



La participación ciudadana como una estrategia de Estado para hacer efectiva la disminución de la pobreza y la vulnerabilidad social

Citizen participation as a State strategy to effectively reduce poverty and social vulnerability

Marco Fidel Casanova¹
 Universidad Central de Venezuela
 marficanova@gmail.com

Recibido: 15-03-2018 | **Arbitraje:** 17-03-2018 a 15-05-2018

Aceptado: 18-05-2018 | **Publicado:** 15-07-2018

Resumen

En Venezuela se puede observar grandes contingentes de población que permanecen en niveles críticos de pobreza y esta situación los hace vulnerables como seres humanos y como conjunto social: Esta población se encuentra al margen de la justicia, antes las leyes, al margen de la riqueza y de los beneficios que brinda la sociedad en su conjunto. Están como a la deriva del conjunto de planes y programas en los cuales se traducen las políticas públicas del Estado. Indudablemente, que hoy en día los movimientos sociales han irrumpido en la vida pública exigiendo que los tomen en cuenta lo que ha hecho que los gobiernos de América Latina y el Caribe al igual que los Estados Africanos y del Sur de Asia, estén tornando la vista hacia esos sectores y muchos expertos han venido trabajando en este tema para diseñar estrategias de políticas públicas para reducir eficazmente este flagelo social y permitir que muchas familias que viven en pobreza crítica logren superar su condición de vulnerabilidad social y puedan darle una mejor vida a su descendencia.

Palabras clave: participación ciudadana, pobreza crítica, vulnerabilidad social, políticas públicas, Estado.

Abstract

It is possible to observe in Venezuela lots people do yet stay at levels of extreme poverty and this situation make them more vulnerable as human being and as community: This population does not receive any benefits in terms of Justice, laws, wealthy and any other social & economic benefit given by its governments. This population seems do not have any right to enjoy the achievements of social and economic plans and programs, a special manner in which the public policies are traduced. No doubt those social movements have raided in the public life demanding today to be included as active member of a society to which have not belonged ever. These claims have forced to Latin American and Caribbean even African and South Asian governments were started to accept these social movements and also many experts have been worked in order to design public policies strategies to reduce, in some ways, this big social problem and to permit that lots of families living in extreme poverty levels can overcome their terrible situation and can give a best quality of life to their descendents.

Key words: citizen participation, extreme poverty, social vulnerability, public policies, State.

¹Sociólogo. Magister en Planificación (MLP).
 Doctor en Seguridad Social.



La participación ciudadana como una estrategia de Estado para hacer efectiva la disminución de la pobreza y la vulnerabilidad social

Citizen participation as a State strategy to effectively reduce poverty and social vulnerability

Marco Fidel Casanova
Universidad Central de Venezuela
marficanova@gmail.com

*«Sólo por amor a los desesperados
conservamos todavía la esperanza»
Walter Benjamín*

Aspectos generales a ser considerados

El presente artículo es el tema central en la cual se ha estado trabajando vinculado a variables básicas: la participación ciudadana como variable independiente y las políticas públicas, en particular la política social. Así que fue relativamente fácil, en un principio unir estas dos variables, al tema que propicia, en esta ocasión, la Revista Pensamiento y Acción Social sobre la vulnerabilidad social. De esta manera este trabajo recoge la mixtura de esas tres variables en un intento por explicarlas de la mejor manera posible.

En este sentido se puede comenzar el análisis visualizando a la participación ciudadana como una estrategia para solventar el problema de crisis y de vulnerabilidad social y darles mayor fuerza a los regímenes democráticos. Ésta ha sido una tesis que ha venido cobrando fuerza no solo en la academia y en los círculos intelectuales, sino también entre políticos y en la opinión de la sociedad en general. Especialmente entre los actores de la sociedad civil que ven en este mecanismo una plataforma para

permitir la gobernabilidad y establecer la gobernanza como un medio eficaz para combatir las profundas diferencias sociales y económicas que han prevalecido en América Latina desde sus orígenes. Consecuencia de la forma como se dio la conquista y la colonización de este sub-continente y de la forma como se ha mantenido la forma de gobernar cada provincia americana dependiente de la corona española y de cómo ha sido su desarrollo histórico.

En resumidas cuentas, hay una profunda situación de desigualdad y de asimetría social y económica en todos los países del Río Grande hacia el sur del continente. Situación que ha afectado el carácter de gobernabilidad en estos países que ha dado al traste con la estabilidad política, social y económica y el fracaso de múltiples modelos o enfoques sustentados por organismos internacionales para superar esta etapa de atraso en que han estado sumidos estos pueblos.

Venezuela, como parte de la región latinoamericana, no escapa a esta situación social, a pesar de haber disfrutado de cuantiosos ingresos por concepto de la renta petrolera. Pero ha carecido de una auténtica política social coherente, racional y consensuada. Sin entrar en el análisis de

estos enfoques que no es tema de este trabajo, si es conveniente poner en el tapete de la discusión académica y práctica que difícilmente se podrá superar las condiciones de pobreza y de inequidad social y económica que viven grandes contingentes de población en América Latina y en especial en Venezuela. Si los gobiernos que han transitado la administración del país, y lo que han de venir no han tenido — al menos eso es lo que parece por los resultados—, poca o casi ninguna voluntad política para asumir el compromiso real, efectivo y sincero de involucrar a esa población, es decir, a la más vulnerable y excluida de la sociedad en particular y a la ciudadanía en general, en la gestión de las políticas que afectan su quehacer cotidiano. Es posible pensar que de estos gobiernos los del pasado y los presente, sin importar el signo o de la doctrina que sustenten, continúen desarrollando políticas públicas al margen de la población a la cual deben servir y a la cual le deben generar el bienestar general que les garantice una vida digna para ellos y su familia, difícilmente se podrá reducir la pobreza y la condición de extrema vulnerabilidad de amplios sectores de esta sociedad (Casanova, Hernández y otros, 2009). En consecuencia, tampoco se contará con gobiernos estables y con democracias fuertes y pujantes que se dediquen a propiciar el desarrollo y la prosperidad económica, social y cultural de sus pueblos, mientras no se solvente si no del todo, por lo menos en una buena proporción.

A los efectos de la realización de la investigación que sirve de referencia para este trabajo, se utilizará técnicas de recolección de datos acordes a la necesidades de la investigación y se consultará, de acuerdo a un cálculo muestral, a una representación por estratos de actores sociales y de

población en estado de pobreza extrema respecto a la concepción que ellos tengan de su necesaria participación en el desarrollo de políticas públicas para solventar en buena medida su situación de pobreza crítica, que se ha venido multiplicando con el paso de los últimos años.

La pobreza crítica y la vulnerabilidad como problemas de estado

En la actualidad se escucha en los discursos políticos y en los análisis periodísticos un argumento recurrente según el cual los políticos o las autoridades gubernamentales se alejaron de la gente, y en consecuencia no escuchan las demandas de los ciudadanos (Barrientos, 2006). Es por esta razón —expertos afirman— que el Estado es ineficiente y poco representativo. Esta idea, que hoy se ha vuelto casi un lugar común, es concomitante a la emergencia de políticas que, apelando a diversas fórmulas de participación ciudadana, plantean la necesidad de acercar a los gobernantes y los gobernados (Casanova, Hernández y otros 2009). Este razonamiento se construye a partir de una metáfora espacial que no se pone en discusión. La dicotomía cerca/lejos opera no sólo como par de categorías habilitantes de un análisis realmente espacial, sino que sustituye metafóricamente en muchos casos a otras dicotomías como bueno/malo, eficiente/ineficiente, representativo/no representativo (Mokomane, 2011). En este sentido, el crecimiento exponencial que ha tenido la idea de fomentar la participación ciudadana es directamente proporcional al de esta metáfora espacial, sin la cual perdería gran parte de su razón de ser (Landau, 2008).

Son tiempos de cambios rápidos en los espacios urbanos de América Latina que a su vez afectan a Venezuela, como parte de esta región. Las

exigencias de un liderazgo democrático efectivo, a nivel local, probablemente nunca han sido mayores y urgentes como ahora. La población urbana manifiesta, de diversas maneras; su deseo de formar parte del gobierno local y participar, de forma libre y sin presiones gubernamentales en cualquier proceso de toma de decisiones, especialmente las que afectan sus vidas, su dignidad y su futuro.

No es de fácil acceso para toda la población de una región o de un centro urbano alcanzar un mínimo de calidad de vida y menos aún la de ser parte del gobierno local o estatal que debe brindarles los servicios comunitarios que requieren. No hay que dejar de lado el hecho de que la dirección del gobierno en cualquier época inclusive la actual, solo se ha ocupado de satisfacer necesidades de minorías, afortunadamente todo empieza a cambiar (Barber, 2004).

Se debe reconocer que la política social previa a la propuesta liberal tenía sus serias limitaciones por la enorme desigualdad y la reducción de la cobertura de los servicios en razón de la crisis de la deuda externa y la crisis fiscal. Autores como Ferreira y Rabalino (2010) ponen de relieve esta distinción de como alguna de las dificultades del paradigma del Estado del bienestar, pues alude a su carácter centralista, por oposición al supuesto descentralismo del paradigma liberal. Sostienen que:

La reforma de la política social es un cambio de paradigma de la misma que estuvo inspirada en el modelo del Estado de bienestar. Específicamente, el cambio consiste en la combinación de criterios de provisión de servicios tales como el universalismo, el centralismo y el carácter estatal de los servicios sociales con otros como la privatización, la descentralización, la focalización y el pago por los usuarios.

Hoy en día ha surgido un nuevo liderazgo, más exigente que el que prevalecía en el pasado. Es un liderazgo que, con algunas excepciones significativas, están dispuestos a hacer frente a las tareas formidables de las conflictivas relaciones sociales, la escasez de vivienda, la congestión del tráfico, la polución o contaminación ambiental, las permanentes promesas de políticos que no cumplen, la pobreza, las cambiantes necesidades educativas, el trabajo informal, el transporte público, los adolescentes con problemas tales como la adicción a las drogas, y otros problemas relacionados (Barber, 2004).

La mayor parte de este nuevo liderazgo reconoce que no pueden lidiar solos con todos estos problemas, sino que se requieren de complejos patrones de comportamiento, cambio de actitudes en la ciudadanía y en el liderazgo intergubernamental e interdisciplinario para actuar frente a los problemas de una manera diferente; eso sí siempre que se quiere cambiar las realidades actuales. Pero hay otro aspecto de la imagen, hoy en día, del liderazgo moderno. Según Rabinovitz (2000) ese liderazgo también es en parte inexperto, ingenuo, enojado, poco cooperativo, incierto y frustrado, entre otras debilidades. Al igual que los otros componentes de la estructura de poder, en todas menos en las ciudades más pequeñas, es internamente competitivo, no existe un consenso sobre los objetivos y procedimientos de las políticas públicas y a veces es demasiado conflictivo para tomar decisiones (Avritzer, 2012).

Claro, el papel del Estado es importante porque es el orientador de la política social. Por ejemplo, con su visión de los derechos ciudadanos universales y la concepción sobre la solidaridad se traslada y adapta a los países de América Latina a lo largo del

siglo XX, al menos para su parte urbana moderna. Por contraste, detrás de las tendencias en las políticas sociales en América Latina, desde fines de la década de 1980, se observó un modelo que parte de una visión atomística de la sociedad, en la que no existe una preocupación por la distribución del ingreso y la riqueza, y a través del cual se enfatizan las políticas sociales focalizadas en los pobres y grupos más vulnerables, siguiendo una Ética, básicamente de compasión, con un uso marginal y transitorio de los subsidios, para lograr la gobernabilidad que permita la aplicación de reformas a favor del mercado. (Wiesenfeld y Sánchez, 2012).

Esta caracterización o perfil es el liderazgo por una parte y por otra la concepción de la política social. Es una situación que va a encontrar a una ciudadanía despertando de su largo letargo no sólo en las principales ciudades latinoamericanas, posiblemente de Europa y de la propia Venezuela, fenómeno que se ha manifestado con mayor fuerza en las últimas décadas. Con esa personalidad colectiva deberá trabajar los desarrolladores de políticas públicas, especialmente en nuestro país donde los cambios de valores, de conceptos y de estructuras han venido cambiando a través del tiempo.

Cabe entonces un par de preguntas: ¿pueden los políticos continuar con las prácticas acostumbradas en materia de políticas públicas ante el advenimiento de nuevos escenarios y los cambios culturales que se han venido produciendo como consecuencia de la masificación de la educación y por la influencia de las redes sociales? ¿Es posible reducir la pobreza y la vulnerabilidad social en Latinoamérica y en especial en Venezuela sin democratizar los procesos de toma de decisión para

permitir mayor inherencia de esta población en el desarrollo de las políticas públicas?

Eso implica plantear los siguientes objetivos:

1. Entender qué criterios han utilizado los gobiernos desde la década de los años 60's en particular la Venezuela de las dos últimas décadas para afrontar el problema de la pobreza y de la población más vulnerable de la sociedad
2. Determinar qué nuevos criterios pueden ser definidos para impulsar una política que permita la reducción efectiva de la pobreza y con ello se garantice la gobernabilidad y la auténtica democracia en la región y en particular en Venezuela.

Una Aproximación teórica al problema de la pobreza y de su participación de la sociedad civil en la gestión pública

Tradicionalmente, los movimientos sociales pro-defensa de los derechos civiles y comunitarios y los planificadores sociales y de la ciudad que han participado juntos con ellos en cualquier proyecto definen su ocupación como «involucrados en la planificación comunitaria». La elección de la planificación comunitaria como contexto de los procesos de participación se debe, como se dijo, a un deseo de no imponer límites disciplinarios en el pensamiento sobre el empoderamiento de la población. El enfoque interdisciplinario es más adecuado para hacer frente a los conocimientos diversificados y muchas emociones conflictivas que constituyen la realidad tormentosa que caracteriza al trabajo frustrante de los profesionales que se dedican a recorrer los caminos que atraviesan las barriadas y cualquier otra área donde se juntan los

pobres y la población socialmente excluida. En un principio se creyó que la planificación comunitaria era un contexto adecuado para un desarrollo teórico del concepto de «participación», ya que es una práctica profesional interdisciplinaria que declara su intención de trabajar en menor escala, para crear una comunidad de cooperación y de trabajo entre las partes, es decir, ciudadanos, planificadores y gobernantes. Su interés es la solución de problemas de la comunidad de manera compartida, claro donde cada actor tendrá su cuota de responsabilidad y su peso en el proceso de toma de decisiones. En principio, es posible analizar los procesos de participación de acuerdo a los diferentes contextos profesionales, sociales, culturales y políticos. Sin embargo, el contexto no es sólo un marco de referencia. Una de sus propiedades es que puede convertirse en una parte importante y esencial que brinde los elementos necesarios para habilitar el proceso de planificación participativo (Fracasso, 2000).

La situación social, así como en sus vidas privadas, la planificación comunitaria, entonces, es una parte inseparable de las situaciones sociales y políticas en las que interviene. Es casi seguro que el ejercicio de una práctica distinta habría dado lugar a un debate diferente del concepto de participación y su significado (Rein y Rabinovitz, 1993). Indudablemente que la práctica cambia de lugar y de tiempo, los años sesenta y setenta se vivía experiencias muy distintas como, por ejemplo, la Guerra Fría, los efectos de la Revolución Cubana, que impulsó de alguna manera la rebelión de los estudiantes, intelectuales, líderes comunitarios, entre otros; fue parte de esa rebelión que comenzó en América Latina en el año 49, con Gaitán en Colombia.

¿Un nuevo Estado o un estilo de gobernar?

Hay un mínimo acuerdo elemental acerca de que la gobernanza se refiere a la puesta en práctica de modos de gobernar mucho más cooperativos en los que parecen difuminarse los límites entre los sectores público y privado. De hecho, la gobernanza surge en el contexto (y, en buena medida, como respuesta) de la llamada «crisis de la gobernabilidad» (Prat, 2005) discurso éste de la eficiencia que enfatizaba la relevancia de las interacciones Estado-sociedad y la coordinación horizontal entre múltiples agentes sociales en el desarrollo de la política pública.

El concepto de gobernanza alude a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de regulación jerárquico del Estado, pero también del mercado, caracterizado por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales. Su esencia es la importancia primordial de los mecanismos de gobierno que no se basan en el recurso exclusivo a las estructuras estatales, esto es, se caracteriza por la interacción entre actores autónomos y por redes entre organizaciones (Rhodes, 2005; Mayntz, 2001).

Desde este planteamiento, no es extraño que uno de los espacios más relevantes para el análisis siga siendo el de las redes integradas por actores públicos y privados que se observan en niveles específicos o sectores de las políticas públicas (Klijn, 1996) y, asimismo, que uno de los campos emergentes de estudio sea el de la llamada «gestión pública cooperativa» (McGee, R. y Gaventa, 2011), que destaca el papel de las estructuras y actores estatales en la construcción, conducción y mantenimiento de redes cooperativas público-privadas para la obtención de resultados en las políticas y programas públicos.

Ahora bien, este esquema no es fijo, sino móvil. El carácter histórico de este proceso supone que la definición de los derechos que constituyen a la ciudadanía y las representaciones del «bien común» encarnada en las autoridades estatales es cambiante. En este sentido, tanto la imagen de la autoridad estatal como la de la ciudadanía se constituyen, en cada momento histórico, en objetos privilegiados para el análisis político de corte normativo. Ello es así porque en cada momento, a la descripción de un modo real de relación entre autoridades estatales y ciudadanos se corresponde un modelo «ideal», al cual se aspira llegar en un futuro (Fung, 2006 a).

En este esquema propuesto, el concepto de participación se vuelve una herramienta comprensiva central del modo de articulación entre las autoridades estatales y los ciudadanos. Si se opera con el concepto de participación y se entremezcla con los de autoridad estatal y ciudadanía, se puede ver en la misma una noción que permite analizar, en cada momento, la forma a partir de la cual los ciudadanos «toman parte» de las relaciones políticas e institucionales (Fung, 2006a). En este sentido, el modo de participación es indicador tanto de la imagen que se tiene de las autoridades estatales, municipales y de los ciudadanos, como de la articulación entre ellos. La modalidad que adquiere la participación, ya sea en instituciones de beneficencia, en organizaciones sindicales, en partidos políticos o en las tan de moda organizaciones no gubernamentales (ONG), constituye un modo específico de articulación de la relación Estado–sociedad (Innes y Booher, 2004).

Dicho esto, el lector advertirá que en el modelo de participación relativo al modo de articulación entre autoridades estatales, municipales y ciudadanos

imperante en los países desarrollados del capitalismo de posguerra (y en algunos países latinoamericanos), el concepto de ciudadanía estaba escasamente marcada. En efecto, las lecturas que en la segunda parte del siglo pasado se hacían del famoso modelo establecido por T. H. Marshall (Citado por Landau, 2008), se preocupaban por construir una historia de la ciudadanía en la que la valoración positiva recaía en la construcción de una ciudadanía social cuyo sustento estaba dado por el mundo del trabajo, y su correlato de derechos sociales universales garantizados por un amplio abanico de prestaciones estatales.

En el modelo tradicional, el Estado no estaba ni lejos ni cerca, simplemente era el encargado de proveer a los ciudadanos los servicios necesarios para su inclusión social. En esta configuración, las categorías de eficiencia o ineficiencia se medían en función de la universalidad de la acción gubernamental, aun cuando ellas suponían en muchos casos una gran centralización de la acción en oficinas que no estaban (ni se preocupaban por estar) cerca de la gente. La categoría de representatividad, por su parte, poco tenía que ver con la relación directa entre los ciudadanos y las agencias gubernamentales (Natera *et al*, 2005). Por el contrario, la misma se asociaba a la creación y el reconocimiento de las mediaciones sociales y políticas que unían, por medio de sindicatos y partidos, a los ciudadanos con el Estado. En otras palabras, la mediación, que en la actualidad aparece como un impedimento para el acercamiento entre autoridades y ciudadanos, era la condición de posibilidad de un modelo de articulación Estado–sociedad ajena a la metáfora espacial (Fung, 2006b)

La participación, en este esquema, en tanto participación política o participación comunal, se mantenía también por fuera de la metáfora espacial. Aún más, la participación sólo podía ser bien considerada en este esquema si se aceptaba que era una forma de diferenciación de los diversos sectores políticos y sociales en pugna.

Durante la década de 1990, América Latina vivió una verdadera oleada neoliberal que transformó profundamente a nuestras sociedades (Fracasso, 2000). Pero si en su primer lustro el credo neoliberal parecía crecer sin problemas, en el segundo comenzaron a percibirse los efectos perversos que el modelo pretendía ocultar. En este contexto, el de un neoliberalismo que comenzaba a ser cuestionado, se puede constatar que, si en el pasado se afirmaba que la participación producía un exceso de demandas de la población, poniendo en peligro la gobernabilidad, ahora la idea se había invertido. El diagnóstico era que la democracia se había consolidado como sistema, pero que los ciudadanos habían perdido confianza en sus dirigentes y se habían vuelto apáticos (Natera, 2005). Si en la década de los setenta se sostenía que las causas eran económicas, veinticinco años después se afirmaba que las causas son políticas y que para resolver el nuevo problema había que trabajar precisamente sobre la modalidad de la relación establecida entre las autoridades y los ciudadanos (Ferreira y Robalino, 2009).

El discurso de la desconfianza en los políticos permitía evitar analizar el fracaso de las políticas neoliberales en términos económicos y adoptar una explicación que acusaba a las debilidades institucionales de los países latinoamericanos, dejando a salvo los fundamentos de las políticas fomentadas por los organismos internacionales. En

otros términos, el problema no eran las políticas, sino los políticos o las instituciones. Es así que el argumento central del libro de 2000 es que la desconfianza no resultaba de un problema social o económico externo al sistema político, sino que el inconveniente es con el gobierno y con los políticos mismos. La dificultad sería la pérdida de capacidad y de fidelidad de las autoridades públicas respecto a los ciudadanos. Este diagnóstico conduce a los autores a interrogarse sobre la manera de establecer la relación entre gobernantes y gobernados (Natera, 2005).

La gobernanza alude, en definitiva, a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos (Prats, 2005); y se caracteriza porque (a) supera la exclusividad de las instituciones y actores gubernamentales en la gestión de los asuntos públicos, (b) reconoce la pluralidad de actores sociales con posibilidad de intervenir en dicha gestión, (c) e implica interdependencia entre ellos de modo que induce su cooperación y participación en la adopción de decisiones públicas y en la asunción de responsabilidades de carácter colectivo o interés general.

Junto a este plano empírico o descriptivo no falta tampoco un plano propiamente prescriptivo o normativo de la gobernanza, que se reconoce con la rúbrica de buen gobierno o buena gobernanza (Rhodes, 2005).

La idea de «buena gobernanza» estuvo ligada inicialmente a los proyectos de ayuda al desarrollo impulsados por el FMI, PNUD o el Banco Mundial durante la década de los noventa. Posteriormente ha ampliado su espacio de significación para aludir

de modo general a la adecuación de las capacidades institucionales de los sistemas políticos nacionales (y organizaciones supranacionales) para promover el desarrollo político, social y económico.

A pesar de que se sigue apostando por la dimensión económica de la buena gobernanza para la valoración del éxito o fracaso en el desarrollo de los países en consonancia con aquellos proyectos de ayuda al desarrollo inspirados en la ortodoxia neoliberal (privatización y desregulación, liberalización del comercio, estabilidad macroeconómica, políticas de ajuste presupuestario, etc.), lo cierto es que actualmente las variables propias de la dimensión político-institucional de la buena gobernanza han cobrado un peso decisivo (Natera *et al*, 2005). Se entiende que el desarrollo económico no puede abordarse de forma aislada y está íntimamente conectado a la calidad de las instituciones políticas y de las relaciones Estado-sociedad civil (Mayntz, 2001)

De hecho, variables político-institucionales como la participación de la sociedad civil en la elaboración de las políticas públicas, la rendición de cuentas y la transparencia gubernamental, la presencia de un marco legal apropiado, seguridad jurídica y control de corrupción, la estabilidad política y ausencia de violencia, la efectividad del gobierno o la calidad regulativa, susceptibles de medición a través de muy diversos indicadores (véase, por ejemplo, www.worldbank.org), se hayan presentes de modo habitual en la mayoría de los índices sintéticos que clasifican a los sistemas políticos y organizaciones supranacionales en función de su buena gobernanza (véase, también, www.undp.org, www.imf.org o el conocido Libro Blanco de la Gobernanza Europea publicado en 2001).

Crecimiento económico, pobreza y vulnerabilidad social en el marco de políticas públicas coherentes y consensuadas

El tema central de este trabajo de investigación es la participación ciudadana como una estrategia diseñada en el marco de las políticas públicas para reducir efectivamente la pobreza y sacar a grandes contingentes de población del estado de extrema vulnerabilidad social y económica en América Latina y por ende en Venezuela, lo cual requiere de políticas públicas que promuevan el crecimiento económico y tengan la voluntad política de propiciar una política general de una mejor distribución real del ingreso entre los distintos grupos sociales que conforman su sociedad (Natera, 2005).

Este trabajo es parte de un proyecto de investigación para llenar los requisitos propios de una investigación postdoctoral en Ciencias Sociales. De allí el interés de promover el análisis y la discusión en esta materia. En este sentido, es posible sostener entre sus tesis que para enfrentar este grave problema en Latinoamérica, primero hay que reconocer que este es un gran desafío a la clase política en especial, pero que ella sola no puede abordar ese desafío sin contar con el concurso de toda la sociedad, de la sociedad civil y en particular de los que viven esta terrible situación, que no solo participan en el diseño de las políticas públicas, hoy se observa un liderazgo emergente que está consciente de su rol activo en la política, pero en otro orden de ideas, también desean llevar un mejor control sobre el desarrollo de esas políticas (Landau, 2008).

Cualquier instrumento de participación constituye, sin embargo, parte de los dispositivos de control social sobre la acción estatal y la gestión

desarrollada por el aparato administrativo, con el fin de «evitar la privatización de las decisiones públicas» (Cunill, 2006: 452). Unos son controles previos porque tratan de incidir en las decisiones sobre lo que se hará, y otros son controles *ex post* o posteriores, porque dan seguimiento a las acciones y resultados (Cunill, 2006). El control que realiza la sociedad sobre las acciones del Estado puede llevarse a cabo mediante las acciones de evaluación de políticas o de servicios, o mediante la participación en la confección de las decisiones públicas, o en la gestión de los servicios. La realización del control social permite diseñar diferentes mecanismos de participación ciudadana como pueden ser los referendos y plebiscitos de carácter vinculante para orientar las decisiones, la gestión directa de servicios públicos por parte de organizaciones sociales, las contralorías ciudadanas para vigilar el uso de los recursos públicos, los consejos de carácter consultivo o resolutivo que participan en la formulación y diseño de las políticas. Sin embargo, para Cunill (2000) la eficacia de estos controles depende en buena medida de su externalidad con respecto a la administración pública y su autonomía con respecto al aparato estatal. Además, considera que un control efectivo debe tener capacidad de generar consecuencias sobre los actores públicos (Landau *et al*, 2008).

Ahora bien, todos, sociedad y Estado juntos deben alcanzar un consenso para diseñar y coordinar el desarrollo de políticas públicas sostenidas en el tiempo sin importar quién o quienes estén a cargo del Estado en un momento determinado. Estas políticas deben ser trabajadas en equipo con esfuerzos sostenidos y consensuados con creatividad e innovación en materia económica, social y política. Dedicar los recursos disponibles, en

gran medida, a atacar este flagelo, que no haya distracción de recursos hacia cuentas privadas; además se deben crear igualdad de oportunidades, sin distinción ni discriminación política, ideológica, de credo, género o religión (Bond, 2012).

Se le deben brindar suficientes oportunidades a los agentes de la producción para que puedan desarrollar sus capacidades productivas, por supuesto en el marco de esta política general del cual se está hablando, trabajando todos en conjunto para reducir las excesivas disparidades económica que existe entre regiones, ciudades y grupos sociales. Todo esto dirigido a promover la participación activa de todos los actores sociales de la sociedad civil para empujar el crecimiento económico como objetivo general de desarrollo integral; Dándole a las universidades, grupos académicos e intelectuales en general la apertura suficiente y necesaria para que realicen sus estudios, análisis y su contribución en general para ir corrigiendo dificultades, errores, desviaciones, de esta manera ir evaluando los avances en el desarrollo de esas políticas públicas (Villareal Martínez, 2011).

Por otra parte, el Estado en conjunto con la sociedad civil organizada debe innovar constantemente la política social: Así tenemos que en América Latina, particularmente en Venezuela con se ha avanzado mucho, en la ampliación de la cobertura de los beneficios, pero en los últimos 15 años, se ha perdido el carácter estructural y racional de las políticas públicas en el área social. Sin duda, se han hecho esfuerzos significativos, no tan efectivos, aun, en materia de transferencia de recursos a los sectores más pobres y vulnerables de sus sociedades, particularmente a los cabeza de familia, en su mayoría, madres solteras. También se

han destacado subsidio a los alimentos de primera necesidad, a los servicios comunitarios como la electricidad, el agua, la energía a gas, sobre todo el transporte público. Todo esto acompañado de programas sociales que han permitido la transferencia en dinero a los más necesitados. Lo cual ha permitido el acceso de la niñez a la escuela y la familia del acceso a clínicas y hospitales (Soares y Silva, 2010).

Estos autores, destacan que se pueden mencionar entre otros Oportunidades para Progresar, Brasil; LA's Flagship CCT en México; La Bolsa Familiar, en Colombia; Familias en Acción en Honduras, Nicaragua, Venezuela, Ecuador y Dominicana; entre otros.. La experiencia en esos países ha venido demostrando, según estos expertos, que «estos programas han sido más efectivos en cubrir necesidades de los más pobres y/o población más vulnerable de estas sociedades, que los programas anteriores basados en el clientelismo político y en el asistencialismo» (Levy, 2015, p. 101). Este último experto cita indicadores de permanencia escolar, índices de salud y de alimentación, claro ante tanta desesperanza acumulada, aún se espera que ello contribuya indirectamente a reducir las desigualdades sociales y económicas en la distribución del ingreso.

Este autor, Levy (Levy, 2015), afirma que tres elementos deben ser destacados de estos programas especiales: 1) tomar en cuenta el tipo de trabajo que desempeña cada jefe de familia, sea éste formal o informal; 2) la proporción del ingreso por transferencia no es un regalo del gobierno, ni va a sacar a la familia de la pobreza, pero le va a permitir optar por opciones (eso va a depender de las individualidades y del objetivos del gobierno); y 3) Este ingreso que el jefe de familia percibe no es

un bono especial, es un salario ganado con esfuerzo por una labor cumplida, esto permite proveer a la familia de cierto nivel de consumo y alivia la carga a la familia frente a un vacío de ingreso. Importante, le proporciona cierta confianza a la familia en el porvenir y les crea una cultura del trabajo y del merecimiento. (Levy *et al*, 2015) también afirma, según su experiencia que los niños pueden optar por ir a la escuela en vez de ayudar a la familia en el trabajo o vivir de la caridad pública al vagar por las calles de sus ciudades.

Por otra parte, estimula en los jefes de familia el amor por el trabajo y por el merecimiento y la gratificación, incluso algunos se perfilan por el emprendimiento y por mejorar su escaso nivel educativo. Estos programas no crean puestos de trabajo, claro los mejor educados tienen mayores opciones. Como se dijo antes, cuando el Estado en conjunto con todos los actores sociales trabajan en el sentido de propiciar el crecimiento económico, la iniciativa particular y el emprendimiento, ese cuadro general estimula la creación de empleos y multiplica las posibilidades de generar condiciones de trabajo, en niveles más óptimos, que pueden beneficiar a un gran porcentaje de población provenientes de los sectores más pobres y vulnerables socialmente.

Factores asociados con la pobreza y la vulnerabilidad social en países no industrializados

No hay duda que la crisis de crecimiento económico aunado a la crisis financiera del 2008, dejó al mercado laboral en una situación caracterizada por una baja en la creación de nuevos empleos y sobre con un gran déficit de empleos formales (United Nations, 2011). De esta manera cabe destacar que sobre el 75% (21% más que en 1992) de la población económicamente activa del Sur del

Sahara Africano fue empleada en el sector informal de la economía (Comisión Económica para el desarrollo de África, 2010). Para América Latina la cifra fue de 36 % para el 2009, 32 % más que en 1999. La cifra correspondiente para Sud Asia es del 80 % y 77 % respectivamente (United Nations, 2011)

El sector informal de la economía se destaca por el número de horas empleadas (muchas veces ni se pueden contabilizar), baja productividad, bajo retorno y bajo porcentaje de ganancias en relación a horas laborales; pero principalmente se caracteriza porque sus integrantes son personas de escasos recursos económicos y educativos. Se suma a este primer carácter, las rudas condiciones de vida de sus trabajadores, condiciones asociadas a la carencia de un adecuado esparcimiento, la carencia de seguros de vida, hospitalización y maternidad, beneficios de la seguridad social; bajos ingresos, cero beneficios socio-económicos ligados al trabajo y sobre todo baja, pero muy baja capacidad de ahorro (Landau, 2008).

Otros aspectos a destacar en su caracterización son, por ejemplo: una estructura familiar inestable donde predomina la madre soltera como cabeza de familia, eso conlleva a su vez inestabilidad en las relaciones de pareja y en muchos casos el abandono de los hijos. O en otros casos se observa la familia extendida, es decir en una misma casa o vivienda se encuentran los padres o adultos mayores, con varias generaciones o descendencia, sumado a primos, hermanos, sobrinos, cuñados, etc. Ya que se requiere de la contribución de todos para dar sustento económico a esa familia. En las áreas más deprimidas del país se observa el uso de material de desecho para construir o ampliar sus viviendas (Mokomane, 2011), práctica que no es

ajena en muchos países de la región latinoamericana

En esta última región donde se observa con más frecuencia la práctica de la estructura familiar denominada extensiva, como parte de formas colectivas de organización social principalmente entronizada entre los pueblos indígenas de Sudamérica que les permite forjar el proceso de socialización de los infantes y el cuidado de los más pequeños de la familia, al tiempo que genera una sensación de solidaridad y seguridad para el resto de la familia (Mokomane *et al*, 2011).

Políticas públicas anti- pobreza Venezuela

En Venezuela se comenzó la aplicación de un sistema moderno de seguridad social en las primeras décadas del siglo XX, después que países como Brasil, Chile, Argentina y Uruguay introdujeron sistemas de seguridad social para sus trabajadores tales como sistemas o subsistemas de previsión de pensiones por incapacitación, pagos a los sobrevivientes, pensiones a adultos mayores y en algunos casos seguros de salud (Ferreira y Robalino, 2010). De acuerdo con estos autores los subsistemas antes mencionados fueron implementados de manera permanente siempre ante la expectativa de que el crecimiento económico y el ingreso per cápita crecieran simultáneamente para cubrir esta inversión social. Además, con la esperanza que muchos beneficiarios permanecieran en el sector formal de la economía y que a su vez contribuyeran a darle respaldo económico y/o financiero a estos programas (Hernández Medina, 2010).

Tales expectativas, a lo largo del tiempo, se han quedado sin ser alcanzadas por los gobiernos de los países de la región, incluyendo los nombrados

previamente más los otros países que se han venido incorporando a lo largo del tiempo, dejando claro que todos esos gobiernos han venido ampliando la cobertura de los programas de seguridad social (Soares y Silva, 2010)

Sin embargo, en esencia, los beneficios de estos programas puestos en ejecución en Venezuela protegen en especial a trabajadores del sector formal de las economías tanto en el sector público como en el privado, ya que la fuerza laboral de estos sectores es la única capaz de afrontar con su aporte al sostenimiento económico de estos programas más el aporte que el Estado, como país petrolero ha estado subsidiando las contribuciones en paralelo con el aportes de los trabajadores del sector formal de la economía, que se vuelve más onerosa por la baja participación de la fuerza laboral formal, debido al crecimiento desproporcionado del mercado informal (Hernández Medina, 2009).

Estos mismos autores llegan a la conclusión que el promedio de cobertura, por ejemplo, del subsistema de pensiones cubre un poco más del 50% solo en países como Uruguay, Chile, Costa Rica, Venezuela, Argentina, México y Panamá. En cuanto al Brasil la cobertura ha venido subiendo del 30% al 50%. En países de la región que no fueron nombrados la cobertura alcanza aproximadamente a un tercio de la población laboral y su cobertura registra un crecimiento muy lento (Ferreira and Robalino, 2009).

Es necesario destacar que la cobertura de los programas de seguridad social en América Latina, sin excepción y sus beneficios solo cubre al trabajador como tal y únicamente por extensión a su grupo familiar per se; las familias acceden a los beneficios de manera indirecta si el asegurado

principal siempre y cuando estén formalizados como dependientes de acuerdo a las especificaciones perfiles descritos en las normas establecidas por cada programa de la seguridad social. En este sentido, los trabajadores del sector informal y los desempleados no tienen ningún acceso a los beneficios estipulados en las políticas del esquema contributivo (Freije y Jaen, 2004).

En conclusión bajo este escenario no es posible ni reducir la pobreza de los sectores socialmente más vulnerables de la población no solo de Venezuela, sino otros países de América Latina y el Caribe, ni siquiera darle asistencia en términos de salud, ingresos, protección social y brindarles oportunidades para que salgan de la pobreza cuando los gobiernos de la región siguen predominantemente esquemas de la protección social contributiva y el resto de los programas sociales no tienen ni los mismos beneficios de la seguridad social y menos aún pueden cubrir a los más necesitados de cada sociedad como es aquella población que vive en la extrema pobreza y cuya vulnerabilidad social parece que los va a cubrir por siempre.

Impacto del incremento de la participación de la mujer en la fuerza laboral

Los estudios de organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo, confirma en un estudio realizado en el 2009 que las últimas tendencias a nivel mundial es la incorporación de la mujer al mercado laboral. Según este estudio, se observa a pesar de las diferencias continentales y de región que establecen, por supuesto, variaciones significativas, que las mujeres obtienen ingresos, con mayor impacto familiar, social y de orden económico, fuera de sus respectivos hogares. Además, subraya el hecho que es la primera vez en

la historia de los países que se ha registrado un incremento sumamente importante de la incorporación al mercado de trabajo como nunca antes se había visto y de alguna manera eso afecta la vida social y familiar en su conjunto (Barrientos, 2006). Para Latinoamérica y el Caribe, por ejemplo, 36% en el año 1990, 43% para el año 1999 y 45% para el año 2009 (UNECA, 2011).

Lo significativo de esta apreciación es que la mayoría que las mujeres que se incorporan al mercado de trabajo lo hacen por necesidad para complementar el ingreso de la pareja o para subsistir, en la mayoría de los casos con su descendencia, en situaciones de pobreza crítica. En conveniente enfatizar que, a pesar de la incorporación de la mujer al trabajo, ella es discriminada en relación al ingreso de los hombres en cargos o responsabilidades paritarias. Sobre todo se debe destacar que esa mujer, en su mayoría sigue siendo la principal responsable de la dirección de sus propios hogares, del cuidado de sus hijos menores, de la comida de sus miembros, de las tareas de los escolares y muchas veces del cuidado de los adultos mayores que están bajo su custodia (UNECA *et al.* 2011).

Indudablemente que esta situación impacta, en muchos casos, el desempeño en el trabajo, y provoca impactos negativos en el seno del propio hogar por descontento de la pareja, mala conducta de sus hijos menores, deserción escolar, se contraponen los roles del varón y de la mujer, se conocen casos en que el esposo se siente desplazado de su rol de jefe de familia; en otras ocasiones la familia siente que las funciones del hogar y del trabajo son incompatible, lo cual genera conflictos familiares; particularmente en los hogares más pobres, donde la mujer y la pareja por

falta de una adecuada educación no saben cómo manejar tal situación, lo cual produce, en ocasiones, la violencia en contra de la mujer (CEPAL, 2014).

Este tipo de familia disfuncional, según piensan algunos sociólogos, incluye esposos emocionalmente estresados con síntomas depresivos, agresividad y carencia de control sobre los hijos, alcoholismo, agresiones a miembros de la familia, descuido en la preparación de los alimentos, descuido en el control sobre el comportamiento de los infantes, infidelidades, separaciones, etc. (Mokomane, 2011).

¿Cómo los Estados deben enfrentar este tipo de escenario?

En este sentido los gobiernos deben aplicar políticas públicas que hilen muy fino para poner en marcha programas sociales consensuados con la sociedad civil y con la participación del liderazgo de voceros comunitarios que pongan el acento donde debe ir. Aunque la pobreza y el nivel de vulnerabilidad social que viven muchas familias en países como Venezuela; es necesario aclarar que éste no es un fenómeno exclusivo de los países no desarrollados, solo que su impacto social y político es mayor; sin embargo, con la globalización los países desarrollados, especialmente los de Europa están comenzando a vivir este flagelo gracias a las constantes migraciones de refugiados de África, Asia y América, ésta última con menos aporte.

Estos programas deberían estar categorizados así: a) programas de seguridad social y b) programas de asistencia social provisional. El primero debería corresponderse con el esquema contributivo o de contribuciones, que es el esquema más usual usado en este tipo de programas y/o bajo el esquema de

un seguro de carácter social que proteja a las familias más pobres, así como a sus dependientes de un ingreso provisorio, mientras el jefe o jefes de familia permanezcan en paro (Mokomane *et al*, 2011).

El segundo de los precitados programas el de la Asistencia Social Provisoria, se refiere a un esquema distinto al de contribuciones sociales, está integrado por un paquete de beneficios sociales destinados a la población más vulnerable socialmente hablando o población en extrema pobreza (OIT, 2000). Ambos tipos de programas tienen como objetivos los de: 1) reducir el número de familias en pobreza crítica, en el corto y mediano plazo, asegurándoles un nivel mínimo de consumo, sobre todo de nutrientes. 2) romper la herencia intergeneracional de pobreza de abuelos a hijos y a nietos, asegurando la provisión de niveles educativos generales y de educación para el trabajo a los fines de colocar a las familias en mejor posición socio-económica (Arriagada, 2011).

Algunas consideraciones finales

¿Es posible la participación de la sociedad civil en un rol protagónico para solventar sus propios problemas?

Una vez aprobada la Constitución de 1999, en Venezuela, se reemplazó el modelo de democracia de corte representativo por una «democracia participativa». En trabajos anteriores se ha dado habida cuenta de que este modelo no ha sido aplicado adecuadamente por los actores políticos, sobre todo porque no ha existido una cultura de participación ciudadana y aún no ha sido desarrollada y puesta en práctica el concepto de ciudadanía, en Venezuela. Por otra parte, la población más pobre considerada como la

población de máxima vulnerabilidad social, no cuenta con los niveles socioeconómicos y de formación política para ser motivada a verse involucrada en procesos participativos, en relación al desarrollo de políticas públicas en materia social.

En ese sentido cabe hacerse la pregunta: ¿Se puede sustituir la representación por los mecanismos de democracia directa? Evidentemente y sin perder de vista el tema que se analiza, se hace necesario tocar el tema de la gobernabilidad, ya que los gobiernos deben construir estructuras realistas, que sean susceptibles de aplicarse en la realidad y de acuerdo a las prácticas y costumbre nacionales. Precisamente, si lo que se busca es dotar de eficacia al Estado, para que pueda desarrollar su rol social, no se puede prescindir de la representación (Feo la Cruz, 2002), para sustituirla por la idealización de mecanismos que vendrían a lograr las metas propuestas por el conjunto de la sociedad.

En su expresión más general cuando se habla de la gobernanza, que es la otra cara de la gobernabilidad, ésta debe reflejar un cambio en el equilibrio entre el Estado y la sociedad civil, en el que se pone el acento en la ciudadanía activa y la vincula, en definitiva, a debates más amplios en torno a la democracia deliberativa, la solidaridad, el espíritu comunitario y la visión neo-republicana de la sociedad civil (Prats, 2005).

Si bien el concepto de sociedad civil tiene fuertes y diversas implicaciones normativas, la idea central que se pretende destacar, al final de este trabajo, es que la gobernanza democrática tiende a ser más viable cuando hay una sociedad civil fuerte e integrada, funcionalmente diferenciada en subsistemas (dispersión del poder) y bien organizada en la que existan actores corporativos

autónomos y hábiles para negociar con intereses opuestos y con las autoridades estatales que representen diferentes demandas e intereses sociales (Mayntz 2001). No obstante, como objetan Peters y Pierre (2000) «la sociedad civil fuerte es quizá más importante en relación con los aspectos democráticos de la gobernanza, pero probablemente no sea tan importante de cara a la eficacia del proceso en sí mismo» (p. 39).

Habitualmente se señala que el surgimiento de formas de participación requiere unas condiciones estructurales e institucionales mínimas que las hagan viables. Esas condiciones para la gobernanza, se suelen sintetizar en la noción de capital social, formulada en el clásico trabajo de Putnam:

El capital social hace referencia al conjunto formado por la confianza social, las normas y las redes que las personas pueden constituir para resolver los problemas comunes (...) Cuanto más densas sean esas redes, existen más posibilidades de que los miembros de una comunidad cooperen para obtener un beneficio común» La gobernanza guarda relación con la preocupación por el capital social y los fundamentos sociales necesarios para un desarrollo económico y social sostenible. (Putnam, 1993)

Ahora bien, sin negar la importancia del capital social como ingrediente «estructural básico que aumenta la probabilidad de que surjan las nuevas formas de gobernanza, debe subrayarse asimismo que el liderazgo público puede erigirse en un factor clave, en ocasiones imprescindible, para el desarrollo exitoso de las mismas en términos de eficacia y estabilidad.

Y ello por razón de las funciones esenciales que los líderes llegan a desempeñar (véase Natera, 2005). Entre ellas, la de proporcionar rumbo, impulso o

dirección a las estructuras de gobernanza, que cobrará su máxima expresión cuando el líder afronte escenarios o situaciones “anormales”, caracterizadas por su alto grado de incertidumbre (como, por ejemplo, la pérdida de los fines estratégicos, el fracaso en la gestión de temas prioritarios o el riesgo de colapso de la red de gobernanza). De ahí que muchos analistas consideren que liderazgo tiende a confundirse con la mera gestión directiva en situaciones no problemáticas o de normalidad política y que, por ello, resulta más apropiado, por útil, reservar la idea de liderazgo para aquellos momentos en los que se tengan que tomar decisiones comprometidas en contextos de fuerte cambio e inestabilidad. De hecho, el liderazgo puede erigirse en un poderoso antídoto frente una de las principales tensiones que adolecen las estructuras de gobernanza: es que ha carecido de una racionalidad en la distribución de responsabilidades (Natera, 2005). Esto ocurre con cierta frecuencia, en situaciones de crisis económica o sociales o cuando se debe recomponer el tejido social por razones de Estado o por razones humanitarias, cuando y donde los gobernantes deben, más que nunca, oír el clamor de sus ciudadanos para aliviar o eliminar cualquier amenaza que cerque las posibilidades de crecimiento o de una vida digna para aquellos sectores que viven diariamente al borde de la navaja, para expresar este sentimiento en una frase coloquial.

Finalmente, lo que se debe promover; a través de esta modalidad de democracia, es el autogobierno o autogestión y la cogestión que viene a ser la sociedad civil participando en labores de gobierno. De más está decir, que la posibilidad auténtica de este autogobierno es inversamente proporcional al

tamaño de las comunidades (Schram, 2009). Sin embargo, es importante aclarar que el autor de este artículo sostiene la tesis de que la representatividad o democracia representativa no puede ser excluida de las distintas fórmulas de participación ciudadana; como se mencionó previamente, ejemplo: los obreros en una fábrica o los miembros de una comunidad, por distintas razones delegan en sus dirigentes o voceros la inherencia en asuntos de gobierno o cogobierno por razones de tiempo, espacio, agenda, conocimiento de normas, leyes o de la materia a ser discutida o intervenida, en la ocasión que esto ocurra. Pero no les resta ni responsabilidades ni el derecho a participar, cuando lo consideren conveniente en asuntos que les incumben para mejorar sus condiciones de vida.

Referencias bibliográficas

- Arriagada, I. (2011). Family and cash transfer programs in Latin America. Paper presented at the United Nations Expert Group meeting on Assessing family policies: Confronting family poverty and social exclusion & ensuring work-family balance, 1-3 June 2011, New York.
- Avritzer, L. (2012). *Las Instituciones Participativas en el Brasil Democrático*. Veracruz: Universidad de Veracruz.
- Barber, B. (2004). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. California: University of California Press.
- Barrientos, A. (2010). Social protection and poverty. United Nations Research Institute for Social Development. *Social Policy and Development Paper 42*.
- Casanova, M. y Hernández, A. (2009). *Participación y cultura de la seguridad social, valores, actitudes y conductas*. Caracas: CDCH UCV.
- CEPAL (2014), *Social Panorama of Latin America and Caribbean*. Santiago de Chile: United Nations Economic Commission for Latin America. Recuperado de <http://www.cepal.org/en/publications/37625-social-panorama-latin-america-2014>
- Cunill Grau, N. (2006). «La transparencia de la gestión pública: ¿cómo construir viabilidad?» En Francisco Mazones (ed). *Transparencia en la Gestión Pública: Ideas y experiencias para la viabilidad*. Guatemala: BID - Instituto para la Administración Pública de Guatemala y Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.
- Cunill Grau, N. (2009), Contraloría Social y Derechos Sociales. El desafío de la integralidad. *Gestión y Política Pública*, 18(1).
- Bond, S. (2011). Negotiating a Democratic Ethos: moving beyond the agonistic and communicative divide. *Planning Theory*, 10(1), 161-189.
- Feo La Cruz, G. (2002). Gobernabilidad y Participación Ciudadana, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAP sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Ferreira, F.H.G. & Rabalino, D. (2010). Social protection in Latin America. The World Bank, Policy Research Working paper 5305.
- Freije, S., y Jaén M. H. (2004). Hacia una Seguridad Social Eficaz: Salud y Pensiones. En J. Kelly (Ed.). *Políticas públicas en américa latina: teoría y práctica*. Caracas: Ediciones IESA.
- Fung, A & Wrigh, O (2006a). Varieties of participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 12(66), 63-79.
- Fung, A. (2006b). *Empowered Participation: Reinventing Urban democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- González Rabanal, M. C. (2009). El Estado de bienestar y la gestión mixta. En Juez Martel, P., González Rabanal, M., y Bautista Martín M. *Economía y gestión de entidades no lucrativas*. Madrid: Ed. Universitaria Ramón Areces.
- Hernandez Medina, E. (2010), Social Inclusion through Participation: the case of the

- Participatory Budget in Sao Paulo. *International Journal of Urban & Regional Research*, 34(3).
- Innes, J.E., & Booher, D. (2004). Reframing public participation: Strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice*, 5(4), 419-436.
- Klijin, E. (1996). Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems, *Administration and Society* 28 (1).
- Landau, M. (2008). La Participación en las Políticas Públicas y los límites de la metáfora espacial. *Política y Cultura*, 10.
- Levy, D.K. & Kayne, D.R. (2004). *How are Families Faring? Income and Employment*. Washington DC: UrbanInstitute.
- Levy, Santiago (2015), Conditional Cash Transfer, in Is Social Policy in Latin America heading in the Right Direction? Beyond Conditional Cash Transfer programs. CERES Economy and Social in Latin America initiatives.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la Sociedad Civil en la Gobernanza Moderna. *Reforma y Democracia*, 21.
- McGee, R. & J. Gaventa (2011). *Shifting Power? Assessing the Impact of Transparency and Accountability*, Working Paper No. 383. Brighton, UK: Institute of Development Studies
- Natera, A. (2005). «El factor liderazgo en la gestión de redes de gobernanza». En Natera, A. y Vanaclocha, F. J. (Dir.). *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*. Madrid: Boletín Oficial del Estado y Universidad Carlos III de Madrid.
- International Labour Organisation. (2007). Global employment trends for women: Brief March 2007. Geneva.
- International Labour Organisation. (2008). Can low-income countries afford basic social security? Social Security Policy Briefings Paper 3. Geneva:
- International Social Security Association International Labour Organisation (2010). Extending social security to all: A guide though challenges and options. Geneva.
- Peters, B. G. y Pierre, J. (2000), *Governance, Politics and the State*. Londres: MacMillan Press LTD.
- Prats, J. (Comp. y trad.) (2005), *De la Burocracia al Managment, del Managment a la Gobernanza: Las Transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. España: Instituto de Gobernabilidad de Cataluña - Universidad de Barcelona.
- Putnam, R. (1995). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rein, M. y Rabinovits, F. (1993). *Las Políticas Públicas. La implementación: una perspectiva teórica entre la intención y la acción*. En Implementación de las PP de Luis Aguilar V.
- Schram. S. (2009). Governing the Poor: The Rise of the Neoliberal Paternalist State, Paper prepared for presentation at the 2009 Annual Meeting of the American Political Science Association, Toronto, Canada. Recuperado de http://stage.centerforthehumanities.org/sites/default/files/media/Governing%20the%20Poor_SossFordingSchram_2009.pdf
- Soares, F.V. & Silva, E. (2010). *Conditional cash transfer programmes and gender vulnerabilities in Latin America: case studies from Brazil, Chile and Colombia*. London: Overseas Development Institute
- UNDP (2011). *Cash transfer programme sin Latin America and the Caribbean*. Recuperado de <http://www.ipc-undp.org>.
- UNECA. (2004). *5 years after Beijing: Assessing women and poverty and the economic empowerment of women*. Addis Ababa: United Nations Economic Commission for Africa (UNECA).
- United Nations (2011a). UN Backgrounder: «Confronting family poverty and social exclusion». Recuperado de <http://www.upf.org/united-nations/upf-un-news/3611-unbackgrounder-qconfronting-family-poverty-and-social-exclusionq>.
- Villareal M. (2011). Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Recuperado de <http://www.ceen.mx/educación/certamen.ensayo/decimo/mt Villareal>