

# La psicología comunitaria y el ciclo de las políticas públicas

## Community psychology and the public policy cycle

Martín DE LELLIS

**Palabras clave:** políticas públicas, psicología, participación, fortalecimiento, comunidad

**Keywords:** Public Policies, Psychology, Participation, Empowerment, Community

### Resumen

Basado en una concepción que subraya las continuas interrelaciones entre Estado y sociedad, el ciclo de las políticas públicas se ha convertido en un tema relevante de investigación. El presente trabajo indaga acerca del rol de la psicología comunitaria en relación con este proceso, describiendo los aspectos contextuales que enmarcan la cuestión social en los países latinoamericanos: crecimiento de la pobreza y la desigualdad, precarización, burocratización de la asistencia social. Dicho planteo está organizado en torno a cuatro cuestiones fundamentales: *a)* El protagonismo comunitario en la problematización de cuestiones sociales en la agenda pública de discusión y, consiguientemente, en la fijación de prioridades; *b)* La participación que adoptan grupos u organizaciones sociales en la formulación, implementación o evaluación de programas de base comunitaria; con particular énfasis en los procesos de negociación y resolución de conflictos; *c)* El desarrollo de competencias técnicas que permitan auditar la implementación de políticas públicas; *d)* La expansión de logros hacia ámbitos o circunstancias no contemplados en la aplicación original de los programas orientados al cambio o la innovación social. Finalmente, se destaca la importancia que tienen estos aportes en la construcción de una *sociedad del bienestar* comprometida en el logro de mayores niveles de autonomía, justicia y bienestar para la totalidad de nuestra ciudadanía.

### Abstract

Based on a conception that emphasizes the continuous interrelationship between state and society, the public policies cycle has turned into a relevant investigative matter. The present work inquires into the community psychology role related to this process, describing the contextual aspects that surround the social matter in latinamerican countries: poverty and inequality increase, aim's displacement, prebendary clientele, social assistance bureaucratisation. The mentioned approach is organized around four fundamental matters: *a)* the community leading role to include social matters in the public agenda of discussion, and, therefore, in the priorities' setting;

b) the role played by groups or social organizations carrying out community based programs; c) the auditorship of public policies accomplishment; d) the achievements spreading towards fields or circumstances not considered in the original application of programs directed to social change or innovation. Finally, is pointed out the importance these contributions have in the construction of a *welfare society* committed to achieve larger standards of autonomy, justice and welfare for our people as a whole.

---

## Datos del autor

### Martín DE LELLIS

Licenciado en Psicología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Administración Pública por la UBA. Profesor titular regular en la Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires.

Correo electrónico: [martindelellis80@gmail.com](mailto:martindelellis80@gmail.com)

## Introducción

Durante las últimas décadas, los países de América Latina han experimentado transformaciones sociales con alto impacto sobre las condiciones de vida de la población: globalización política, económico-financiera y sanitaria con enclaves de estancamiento económico y pauperización social.

Las cuestiones vinculadas a la marginalidad, la desafiliación y la precariedad laboral (Castel, 2003) presionan a los gobiernos a dar respuestas políticas urgentes que mitiguen las recurrentes crisis económicas, sostengan umbrales básicos de cohesión social y, a la vez, preserven los ecosistemas humanos de su casi inexorable degradación.

En la mayoría de los países de la región ascendieron los niveles de desigualdad entre los distintos grupos sociales. En Argentina, por ejemplo, el índice de desigualdad, medido a través del índice de Gini per cápita familiar, no dejó de experimentar un valor elevado desde el año 2001 y, aunque experimentó un leve descenso en los últimos años, siendo de 0,451 para el primer semestre de 2020, continúa ubicado entre los más elevados del mundo (Presidencia de la Nación, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Argentina, 2020).

La situación descrita se agravó recientemente por la emergencia sanitaria provocada tras el desencadenamiento de la pandemia de covid-19, a partir de la cual se han requerido medidas excepcionales destinadas a que gran parte de la población se involucre activamente en su prevención, o bien para mitigar los impactos negativos sobre la salud.

Superada la fase más aguda de la emergencia, resta el desafío de crear las condiciones para institucionalizar la participación comunitaria, de forma tal que esta no se conciba como respuesta reactiva a una situación excepcional, sino como una posición proactiva ante los desafíos y exigencias que plantea el escenario social de cara al futuro.

Atravesados por estos procesos, es pertinente identificar no solo aquellos determinantes que gravitan sobre las condiciones de los agregados poblacionales, sino su incidencia sobre la formulación de políticas públicas que surgen en un proceso de construcción colectiva que las organizaciones tejen alrededor de cuestiones socialmente problematizadas.

Es en este marco de situación donde deberá analizarse el tipo de problemas y las contribuciones específicas de la psicología social y comunitaria al campo de las políticas públicas.

## El rol del Estado y de la sociedad

Mientras la política es un concepto amplio, relativo a la búsqueda o administración del poder y a las formas de organizar la convivencia o tratar de asegurar la

supervivencia social, las políticas públicas corresponden a la respuesta planificada, organizada y sistemática ante cuestiones que afectan o interesan al colectivo social.

Esta aseveración descansa en un concepto, a menudo no explicitado como tal pero sin duda operante en la práctica, respecto del carácter de lo público en oposición a lo privado.

Entre otros aspectos, lo público guarda relación con lo que concierne a los colectivos poblacionales, con aquello que no plantea barreras al acceso —económicas, administrativas o simbólicas—, o bien con una determinada área o actividad del sector estatal (Rabotnikoff, 1993).

También se ha impuesto la idea de que lo público se define como tal porque comprende la producción y distribución de bienes y servicios —vinculados al medio ambiente, la educación, la cultura y la salud— que, en la medida que afectan o conciernen al interés de la población en su conjunto, requieren el ejercicio de funciones redistributivas, regulatorias o de control, que limiten aquellas dinámicas de mercado que suelen restringir el acceso de las mayorías a los bienes públicos en cuestión.

Las definiciones en torno a las políticas públicas centran su enfoque en el rol que cumplen las agencias estatales: «Existe política pública siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático» (Roth, 2002, p. 26).

No obstante, y aun cuando no es posible concebir las políticas públicas sin participación del Estado, de ningún modo puede reducirse a la labor del sector público y, menos aún, a la labor desempeñada de forma excluyente por el Poder Ejecutivo, que se halla habitualmente más expuesto al escrutinio público que los restantes poderes de gobierno.

A fin de pensar estas nuevas interacciones, Castells (1998) introduce el concepto Estado-red, el cual procura dar cuenta, más que de las funciones estructurales, del entramado de relaciones dinámicas que los agentes estatales establecen con agentes de la sociedad civil. En tal sentido, entre el Estado y la sociedad no existen demarcaciones rígidas sino *fronteras porosas*, en cuyos espacios de interacción confluyen la racionalidad técnico-política, así como las restricciones socioeconómicas propias de un entorno con crecientes niveles de incertidumbre y complejidad.

A partir de la crisis del Estado productor, del Estado providencia y de la soberanía del Estado-nación, y en un mundo en el que las economías incrementan su interdependencia global, se comienzan a repensar los roles estatales para atender las demandas sociales crecientes dentro de sus fronteras, y para lograr acuerdos multilaterales y regionales que, más allá de las fronteras nacionales, mitiguen los impactos de la globalización.

Al mismo tiempo, cuando se trata de pensar en el rol asumido por el Estado en el diseño, implementación o evaluación de políticas públicas, suele ponerse el foco en las *decisiones que se adoptan de manera explícita y sobre todo en niveles estratégicos de decisión*. Este sesgo ha sido habitual en muchos países latinoamericanos,

acaso porque las políticas públicas han sido muchas veces de carácter descendente o arriba-abajo, reservando un nivel muy restringido a la participación comunitaria.

En tal sentido suelen tomarse en cuenta, como indicadores agregados de políticas públicas, la existencia de una ley o un plan nacional o provincial, un presupuesto asignado a un determinado tema de interés en un área de gobierno; pronunciamientos de funcionarios con altos cargos burocráticos o de líderes sociales reconocidos públicamente respecto de las decisiones que emanan de dichas instancias centralizadas.

No obstante, las políticas públicas comprenden un conjunto de decisiones y acciones que operan sistémicamente en muy *distintos niveles de determinación*, ya que al momento de su implementación los niveles centralizados se conectan invariablemente con los niveles más descentralizados de decisión. Desde esta perspectiva, cobra un relieve fundamental la *dimensión institucional* (Ferullo de Parajón, 2006), a través de la cual se concreta efectivamente la participación social.

Esta caracterización de niveles implica que, aunque los roles y responsabilidades difieran entre sí, todos los agentes del Estado —en el plano local, regional o central— están concernidos por la dimensión política que se concreta en las decisiones de un ministro o secretario de Estado, pero también en las prácticas adoptadas por un referente que actúa en un centro de salud comunitario en cumplimiento de una directriz programática producida por un organismo centralizado, o por quienes realizan acciones de contacto directo como prestadores de servicios locales a los destinatarios de una política pública.

## Sobre las políticas públicas

Para comprender analíticamente la formulación de políticas públicas debemos reconocer que comúnmente partimos de un marco o paradigma que impone un modo de ver y de pensar el mundo a partir de supuestos cognoscitivos, valorativos y actitudinales estrechamente conectados entre sí.

A los fines del presente trabajo, entenderemos entonces la política pública como un conjunto de iniciativas, decisiones, acciones u omisiones que adoptan el Estado y las organizaciones sociales de manera simultánea o secuencial en el tiempo, tratando de resolver situaciones socialmente problematizadas.

Ya sea que aparezca explícitamente en su formulación o bien de manera implícita, las políticas públicas se sustentan en valores —equidad, solidaridad, participación, pluralismo, transparencia— que a la vez orientan los procedimientos técnico-operativos que tienden a la resolución de problemas: aumentar la equidad en la distribución de determinado servicio o producto (por ejemplo, la canasta básica de medicamentos en el primer nivel de atención); incrementar la accesibilidad a prestaciones ofertadas o aumentar el grado de eficiencia en el uso de los recursos disponibles en establecimientos de salud.

Suele denominarse a las acciones explícitas y planificadas sistemáticamente ‘políticas públicas activas’, pues se reconoce que no solo en la acción sino también en la omisión se revela una forma de ejercer la acción política. Por ejemplo, resulta claro observar cómo constituyen respuestas políticas activas las medidas adoptadas para la prevención del covid-19, el dengue o el chikungunya, habida cuenta de los importantes recursos volcados hacia estos fines, pero también resultan fruto de decisiones políticas la *omisión de medidas* o bien el bajo grado de tratamiento de problemáticas sanitarias que se consideran endémicas en la región —por ejemplo, Chagas, el alcoholismo o el bocio endémico— y por lo tanto concebidas como difíciles de resolver por los actores intervinientes.

Otro de los temas frecuentemente aludidos es la integración y coordinación institucional. Las políticas públicas se han organizado tradicionalmente por áreas o sectores —salud, vivienda, educación, empleo, transporte— para facilitar su mejor administración, fenómeno que se ha hecho cada vez más creciente conforme ha avanzado el proceso de burocratización. Uno de los supuestos fundamentales ha sido segmentar los problemas para su mejor tratamiento por las agencias especializadas, para hallar luego una solución apropiada a cada uno de ellos.

Pero nuevos enfoques, basados en la perspectiva y en la complejidad, han puesto de manifiesto que este mismo proceso contiene las semillas de la fragmentación, ya que cada área tiende a autonomizarse del resto, exigiendo cada vez más mecanismos y recursos para lograr la coordinación con otras áreas, lo cual ha resultado un problema recurrente en todos los organismos e instituciones que han adquirido un apreciable grado de diversificación.

Al mismo tiempo, y conforme se ha ido tomando conciencia de la multideterminación de las cuestiones sociales, se hizo evidente la limitación de las políticas sectoriales, por lo que se alienta el desarrollo de la intersectorialidad, pues es habitual que decisiones adoptadas en un ámbito (por ejemplo, política económica o política fiscal) generen impactos en las restantes áreas y viceversa, produciendo a la vez efectos de retroalimentación en los procesos implicados en todas las áreas involucradas (Pierri Aguerre, 2012).

Por otro lado, la concepción acerca del *ciclo de las políticas públicas* hace referencia a que estas se ordenan, a los fines analíticos, en fases procesuales que a su vez resultan interdependientes a lo largo de todo el proceso de formulación, implementación y evaluación.

En otros términos, la consumación de una fase no implica su cancelación o anulación, ya que se integra y resignifica en la fase subsiguiente. Así como la fase de problematización social se ubica en un momento inicial, ello no implica omitir sus redefiniciones en momentos posteriores del proceso de implementación, de la misma forma que la fijación original de objetivos se ajustará luego a las posibilidades y restricciones que ofrece el entorno donde se implementarán las acciones de cambio.

Si bien este enfoque ha recibido críticas en la medida que no provee una explicación causal, sino a lo sumo un modelo heurístico para caracterizar ciertos pro-

cesos al precio de un esquematismo reductor de su complejidad (Parsons, 2007), conserva ventajas apreciables que puede servirnos a los fines de:

- a) Reconstruir el proceso que media entre la emergencia e instalación de un tema como cuestión social, la participación inicial de organizaciones sociales y agencias especializadas abocadas a su tratamiento, o bien la adopción, implementación, y evaluación de un programa de acciones desplegadas a lo largo del tiempo;
- b) En el análisis específico de una política pública, identificar cuál es su grado de implementación: por ejemplo, una cuestión puede hallarse suficientemente problematizada en la agenda pública pero los poderes públicos han omitido implementar respuestas políticas activas, o bien ha dado lugar a la formulación de lineamientos y directrices genéricas para orientar la acción pero sin avanzar en la adopción y ejecución de acciones programáticas, o bien la política pública descansa en acciones programáticas en curso, suficientemente delimitadas en el tiempo y el espacio, con un presupuesto asignado y especificaciones relativas a los responsables y recursos asignados a su implementación.

## **Empoderamiento: concepto clave en la psicología comunitaria**

Existe suficiente consenso en concebir a la psicología comunitaria como una especialidad relevante de la disciplina psicológica con suficiente autonomía ontológica, epistemológica y metodológica.

De acuerdo a la definición aportada por una referente del campo, hallamos que la psicología comunitaria es la

rama de la psicología cuyo objeto es el estudio de los factores psicosociales que permiten desarrollar, fomentar y mantener el control y el poder que los individuos pueden ejercer sobre su ambiente individual y social para solucionar problemas que los aquejan y lograr cambios en esos ambientes y en la estructura social. (Montero, 1982, p. 18)

Si adoptamos esta última definición, debemos reconocer que uno de los principios básicos de la psicología comunitaria es que el poder y el control social deben estar centrados en la comunidad, no fuera de ella. Por ello es que entre las variables claves a considerar se halla la potenciación o empoderamiento como traducción a la expresión anglosajona *empowerment* (Rappaport, 1987). El empoderamiento se logra mediante acciones que permitan a la comunidad identificar sus recursos, reconocer y emplear el poder de que dispone o desarrollar nuevas capacidades y medios que permitan robustecer los procesos autogestivos en su interior, lo cual implica no un trabajo hacia ni para, sino con y por la comunidad.

La perspectiva de las interacciones sociales desde la óptica que destaca el empoderamiento rescata la dimensión activa de los sujetos y su derecho a participar en la toma de decisiones colectivas. Establece un nexo entre el poder psicológico, que se apoya en el concepto de locus de control interno, o en el desarrollo de competencias para la resolución de problemas existentes en el entorno y el acrecentamiento del poder político, concebido este como la posibilidad de participar en la toma de decisiones y en la redistribución de los recursos y beneficios existentes.

Con base en la idea de empoderar, y centrándonos en la construcción participativa de políticas públicas, enunciaremos en este punto las principales cuestiones que convocan al quehacer del psicólogo comunitario.

Entre los principales obstáculos que limitan los procesos de empoderamiento podemos hallar, con frecuencia, que las personas abrigan la percepción de que sus vidas están autolimitadas, debido a sus creencias en la imposibilidad de modificar la situación existente. Seligman (1989) calificó esta situación o característica con la denominación de 'indefensión aprendida', haciendo alusión a la creencia de que los hechos o circunstancias sociales están fuera del control de la persona y que no hay posibilidad de introducir activamente un cambio en dicha situación. Este concepto se ha constituido en uno de los tópicos al que más recurrentemente han aludido los investigadores que, en el área de la psicología comunitaria, han descrito cómo el predominio de este sentimiento o actitud puede provocar el debilitamiento de la comunidad.

Incorporando la teoría de la atribución causal y la teoría del locus externo de control, Sue et al. (1991) han señalado cómo, cuando se realiza una atribución interna de las causas y externa de la solución —sería el caso, referido con frecuencia, de que las personas se atribuyan la responsabilidad excluyente de haber arribado a una determinada situación pero consideren al mismo tiempo que solo por la acción de una deidad superior puede resolver la situación que los afecta—, afrontan menos los obstáculos y adversidades que quienes realizan una atribución externa de las causas e interna de la solución —sería el caso de quienes juzgan, por ejemplo que la rigidez del aparato burocrático y el individualismo dominante les impide reconocer los problemas comunes, pero que si se proponen organizarse y actuar solidariamente pueden hallar mejores alternativas de solución—.

Al tomar en cuenta las posibilidades con que cuenta la psicología comunitaria para favorecer procesos de empoderamiento, se ponen también de relieve las tensiones con aquellas visiones que restringen la caracterización de las políticas públicas como respuesta a situaciones de necesidad o carencia, desconociendo el tejido de relaciones entre las personas y su entorno, y la inclusión de los destinatarios como sujetos activos en el proceso de transformación social.

Pero tales vínculos entre políticos, técnicos y usuarios a menudo obedecen a distintas racionalidades, en las cuales se conjugan criterios éticos, técnicos, administrativos o políticos que pueden entrar en colisión a la hora de resolver situaciones específicas, porque los intentos de cambio pueden chocar con prácticas insti-

tucionales que promueven o refuerzan la segregación o el menoscabo del sujeto o de los sujetos asistidos.

Desde ese marco de análisis, es inexcusable considerar el conflicto de intereses o de posiciones, cuestión que aparece recurrentemente en relación con las dinámicas de interacción social.

Algunos motivos frecuentes de conflicto entre quienes intervienen en la formulación e implementación de políticas públicas son los siguientes:

- a) Distintas posiciones de quienes participan en el proceso; por ejemplo, entre quienes aprueban o financian las acciones y quienes están encargados de la implementación, incumplimiento de plazos de financiamiento o ejecución.
- b) Distintas racionalidades que sustentan la participación de los actores.
- c) Barreras u obstáculos que traban la prestación de servicios, que afectan tanto a los derechos de los usuarios como a la legitimidad de los decisores.
- d) Dificultades de coordinación entre los gestores y operadores de las políticas públicas, por situarse desde perspectivas a menudo contradictorias.

A menudo, estos resultados negativos se manifiestan en conductas que son atribuidas unilateralmente a uno de los términos, cuando en realidad es un efecto de la relación establecida entre ambos. Por ejemplo, en el campo de la atención sanitaria podemos mencionar el incumplimiento de las prescripciones, la percepción de maltrato en el proceso de atención, comprensión fallida de los mensajes, canalización de la búsqueda de ayuda hacia otros efectores no legalizados.

Si esta sensación de no hallar respuesta persiste y las personas perciben que han agotado sus esfuerzos para resolver el problema que originó la demanda, es posible que los individuos definan la situación como la incapacidad propia para actuar e incidir sobre el medio, reforzando ello los sentimientos de apatía, indiferencia y fatalismo (Saforcada, 1999b).

Ante la omnipresencia del conflicto social, y la variedad de sus manifestaciones, la implementación de políticas públicas requiere cada vez más el reconocimiento de escenarios multiactorales en los cuales resulta fundamental no solo la promoción de procesos participativos, sino también el sostenimiento de procesos de negociación que permitan acuerdos sustentables relativos a la toma de decisiones.

La perspectiva adoptada es que no existe una única mejor manera de afrontar los conflictos emergentes, sino que estos requieren la adopción de una combinación sucesiva o simultánea de estrategias que permita acercar posiciones de un modo tal que satisfagan, en la medida de lo posible y muchas veces de forma provisoria, las posiciones más confrontativas entre los actores involucrados.

Algunas estrategias y técnicas empleadas para remover las barreras psicosociales que se erigen entre ambos términos de la relación, o bien para prevenir o resolver conflictos como los anteriormente apuntados, se enmarcan en lo que se ha denominado mediación comunitaria, concebida como una modalidad de intervención que relaciona a los actores sociales involucrados en situaciones e interacciones complejas.

## La agenda pública como resultante de los procesos de problematización social

La primera fase que es posible identificar en el proceso de formulación de políticas es la problematización social, reconocible como tal cuando una proporción significativa de agentes —con suficiente poder para influir con su opinión sobre otros agentes sociales— identifican o reconocen una o varias situaciones como no deseadas, y movilizan su accionar para imponer su discusión y tratamiento como cuestiones de interés público.

Los temas suelen problematizarse socialmente y convertirse en cuestiones sociales por muy diferentes razones, pero un denominador común es que se trata de situaciones que perturban y activan el interés público, porque los valores que sostiene el colectivo social están en cuestión o son amenazados. Se trata de asuntos que, antes naturalizados, no trascendían la órbita privada del individuo o el pequeño grupo y eran invisibles, por tanto, para la gran mayoría de la sociedad.

Desde esta perspectiva resulta claro que los temas no trepan a la consideración y debate público de modo espontáneo, sino que son el resultado de transacciones que resultan del interjuego entre los actores colectivos que intervienen en un específico campo de relaciones sociales y que, como tales, construyen la realidad social.

Los grupos de presión utilizan canales institucionales para situar su demanda en la agenda pública y en la órbita del Estado, y para movilizar recursos necesarios para su resolución. En este proceso el Estado se constituye en escenario del conflicto entre las fuerzas sociales, pero también en condición de posibilidad para que tales grupos puedan hallar alternativas de consenso y negociación entre sus intereses contrapuestos.

Dado que las cuestiones sociales superan, normalmente, la capacidad de respuesta del Estado, el concepto de 'agenda pública' designa precisamente un conjunto limitado de cuestiones que pueden ser consideradas en cada circunstancia y el establecimiento de prioridades que permite a los poderes públicos organizar u ordenar su tratamiento (Oszlack y O'Donnell, 1976).

Se trata de una herramienta analítica que permite considerar cuáles son aquellas cuestiones socialmente problematizadas que resultan más prioritarias, por qué algunas son incluidas y otras quedan excluidas para su tratamiento a través de los poderes estatales, o bien cómo se introducen sesgos interpretativos que guían el manejo y tratamiento de los conflictos que desencadenan tales cuestiones en el ámbito público.

Sea cual fuere el acontecimiento que dispara el tratamiento de las cuestiones que se constituyen en sociales (por ejemplo, la difusión de eventos o situaciones que afectan a un colectivo social o la difusión de un caso que se constituye en emblemático), la inclusión en la agenda pública otorga legitimidad al problema, ya que al asumir el Estado la obligación de dar respuesta a una demanda se halla im-

plícito el reconocimiento de que su tratamiento y resolución cobra una relevancia para el conjunto de la sociedad o para una fracción significativa de ella.

Varias cuestiones deben ser examinadas o presupuestas para promover la inclusión de un tema en la agenda pública y hacerlo visible como cuestión social:

- a) Sea cual fuere la instancia de planificación e implementación de políticas públicas, no es posible ocuparse de todas las cuestiones problematizadas socialmente al mismo tiempo, sino que debe establecerse algún tipo de priorización.
- b) Ciertas cuestiones se constituyen en socialmente relevantes e ingresan en la agenda pública si cuentan con una alta preocupación y respaldo de grupos u organizaciones con la suficiente capacidad para influir sobre quienes formulan las políticas.
- c) Son los actores sociales, a través de sus planteos y demandas, quienes hacen visible un tema como cuestión pública hacia la cual deben referenciarse otros actores que comparten un campo común de intereses.
- d) Se adquiere visibilidad como fruto de un proceso de problematización social que presenta marchas y contramarchas según las relaciones de poder y el juego de alianzas y oposiciones que se plantea entre actores sociales.
- e) Por el contrario, podrá inferirse la existencia de otras cuestiones igualmente importantes que, si no son canalizadas por grupos con suficiente poder e influencia, no hallarán visibilidad alguna en la agenda pública.
- f) Como consecuencia de lo anterior, hay cuestiones que ingresarán a la agenda y otras que no, independientemente de la magnitud de los beneficiarios y el impacto o trascendencia relativa que encierre el problema.
- g) Al tratarse de cuestiones de carácter público, estas deben ser de fácil accesibilidad para los agentes que deseen informarse o participar en ellas.
- h) La agenda es dinámica, pues está altamente condicionada por el interés y el despliegue de recursos que los actores movilizan, y al interés que ello concita en la opinión pública. Lo que se visibiliza puede luego invisibilizarse, y viceversa.

Por último, es oportuno realizar una distinción entre la *agenda pública*, es decir los temas que son colocados en la arena pública a partir de la actividad desplegada por los medios de comunicación, y la *agenda institucional*, representada por la instancia organizativa-administrativa encargada de implementar la política pública.

Ambas agendas pueden tener un mayor o menor grado de coincidencia efectiva. En algunos casos podemos hallar problemas visualizados en la agenda pública, pero que no han ingresado a la agenda institucional; en otros casos será común observar la existencia de temas que son parte de la agenda institucional, pero que ya han dejado de formar parte de la agenda pública; y en otros casos podemos tener una apreciable coincidencia entre ambas instancias.

Como veremos a continuación, una de las vías para transformar la situación de inequidad en el tratamiento de las cuestiones que terminan siendo prioritarias es el desarrollo de intervenciones que favorezcan la problematización social, y así promover su consecuente tratamiento como parte de la agenda pública.

## ¿Cómo aportar a los procesos de problematización social?

Como ha sido señalado previamente, las políticas públicas se gestan a partir de sucesos que, afectando la interacción humana, se problematizan socialmente mediante la toma de posición adoptada por grupos/actores sociales y que despliegan en la arena pública muy diversas acciones: protesta y movilización pública, toma de posición, estrategias para ejercer presión sobre las políticas públicas.

Sin embargo, dado que el curso de las políticas públicas es altamente dependiente del modo en el que se organizan, visibilizan y estructuran los problemas —pero también en que se ocultan y escamotean otros aspectos—, es importante la contribución específica que puede hacer en tal sentido la psicología.

Las estrategias de problematización, que han descansado en metodologías y técnicas de la psicología social y actuado sobre el grupo como unidad de intervención, han sido planteadas con sus debidos matices por diversos referentes de la psicología comunitaria que, a la vez, se asocian con el fomento de la participación comunitaria, tal como surge del análisis que puede efectuarse acerca del rol de facilitador o, en los términos acuñados en la Conferencia de Boston (Saforcada, 2018), de *conceptualizador participante*. Desde esta perspectiva, se procura lograr una indagación crítica de los problemas de salud en términos de las variables del sistema social y en una relación colaborativa con los miembros de la comunidad.

En líneas generales, estas metodologías enraízan en la denominada amplificación sociocultural (Alfaro, 2012), en la cual el objeto de intervención son las prácticas e instituciones a partir de las cuales se regulan las formas en que los sujetos dan sentido a su experiencia social.

En la región de América Latina, hallan un antecedente señero en los trabajos de Paulo Freire (2003) sobre la concienciación como estrategia que acompañaba el proceso de alfabetización de las masas pobres del Brasil y en los trabajos de Fals Borda (1993) sobre el proceso de investigación y acción participativa, orientados también por el propósito de lograr la *desnaturalización* y *desideologización* de la experiencia de los individuos en su vida cotidiana. En el caso de la educación popular de raíz progresista, no se trata solo de una técnica pedagógica, sino de una transformación de los procesos de enseñanza-aprendizaje basados en una construcción dialógica, crítica y participativa.

Múltiples situaciones cotidianas, tales como destrato de parte de servicios que someten a los usuarios a interminables turnos de espera, omisión o distorsión de información clave para la toma de decisiones que afectan el tratamiento de problemas personales, son aceptadas como naturales para quienes ya se han habituado a su ocurrencia y no atinan siquiera a pensar o formular, con base en dicha situación, una transformación del estado de cosas existente.

Como un antecedente reciente llevado a cabo en Argentina, podemos remitirnos al empleo de una metodología utilizada en el marco de una investigación en la que ha participado el autor del presente trabajo, y que fuera realizada en el

Conurbano Sur de la Capital Federal, denominada Grupos de Visualización y Conceptualización Participativa (GVCP). Esta metodología ha tenido por objeto facilitar la identificación de aquellos problemas (y sus manifestaciones) que los sujetos de una comunidad en situación de pobreza reconocen como afectando sus condiciones de salud y bienestar, incluyendo así tópicos tales como la defraudación, miedo social, desunión comunitaria, el desaliento/desesperanza, la discriminación y la disgregación familiar (Saforcada, 1999a).

Tales hallazgos resultan indisociables de la estrategia y técnica empleada y, aun cuando requieran de ulteriores validaciones metodológicas, son ya de por sí orientadores en el diseño de intervenciones políticas destinadas a los grupos que participarán en su elaboración, conjugando así los requerimientos de la validez epistémica y la validez de transformación (Prilletsensky, 2004).

## **¿Cómo promover la participación comunitaria en la formulación, implementación y evaluación de acciones?**

Una de las características que describe la dinámica del Estado de bienestar es la capacidad de los sistemas políticos para identificar carencias sociales y responder de forma selectiva a las demandas ciudadanas, cuyas necesidades procuran administrar. Esto se manifiesta en el establecimiento de una frontera o demarcación de derechos sociales básicos que deben ser reconocidos o atendidos por los agentes estatales y en la concreción formal de estructuras burocráticas que determinan el tipo y magnitud de los problemas a ser incorporados en la agenda y las características de la ayuda a dispensar.

Al mismo tiempo, esta respuesta, que ha sido posible a partir del gran andamiaje que ha constituido la seguridad social, genera una proliferación de demandas sociales que concentra los recursos y esfuerzos del Estado a fin de dar solución a estas, a menudo de forma parcial y coyuntural. El aseguramiento de derechos tiende a naturalizarse en tanto ampliación de los márgenes de autonomía y aseguramiento de servicios de quienes se consideran ciudadanos y, cada vez más excepcionalmente, como el aseguramiento de las condiciones estructurales que permitan mejores grados de equidad y calidad de vida a la mayor parte de la sociedad.

En múltiples áreas de la vida social, la modalidad tradicional de planificación demarca con nitidez los roles de quienes contribuyen a la determinación de prioridades en calidad de expertos, quienes ejecutan en calidad de operadores y quienes reciben la asistencia que el programa establece, en calidad de beneficiarios.

Pero esta visión no «actoriza» a los sujetos, sino que los sume más profundamente en la dependencia.

La persona asistida tiende a asumir el rol que le es adjudicado y esto deteriora su autoestima y favorece una postura pasiva en la que las posibilidades de re-

resolver autónomamente sus problemas son cada vez menores. Queda así fijado en el lugar del que demanda a otro (el Estado, una Institución, un equipo) que es el que tiene el poder. De esta manera, se concreta la producción de sujetos tutelados. (Giorgi, 2012, p. 212)

Entre los principales efectos indeseados que habitualmente se observan en relación con esta modalidad asistencialista en el ejercicio de las políticas públicas está el refuerzo de los sentimientos de apatía, fatalismo y minusvalía personal que acompaña la autoidentificación como personas carenciadas y, por tanto, necesitadas de ayuda externa.

Esta suerte de tecnocratización de la asistencia, en la cual no se discute la hegemonía del saber de quienes planifican, omite aspectos que deben considerarse como esenciales:

- a) Que las personas tienen prioridades y grados de necesidad e ideas acerca de sus necesidades, y que los mismos se refieren no solamente a su naturaleza humana sino también a su sociedad y su cultura.
- b) Que las personas y grupos poseen recursos y capacidades para afrontar, exitosamente o no, sus propios problemas.

Tales obstáculos se hacen aún más evidentes en aquellas ocasiones en las cuales la política pública fija objetivos de transformación en el *statu quo* que producirá, inevitablemente, reacomodamientos en el poder de que disponen los distintos actores.

De allí que uno de los aspectos fundamentales a los que se enfrentan las políticas públicas se vincula con la calidad de la participación —cómo se la concibe, quiénes la asumen, en qué grados o niveles, con qué finalidades, en qué medida depende de condiciones estructurales o contextuales— y la concepción de los destinatarios finales de una política pública, bien como beneficiarios pasivos o como titulares de derechos (Lapalma y de Lellis, 2012).

De acuerdo a revisiones efectuadas en psicología comunitaria (Alfaro, 2012), las modalidades de participación varían significativamente, dependiendo del rol asignado a los proveedores o a los destinatarios de la asistencia. Mientras en algunas situaciones la población participa en la ejecución de los programas sustituyendo parcialmente roles y funciones que normalmente desempeñan las y los profesionales o quienes son técnicos o técnicas, en otros casos se incorpora más integralmente, como en los programas intracomunitarios basados en los propios recursos de autoapoyo y fortalecimiento o bien con la incorporación de la comunidad a tareas de planificación, gestión e implementación.

Además, es común señalar que la participación debe ser analizada como un constructo complejo que manifiesta grados múltiples de expresión (desde la simple emisión de información hasta el involucramiento en la toma de decisiones), avances y retrocesos conforme se estructura la dinámica de interacción social y en los cuales resulta central el análisis en torno a cómo se estructura la representación y legitimidad de los actores implicados en tales procesos.

## ¿Cómo aportar a la evaluación y sistematización de experiencias?

Apoyada en evidencias incontestables, a mayor sensación de dominio o control, capacidad y autonomía de que disponga una persona o grupo, mayor será la posibilidad que tenga de establecer y acordar reglas aceptadas que favorezcan una mayor justicia entre sus miembros, y a la vez de ejercer mayor contralor a quienes se le ha otorgado el mandato de cumplir con el ejercicio de los poderes públicos.

Es allí donde cobra particular relieve la actividad evaluativa del psicólogo comunitario desde una concepción participativa que centre específicamente en su análisis la cuestión del poder, su ejercicio y su distribución.

La *evaluación participativa* se enraza, dentro de la psicología, en los planteamientos formulados por Kurt Lewin en torno a la investigación-acción (*action research*) como alternativa a la investigación tradicional, que involucra a los destinatarios u otros actores vinculados con el desarrollo de una política pública en distintos momentos del proceso evaluativo, abarcando el diseño, la implementación, el análisis de los resultados y la formulación de recomendaciones para cambiar el estado de cosas existente.

En continuidad con esta perspectiva que se integra a los planteamientos formulados por Fals Borda (1993) en torno a la investigación-acción participativa, los profesionales que desempeñen acciones directas deberán ser capaces de fundamentar sus intervenciones, y quienes desarrollen actividades de elaboración teórica deberán hallar aplicaciones sociales pertinentes para sus formulaciones.

Desde entonces, la actividad evaluativa ha sido central en el cúmulo de intervenciones adoptadas por los psicólogos comunitarios, según se deduce del contenido de las publicaciones emprendidas por los órganos editoriales más prestigiosos de la especialidad, cobrando actualmente un valor esencial por las siguientes razones:

- a) Resulta uno de los prerrequisitos fundamentales para el cambio social planificado, que abarca desde la fase diagnóstica hasta el seguimiento y control final de resultados, manifestándose en sí misma un eslabón fundamental para dinamizar procesos de cambio;
- b) Sobre ella descansa la responsabilidad social de quienes intervienen, sea por intentar resolver problemas sociales como por hacerlo frecuentemente a través de recursos provenientes del erario público.

Cada uno de los actores implicados —ya sea quienes intervienen en niveles operativos o los destinatarios de las acciones— aporta una perspectiva diferente acerca de los factores relevantes que inciden en los resultados de la acción y de la realidad que se procura conocer o evaluar. De tal manera, al incorporar la visión de ambos términos de la relación, la evaluación resultará más rica y profunda en términos del conocimiento producido, así como promoverá un mayor compromiso de quienes pueden ampliar su conciencia crítica respecto del contexto y de su inserción en él.

Aun cuando estas nuevas alternativas de control y supervisión de las acciones públicas resulten prometedores espacios para el fortalecimiento de la ciudadanía, es menester ir más allá de un mero control externo de las acciones implementadas por los diseñadores o ejecutores de programas, y promover un máximo de implicación y responsabilidad con las iniciativas de cambio, razón por la cual cobra un mayor relieve integrar la labor del psicólogo o la psicóloga, junto al de otros u otras especialistas, al ciclo integral de las políticas públicas.

Como un caso específico, la *sistematización de experiencias* se ha concebido, por lo general, como una alternativa a los enfoques evaluativos orientados según el modelo positivista predominante. Suele presentarse como una alternativa de investigación apropiada para los proyectos de cambio e intervención social; distinguiéndose así del habitual uso que se le da como sistematización de datos o información (Martinic, 1998).

Desde el punto de vista epistemológico, la sistematización se inscribe en la tradición crítica e interpretativa que relaciona la teoría y la práctica o, en otras palabras, el saber y el actuar. El eje principal de preocupación se traslada de la reconstrucción meramente descriptiva de lo acontecido y el ordenamiento adecuado de la información, a una reflexión crítica que permite extraer aprendizajes que tengan una utilidad para el futuro.

No obstante la variedad de enfoques existentes, se destacan ciertos aspectos en los cuales coinciden los especialistas:

- a) La sistematización trata de hallar un lenguaje descriptivo desde el interior de la propia experiencia, reconstruyendo y explicitando el marco referencial que le da sentido. Se trata por lo tanto de una construcción conjunta entre el equipo técnico encargado de su elaboración y quienes han participado en el desarrollo e implementación de la experiencia, y en el cual resulta relevante la participación que en torno a los hechos plantean cada uno de los actores implicados.
- b) La sistematización se ciñe a lo efectivamente logrado a propósito de una experiencia realizada en un contexto espacio-temporal determinado. Su finalidad es comprender y poner de manifiesto el sentido de la acción realizada sin aspirar a establecer juicios valorativos acerca de las estrategias, modos de acción y resultados. Por ello resulta necesario informar, no solo los logros y ventajas resultantes de la implementación de un proyecto, sino también los obstáculos y dificultades, y así facilitar el reconocimiento de las principales lecciones que pueden extraerse de su implementación.
- c) Contribuye a generar posibilidades de cambio en el mismo contexto o situación sobre la cual se ejerce el trabajo de sistematización. Por ello es conveniente centrarse, no solamente en el resultado o impacto final de un programa de intervención, sino también en los aprendizajes o lecciones que se obtienen durante el proceso mismo de implementación.
- d) Con la sistematización no se trataría de reconstruir todo lo que sucedió, ya que esta sería una empresa imposible, sino de promover un espacio de reflexión

desde la perspectiva de sus protagonistas, y de forma consensuada fijar cuáles son los ejes más significativos tanto de los procesos como de los resultados o cambios logrados en el particular contexto en que se desarrolló la acción.

## **¿Cómo transferir buenas prácticas a otros grupos o comunidades?**

Uno de los objetivos de la evaluación y sistematización de experiencias es dar cuenta y, a la vez, posibilitar innovaciones a través de la identificación de agentes o líderes de cambio que ocupan un lugar de mayor o menor centralidad en el proceso, desde la concepción e idea original hasta su aceptación generalizada, y el reconocimiento de las barreras u obstáculos que pueden asociarse a la mayor o menor disponibilidad al cambio expresada por otros grupos comunitarios.

Sin embargo, es común identificar informes evaluativos cuya elaboración técnica resulta inobjetable, pero cuyas recomendaciones para su utilización en mayor escala es escasamente considerada, desinteresando así a posibles financiadores o decisores de un programa de acción.

Acciones tales como la difusión de datos empíricos favorables, el contacto personal al respecto y la persuasión de quienes demuestren disposición al cambio resultan algunas de las estrategias más importantes para la diseminación de resultados.

Requiere, por lo tanto, la evaluación sistemática y cuidadosa de los sistemas de poder, las redes de relaciones institucionales y el grado de disposición o resistencia al cambio de un sistema dado, en relación con los beneficios o ventajas que se trata de diseminar.

El proceso de difusión de innovaciones comprende la replicación efectiva de programas o actividades cuyos resultados se han comprobado exitosos a nuevos grupos o circunstancias sociales, para evitar que permanezcan encriptados en su ámbito de aplicación original. Como hemos señalado, cumplen un rol destacado aquellos individuos que, a menudo clasificados originalmente como parte de una minoría desviante, intentan influir sobre la toma de decisiones vinculada con la adopción de una innovación (Moscovici, 1981).

Dado que lo esencial en este proceso es la difusión o aceptación en contextos distintos a aquellos en los que se aplicaron originalmente las ideas o prácticas que han comprobado obtener resultados exitosos, cuenta aquí la comunicación de las ventajas o beneficios de la idea a comunicar, la superación de las barreras o resistencias al cambio que pueden expresar los nuevos adoptantes, la identificación o capacitación de líderes proactivos que puedan difundir los resultados entre sus propios pares.

También, y esto no es una cuestión menor, es requisito contar con facilitadores institucionales que impulsen una dinámica de trabajo en equipo que promueva el aprendizaje continuo y, de este modo, el mejoramiento de la práctica institucional.

El rol de la psicología resulta, pues, el de catalizador del cambio social, tratando de expandir el grado de adhesión a la propuesta originalmente comunicada a través de estrategias de difusión que implican, de forma progresiva, mayor cantidad de interesados y adoptantes que pertenecen a la comunidad en la cual se desea implantar la innovación.

## Reflexiones finales

A lo largo de este trabajo se han relacionado tópicos centrales de la psicología social y la psicología comunitaria con las principales dimensiones que conforman el ciclo de las políticas públicas, desde la problematización de una cuestión social hasta la implementación y evaluación de las acciones tendientes a su resolución.

Como síntesis, podemos enunciar lo siguiente:

- a) En la medida que el proceso de problematización y formulación de políticas públicas demanda la participación articulada y negociada entre distintos actores, le cabe un rol preeminente a la psicología comunitaria como marco teórico y de referencia para orientar la acción profesional e influir sobre los decisores políticos e institucionales.
- b) En un contexto regional en el que prima el desplazamiento de fines y la tecnocratización de la ayuda social, es imperioso generar oportunidades y canales de participación comunitaria en todas las etapas del proceso de formulación de políticas públicas y no solamente *ex post*, como mera convalidación de decisiones ya adoptadas.
- c) La evolución seguida por la psicología comunitaria revela fecundos entrelazamientos con el campo de las políticas públicas y un nuevo paradigma en salud que pone principalmente el acento en las capacidades autogestivas de las comunidades organizadas.
- d) La constitución de grupos sociales con mayores capacidades autogestivas mejorará su capacidad como interlocutores o gestores de políticas públicas, favoreciendo procesos de decisiones que gocen de mayor consenso, legitimación, eficacia y eficiencia.

Para finalizar, todo lo antedicho es necesario para que las políticas públicas cumplan los criterios de equidad, universalidad, legitimidad y sustentabilidad que fundamentan su implementación.

## Referencias bibliográficas

- Alfaro, J. (2012). Posibilidades y tensiones en la relación entre psicología comunitaria y políticas sociales. En A. Sánchez, J. Alfaro y A. Zambrano (eds.). *Psicología comunitaria y políticas sociales: Reflexiones y experiencias* (pp. 45-76). Paidós.
- Castel, R. (2003). Políticas del riesgo y sentimientos de inseguridad. En R.Castel, G. Kessler, D. Merklen y N. Murard (eds.). *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?* (pp. 13-44). Paidós.
- Castells, M. (26 al 28 de marzo de 1998). *Hacia el Estado Red. Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información*. Seminario sobre Sociedad y reforma del Estado, Ministério de Administração Federal e Reforma Do Estado. São Paulo, Brasil.
- Fals Borda, O. (1993). La investigación participativa y la intervención social. *Documentación Social* (92), 9-22.
- Ferullo de Parajón, G. (2006). *El triángulo de las tres «P»*. *Psicología, participación y poder*. Paidós.
- Freire, P. (2003). *Pedagogía del oprimido*. Siglo XXI.
- Giorgi, V. (2012). Entre el control tutelar y la producción de ciudadanía: aportes de la psicología comunitaria. En A. Sánchez, J. Alfaro y A. Zambrano (eds.). *Psicología comunitaria y políticas sociales: Reflexiones y experiencias* (pp. 201-226). Paidós.
- Lapalma, A. y de Lellis, M. (2012). Psicología Comunitaria y políticas públicas: una articulación posible y necesaria. En A. Sánchez, J. Alfaro y A. Zambrano (eds.). *Psicología comunitaria y políticas sociales: Reflexiones y experiencias*. (pp. 147-170). Paidós.
- de Lellis, M. y Saforcada, E. (2020). *Psicología, Sociedad y Políticas de Salud*. Nuevos Tiempos.
- Martinic, S. (12-14 de agosto de 1998). *El objeto de la sistematización y sus relaciones con la evaluación y la investigación*. [Ponencia]. Seminario latinoamericano de sistematización de prácticas de animación sociocultural y participación ciudadana en América Latina. Consejo de Educación de Adultos de América Latina. Medellín, Colombia.
- Montero, M. (1982). Fundamentos teóricos de la Psicología Social en Latinoamérica. *Boletín de la Asociación Venezolana de Psicología Social*, 5(1), 15-22.
- Montero, M. (2010). Unión de actores sociales, participación comunitaria y ética en la ejecución de las políticas públicas. En M. Montero y E. Saforcada (eds.). *Sujetos políticos y acción comunitaria. Claves para una praxis de la psicología social y de la clínica social-comunitaria en América Latina* (pp. 67-84). Universidad Pontificia Bolivariana.
- Moscovici, S. (1981). *Psicología de las minorías activas*. Morata.
- Oszlack, O. y O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas sociales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad [Cedes] - Clacso. Documento de trabajo n.º 4.
- Parsons, W. (2017). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Miño y Dávila.
- Pierrí Aguerre, L. (2012). Reflexiones acerca de los procesos de coordinación y articulación interorganizacional en las políticas públicas sociales. En J. Alfaro, A. Sánchez Vidal y A. Zambrano. *Psicología comunitaria y políticas sociales: Reflexiones y experiencias* (pp. 407-435). Paidós.
- Presidencia de la Nación - Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales [Argentina]. (2020). *Boletín de Desigualdad n.º 1 Distribución del ingreso en las regiones y aglomerados (Primer semestre 2020)*. Siempre - Presidencia de la Nación.

- Prilletensky, I. (2004). Validez psicopolítica: el próximo reto para la psicología comunitaria [Prólogo]. En M. Montero. *Introducción a la psicología comunitaria. Desarrollo, conceptos y procesos* (pp. 5-18). Paidós.
- Rabotnikoff, N. (1993). Lo público y sus problemas. Notas para una reconsideración. *Revista Internacional de Filosofía Política* (2), 75-98.
- Rappaport, J. (1987). Terms of empowerment. *American Journal of Community Psychology*, 23(5), 52-66.
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Aurora.
- Saforcada, E. (1999a). *Psicología Sanitaria. Análisis crítico de los sistemas de atención de la salud*. Paidós.
- Saforcada, E. (2-4 de diciembre de 1999b). *Poder, participación y trama social* [Ponencia]. IV Encuentro Regional de Experiencias Educativas en la Comunidad. Universidad de la República - Programa APEX-Cerro. Montevideo, Uruguay.
- Saforcada, E. (2018). El contexto histórico de la psicología comunitaria. En: E. Saforcada (ed.). *Psicología Comunitaria. El enfoque ecológico contextualista de James Kelly* (pp. 9-50). Nuevos Tiempos.
- Seligman, H. E. (1989). *Indefensión. En la depresión, el desarrollo y la muerte*. Debate.
- Sue, S., Fujino, D., Hu, L. T., Takeuchi, D. y Zane, N. W. (1991). Community mental health services for ethnic minority groups: A test of the cultural responsiveness hypothesis. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 59(4), 533-540.