistas hacia problemas de interés general y planteamientos de alternativas (basadas en ideas saberes no institucionalizados) o el desarrollo de sentimientos de apego comunitario (Kinney, 2012); también favorecerían una cultura democrática en su funcionamiento interno, sensible a los problemas de las comunidades/ciudadanos y la tendencia a cooperar en red con otras organizaciones sobre la base confianza mutua y solidaridad (frente a

competencia organizativa), estableciendo identidades colectivas supra-organizativas y desarrollando sentimientos de eficacia política.

Los procesos participativos generan relaciones sinérgicas entre los actores sociales y la administración

Los procesos participativos suponen la creación de nuevas arenas en el proceso de toma de decisiones en las interactúan actores sociales y autoridades y personal de la administración, configurando redes de políticas que desarrollan tareas en post de objetivos compartidos. La naturaleza sinérgica (frente a interacciones de dependencia o clientelares se manifestaría, tanto en las propiedades de la red como en los objetivos y prácticas de la interacción.

[Tabla 3 aquí]

Con relación a la estructura de la red, tendería hacia la presencia de actores diversos (red abierta), con contactos frecuentes y políticamente relevantes, a través de canales formales e informales –al margen de los previstos en el diseño de los mecanismos participativos- en los que cristalizarían relaciones de intercambio de recursos. Esta estructura de la red, implicaría la existencia (y extensión) de percepciones positivas sobre su funcionamiento, tanto en la valoración de su eficiencia y consecución de logros como en la dimensión democrática (percepción de autonomía), así como redefiniciones de las percepciones mutuas entre los distintos actores, reconocimiento, sentimientos de identificación colectiva y de confianza.

Respecto a las prácticas y contenidos de las interacciones, los procesos participativos implicarían apertura hacia arreglos deliberativos y consensuales así como procesos de continua redefinición (*framing*) de los objetivos de la red y los medios para su concesión. Estos pueden dar lugar a prácticas formales o informales de redefiniciones/rotaciones de roles, o técnicas para regular la competencia entre distintos conocimientos o saberes o espacios/procesos de evaluación y mejora. En su manifestación ideacional los actores tenderían a tener percepciones favorables sobre las prácticas consensuales, actitudes colaborativas, mayor sensibilidad hacia posturas alternativas y saberes alternativos y compromiso hacia los objetivos y procesos.

Los procesos participativos favorecen la adaptabilidad democrática de la administración

En la medida en que los procesos de participación persiguen la democratización de la administración, un punto de partida para el análisis consiste en explicitar qué propiedades adquiriría o se verían reforzadas como consecuencia de las dinámicas de funcionamiento de los instrumentos participativos. Como se refleja en la tabla 4, la adaptabilidad democrática se manifestaría en su faceta estructural en la relajación de las rigideces que el enfoque parcelado de la actuación del personal de la administración y la visión sectorializada de su intervención a favor de mayor flexibilidad organizativa y tendencia hacia un enfoque integrado: aumento de la interacción entre departamentos (transversalidad) y niveles de actuación (multinivel) (Fung, 2004; Kaleidos, 2010).

De esta manera, la red de actores en la arena participativa tendería a implicar a actores de departamentos diversos e incluso de distintos ámbitos territoriales, trascendiendo (más allá de lo previsto en el diseño del mecanismo participativo) extendiéndose a otras arenas del proceso participativo y reproduciéndose (difundiéndose) en otros procesos, contribuyendo a la institucionalización de participación, en un proceso de extensión y consolidación del enfoque participativo (Blanco y Ballester, XXXX). A nivel de prácticas la mayor adaptabilidad democrática se evidenciaría en la puesta en marcha de procesos formativos, mecanismos de difusión de buenas prácticas o nuevos cuerpos de profesionales, equipos de trabajo o estructuras específicas dedicadas a la participación pública.

[Tabla 4 aquí]

En la faceta ideacional, la adaptabilidad democrática se expresaría igualmente en actitudes favorables a la participación (aceptación de la distribución compartición del poder –con los ciudadanos y con otros actores de la administración- y percepción positiva de la colaboración), una orientación hacia la facilitación (y la solución de problemas), una actitud creativa innovadora y receptiva a distintos saberes y formas de conocimiento (Thompson 1995) y una problematización (politización) de los asuntos (en detrimento de su naturaleza técnica y parcelada). En suma, el uso (intensivo) de mecanismos participativos podría dejar el rastro en la administración a través una cultura organizativa más abierta, porosa y “deliberativa” (Brugué, 2004).

Explicaciones de la producción de efectos. Algunas hipótesis preliminares

Si el tratamiento de los efectos en la literatura adolece de falta de especificación y abordajes empíricos sistemáticos, la ausencia de explicaciones sobre los mecanismos explicativos es aún más frecuente. Apuntamos a continuación algunas hipótesis generales, aún por precisar, que pueden servir para teorizar sobre los mecanismos causales que explican la producción de los efectos anteriormente expuestos.

La hipótesis del arrecife de coral

Respecto a sus efectos de fortalecimiento de la sociedad civil (la proliferación de actores sociales, politizados y redes democráticas), podemos pensar que los procesos participativos funcionan como “arrecifes de coral” favoreciendo la confluencia y la interacción entre participantes sociales que de otra manera resultaría más difícil¹⁷. En la medida que los procesos participativos configuran espacios institucionales (*policy arenas*) donde confluyen actores sociales, pueden favorecer determinadas propiedades estructurales o de la configuración organizativa de la sociedad civil. A modo de ejemplo, podemos especificar mecanismos causales para tres de los efectos estructurales apuntados en la tabla 2.

¹⁷ La metáfora del arrecife de coral ha sido tomada del trabajo de Tarrow (2001:5) sobre la formación de redes transnacionales de actores sociales en el entorno de las instituciones internacionales.

La creación de nuevos grupos *Reduciendo los costes de la acción colectiva* y. En la medida que se establecen objetivos compartidos y/o se generan expectativas de influencia política, se reduce el coste inicial de la coordinación y/o se incrementa el beneficio potencial de la acción colectiva (Abers 1998, 2007). Una vez que el problema inicial de la coordinación se ha solventado, aumentan las probabilidades de que la acción colectiva se mantenga en el tiempo y cristalice en redes o grupos más o menos formalizados (especialmente si se cumplen las expectativas sobre los resultados de la acción colectiva).

Este mismo efecto puede referirse a la creación de redes de grupos. Los procesos participativos activarían un *mecanismo de correduría (brokerage)* entre grupos, promoviendo la confluencia y la cooperación entre diferentes actores sociales, fijando el espacio y el tiempo para sus encuentros e incentivando la coordinación de esfuerzos, que de otra manera no tendría lugar¹⁸.

Uno de los recursos que se ven potencialmente favorecidos es el de la legitimidad política de los grupos, mediante la activación de *mecanismos de certificación* (McAdam et al., 2001: 145-146) al suponer su reconocimiento como interlocutores por parte de las autoridades.

La hipótesis de la nucleación democratizadora

Cuando consideramos los efectos relativos a la adaptabilidad democrática de la administración, podemos considerar que actúan como espacios de nucleación (crecimiento) de elementos tanto en la estructura (configuración organizativa y práctica) como culturales que favorecen la adaptabilidad democrática de la administración¹⁹. Los *mecanismos de difusión*, especialmente mediante, el solapamiento de actores y aprendizajes entre distintas estructuras de la administración que favorece la transferencia de información entre espacios administrativos cerrados.

La hipótesis del efecto interaccional

Los cambios asociados a los procesos participativos también se expresarían empíricamente en el ámbito ideacional. Podemos pensar que en el contexto de su puesta en marcha, estos procesos significan una extensión e intensificación de las interacciones entre actores, inéditas en muchos casos, y que favorecen procesos de revisión de las percepciones mutuas y de identificación por un lado y, por otro, de aprendizaje y revisión de actitudes hacia elementos procedimentales (incluida la percepción sobre la propia participación) y de contenido que moldean la participación en el proceso decisional. Mecanismos cognitivos como la atribución de semejanzas, la identificación política o el compromiso con el proceso participativo pueden tener lugar tanto en la

¹⁸ En relación a este potencial aumento de recursos relacionales Abers (2007: 1454) utiliza la idea del efecto de atracción (*catchment area*) de Brannstrom (2004) para referirse a este efecto en el caso de los consejos de las cuencas hidrográficas en Brasil. Jiménez (2005) mostró como el consejo asesor de medio ambiente en la administración central a mediados de los noventa contribuyó a la consolidación organizativa del movimiento a nivel estatal y favoreció sus conexiones con otras organizaciones.

¹⁹ La metáfora de la nucleación la tomamos aquí desde su concepción en la ecología, en concreto como técnica de regeneración de ecosistemas degradados, basada en la plantación (en núcleos) de plantas que propician aparición y desarrollo de otras especies del ecosistema.

configuración de la interacción entre la sociedad civil como en entre actores sociales o vinculados a la administración.

Por ejemplo, los sentimientos de identificación (colectiva) entre la red de actores sobre la que se sustenta el proceso participativo se generarían en la medida la interacción continuada genere un compromiso con el buen desarrollo del proceso y la consecución de resultados. El trabajo en red favorece mecanismos de atribución de semejanzas, basados en el reconocimiento de compartición de objetivos, tareas, etc. Esta es una de los presupuestos en las aproximaciones neo-institucionalistas cuando consideran que las instituciones no sólo influyen en las estrategias de sus actores sino que influyen sus preferencias²⁰. Los cambios en las percepciones mutuas (relaciones de respeto, confianza, apertura a ideas alternativas) serían producto de ese *mecanismo de compromiso (empatizador)*, resultado del intercambio de opiniones y experiencias como resultado, por ejemplo, de procesos de continuo compromiso y confrontación entre los participantes en procesos deliberativos (Pincock, 2012).

4. Comentario final: efectos según el diseño de los procesos participativos y condicionantes del proceso y contextuales

La puesta en marcha de los procesos participativos se ha justificado en una amplia variedad de potenciales efectos positivos. En este trabajo hemos identificado una serie de efectos vinculados a la democratización de las interacciones entre la sociedad civil y el Estado se manifestarían en el ámbito de la configuración organizativa de las políticas públicas (nivel meso de análisis), ofreciendo una propuesta para su observación empírica y, (aún de manera parcial) apuntando algunos de los mecanismos explicativos. Obviamente, podemos pensar que la activación de tales mecanismos y la producción de efectos estarán sujetas a las características de los propios instrumentos participativos (su diseño) y su duración o constancia en el tiempo.

Apoyándonos en la tipología de procesos participativos de Fung (2006), el rango de actores incluidos en el proceso, la intensidad de la interacción y el debate, y grado de poder atribuido a sus decisiones (atribuciones de autoridad) de los distintos mecanismos participativos pueden ser teóricamente vinculados a la producción y la naturaleza de los efectos en las interacciones entre la sociedad civil y el Estado (en los tres tipos de efectos anteriormente considerados). Las hipótesis planteadas presuponen procesos participativos amplios, abiertos a una diversidad de actores, tanto sociales como de la administración, que ofrezcan oportunidades de interactuar cara a cara (deliberativas) de manera intensa y a lo largo del tiempo.

La extensión en el tiempo resulta particularmente fundamental para que puedan tener lugar tanto los procesos de aprendizaje y cambio actitudinal (faceta ideacional) como

²⁰En la literatura de los movimientos sociales la participación institucional de las organizaciones de los movimientos ha sido asociada a este proceso de asimilación a las prácticas y valores de los actores institucionalizados. Frente a las visiones que asocian estas tendencias a procesos de cooptación (y desmovilización) (e.g. Kriesi et al., 1995) otros las perciben como procesos de influencia de la sociedad civil (Jiménez, 2005). Del mismo modo, en la literatura de la gobernanza, junto a las visiones más escépticas o negativas, algunos autores los conciben como oportunidades para incorporar las dinámicas democráticas de la sociedad civil en la esfera institucional de los procesos decisionales.

cambios en la configuración organizativa (cristalización de redes de política, cambios en los patrones organizativos de los ciudadanos, efectos de difusión, etc.). En su trabajo sobre los presupuestos participativos Abers (1988), por ejemplo, considera que los efectos en la naturaleza de la interacción entre la sociedad civil y la administración se evidenciaron a partir de los cuatro años de implementación de en los presupuestos participativos. En cuanto al grado de poder atribuido a las decisiones o consecuencias políticas de los procesos de participación, resulta razonable pensar que cuanto mayor sea la atribución de competencias y capacidad de influencia en el proceso de toma de decisiones mayores serán los incentivos para actuar colectivamente e interactuar; sin embargo, también resulta razonable pensar que el cumplimiento de expectativas y metas establecidas puede jugar un mismo papel incentivador y desencadenante de los mecanismos causales considerados. Tanto en su trabajo sobre los consejos de las cuencas hidrográficas en Brasil, como en el mencionado sobre los presupuestos participativos, Abers (2007, 1998) destaca la importancia de cumplimiento de expectativas, vinculadas a logros menores o ejemplarizantes en el proceso de aprendizaje de motivación para la acción de los actores, y la activación de mecanismos de compromiso y conformación de identidades colectivas.

Junto a las propiedades del mecanismo participativo y su duración en el tiempo, la literatura destaca la importancia del grado de compromiso inicial por parte de actores clave. Algunos han señalado la importancia de la voluntad política y como esta se puede ver alterada por los ciclos electorales y la configuración política del poder (Fung 2006, REV*); Font y Galais (2011), por su parte han señalado la importancia de la implicación inicial de actores en la sociedad civil, como promotores, en la explicación del éxito de los procesos participativos.

Un elemento crítico, que puede tener su origen en distintos factores y, por tanto con una incidencia contingente, tiene que ver con el liderazgo participativo o la presencia de actores que dinamizan de manera estratégica el proceso participativo favoreciendo la producción de algunos de los efectos identificados. Aunque Baiocchi et al. (2011) han señalado el riesgo de un efecto de desmovilización del resto de los participantes ante la presencia de actores con mayor experiencia, determinados estilos de activismo (encarnados en líderes o grupos – frecuentes en redes democráticas-) pueden jugar un papel fundamental en el establecimiento de conexiones entre grupos y marcos interpretativos comunes sobre el significado de la participación, por ejemplo, entre actores con escasa experiencia previa (Abers 2007).

El papel dinamizador también puede realizarse por parte de actores de la administración. Aquí resulta fundamental su papel de facilitación (Bherer, 2011) y su capacidad creativa para adaptar las prácticas participativas a las condiciones locales (Abers 2007, Evans 1996) o por expertos ajenos a la administración (como investigadores universitarios).

Bibliografía

Abers, Rebecca Naera. 1998. "From clientelism to cooperation: Local government, participatory policy and civic organizing in Porto Alegre, Brazil", *Politics and Society* 26, 4: 511-537.

Abers, Rebecca Naera. 2003. "Reflections on what makes empowered participatory governance happen", en Fung, Archon y Erik Olin Wright, eds. *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*, London: Verso.

Abers, Rebecca Naera. 2007. "Organizing for governance: Building collaboration in Brazilian river basins", *World Development* 35, 8: 1450-1463.

Ackerman, John. 2004. "Co-governance for accountability: Beyond 'exit' and 'voice'", *World Development* 32, 3: 447-463.

Baiocchi, Gianpaolo, Patrick Heller y Marcelo Silva. 2011. *Bootstrapping Democracy. Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil*. Stanford: Stanford University Press.

Baiocchi, Gianpaolo. 2005. "Evaluating empowerment: Participatory budgeting in Brazilian municipalities", en Alsop, Ruth, Mette Frost Bertelsen y Jeremy Holland, eds., *Empowerment in Practice: From Analysis to Implementation*, World Bank Publications.

Barber, Benjamin R. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. University of California Press.

Bachrach, Peter y Morton S. Baratz. 1962. "The two faces of power", *The American Political Science Review* 56, 4: 947-952.

Bherer, Laurence. 2011. "Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques", *Participations* 1/2011.

Blanco, Ismael y Marta Ballester 2011. "¿Participar para transformar? La experiencia de los Presupuestos Participativos en la provincia de Barcelona", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 5.

Blanco, Ismael y Ricard Gomá. 2002. *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.

Brinkerhoff, Jennifer M. 2002. "Assessing and improving partnership relationships and outcomes: a proposed framework", *Evaluation and Program Planning* 25: 215-231.

Brugué, Quim. 2004. "Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa", *CLAD*, 29.

Castells, Manuel. 2004. *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Siglo XXI.

- Cooper Terry. L. 2001. *Democracy, Bureaucracy and the Study of Administration*, Boulder: Westview Press.
- Cooper, Terry. L., Thomas A. Bryer, y Meek, Jack W. 2006. "Citizen-centered collaborative Public management", *Public Administration Review* 66, s1: 76–88.
- Dryzek. John S. 2000. *Deliberative democracy and Beyond. Liberal, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- DeLeon, Linda, and Peter DeLeon. 2002. "The democratic ethos and public management." *Administration & Society*, 34(2): 229-250.
- Eliasoph, Nina. 1998. *Avoiding Politics. How Americans Produce Apathy in Everyday Life*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Evans, Peter. 1996. "Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy", *World Development* 24, 6: 1119-1132.
- Fagotto, Elena y Archon Fung. 2009. "Sustaining public engagement. Embedded deliberation in local communities". Disponible en web: <http://www.everydaydemocracy.org/en/Resource.136.aspx> [Consulta: 1 de junio 2013]
- Fischer, Frank. 1993. "Citizen participation and the democratization of policy expertise: From Theoretical Inquiry to Practical Cases". *Policy Sciences* 26 (3): 165-187.
- Flanagan, Richard M. 2001. "Community action and management of the administrative state", *Presidential Studies Quarterly* 31 (4): 585-608.
- Fung, Archon. 2003. "Survey article: Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their Consequences", *The Journal of Political Philosophy*, 11(3): 338-367.
- Fung, Archon. 2006. "Varieties of participation in complex governance", *Public administration Review* 66(1): 66-75.
- Fung, Archon. 2009. *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton University Press.
- Fung, Archon y Wright, Erin O. 2001. "Deepening democracy: innovations in empowered Participatory Governance", *Politics & Society*, 29 (1): 5-41.
- Fung, Archon y Erik Olin Wright. 2003. "Thinking about empowered participatory governance", en Fung, Archon y Erik Olin Wright, eds. *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*, London: Verso.
- Hadenius, Axel y Fredrik Ugglå. 1996. "Making civil society work, promoting democratic development: What can states and donors do?", *World Development* 24, 10: 1639-1996.

Hall, Peter. 1986. *Governing the economy: The politics of state intervention in Britain and France*, Oxford University Press.

Handley, Donna Milam y Michael Howell-Moroney. 2010. "Ordering stakeholder relationships and citizen participation: Evidence from the community development block", *Public Administration Review* 70 (4): 601–609.

Hartz-Karp, Jannete. 2007. "How and why deliberative democracy enables co-intelligence and brings wisdom to governance". *Journal of Public Deliberation*, 3(1): art. 6.

Irwin, René A. y John Stansbury. 2004. "Citizen Participation in Decision Making: Is it Worth the Effort?", *Public Administration Review*, 64(1): 55-65.

Jiménez Sánchez, Manuel. 2005. *El impacto político de los movimientos sociales*, Madrid: CIS-Siglo XXI.

Kaleidos-Fundación. 2010. *La transversalidad en las políticas locales. De la teoría a la Práctica*. Kaleidos.

Kathi, Pradeep Chandra y Terry L. Cooper. 2005. "Democratizing the administrative state: connecting neighborhood councils and city agencies", *Public Administration Review* 65(5): 559-567.

King, Cheryl Simrell, Kathryn M. Feltey y Bridget O'Neill Susel. 1998. "The question of participation: Toward authentic public participation in public administration." *Public Administration Review* 58(4): 317-326.

Kinney, Bo I. 2012. "Deliberations' contribution to community capacity building" en Nabatchi, Tina, John Gastil, Matt Leighninger y G. Michael Weiksner, eds., *Democracy in Motion*, Oxford University Press.

Kriesi, Hanspeter, Ruud Koopmans, Jan Willem Duyvendak y Marco G. Giugni. 1995. *New Social Movements in Western Europe: A Comparative Analysis*. University of Minnesota Press.

Martin Graham P. 2009. "Public and user participation in public service delivery: Tensions in policy and practice", *Sociology Compass*, 3(2): 310-326.

McAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly. 2001. *Dynamics of Contention*, Cambridge: Cambridge University Press.

Mendelberg, Tali. 2002. "The deliberative citizen: Theory and evidence", en Carpini, Michael Delli, Leonie Huddy y Robert Y. Shapiro, eds., *Research in micropolitics, 6: Political decision making, deliberation and participation*, Elsevier Press.

Nabatchi, Tina. 2010. "Addressing the citizenship and democratic deficits: The potential of deliberative democracy for public administration", *The American Review of Public Administration*, 40 (4): 376-399.

- Olken, Benjamin A. 2010. "Direct democracy and local public goods: Evidence from a field experiment in Indonesia", *American Political Science Review*, 104(2): 243-267.
- Parkinson, John 2004. "Why deliberate? The encounter between deliberation and new public managers", *Public Administration* 82(2): 377-395.
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press.
- Peters, Guy D. 2010. "Bureaucracy and democracy". *Public Organization Review* 10 (3): 209-222.
- Pincock, Heather. 2012. "Does deliberation make better citizens?", en Nabatchi, Tina, John Gastil, Matt Leighninger y G. Michael Weiksner, eds., *Democracy in Motion*, Oxford University Press.
- Putnam, Robert D., Robert Leonardi, y Raffaella Y. Nanetti. 1993. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.
- Sintomer, Yves y Ernesto Ganuza 2011. *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos*, Ebooks.
- Smith, Graham. 2009. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation - Theories of Institutional Design*. 1st ed. New York, NY, USA: Cambridge University Press.
- Speer, Johanna. 2012. "Participatory governance reform: A good strategy for increasing government responsiveness and improving public services?", *World Development* 40, 12: 2379-2398.
- Steinmo, Sven y Kathleen Thelen 1992. "Historical institutionalism in comparative politics", en Steinmo, Sven, Kathleen Thelen y Frank Longstreth, eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press.
- Talpin, Julien. 2011. *Schools of democracy. How ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*. Colchester: ECPR Press.
- Talpin, Julien. 2012. "¿Qué puede aportar la etnografía al estudio de la democracia deliberativa? Evidencias procedentes de un estudio sobre el impacto de la participación en los actores." *Revista Internacional de Sociología* 70.Extra_2: 143-163.
- Tarrow, Sidney. 2001. "Transnational politics: Contention and institutions in international politics", *Annual Review of Political Science*, 4:1-20.
- Thompson, John. 1995. "Participatory approaches in government bureaucracies: Facilitating the process of institutional change." *World Development* 23.9: 1521-1554.

Vigoda, Eran. 2002. "From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration." *Public Administration Review*, 62(5): 527-540.

Wampler, Brian. 2012. "Participation, representation, and social justice: Using participatory governance to transform representative democracy", *Polity* 44, 4: 666–682.

Wang, XiaoHu y Montgomery Wan Wart 2007. "When public participation in administration lead to trust: An empirical assessment of managers' perceptions", *Public Administration Review* 67(2): 265–278.

Warren, Mark E. 2009. "Citizen participation and democratic deficits: Considerations from the perspective of democratic theory", en DeBardeleben, Joan y Jon Pammett, eds., *Activating the Citizen*, Palgrave MacMillan.

Tabla 1: (en construcción) Efectos vinculados a objetivos extrínsecos e intrínsecos según niveles de análisis (micro-meso-macro). Destacado el recuadro donde se ubican los efectos de los procesos participativos que centran nuestro interés.

		Énfasis en objetivos / justificaciones	
		Intrínsecos (radicalización democrática)	Extrínsecos (resultados de las políticas)
Nivel de análisis ↑ ↓	-Macro-Estructural/Agregado- Configuración organizacional –ámbito de las políticas públicas	<p style="text-align: center;">Cultura cívica</p> <p>Empoderamiento de la sociedad civil Densidad grupos sociales y redes democráticas</p> <p style="text-align: center;">Gobierno reticular</p> <p>Cultura administrativa democrática (Ethos democrático, Kathi y Cooper 2005)</p>	<p style="text-align: center;">Justicia Social (Faggoto y Fung, 2006; Baiochi 2004; Wampler, 2012)</p> <p>Reducción de la corrupción/Rendición de cuentas (<i>Accountability</i>) (Fung 2003, Speer 2012, Ackerman 2003)</p> <p style="text-align: center;">(...)</p>
	-Meso- Configuración organizacional –ámbito de las políticas públicas	<p style="text-align: center;">Proliferación de actores sociales, politizados y redes democráticas (<i>politization of proximity</i>) (Wampler 2012, Abers 1988; Mendelberg 2002)</p> <p style="text-align: center;">Relaciones actores sociales-administración sinérgicas/ <i>Embeddeness</i> (Evans, 1996; Abers, 1988, 2000; Wang y Wart, 2007, Wampler, 2012, Baiochi et al., 2006; Kinney, 2012)</p> <p style="text-align: center;">Adaptabilidad democrática de la administración (Fung 2004, Thomson, 1995, Bherer 2011, Blanco y Gomá 2004, Kaleidos 2010)</p>	<p>Responsiveness /agendas abiertas (Speer 2012, Wampler 2012)</p> <p>Transparencia/acceso información pública</p> <p style="text-align: center;">Eficiencia organizativa (...)</p> <p>Reducción de la conflictividad/estilo de políticas consensual (...)</p>
	-Micro- individual (relaciones interpersonales)	<p style="text-align: center;">Ciudadanos políticamente empoderados y virtuosos (Pincock, 2012; Funes et al. 2013, Talpin, 2011)</p> <p>Cultura participativa entre personal de la administración</p>	<p>Adaptabilidad curricular (eficiencia en el personal de la administración)</p>

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2. (en construcción) Propuesta de operacionalización de los efectos democratizadores en **la configuración organizativa de la sociedad civil** de los procesos participativos en el ámbito de las políticas públicas. Proliferación de actores sociales, politizados y redes democráticas (empoderamiento)

Efectos	Manifestaciones empíricas	
	Faceta estructural	Faceta ideacional
En los grupos sociales	<p>Aumento en número</p> <p>Diversificación (agendas)</p> <p>Aumento de recursos</p>	<p>Mayor presencia de visiones, ideas y conocimientos alternativos</p> <p>Orientación al bien público</p> <p>Sentimientos de apego comunitario</p> <p>Sentimientos de eficacia política</p>
En su interacción con los ciudadanos	<p>Aumento de canales y tendencia hacia prácticas bilaterales de comunicación.</p> <p>Establecimiento de mecanismos (formales e informales) de democracia interna</p>	<p>Valores democracia interna</p> <p>Responsabilidad hacia las demandas populares.</p> <p>Transparencia pública (sentido de rendición de cuentas ante la comunidad)</p> <p>Identidades colectivas y públicas que incluyen valores democráticos</p>
En las interacciones entre grupos	<p>Contactos diversos y frecuentes (redes densas)</p> <p>Prácticas colaborativas (vs. Competitivas)</p>	<p>Orientación hacia el trabajo en red inclusivo</p> <p>Confianza mutua y de solidaridad</p> <p>Identidades colectivas o públicas, incluyendo “conciencia comunitaria”</p>

Fuente: elaboración propia

Tabla 3. (en construcción) Propuesta de operacionalización de los efectos democratizadores en la **naturaleza de las interacciones entre los actores sociales y la administración** (autoridades públicas) en el ámbito de las políticas públicas. Establecimiento de relaciones sinérgicas.

Efectos	Manifestaciones empíricas	
	Faceta estructural	Faceta ideacional
En las propiedades de la red	<p>Establecimiento de una red de política abierta (diversidad de actores)</p> <p>Contactos regulares, y significativos (políticamente relevantes)- más allá de los reglados en el diseño.</p> <p>Ampliación de formas de contacto (canales formales e informales, -más allá de las previstas en el diseño).</p> <p>Interacción basada en el intercambio (recursos, información, legitimación).</p>	<p>Percepción de eficiencia (expectativas-logros)</p> <p>Percepción de autonomía y funcionamiento democrático (control sobre las reglas formales e informales del encuentro)</p> <p>Redefiniciones de las percepciones mutuas entre actores (“nuevas etiquetas”) y reconocimiento legitimidad de interlocución.</p> <p>Sentimientos de confianza e identificación como colectivo (integrantes de una red).</p>
En los objetivos y prácticas de la interacción	<p>Extensión de prácticas deliberativas y consensuales</p> <p>Establecimiento de prácticas de redefinición de objetivos (<i>framing</i>) y procedimientos</p> <p>Distribución del control sobre las reglas formales e informales de la interacción</p> <p>Redefinición de los roles: facilitación, empoderamiento y roles estratégicos.</p> <p>Aparición de técnicas (formales o informales) para regular la competencia de conocimientos entre los actores (frente a la marginación).</p> <p>Aparición de espacios y procesos evaluativos.</p>	<p>Percepción favorable de prácticas consensuales</p> <p>Aparición de la colaboración y la co-producción.</p> <p>Sensibilidad hacia la co-inteligencia, información compartición de experiencias y saberes.</p> <p>Actitud resolutoria de problemas.</p> <p>Compromiso con procesos y objetivos del proceso</p>

Fuente: elaboración propia

Tabla 4. (En construcción) Propuesta de operacionalización de los efectos democratizadores en **la adaptabilidad democrática de la administración** en el ámbito de las políticas públicas.

Efectos	Manifestaciones empíricas	
	Faceta estructural	Faceta ideacional
En la configuración organizativa	<p>Tendencia hacia la transversalidad entre departamentos y áreas (enfoques integrales) y múltiples niveles</p> <p>Flexibilidad en las formas organizativas.</p> <p>Rol empoderador (procedimientos, normas y manuales operativos)</p> <p>Relaciones cooperativas con más actores y más diversos.</p> <p>Tendencia a replicar configuraciones en otras arenas y establecimiento de nuevas normas y estructuras ligadas a la participación (por ejemplo, Planes de Participación, Consejos o Áreas).</p>	<p>Aceptación de redistribución/compartición de poder</p> <p>Valoración del rol de facilitación y orientación hacia la resolución de problemas.</p> <p>Percepción de la dimensión política de asuntos considerados anteriormente técnicos o estándar.</p> <p>Percepción de eficiencia y transparencia pública.</p>
En las prácticas	<p>Consolidación de mecanismos de difusión de buenas prácticas participativas.</p> <p>Consolidación de mecanismos formativos relativos a la participación.</p> <p>Emergencia de nuevos tipos de profesionales y nuevos puestos.</p>	<p>Innovación y creatividad.</p> <p>Visión inter-disciplinar e integral de los problemas públicos.</p> <p>Concepción participativa e integradora de los problemas públicos.</p>

Fuente: elaboración propia