

MANUAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

MANUAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

MANUAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

CORPORACION PARTICIPA
20 años



MANUAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

CORPORACIÓN PARTICIPA



MANUAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Corporación PARTICIPA

Desarrollo contenidos

Capítulo 1 El Concepto de Participación Ciudadana y su aplicación en las Políticas Públicas:
Pedro Mujica

Capítulo 2 Orientaciones para la práctica de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública:
José Manuel De Ferrari con aportes de Andrea Sanhueza, Silvana Lauzán y Catalina Delpiano

Edición

Paz Valenzuela
Catalina Delpiano

Diseño

Marcela Veas

Imprenta

Gráfica Funny

I.S.B.N: 978-956-8140-11-3

Registro de Propiedad Intelectual: 172157

Primera Edición, Santiago de Chile, Junio 2008

Agradecemos el apoyo del Gobierno de Chile para la publicación de este material.

Corporación PARTICIPA
María Luisa Santander 0321
Providencia
Santiago
Chile
Fono (562) 2747413
Fax (562) 2747356
e-mail participa@participa.cl
www.participa.cl



INDICE

PRESENTACIÓN	5
Capítulo 1	9
EL CONCEPTO DE LA PARTICIPACION CIUDADANA Y SU APLICACIÓN EN LAS POLITICAS PÚBLICAS	11
1.1 CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	11
1.1.1 El concepto de ciudadanía	11
1.1.2 El concepto de participación ciudadana	22
1.1.3 Clasificación de la participación	24
1.2 EL CONCEPTO DE PARTICIPACION EN LA GESTION PUBLICA	35
1.2.1 Conceptualización	35
1.2.2 Aspectos relevantes para una participación efectiva	38
1.2.3 Aspectos críticos de la participación en la gestión pública	43
Capítulo 2	49
ORIENTACIONES PARA LA PRÁCTICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA	49
2.1 INTRODUCCIÓN	51
2.2 ACLARACIÓN DE TÉRMINOS	53
2.3 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	55
2.4 CONDICIONES PRÁCTICAS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	57
2.5 VENTAJAS Y CONDICIONES PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	60
2.6 ETAPAS DE UN PLAN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	63
2.7 CLASIFICACIÓN DE ACTORES EN UN PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	66
2.8 MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN	69
BIBLIOGRAFÍA	73

PRESENTACIÓN







No cabe duda que en la última década tanto en Chile como en otros países de la región latinoamericana el tema de la participación ciudadana ha estado en el debate político en un intento por profundizar sobre su significado, alcances y rol dentro de una democracia representativa. Para unos es un derecho fundamental, para otros un aspecto clave de los procesos de modernización que enfrentan los estados. Para unos resulta fundamental profundizar los niveles de gobernabilidad ya que supone incluir en los procesos de toma de decisiones de asuntos públicos a sectores tradicionalmente postergados y para otros, por la misma incorporación de otros en los procesos decisoriales, provoca exactamente el efecto contrario, es decir amenaza la gobernabilidad ya que levanta expectativas que en el debate democrático no todas ellas podrán ser cumplidas.

Este Manual reconoce a la participación ciudadana como un derecho fundamental consagrado en la Constitución Política del Estado como también en la Declaración Universal de Derechos Humanos y tratados internacionales.

PARTICIPA entiende que la participación en una democracia representativa va más allá del acto eleccionario y que el ejercicio de este derecho se traduce en la oportunidad de diversos sectores de la sociedad interesados en los asuntos de interés público, y específicamente en las políticas públicas, de participar en forma consultiva o resolutive en sus procesos de toma de decisiones. De esta forma, la participación de diversos sectores de la sociedad es un complemento al rol de los partidos políticos y al principio de la representación y delegación de todo sistema democrático.

Nos interesa resaltar que la participación de ciudadanos/nas en las políticas públicas significa por un lado acercar la gestión pública a las personas, las que ganarán en capacidades y entendimiento del complejo ejercicio de lo público, y en segundo lugar, estas políticas públicas se fortalecerán con el conocimiento y experiencia que tiene la ciudadanía precisamente afectada por el o los problemas que esa política pública quiere enfrentar.

PARTICIPA tiene la convicción que la forma de fortalecer la ciudadanía en un sistema democrático es precisamente ampliando, fortaleciendo e institucionalizando los espacios e instrumentos de participación ciudadana en la gestión pública.

Para PARTICIPA es un gran orgullo publicar este Manual este año ya que celebramos veinte años de trayectoria. Nos interesa mucho compartir nuestra reflexión y experiencia en torno a esta temática con todos aquellos actores interesados en ella.

El Manual incorpora una reflexión desde la teoría política acerca del concepto de ciudadanía, participación y gestión pública, para luego abordar estas temáticas

desde un enfoque práctico, donde entrega una propuesta conceptual sobre qué es la participación ciudadana, cuáles son sus niveles, principios y ventajas, los actores que intervienen y los mecanismos e instrumentos para fomentarla.

Este Manual está orientado a todos y todas los/las ciudadanos/as, instituciones públicas y privadas interesadas en abordar con mayor profundidad estas temáticas, como también contar con herramientas prácticas para realizar un proceso de participación ciudadana conforme a cierto estándares o procesos claves.

Queremos agradecer muy especialmente la tarea realizada por el Sr. Pedro Mujica, autor del primer capítulo, por su trabajo intelectual y dedicación y al Sr. José Manuel de Ferrari por haber preparado el texto y haber coordinado los insumos, experiencia y reflexiones del equipo profesional de PARTICIPA para la elaboración del capítulo dos de este Manual.

ANDREA SANHUEZA ECHEVERRÍA
Directora Ejecutiva
Corporación PARTICIPA

C A P I T U L O

1

EL CONCEPTO DE LA PARTICIPACION
CIUDADANA Y SU APLICACIÓN EN
LAS POLITICAS PUBLICAS







●● 1.1 CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

●● 1.1.1 EL CONCEPTO DE CIUDADANÍA

El interés por el concepto de ciudadanía ha experimentado un verdadero auge a partir de los años 90. Básicamente es posible explicarse este fenómeno por la relación directa que existe entre el concepto de ciudadanía y los grandes temas de la filosofía política de los años 70 y 80: exigencia de justicia, pertenencia a una comunidad y las conductas republicanas.¹

El resurgimiento y auge del concepto también tiene que ver con los sucesos políticos ocurridos en las últimas décadas, especialmente el hecho de la creciente apatía de los votantes; resurgimiento de los grupos nacionalistas; crecientes procesos migratorios internacionales; diferencias étnicas y culturales dentro de los estados; demandas de grupos o sectores de la sociedad hasta ahora discriminados o excluidos y el desmantelamiento del Estado de Bienestar, especialmente en los Estados Unidos de Norteamérica e Inglaterra.

Estos acontecimientos, procesos en desarrollo que están lejos de encontrar una solución satisfactoria, demuestran que el vigor y estabilidad de una democracia moderna no dependen sólo de su estructura institucional básica sino que también de las cualidades y actitudes de sus ciudadanos: sentimientos de identidad nacional, religiosa y étnica; tolerancia a trabajar con individuos diferentes; deseo de participar en el proceso político para intervenir en el mismo, promoviendo determinados intereses y autoridades controlables; y deseo de tener un grado de injerencia y responsabilidad en las demandas, ya sean económicas, de salud, de vivienda o medio ambiente.

De aquí ha nacido la necesidad de reconstruir la teoría de la ciudadanía, con el objeto de incluir las identidades, conductas y necesidades de los ciudadanos, incluyendo sus responsabilidades y lealtades y, por otro lado, para reformular el concepto de derechos ciudadanos y su efectiva garantía.

¹ Las posiciones comunitaristas otorgan importancia de la pertenencia a una comunidad y las republicanas al ejercicio activo de virtudes cívicas serán explicadas más adelante.

Concepto Tradicional de Ciudadanía

El concepto tradicional de ciudadanía es el derecho a tener derechos. Se asociaba a la posibilidad de ejercer derechos civiles y políticos. Especialmente el derecho a sufragio, a optar a cargos de elección popular, derecho de propiedad, derecho de asociación y otros que confieren las constituciones políticas de cada estado. Por tanto, la ciudadanía importaba una calidad jurídica y política especial que acreditaba a las personas como miembros activos del Estado.

A partir del término de la Segunda Guerra Mundial se genera una crisis en torno al concepto de ciudadanía, la cual entendemos se debería básicamente a las siguientes razones:

a) Por un lado, el concepto clásico de ciudadanía reconoce derechos individuales, (libertad personal, de pensamiento, etc.) mientras que actualmente existen reivindicaciones por derechos colectivos a partir de nuevas identidades, como son el género, la edad, migrantes y las étnicas, entre otros. Hoy podemos ver demandas de derechos de diferentes grupos, que como tales, presionan al estado para que las políticas públicas incorporen sus identidades particulares y al resto de la sociedad para que reconozca legitimidad a tales identidades.

b) El denominado "enfoque de derechos" ha ido imponiéndose en el debate. Este concibe a los ciudadanos como sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas, enfocándose especialmente en otorgar mayor poder a los sectores que se consideran excluidos. Un elemento compartido por esta visión es el concepto de interdependencia de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales.

La legitimidad del sistema político estaría dada por el reconocimiento y garantía efectiva de los derechos ciudadanos.

La creciente demanda de igualdad no sólo se refiere al estatuto jurídico en el cual se declaren y reconozcan tales derechos, sino que cobra cada vez mayor fuerza la idea de que éstos se materialicen y se respeten en todos los ámbitos de la vida: escuela, trabajo, sociedad, cultura.

c) El Estado Nación ha perdido su exclusividad como referente del ciudadano. Considerando el proceso de globalización, que trae cambios jurídicos y culturales, además de los económicos, el Estado resulta muy pequeño para asumir los desafíos globales pero también muy grande para responder a las demandas cada vez más diferenciadas y cotidianas de las personas. Por tanto, el reconocimiento del concepto de ciudadanía, en su sentido más amplio, no solo se demanda del Estado sino que también de la sociedad en general.

Las Distintas Tradiciones sobre el Concepto de Ciudadanía en la Teoría Política

Siguiendo la misma estructura según la cual se revisó el concepto de participación según las diversas posiciones de la Teoría Política, la noción de ciudadanía, ha sido posible entenderlo de diversas maneras dependiendo de las tradiciones presentes en el debate teórico:



a) **Posición Liberal:** Según las teorías liberales, la ciudadanía es un status que dota a los individuos con un catálogo de derechos universales garantizados por el Estado. Los ciudadanos actúan racionalmente para lograr sus propios intereses, y el rol del Estado consiste en protegerlos en el ejercicio de sus derechos. Dentro de este rol, la libertad es entendida en términos negativos, es decir que el Estado debe abstenerse de intervenir en el ámbito protegido por los derechos civiles.²

La exposición más influyente dentro de la tendencia cívica liberal que entiende la ciudadanía como la “posesión de derechos” fue la de T. H. Marshall en “Citizen and Social Class” (1949) que, analizando el caso inglés sin pretensiones de universalidad, generalizó la noción de ciudadanía y sus elementos constitutivos, particularmente en lo que se refiere a la inserción de los derechos sociales dentro del clásico díptico de derechos civiles y derechos políticos. Con su noción de ciudadanía se refería a la pertenencia plena a una comunidad política de iguales definida geográficamente, la cual se entendía como la participación de las personas en la definición de las condiciones de la asociación con un Estado.

Marshall argumentaba que los ciudadanos tenían derecho a un mínimo social y económico y que era el Estado el encargado de satisfacer tales necesidades.

Marshall dividió estos derechos en tres categorías que, desde su punto de vista, se materializaron en Inglaterra en tres siglos sucesivos. La ciudadanía estaría compuesta por los derechos civiles que aparecen en el siglo XVIII, los políticos que se afirman en el siglo XIX y los sociales que se establecen en el siglo XX.

Los derechos civiles, conquistados en el siglo XVIII, corresponden a los derechos individuales de libertad, igualdad, propiedad, de libre desplazamiento, a la vida, etc. Son los derechos que sustentan la concepción liberal clásica.

Los derechos políticos, alcanzados en el siglo XIX tienen que ver con la libertad de expresión, de reunión, asociación, organización política, sindical, participación política, electoral, sufragio, etc. Son los derechos individuales ejercidos colectivamente que se terminaron por incorporar a la tradición liberal. Surgen del Bill of Rights de 1689, de la Declaración de Independencia de USA en 1776 y de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en Francia de 1789.

Los derechos sociales y económicos, fueron conquistados en el Siglo XX a partir de las luchas del movimiento obrero y sindical. Se trata del derecho al trabajo, a la salud, a la educación, a la jubilación, a la garantía de acceso a los medios de vida y al bienestar social.

En tanto, los derechos civiles y políticos exigirían un Estado mínimo, los derechos sociales y económicos demandarían una presencia más fuerte del Estado. Por esto la tesis actual del estado mínimo patrocinada por el neoliberalismo tiene mucha relevancia en el concepto de ciudadanía que se trate.

² *El liberalismo clásico sostenía que el Estado debería limitar la libertad de una persona sólo cuando era necesario proteger los derechos fundamentales de otra persona.*

En la segunda mitad del siglo pasado, surgen nuevos derechos cuyos titulares son los grupos humanos, es decir, la nación, las colectividades étnicas o la humanidad. Es el derecho a la autodeterminación de los pueblos, a la paz, al medio ambiente. También lo serían los intereses difusos, como los del consumidor, los derechos de las mujeres, de los niños, de las minorías étnicas.

Hoy también se habla de derechos relativos a la bioética para impedir la destrucción de la vida y regular la creación por ingeniería genética.

A esta concepción de Marshall suele denominársela ciudadanía pasiva o privada, dada la ausencia de la obligación de participar en la vida pública. Debe reconocerse que se trata de una posición que sigue contando con grandes apoyos puesto que cuando se pregunta a la gente qué significa ciudadanía, se tiende a hablar más frecuentemente de derechos que de responsabilidades. Esta idea tiene un sentido absolutamente explicable puesto que tiene relación con la satisfacción de las necesidades básicas tales como la libertad y la seguridad personal.

John Rawls³ es considerado como un liberal utilitario al presentar una alternativa a las doctrinas del utilitarismo clásico que habían dominado la tradición de la filosofía política hasta entonces, refiriéndose a la idea básica de que una sociedad es justa cuando sus instituciones maximizan el equilibrio de las satisfacciones de todas las personas. Rawls va más lejos que Marshall en materia de un mínimo bienestar social asegurado por el Estado, introduce una noción más dinámica, según la cual a través de mecanismos de redistribución de éste, se debiera incrementar la participación de los más desposeídos (con menos recursos). Básicamente sostiene que la libertad faculta a los individuos para poder adoptar sus propias decisiones en el curso de sus vidas, no debiendo estar limitados por su posición inicial socio económica. Así, entiende la participación como un proceso político dentro de la esfera pública, en el cual todos los ciudadanos tienen el mismo derecho (no la obligación) a tomar parte y determinar el proceso constitucional que determina la ley que deben cumplir.⁴

Por último, y aunque hoy parezca paradójico, dentro de la misma corriente liberal nació la línea jurídica o constitucionalista del sistema democrático, a través de la cual se ha ido produciendo un progresivo avance en materia de reconocimiento de los derechos ciudadanos y de su debida garantía tanto en los sistemas jurídicos de cada Estado, como en el ámbito del derecho internacional. El modelo garantista de la democracia constitucional nace en el ámbito de la reflexión sobre el derecho y el sistema penal que ha sido ampliada hasta convertirse en un verdadero paradigma del derecho constitucional. Puede decirse que se trata de la posición sostenida por Dworkin que ha sido desarrollada principalmente por Ferrajoli. Esta sostiene un cambio de paradigma que supone el constitucionalismo rígido respecto del viejo modelo del positivismo jurídico. En esta visión, los derechos ciudadanos se enmarcan dentro de la concepción del "derecho como sistema de garantías". En palabras de Ferrajoli, los derechos y garantías del ciudadano son la ley del más débil.

3 Rawls, J. *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

4 *Ibid.*, p. 227

Tomando como punto de partida el constitucionalismo, podemos referirnos al “enfoque basado en derechos”, el cual considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Así, no se trataría de reconocer a personas con necesidades que deben ser satisfechas, sino que sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas.⁵

En esta línea de pensamiento, es común la adopción del principio de dependencia de los derechos civiles y políticos y de los económicos, sociales y culturales. Cabe tener presente que el reconocimiento de derechos impone la necesidad de establecer medidas judiciales o de otro tipo que permitan al titular del derecho (ciudadano) reclamar ante una autoridad judicial u otra con similar independencia, si el obligado no cumple con sus obligaciones. En esta posición, se entiende que los Estados deben avanzar hacia una implementación de políticas y estrategias que permitan el desarrollo de una ciudadanía más sustantiva. En ese ámbito, el enfoque de derechos propone criterios explícitos para poder evaluar la compatibilidad de las políticas públicas con los mínimos estándares legales.⁶ Asimismo, se entiende que el punto de partida para otorgar poder a los ciudadanos, especialmente los pertenecientes a los sectores excluidos, es reconocer que son titulares de derechos que obligan al Estado. Dentro de estos derechos se encuentra el derecho a la participación ciudadana.

b) **Posición Comunitarista:** El concepto liberal de ciudadanía, “auto interesada” e “independiente”, ha sido criticado por la posición comunitaria, especialmente por Sandel,⁷ argumentando que el sentido de identidad individual se produce a través de las relaciones con otros en la comunidad de la cual se es parte. Así, el pensamiento comunitario se centra en la noción de ciudadanos integrados socialmente y en la pertenencia a la comunidad. Para los comunitaristas, la ciudadanía es definida por el ejercicio de ciertas “virtudes cívicas”, tales como el respeto por los demás y el reconocimiento de la importancia del servicio público. Por tanto, esta corriente atribuye validez a los derechos colectivos, a diferencia del liberalismo, que minimiza la posibilidad de conceder significado político o jurídico a dichos derechos colectivos.

c) **Posición Republicana:** pone mayor énfasis en las identidades políticas de los individuos, en carácter de ciudadanos activos, más allá de las identidades en comunidades locales. En contraste con el pensamiento liberal, los republicanos, tales como Oldfield, argumentan que para poder participar en la vida comunitaria se requiere contar con recursos básicos. Muchos autores de esta tendencia promueven las formas deliberativas de la democracia, en contraste con el énfasis liberal en los sistemas políticos de representación. En los escritos republicanos de Habermas está la idea de que la ciudadanía debe ser entendida como una identidad cívica común, moldeada por una cultura pública común.⁸

5 Abramovich, V. *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo*, *Revista de la Cepal* 88, abril, 2006.

6 Fraser, N. *Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento*, *New Left Review*, 4, Madrid, 2000, p. 55.

7 Sandel, M. *Liberalismo y los límites de la Justicia*, Barcelona, Gedisa, 2000.

8 Habermas, J. *El Estado Nación Europeo: sobre el pasado y el futuro de la soberanía y la ciudadanía*, *Public Culture*, Vo. 10 N 2.

Hay numerosos autores que han intentado establecer vínculos entre las posiciones libertarias, comunitarias y republicanas, (como Mouffe y Kymlicka)⁹ intentando unir el énfasis liberal sobre los derechos individuales, la igualdad y el debido proceso, con el acento comunitario de la pertenencia a una comunidad, y el foco republicano en el proceso de deliberación, la acción colectiva y la responsabilidad cívica.

Posturas Críticas de Derechas e Izquierdas

Desde otro punto de vista (la disputa de las derechas versus las izquierdas), las posturas críticas al concepto tradicional de ciudadanía de la post guerra se pueden agrupar, al menos, en dos sentidos:

El primero se refiere a la necesidad de complementar la acepción pasiva con el ejercicio activo de responsabilidades y virtudes ciudadanas (entre las que se incluye la participación ciudadana). Y la segunda, se refiere a la necesidad de incorporar el creciente pluralismo social y cultural de las sociedades modernas.

Frente a la idea del derecho a tener derechos sociales (Marshall), surge el ataque de los sectores que políticamente se identifican con posiciones de derecha. Los argumentos para resistirlos se resumen como sigue: i) los derechos sociales son incompatibles con las exigencias de libertad negativa (que básicamente se refiere al principio de no intervención del Estado en el ejercicio de los derechos por parte de los ciudadanos) y con los reclamos de justicia basados en el mérito (a cada cual le corresponde lo que merece); ii) son económicamente ineficientes y iii) nos harían avanzar en el camino de la servidumbre, puesto que se entendería como un subsidio permanente a los más desposeídos, con los bienes que legítimamente acumularían los más "ricos".

Mientras Marshall había argumentado que los derechos sociales permitían a los más desfavorecidos ingresar a la corriente principal de la sociedad y ejercer efectivamente sus derechos civiles y políticos, las posiciones de derecha sostienen que el Estado de Bienestar ha promovido la pasividad entre los pobres, no ha mejorado sus oportunidades y ha creado una cultura de dependencia.

Según la posición de la derecha, dado que el Estado de Bienestar desalienta a la gente de todo esfuerzo por llegar a autoabastecerse, se debe cortar la red de seguridad y todo beneficio social debe conllevar una obligación. La satisfacción de ciertas obligaciones es una condición para poder ser aceptado como miembro pleno de la sociedad. Esta es la razón que indujo a la reforma del sistema de seguridad social en los Estados Unidos de Norteamérica y en Inglaterra en los años 80.

Por otra parte, hay autores como Will Kymlicka que sostienen que en lugar de alcanzar ese objetivo, muchas de las iniciativas desreguladoras llevaron a una era de irresponsabilidad económica. Paralelamente, el recorte de los programas de asistencia expandió el grupo de los sin clase y las desigualdades se acrecentaron.

⁹ Mouffe, Ch. *Ciudadanía Democrática y la Comunidad Política*, en *Dimensiones de la Democracia Radical: pluralismo, ciudadanía y comunidad*, Londres, verso, 1992. Kymlicka, W. *La Ciudadanía Multicultural*, Op. Cit.



Por su parte, las tendencias políticas identificadas con la izquierda siguen sosteniendo que una ciudadanía plena requiere de derechos sociales, lo que según la tesis de Marshall, consiste en que las personas sólo pueden ser miembros plenos y participativos de la vida social en la medida que sus necesidades básicas sean satisfechas.

Al mismo tiempo, la misma izquierda reconoce que las instituciones del Estado de Bienestar son impopulares porque promueven, en gran medida, la pasividad y la dependencia, produciendo la denominada “clientelización” del rol del ciudadano.

Algunos estiman que es legítimo imponer ciertas obligaciones a los ciudadanos y otros estiman que no es conveniente, pero, normalmente, si bien se acepta el principio general de que la ciudadanía implica tanto derechos como responsabilidades, se considera que los derechos de participación deben preceder a las responsabilidades: sólo sería apropiado exigir el cumplimiento de responsabilidades una vez que se han asegurado los derechos de participación.

La propuesta más popular que ha surgido para afrontar este problema es la de descentralizar y democratizar el Estado de Bienestar, dando, por ejemplo, más poder a las agencias que desarrollan los programas sociales y haciéndolas más controlables por parte de los ciudadanos.

También se trata de entregar más poder a los ciudadanos, especialmente a los beneficiarios de dichos recursos, a través de la sustitución de los derechos de bienestar por el derecho a la participación en la administración de los programas sociales, con lo cual asumen un rol participativo directo en la gestión y/o control de los mismo programas (ejemplo: presupuestos participativos). En esta línea, el concepto de ciudadanía se relaciona menos con la idea de la delegación y se asocia con un mayor protagonismo de los ciudadanos. Claramente, esta posición requiere de un ciudadano preparado para ejercer y demandar derechos, debiendo considerarse que para ejercer un rol participativo se requiere ser contraparte hábil y eficiente frente a los agentes del Estado y a los demás miembros de la sociedad civil. Lo anterior supone que los derechos existan y que estén adecuadamente reconocidos y garantizados por el Estado, que la ciudadanía sea capaz de ejercer sus derechos. Se requiere de capacidades técnicas y si no las tienen, la capacidad de asociarse con otros miembros de la sociedad civil que las posea.

Frente a lo anterior, cabe referirse a la posición del enfoque basado en derechos que ya hemos aludido, el cual se refiere a los derechos que asisten especialmente a los excluidos o marginados, que han sido privados históricamente tanto de las libertades básicas, como de la provisión de los derechos sociales y económicos. Esta posición considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que aquellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Efectivamente y haciéndonos cargo de esta idea, es relevante en este tema tener en cuenta la dificultad mayor que implica la exclusión de los mismos para los sectores marginales en una determinada sociedad.

Nuevas Perspectivas del Concepto de Ciudadanía

En los últimos años la filosofía política comunitaria y republicana ha cambiado su foco para concentrarse en una discusión originada por la diversidad cultural que es distintiva en la mayoría de las sociedades modernas.

Existe un amplio análisis contemporáneo sobre el tema de las inclusiones y de las exclusiones del concepto de ciudadanía. Autores tales como Kabber, Mamdami y Fraser, establecen un catálogo de desventajas e injusticias que abarcan desde las formas económicas y culturales que aquejan a ciertos grupos que se encuentran excluidos del concepto de ciudadanía. La tesis de Mamdami sobre el post colonialismo se refiere a la institucionalización de las élites blancas como ciudadanos económica y culturalmente privilegiados como producto de dicho proceso histórico y por otra parte la constitución de los colonizados (numéricamente una mayoría) como sujetos "devaluados".¹⁰

El concepto de ciudadanía diferenciada: Los miembros de determinados grupos se incorporan a la comunidad política no sólo como individuos sino como grupo (ciudadanía como grupo) y sus derechos dependen de su propia pertenencia al mismo.

Para la mayoría de los liberales esta idea es una contradicción porque la ciudadanía sería por definición una cuestión de tratar a las personas como individuos iguales ante la ley.

18 Frente a este debate, la pregunta básica es: ¿Se justifica dar una protección especial a determinados grupos?. Así por ejemplo, ¿se justifica otorgar aprobación en el Parlamento a una ley que tienda a evitar la discriminación de las mujeres en materia laboral? El tema se complica más aún, cuando se considera que la decisión será tomada por un grupo mayoritariamente conformado por hombres, lo cual corresponde a la situación predominante en los congresos, especialmente en los latinoamericanos. ¿Cómo asegurar en este caso que la minoría pueda exponer y defender sus derechos apropiadamente?.

Una ley sobre derechos de un grupo étnico originario, ¿podría ser bien diseñada sin la participación activa de dichos miembros?

Es frente a estos dilemas donde cobra sentido la posición de los llamados pluralistas culturales quienes sostienen que los derechos de la ciudadanía han sido definidos por y para los hombres blancos y no pueden dar respuesta a los grupos minoritarios. Es la tesis sustentada originalmente por Iris Marion Young,¹¹ según la cual estos grupos sólo podrían ser integrados a la cultura común si adoptamos la concepción de la "ciudadanía diferenciada".¹²

10 Kabber, N. *Social exclusion, poverty and discrimination: towards an analytical framework*, IDS Bulletin, Vol. 31, N4, 2000.

Mamdami, M. *Citizen and Subjects: contemporary Africa and the legacy of late colonialism*, Princeton University Press, 1996.

Fraser, N. *Unruly Practices: power, discourse and gender in contemporary social theory*. Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997.

11 Young, M.I. *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

12 *El principio de la "ciudadanía diferenciada"*, se desarrolla originalmente por Young y posteriormente por Kymlicka, *Ciudadanía Multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Op. Cit.

Para algunos este concepto es una contradicción puesto que desde el punto de vista teórico más riguroso, la ciudadanía es una manera de tratar a la gente como individuos dotados de iguales derechos ante la ley.

I.M. Young da dos razones por las cuales la verdadera igualdad requiere afirmar y no ignorar las diferencias entre los grupos:

- Los grupos culturalmente excluidos están en desventaja de cara al proceso político y la "solución consiste al menos, parcialmente, en proveer medios institucionales para el reconocimiento explícito y la representación de grupos oprimidos". Estos mecanismos institucionales deberían incluir fondos públicos para su defensa, representación garantizada en las instituciones políticas y derechos de veto sobre determinadas políticas que afecten directamente al grupo.
- Los grupos culturalmente excluidos tienen necesidades particulares que sólo se pueden satisfacer mediante políticas diferenciadas. Por ejemplo, derechos lingüísticos para los hispanos en EEUU; derechos territoriales para los aborígenes, etc.

Para estos fines se discute sobre la conveniencia de establecer un sistema de cuotas para los grupos desaventajados.

Sin embargo, la posición de la ciudadanía diferenciada presenta diversos problemas:

- ¿Cuándo hay varios grupos, a cuáles se les da representación especial?
- ¿El reconocimiento de grupos diferentes y separados, no alienta la división de la sociedad?
- ¿No lleva a que las autoridades se consideren que "todo ya se ha hecho en esa materia" y que, por tanto, se sientan liberadas de su tarea de búsqueda de la convivencia justa entre los distintos grupos que coexisten en un Estado ?

Al respecto, es ilustrativo trabajar alrededor de la tesis de Will Kymlicka¹³, quien sostiene básicamente que la ciudadanía es un status legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades, pero a la vez es una identidad, la expresión de la pertenencia a una comunidad política. Marshall sostenía que una identidad compartida de ciudadanía integraría a los grupos que habían sido excluidos de la sociedad británica, refiriéndose claramente a las clases trabajadoras, cuya falta de educación y recursos económicos les impedía integrarse a esa cultura compartida. Con el tiempo ha resultado claro que esta es la sensación de muchos grupos: los pobres, afro-descendientes, mujeres, minorías étnicas, minorías sexuales – pese a contar con los derechos comunes propios de la ciudadanía. Se sienten excluidos no sólo a causa de su situación socioeconómica sino que como consecuencia de su identidad sociocultural: precisamente a causa de su diferencia.

13 Kymlicka, W. *El Retorno del Ciudadano*, Paidós, Barcelona, 1996.

Kymlicka afirma que todas las democracias modernas reconocen estos derechos grupales diferenciados de alguna forma ya que la ciudadanía es hoy un concepto mucho más diversificado y mucho menos homogéneo de lo que supusieron los teóricos políticos. Esto de los derechos de representación especiales no es más que la nueva versión de la vieja idea. Siempre se ha reconocido que una democracia mayoritaria puede ignorar sistemáticamente las voces de las minorías.

Sostiene que muchas de las demandas multiculturales prueban que los miembros de los grupos minoritarios desean incorporarse a la corriente principal de la sociedad. Los únicos derechos que plantean serios problemas de integración son, según él, los de autogobierno, los cuales reflejan el deseo de debilitar los vínculos con la comunidad política principal e incluso cuestionar su propia naturaleza, autoridad y permanencia. Cree que en este contexto el concepto de ciudadanía diferenciada puede hacer bastante poco, puesto que los dirigentes nacionalistas no se declararán satisfechos hasta obtener su propio Estado Nación. En palabras de Kymlicka, "la reivindicación básica que subyace a los derechos de autogobierno no es simplemente que algunos grupos estén en situación de desventaja dentro de la comunidad política o que ésta no sea culturalmente diversa. Lo que se reivindica es que hay más de una comunidad política y que la autoridad del Estado no debe prevalecer sobre la autoridad de las comunidades nacionales que los constituyen".¹⁴ Con ocasión del análisis de las nuevas perspectivas de ciudadanía, cobra relevancia el tema referente al surgimiento progresivo de nuevas identidades que pretenden el reconocimiento y protección de sus derechos por el Estado y la sociedad civil, y que en relación a diversos temas específicos que hemos mencionado, prefieren o quieren representarlos directamente, no considerando adecuado para tales efectos el sistema representativo tradicional.

Un concepto actualizado de Ciudadanía

Haciéndose cargo de las distintas visiones, ¿cómo se puede entender hoy la ciudadanía?

En el marco de los temas analizados, este texto entiende por ciudadanía una identidad política común a todas las personas, las cuales se identifican con distintos tipos de derechos, necesidades e intereses y aceptan someterse a las mismas reglas y obligaciones que determina la comunidad política. Así, la ciudadanía puede entenderse como un principio de articulación que incluye todas las posiciones de las personas, reconociéndose lealtades específicas y respetando la libertad individual.

Por lo tanto, algunos elementos básicos para entender el concepto de ciudadanía son:

- Coexistencia de derechos individuales y colectivos. Vemos una ciudadanía "específica", "particular", que se agrupa para reivindicar derechos colectivos, como por ejemplo, pueden ser los derechos de minorías étnicas, religiosas, discapacitados o de las mujeres.

¹⁴ *Ibid.*, p. 249.

● Lo público no es sólo lo estatal, sino que pertenece a todos, por lo tanto las visiones tecnocráticas de la gestión pública no sirven en la construcción de ciudadanos ya que quitan protagonismo y propiedad.

● La ciudadanía emerge como un asunto político, como parte de un proceso por construir, estrechamente vinculado a la negociación de la infinidad de intereses que se encuentran presentes en ella: nuevos derechos, género, etnias, demandas de autogobierno. Es un asunto político, materia de negociación entre los distintos actores relevantes en el sistema y, por tanto, no se circunscribe a la agregación de intereses tradicionales que se materializa a través de los partidos políticos. La negociación se orienta a producirse en forma directa entre los actores involucrados.

Actualmente existe la necesidad de consagrar el concepto de ciudadanía tanto como un "status", que conlleva una serie de derechos (base del pensamiento liberal) y obligaciones y por otro lado, como una práctica activa (base del pensamiento republicano). Como ya hemos visto, la línea del "enfoque de derechos", concibe al ciudadano como titular de derechos que obligan al Estado, esto es, sujetos con la facultad de demandar determinadas prestaciones y conductas, bajo la idea de que los derechos civiles, políticos, económicos y sociales son interdependientes y entre ellos no hay una diferencia de grados de importancia sino de sustancia. Todas estas categorías se agruparían en tres niveles: obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir. Este enfoque entiende que existen deberes mutuos para las partes cuyo incumplimiento hará exigibles mecanismos de garantías, idea que se relaciona con el concepto de poder que subyace a esta concepción de ciudadanía.

A ello, habría que agregar la necesidad de concebir la ciudadanía en relación a la capacidad de ejercer el control en relación a la actuación de los servidores públicos, entre éstos y entre los mismos ciudadanos.

Este concepto implica que las obligaciones recaen en los ciudadanos y en el Estado, en cuanto a su obligación de implementar las reformas institucionales que permiten o faciliten sistemas democráticos participativos.

Por otra parte, un concepto actualizado de ciudadanía supone que los ciudadanos tienen necesidades, intereses y prioridades diversos, y que cada uno empieza desde una posición diversa en lo que se refiere a poder y recursos.

Por último, el concepto de ciudadanía también requiere reconocer la legitimidad tanto al ciudadano individual como al que presenta sus intereses y demandas bajo la forma de identidad grupal. Esto debe ser comprendido de manera múltiple, en el sentido que pueden coexistir pertenencias en diversas identidades, tales como la ciudadanía de género, de carácter étnico, ecológico, nacional. Cada persona puede experimentar y expresar distintas formas de ciudadanía.

En síntesis, el debate actual sobre participación y ciudadanía reconoce la diversificación que adquiere hoy día la conformación de sujetos. Las demandas y aspiraciones se complican y apuntan no sólo al acceso, sino que a la calidad de lo que se ambiciona.

Hoy es bastante claro que el concepto de ciudadanía debe tener un papel independiente en cualquier teoría política plausible y que la promoción de una ciudadanía

responsable es un objetivo de primera magnitud para las políticas públicas. En todo caso, teniendo a la vista las principales corrientes teóricas, una concepción adecuada exige un equilibrio entre derechos y responsabilidades.

●● 1.1.2 EL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Más allá de las distintas definiciones que puedan ser consideradas en este texto, y cualquiera sea la definición que se adopte, la participación ciudadana es una forma de entender el ejercicio del poder donde los sujetos, entendiendo por tal a los ciudadanos, forman parte activa de la gestión pública. En este contexto entendemos que la participación ciudadana es un derecho ciudadano fundamental, configurándose como un prerrequisito para el ejercicio de otros derechos.

Lo anterior deriva del hecho de que la participación se relaciona con la esencia de la democracia, puesto que es lo que la define, más aún en un escenario donde la institución de la representación no parece ser suficiente para poder hablar actualmente de democracia. La demanda de más y mejor democracia de los últimos años se manifiesta en la presión de que la democracia representativa sea acompañada o incluso, según algunos más radicales, sustituida por los mecanismos propios de la democracia directa.

22

No es menos importante señalar, en todo caso, que según nuestra concepción, la participación no explica ni basta para sostener el edificio de la democracia: necesita partidos políticos, instituciones políticas, poderes del Estado y, finalmente, un Estado constituido como tal.

Por otra parte, trabajos recientes sobre participación ciudadana, llaman la atención sobre el proceso que se ha iniciado para destacar la importancia de analizar este tema desde una perspectiva amplia. Esto implica concebir la participación como aquellas vías por medio de las cuales la gente levanta su voz a través de nuevas formas de deliberación, procesos de consulta y movilizaciones con el fin de informar e influir en las políticas públicas y en las instituciones; y por otro lado, entendiendo la participación como una efectiva rendición de cuentas que habilite el debido control ciudadano, lo cual requiere de instituciones y políticas diseñadas con el objeto de lograr gobernabilidad.

Así, se puede ver que la participación ha transitado desde los proyectos hacia las políticas y, por tanto ha comenzado a penetrar inevitablemente en las arenas de la gobernabilidad, debiendo reconocerse entonces que la participación sólo podrá ser eficiente en la medida que se vincule a estructuras institucionales. Esta línea de análisis de la participación se inserta dentro del fenómeno de la globalización, emergiendo preguntas sobre la posibilidad de que los métodos participativistas puedan lograr que las empresas rindan cuenta y que actúen en forma responsable.¹⁵

¹⁵ Esta línea de pensamiento se desarrolla por Gaventa, J. *Introduction: Exploring Citizenship, Participation and Accountability*, *IDS Bulletin* 33.2, 2002.

Nuria Cunill, considera la participación ciudadana como “aquel tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y actores de la sociedad civil, a partir de la cual estos últimos penetran en el Estado”.¹⁶ Es decir, la autora relaciona el concepto de participación con una forma de socialización de la política. Dos elementos caracterizarían la participación y la diferenciarían de otras formas de intervención social: “es una intervención en el curso de una actividad pública y debe ser expresión de intereses sociales”.¹⁷ De esta forma, en el concepto de Cunill, quedarían excluidos los siguientes tipos de actividades: i) la intervención de los ciudadanos en la administración en función de su experiencia, por ejemplo, integrar órganos consultivos en calidad de expertos; y ii) la participación política, entendida por la autora como la militancia en organizaciones políticas partidarias. La participación ciudadana se ubicaría entonces entre los intereses públicos (Estado) y los particulares propios de los partidos políticos. Entre estos dos polos “la participación ciudadana sólo se circunscribiría a la órbita de los intereses particulares radicados en la sociedad civil”.¹⁸

También resulta ilustrativo referirse a la posición de autores, como Hannah Arendt, que abogan por una ciudadanía radicalmente participativa, entendiendo por tal aquella que tiene o adopta un compromiso cívico materializado en el ejercicio de deliberación que se da en la esfera pública. Según Arendt, la deliberación colectiva acerca de todos los temas que afectan a la comunidad política sólo tiene sentido en la esfera en que se construye lo público. Esto es, donde los ciudadanos, actuando mediante los recursos del discurso y la persuasión, descubren sus identidades y deciden, mediante deliberación colectiva, acerca de temas de interés común.

De todos los elementos mencionados, surgen varias características:

Voluntariedad: la participación de la ciudadanía es ejercida en un acto libre que no está determinado por terceros ni porque sea un mandato legal. Es la manifestación de un deseo de los sujetos de querer formar parte de las decisiones que les afectan. Las razones por las cuales se quiere formar parte de estos procesos pueden ser múltiples: la falta de adherencia y credibilidad en la agregación de intereses que hacen los representantes elegidos popularmente; la necesidad de expresar convicciones y posiciones en forma directa; la voluntad de formar colectivos que persiguen incidir en la agenda pública, colocando sus intereses en la discusión o deliberación pública; la necesidad de grupos o colectivos excluidos de hacer valer sus derechos y ponerlos en la discusión; la convicción de que los temas de interés públicos no están considerando las perspectivas y necesidades de las personas.

Quiénes: Se trata de la intervención de los ciudadanos en cuanto forman parte de la denominada sociedad civil. Este concepto adopta distintos énfasis y, dependiendo de los autores, también varían sus fronteras. En su acepción más generalizada intenta agrupar el ámbito y las actividades no estatales. Para los efectos de esta definición, entenderemos que los partidos políticos son formas de representación y mediación

¹⁶ Cunill, N. *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, CLAD, 1991.

¹⁷ *Ibid.*, p. 44

¹⁸ *Ibid.*, 49

entre el Estado y la sociedad civil, en una relación que siempre cambia, por lo cual, no son parte de ésta.

De acuerdo a lo anterior, la participación de la sociedad civil debe ser considerada al menos en dos aspectos: se refiere tanto a los ciudadanos organizados como a los no organizados; y por otra parte, son aquellos que no tienen la calidad de representantes en uso de las instituciones tradicionales democráticas: partidos políticos; funcionarios públicos; autoridades elegidas en cargos de elección popular.

Para qué: La ciudadanía participa para seleccionar sus gobernantes y también en la gestión pública.

La participación puede ser de tipo indirecta cuando se produce a través de la adhesión a la posición de las organizaciones de la sociedad civil (podría entenderse como una forma de representación de los intereses ciudadanos), o bien en forma directa, presencial.

La participación interesa a la ciudadanía por cuanto es la esfera en la cual se adoptan las decisiones que están dirigidas a satisfacer las necesidades de la población, pero además, porque el concepto actual de ciudadanía entiende por tal un sujeto que además de demandar el respeto de los derechos por parte del Estado y de la sociedad, intenta formar parte de las decisiones sobre los temas que los afectan. No bastaría la agregación de intereses presentada por los representantes propios de la democracia representativa, tales como los partidos políticos.

24

Por último, es importante destacar que la participación también tendría como objetivo o fin el ejercicio del control ciudadano, lo cual requiere instituciones y políticas diseñadas con el objeto de lograr gobernabilidad.

De acuerdo a todo lo anterior, este texto entiende por participación ciudadana las actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de la sociedad civil, pueden intervenir en la selección de sus gobernantes; directa o indirectamente, en la gestión pública y en el ejercicio del control ciudadano. De esta manera se entiende como prerrequisito para el ejercicio de otros derechos.

● ● 1.1.3 CLASIFICACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

En relación a los mecanismos o instituciones que reconocen la participación ciudadana, es posible pensar en diversas clasificaciones atendiendo el tipo de instituciones o instancias de que se trate y el grado de incidencia que pueden lograr, todas las cuales, sin embargo, se relacionan y se cruzan entre sí.

Desde las Instituciones o Instancias

Nos referimos a las distintas instituciones o prácticas en las cuales podemos reconocer formas de participación ciudadana. Estas van desde los mecanismos más tradicionales de participación en el marco de la democracia representativa: el voto

para elegir a las autoridades, hasta las formas más innovadoras que hoy podemos ver en distintas partes del mundo: jurados ciudadanos.

a) **Los mecanismos de democracia semidirecta**

Estos mecanismos, especialmente el referéndum, plebiscito e iniciativa popular de ley, colindan con las atribuciones propias del poder legislativo: aprobar las leyes de la República. Desde este punto de vista se clasifican como mecanismos de democracia directa o semi directa, donde los ciudadanos expresan su voto en forma directa y no a través de representantes.

- **El referéndum** es considerado como el principal instrumento de democracia directa puesto que, mediante tal institución, el cuerpo electoral vota bajo una modalidad consultiva o deliberativa (dependiendo si su resultado será obligatorio o no para la autoridad) en un proceso de decisión sobre un asunto específico. Hay variadas tipologías que clasifican el referéndum, las que incluyen, por ejemplo, el referéndum constituyente cuando se refiere a la aprobación de una constitución; o referéndum legislativo o administrativo, si se refiere a la aprobación de leyes o actos administrativos.

- **El plebiscito** es un instrumento de democracia directa a través del cual el cuerpo electoral vota sobre temas de relevancia constitucional, como por ejemplo una modificación a la carta fundamental que establece nuevas regiones o provincias en el país.

En la teoría política, los términos referéndum y plebiscito se confunden y hay cierto consenso de que son términos sinónimos, pudiendo destacarse más bien diferencias históricas en el uso de ellos. En este sentido, el término plebiscito se usa para indicar sucesos excepcionales, normalmente fuera de los casos previstos en las constituciones.

- **La iniciativa popular de ley** es un mecanismo contemplado en algunas constituciones que habilita a la ciudadanía para proponer por sí misma la discusión de un proyecto de ley por parte del poder legislativo. Para ello, existen diversas exigencias que, en general, se refieren al número mínimo de ciudadanos que es necesario que apoyen la iniciativa, las materias que pueden ser objeto de este instrumento y el período en que puede provocarse.

- **La revocatoria de mandato**, se refiere a la capacidad de la ciudadanía de poner término al mandato de una autoridad que ha sido elegida mediante votación popular. También se exigen ciertos requisitos que se refieren generalmente al tipo de autoridad cuyo mandato puede ser revocado, al número o porcentaje de ciudadanos que debe estar de acuerdo y a las causales necesarias para poder revocar el mandato.

b) **Mecanismos o Instituciones propios del Sistema de Democracia Representativa**

- El voto por un determinado candidato, ya sea a la presidencia de la República, diputados, senadores, alcaldes o intendentes, gobernadores, etc., dependiendo del sistema político de cada país.

- Militancia en un partido político.

- Participación en manifestaciones y protestas.
- Pertenencia a un club deportivo o cultural, a un centro de padres, en un proyecto filantrópico, a un instituto de pensamiento, centro académico, asociación de la sociedad civil que se dedica a incidir o llamar la atención sobre ciertos temas, etc.

En este sentido, estamos aludiendo a la participación directa de la ciudadanía en ciertas actividades del área de lo público.

c) Mecanismos Modernos que adopta la Participación

- **La participación en la definición, ejecución y evaluación de la gestión pública:**

Desde este punto de vista, cobran relevancia una serie de instancias que actualmente existen en materia de participación y que se definen básicamente por los espacios que el mismo Estado abre a la ciudadanía, para que ésta pueda formar parte de la política pública. Así, se puede hablar de un gobierno participativo, porque convoca, escucha y ejecuta en colaboración con la sociedad civil, en una especie de alianza estratégica de socios, donde ambos están interesados en el mismo objetivo y no aparecen como actores contrapuestos. Dentro de este concepto se encuentran instancias de carácter consultivo, o bien de carácter decisorio. Dentro de éstas, podemos mencionar las mesas de diálogo, los cabildos, las audiencias públicas, etc.

- **Los presupuestos participativos:** son formas de participación directa de la ciudadanía en la jerarquización y destino de una parte de los recursos locales. En este sentido, son conocidas las experiencias en el diseño del presupuesto de ciudades que, básicamente, consisten en un proceso de descentralización que reformuló casi por completo la estructura de decisiones relativa a la tarea pública más central en un municipio: la construcción e implementación del presupuesto municipal. Al respecto, destacan las experiencias de presupuesto participativo de Porto Alegre y Montevideo, siendo la primera de ellas la que ha servido de modelo para otras experiencias. Existe numerosa bibliografía al respecto.¹⁹

La posibilidad de intervención popular en la identificación de necesidades, tanto en escoger prioridades como en las decisiones relativas a las inversiones municipales, es la principal característica de la práctica conocida como presupuesto participativo. Presentado por lo general, como alternativa a los modelos tradicionales de gestión de las ciudades, el proceso de elaboración presupuestaria participativo pretende establecer nuevos patrones de articulación entre los intereses organizados y el Estado, así como crear nuevas condiciones de gobernabilidad o de gobernanza local.

Hoy existen más de 50 ciudades brasileñas donde se aplica algún esquema de presupuesto participativo, en las cuales se consulta a la población, proporcionando la información adecuada. La tarea es llevada a cabo por el ejecutivo municipal, a través de asambleas públicas organizadas en todas las regiones administrativas con amplia participación de sectores profesionales y de la población en general. De esta consulta surgen indicaciones de prioridades que serán transformadas en proyectos específicos

¹⁹ Avritzer Leonardo, *Modelos de Deliberación Democrática: Un análisis del presupuesto participativo en Brasil*, en De Souza Santos B, *Op. Cit.* y Filgueiras, C. *Relaciones entre el Estado y la sociedad civil: la participación en procesos de toma de decisión en políticas públicas, Estudio N° 8, CAPP. U De Chile, BID, 2000.*

para luego ser consignados en el proyecto de la ley presupuestaria anual sometido a la aprobación por la cámara de ediles.

El caso de Porto Alegre es una propuesta innovadora que adquirió el carácter de política pública en el ámbito del municipio y que ha servido de modelo y escuela para todos los procesos de participación y planificación de presupuestos en el ámbito latinoamericano. Demuestra no solamente la capacidad de intervenir en el diseño de políticas sino que en el control de las mismas.

La institución del presupuesto participativo también se ha implementado en varias ciudades latinoamericanas, tales como Montevideo, Rosario, o en algunas comunas o distritos de las grandes ciudades como es el caso de Buenos Aires y Santiago de Chile.

Hay documentos que afirman que la experiencia ha modificado radicalmente la historia de las relaciones sociales y políticas de la ciudad: se habría desencadenado un proceso de descentralización real, optimizando la asignación de recursos, mejorando la racionalidad de las decisiones administrativas, disminuyendo la concentración del poder en manos de la autoridad ejecutiva municipal y se habrían reducido las prácticas clientelistas y por lo mismo acentuado la transparencia en el uso de los fondos públicos.

- **Los mecanismos de debate:** entre los sistemas más innovadores de deliberación se encuentran los jurados ciudadanos. Se elige a un grupo de personas para que sea lo más representativo posible de todos los estratos y sectores sociales, y se les entrega información sobre un tema para discutir entre ellos. Este mecanismo está bastante desarrollado en Inglaterra.

Su objetivo es que los responsables de tomar decisiones tengan acceso directo a la opinión de ciudadanos informados. Se han hecho jurados para grupos concretos de la población: jóvenes o viejos, jurados para discutir temas de muy distinta índole y/o relevancia, desde los servicios para las personas con problemas de salud hasta el de vivienda pública, para hacer recomendaciones sobre prioridades presupuestarias. Los talleres se hacen con grupos entre 12 y 20 personas durante un día o un par de tardes. Su composición es homogénea o a veces se hacen selecciones aleatorias del censo electoral.²⁰

- **Las encuestas deliberativas:** fueron desarrolladas por James Fishkin de la Universidad de Texas. Generalmente participan alrededor de 300 personas. Se selecciona una muestra representativa de la población mayor de edad y se les pregunta sobre alguna política concreta, enviándoles material que represente distintas posiciones y les permita informarse y pensar seriamente sobre el tema. Se entiende por material equilibrado aquel que no propenda la opinión hacia una posición determinada en términos evidentes. Se les lleva a un lugar donde puedan pasar un par de días pensando sobre el tema, discutiendo en grupos más pequeños elegidos al azar y haciendo preguntas generadas en los grupos pequeños en una mesa redonda de expertos y políticos. Los casos más conocidos son: políticas relativas a la lucha contra el crimen, rol de Gran Bretaña en la Unión Europea y elecciones. También es conocido el caso organizado por

²⁰ Ver mayor información sobre estos instrumentos en Font F. (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001.

Welcome Trust en la consulta sobre genética humana en marzo de 1997. Participaron 425 personas (se reclutaron 600 londinenses por medio de una muestra por cuotas), a quienes se distribuyó un cuaderno con el tema y las preguntas que serían debatidas en el plenario. El acto consistió en una serie de presentaciones cortas y, tras una serie de preguntas y respuestas, los participantes votaron electrónicamente.

Otro ejemplo es la experiencia de "Choices for Bristol". En este caso, cualquier grupo podría participar y la única ayuda era la guía de discusión que planteaba las siguientes preguntas: ¿Qué soluciones se te ocurren para hacer de Bristol la mejor ciudad posible en los próximos años? ¿Qué idea tienes para mejorar la vida en nuestros barrios? ¿Qué proyectos podrían desarrollarse con una inversión alta? ¿Qué podría hacerse con muy poco dinero?.

Se distribuyeron 5.000 copias de la guía y hubo exposiciones itinerantes en centros comerciales y lugares públicos. También se distribuyeron tarjetas en las que los ciudadanos podían formular ideas. Se hicieron dos reuniones plenarias, en las cuales las ideas fueron agrupadas en 6 categorías y los participantes elegían uno de los temas para trabajarlos con un moderador.

En general, estos mecanismos difieren de las encuestas de opinión ya que éstas quieren captar las actitudes y opiniones inmediatas de los ciudadanos.

d) Control Ciudadano

28

Es una forma distinta de participación, que está diseñada para ejercer fiscalización, observación, monitoreo e imponer restricciones institucionales sobre el ejercicio del poder. Este se entiende dentro de la práctica de la "accountability" del sistema político y de gobierno, de parte de las autoridades públicas. De esta manera, el control ciudadano implica la fiscalización del ejercicio de poder. Dentro de este concepto podemos entender a las veedurías colombianas o las juntas de vigilancia en la Ley de Participación Popular Boliviana.

Implica tanto la rendición de cuentas como la existencia de sanciones o castigos por actos ilegales o indebidos.

Siguiendo la propuesta de Peter Newell,²¹ el control ciudadano, puede ser clasificado de la siguiente manera: Control Ciudadano Político ("Political Accountability"); Control Ciudadano Social ("Social Accountability"); y Control Ciudadano Financiero ("Financial Accountability").

Las nociones tradicionales de control político se derivan de las responsabilidades de los funcionarios públicos para llevar a cabo distintas tareas en representación de la ciudadanía. Así por ejemplo, los funcionarios tendrán que estar dispuestos a la rendición de cuentas en forma permanente, o bien, el parlamento tendría la capacidad de pedir rendición de cuentas a miembros del poder ejecutivo. En este sentido, se habla de mecanismos de control vertical y horizontal. Los primeros se refieren a aquellos que se ejercen desde abajo, por la ciudadanía y por los grupos de la sociedad civil; y, los mecanismos de control horizontal, son aquellos auto impuestos dentro del

²¹ Newell, P. *Taking Accountability into account: the debate so far, en Rights, Resources and the Politics of Accountability*, Ed. Peter Newell & Joanna Wheeler, IDS, 2006.



aparato estatal, con el objeto de contrarrestar fuerzas entre los distintos poderes y agencias del Estado (contralorías, superintendencias, comisiones de derechos humanos, ombudsmen).

Control social se refiere a los mecanismos a través de los cuales la acción ciudadana, dirigida a controlar a las autoridades políticas, redefine la relación tradicional entre ciudadanos y sus representantes electos. Así, se consideran en este concepto, las movilizaciones sociales y los casos de investigación periodística. Los procesos observados son generalmente de carácter eleccionarios y restricciones del gobierno sobre el derecho de acceso a la información.

El control financiero se refiere a prácticas específicas aplicadas al Estado o a las compañías privadas que prestan servicios públicos y también a la misma sociedad civil.

Nadie pareciera dudar de la importancia de la accountability para optimizar el funcionamiento del aparato estatal. Es cierto que nuestras instituciones no contienen mecanismos expresos que pudieran permitir a los ciudadanos sancionar directamente las acciones ilegales de la administración pública. Sin embargo, de allí no necesariamente se puede inferir que el control ciudadano sobre ella sólo puede ser indirecto, a través de los políticos.

Si por control social se entiende cualquier intento de involucramiento ciudadano en las acciones o decisiones de las instituciones públicas con miras a la expresión y defensa de intereses sociales, tan expresivo de él podría ser la intervención de ciudadanos en los directorios de instituciones públicas como la función de denuncia que ejercen organizaciones sociales sobre el aparato del Estado. Uno supone, sin embargo, una relación constitutiva con el Estado y la política; y el otro, admite una relación regulativa entre ambos.

Para los teóricos de la democracia deliberativa no basta con desarrollar una relación sólo regulativa con el aparato estatal, sino que sería indispensable además que la influencia social se expresara de otras formas. Habermas sostiene que la única manera de influir sobre el "poder administrativo" es oponiendo el "poder comunicativo"; es decir, con la formación espontánea de opinión en espacios públicos autónomos, como son las asociaciones voluntarias especializadas en tematizar preocupaciones sociales. La pregunta que se plantea es si no cabría también pensar en una influencia directa de la sociedad sobre el Estado, tanto plasmada en instancias de mediación ubicadas en la propia institucionalidad estatal como ejercida a través de una política de inclusión de nuevos actores políticos en sus instancias de decisión.

Cunill ²² concluye que no sólo es posible una influencia tanto indirecta como directa en el aparato estatal, sino que además es factible un control ex-ante y ex-post referido a los resultados de la acción administrativa. Esta noción del control social es apoyada por una visión amplia de la accountability misma. Dicha acción por parte de un actor existe de hecho, cuando éste se obliga a informar acerca de sus

22 Cunill, *op. cit.*

acciones y sus decisiones, no sólo pasadas sino también futuras, a justificarlas y a sufrir algún tipo de sanción en caso de eventuales malas conductas.

Tres parecen ser las condiciones para el ejercicio del control ciudadano:

- La disposición de recursos sancionadores para el ejercicio del control. Así, por ejemplo, en el caso de la Ley de Participación Popular Boliviana, existen sanciones en caso que los comités de vigilancia informen acerca del mal uso del presupuesto municipal, existiendo la sanción de congelación de la entrega de los recursos financieros al municipio mientras no se solucione la irregularidad.
- El derecho a la información y los espacios de discusión. La información que se entregue a los ciudadanos es un supuesto para poder participar y ejercer control social, y ésta debe ser veraz, completa y entregada oportunamente. Este es un derecho básico para el ejercicio del control social. Por otra parte, también es una condición para el control, que se generen espacios de discusión, ya que de otra manera no hay posibilidades de interactuar con la autoridad o servicio público, como tampoco habría espacio ni oportunidad para dialogar entre los distintos actores de la sociedad civil.
- La habilitación de los sujetos del control ciudadano. Aquellos que aspiran a ejercer el control deben tener la capacidad técnica para comprender en forma íntegra las materias sobre las cuales están llamados a pronunciarse y para ello necesitan contar con la asesoría técnica apropiada. De otra manera, no es posible constituirse en una contraparte válida frente a la autoridad o al servicio público.

30

No se habrá realmente avanzado en el control si la información sobre los actos gubernamentales y sus razones está restringida, o si el despliegue de la misma información queda sujeta a la discrecionalidad del propio aparato del Estado.

La disposición de la información constituye la condición básica de la accountability. En el extremo, podría obviarse tanto la institucionalización del control social como la propia consagración de recursos del mismo, pero, de existir la posibilidad del escrutinio público, aún puede operar el control social ex-post y ex-ante. La transparencia sobre los actos de gobierno, al crear oportunidades para la formación democrática de opinión pública, posibilita que la sociedad, ya sea apelando a los medios de comunicación e incluso a las movilizaciones, al menos pueda ejercer un control ex-post sobre el aparato del Estado, bajo la forma de la presión social. Tener acceso a la información de interés público en relación a un proceso de toma de decisiones abre por su parte, oportunidades para la deliberación pública y, por tanto, al control ex-ante de parte de la sociedad.

Para que exista el acceso a la información en el momento en que cualquier individuo u organización social la estime necesaria, debe existir siempre la disponibilidad de ésta. De allí, la importancia de que sea asegurado jurídicamente el derecho a la información y que las decisiones acerca de la entrega de la misma sean materia legal. Sólo a través de la ley puede crearse un derecho de apelación, toda vez que el derecho de acceso a la información sea lesionado. Además, sólo una norma jurídica puede asegurar que el ejercicio de ambos derechos no quede sujeto a la discrecionalidad de los agentes públicos.

Asimismo, una condición básica para practicar el control ciudadano es la recuperación de un modelo de formación de las políticas y decisiones públicas que sea adoptado de una manera deliberativa, como producto del intercambio de opiniones y que a la vez las políticas sean implantadas con una fundamentación razonada de las mismas. La posibilidad de una interacción política que sea ordenada desde el punto de vista comunicacional, junto con el pluralismo en la representación social, le dan una dirección precisa a la constitución de espacios públicos de mediación entre las esferas estatal y la social; haciendo a su vez posible que el control social se concentre tanto en los resultados de la acción administrativa como en la adopción de las decisiones. Es decir, éste no sólo se debiera ejercer sobre decisiones ya adoptadas, sino que además sobre los mismos mecanismos de participación necesarios para adoptarlas.

Esta condición es insoslayable, al menos, cuando la falta de claridad o conflictividad de los objetivos, no permite acordar los resultados, tornando poco viable la accountability por resultado. Es decir, poder ejercer un control sobre los resultados de una política pública requiere haber podido participar en el proceso de adopción de las decisiones, con el propósito de poder presionar para que exista la suficiente claridad de los objetivos de una determinada medida o política. Sólo en la medida que éstos sean claros se podrá ejercer el control sobre el cumplimiento de los mismos.²³

e) Acciones de Interés Público

Desde una perspectiva amplia, son aquellas acciones ciudadanas que intentan hacer valer un derecho cuya violación tiene impacto en la comunidad. Estas, por tanto, podrían ser emprendidas por el Estado o por los particulares y podrían exceder el ámbito jurisdiccional, abarcando también presentaciones administrativas. (por ejemplo una solicitud o reclamo ante un ministerio o servicio público).

Estas acciones se relacionan directamente con una forma de participar, de llenar el vacío de los canales tradicionales de representación de los intereses públicos y con el Estado de Derecho. Este concepto se relaciona con el ejercicio del poder público regulado, sujeto a reglas claras. Y, para ello, hay que realizar acciones de fiscalización sobre los actos de gobierno, como una manera de asegurar transparencia en sus políticas y la responsabilidad de sus agentes.

Así se puede entender que las acciones de interés público son instrumentos de participación ciudadana, de canalización de inquietudes colectivas, de exigencia de transparencia y responsabilidad de los entes públicos y privados que con su actuar o no actuar, configuran la convivencia social.

Desde el Grado de Incidencia de la Participación

También es posible clasificar a la participación ciudadana desde el nivel de obligatoriedad que tienen las decisiones de la sociedad civil que forma parte de un proceso participativo. El grado puede ir desde una mera consulta, que será tomada en consi-

23 *Ibíd.*

deración en nada o totalmente por la autoridad que pregunta, hasta el nivel en que las decisiones son adoptadas de común acuerdo, produciéndose un equilibrio en el peso de las posiciones de las partes.

Debe tenerse en cuenta que esta clasificación parte del supuesto de un marco de acción donde participan el Estado y la sociedad civil en un proceso de diálogo y deliberación. Sin embargo, hay un tipo de participación ciudadana que hemos visto en la clasificación desde las instancias o instrumentos de participación, que es el control ciudadano, el cual no cabe dentro de este enunciado, porque en este caso la sociedad civil ejerce una labor de control frente a la ejecución ordinaria de los asuntos de interés público.

a) El Acceso a la Información como Requisito

Si bien esta dimensión no corresponde a un nivel de participación, se incluye aquí en la medida en que constituye una condición básica para la existencia de la misma en cualquier nivel de incidencia. Se trata de poder contar por parte del participante con información sobre el tema en cuestión. El flujo de información no siempre es unidireccional, puesto que dependerá del nivel de incidencia de que se trate. Así por ejemplo, en el caso de una experiencia de participación en un nivel consultivo, el flujo de información es unidireccional puesto que la autoridad pública interesada en realizar un proceso de consulta, deberá entregar o proveer toda la información que sea oportuna y necesaria para que los participantes puedan tener un conocimiento adecuado sobre el tema. En el caso de una experiencia de co-gestión participativa, en cambio, la información tiene que ser entregada por ambas partes no sólo en cuanto a la transparencia de los intereses que cada parte pone en cuestión, sino que además en el proceso participativo, también tendrá que entregarse por ambas partes la información relativa a los avances efectuados, las reuniones sostenidas, los actores con los cuales se ha dialogado, y los avances logrados.

En cuanto a la calidad de la información que se entrega, se requiere que ésta tenga una difusión adecuada, sea oportuna, completa y ampliamente accesible a quien la requiera. Asimismo, ésta debiera abarcar todas las etapas de las actividades públicas, incluyendo la rendición de cuentas de la autoridad sobre las mismas.

b) Participación Consultiva.²⁴

Este nivel de participación representa el grado de influencia básico de los actores en los asuntos públicos. Consiste en que la ciudadanía participa en los asuntos públicos dando su opinión y haciendo aportes a los temas que se tratan, sin que ello obligue a quienes toman las decisiones. Se establece así una relación bidireccional entre los actores, que puede partir por la iniciativa de la autoridad que consulta o, de la ciudadanía que propone. En este nivel se destacan dos modalidades consultivas.

²⁴ Los niveles señalados en las letras ii) y iii) se basan en texto de *Corporación Participa*, elaborado por Catalina Delpiano y Patricio Espinoza.

Consultivo sin respuesta obligatoria

Las opiniones pueden ser solicitadas por el Estado o proponente sin existir un compromiso de informar los resultados de la consulta, como tampoco de dar respuesta a preguntas o comentarios que hayan surgido. Por lo tanto, no se establecen otros pasos que vinculen al participante y sus opiniones con quien las recibe.

Consultivo con respuesta obligatoria

Las opiniones pueden ser solicitadas por el Estado o proponente, pero lo distintivo en esta modalidad es que la opinión y postura de los consultados debe ser respondida por quienes las solicitan o reciben.

Ejemplo: A nivel local se visualizan las experiencias tipo cabildos o consultas, las que abren espacios de conversación, y también sobre temas a los que convoca la autoridad. A través de estos mecanismos, la autoridad local decide convocar a la ciudadanía, ya sea a nivel masivo o bien a un grupo específico con el objeto de conocer la opinión sobre un determinado tema o asunto. Los organismos multilaterales de préstamo en ciertos proyectos/programas suelen poner como condición la consulta pública para algunas intervenciones, por lo menos en temas urbanos y ambientales.

c) Participación Decisoria

En este nivel de participación los actores tienen incidencia directa en la toma de decisiones respecto de un tema específico. A través de un proceso de consulta, la ciudadanía entrega una opinión que es de carácter vinculante, es decir, que debe ser ejecutada por la autoridad. De esta manera, quien hace la consulta se obliga no sólo a ingresar las opiniones y responderlas, sino a ejecutarlas, según lo que se haya establecido.

En la medida en que la decisión pasa a ser obligatoria, la ciudadanía debe desempeñar un rol de control sobre la adecuada implementación de la medida adoptada.

Así, también queda abierta la modalidad en que la iniciativa parte de los ciudadanos bajo ciertas condiciones establecidas, en las cuales su decisión debe ser ejecutada.

Los presupuestos participativos son un ejemplo de formas de intervención directa de la ciudadanía en la jerarquización y destino de los recursos locales. Básicamente consisten en la posibilidad de intervención popular en la identificación de necesidades locales o sectoriales, selección de prioridades de inversión de éstas y la decisión de las inversiones municipales a implementar. Si bien es cierto que en la mayoría de los casos más conocidos de este mecanismo, como es el caso de las ciudades brasileñas de Sao Paulo y Belo Horizonte, el presupuesto no es una institución que cuente con reconocimiento legal, en la práctica se aplica en forma exitosa, y el resultado del proceso es ejecutado por la autoridad municipal.

d) Participación como Co-gestión

Esta forma responde al grado de influencia máxima de la sociedad civil con carácter resolutoria en lo que se refiere a asuntos públicos. Aquí, la participación adopta una modalidad de procesos o instancias de trabajo periódicos, con permanencia en el tiempo y con carácter de negociación, en los cuales los actores adoptan decisiones de

común acuerdo. Por tanto, difiere del nivel anterior, en el cual la decisión final es aquella adoptada por la sociedad civil. En este nivel, no sólo se entiende la participación en el diseño de una política pública, sino que también en la etapa de ejecución de dicha medida o de la evaluación de la misma. Será una característica propia de este tipo de instancia el que la decisión no distinga entre las posiciones de cada uno de los actores sino que se tienda al consenso entre las partes.

Un ejemplo son los consejos que el ejecutivo convoca para definir una nueva política pública donde participan representantes del Estado y la sociedad civil y donde el producto de las conclusiones son convertidos en un proyecto de ley por parte del primero. Así también, las organizaciones o instituciones en las cuales el órgano administrativo máximo de la misma es un cuerpo colegiado compuesto por representantes del Estado y por la sociedad civil, el que adopta sus decisiones con las mayorías que los mismos actores han determinado.

●● 1.2 EL CONCEPTO DE PARTICIPACION EN LA GESTION PÚBLICA

●● 1.2.1 CONCEPTUALIZACIÓN

Bajo la idea de la gestión pública, estamos entendiendo un concepto global que se refiere a la administración de las iniciativas y acciones de carácter público, esto es, que son de interés público. Por tanto, no sólo nos referimos a las políticas públicas que emprende la Administración Pública, sino que también a las acciones y políticas que desarrolla el Estado, con la colaboración o con la intermediación de los privados.

Por otra parte, tampoco se limita a los flujos de información y líneas de acción referidas a procesos específicos y a sus resultados. Se trata, además, de todos los aspectos que se relacionan con la gestión de gerencia de los asuntos públicos, entre los cuales se cuentan los asuntos relacionados con los recursos humanos involucrados, el cumplimiento de metas, los cambios culturales y los actores participantes.

La noción de gestión pública se encuentra fuertemente asociado al de políticas públicas y sobre el cual existe una serie de interpretaciones y tendencias desde las cuales se puede analizar, encontrándose en los textos muchas veces la utilización de ambos conceptos como sinónimos. En todo caso, la orientación a la cual adherimos es aquella que las concibe como un instrumento de uso habitual en el sector público, que tiene entre sus características relevantes permitir un mejor acceso a la información del mismo y aumentar la participación ciudadana. En este sentido, resulta ilustrativa la definición de política pública de Lahera²⁵, según la cual ésta “corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y del sector privado”.

Efectivamente, el concepto de participación en la gestión pública que se expone, se caracteriza porque aquí la ciudadanía quiere tomar una cuota del poder a través de su injerencia en estas materias que son del interés general, ya sea en el nivel multilateral, nacional, regional o local. Frente a todo lo expuesto en el presente texto, una política de gestión pública participativa produce mejores resultados al integrar las visiones y necesidades del estado con las de los ciudadanos.

En relación con esta materia, surge como primer tema el de la selección de las preferencias que deben ser transformadas en políticas públicas, es decir, el orden racional de éstas y el rol que le cabe a la participación ciudadana en dicha función. Frente a esta pregunta son aplicables todos los conceptos revisados en materia de participación ciudadana: posición libertaria, comunitarista y republicana.

Idealmente, se trata de que en una etapa anterior a la aplicación de una política pública, los ciudadanos debieran discutir las ventajas y desventajas de las alternati-

vas existentes, lo cual casi equivale a pensar en formas de democracia directa. Sin embargo, y a excepción de algunos casos, entre los cuales se cuenta el caso de Suiza, se encuentran síntomas claros de esta práctica, en nuestras sociedades las decisiones en esta materia las adopta el Estado, el gobierno y, por tanto, las decisiones en esta materia son de orden político. Son el producto de un sistema determinado en cuanto al ejercicio del poder y no del análisis detenido y ponderado de las necesidades reales y técnicamente jerarquizadas de la población.

Desde la perspectiva teórica que desarrolla el presente texto, el trabajo coordinado con organizaciones de la sociedad civil resulta de vital importancia para poder formular una adecuada gestión pública.

A continuación se formulan las siguientes precisiones de nuestra conceptualización:

- a. El concepto de gestión a que aludimos quiere ser más amplio que el de política pública, en el mismo sentido que ya hemos anotado.
- b. El proceso de participación es entendido en el contexto de la integración entre los múltiples actores que puede concebirse dentro de este proceso: Estado, partidos políticos y sociedad civil.
- c. La noción de sociedad civil al que estamos aludiendo se refiere a un concepto residual, queriendo decir con ello, que involucra tanto a individuos como a grupos organizados y no organizados que no pueden entenderse como Estado, ni como partidos políticos. Esto tiene una multiplicidad de implicancias a las cuales nos referimos tanto en este como en el capítulo anterior, entre las cuales quisiéramos destacar el hecho de que dentro de la sociedad civil habrán actores con vocación democrática, pero también podrán haber otros que no la tienen, lo cual es un hecho que repugna al concepto de participación pero que es una realidad. Por tanto, en materia sustancial, cuando aludimos a la sociedad civil es difícil entender en forma doctrinaria que ésta tenga una posición determinada y coherente frente a la democracia.
- d. Por otra parte, para entender la integración diversa de la sociedad civil, nos referimos a lo tratado anteriormente en este marco teórico, en relación con los conceptos actuales de ciudadanía, por lo cual se incluyen los intereses de grupo, los difusos y colectivos, y a todos los integrantes que son considerados como grupos excluidos y minoritarios. Así, al hablar de un marco para la participación se subentiende que la participación de los más pobres y de los excluidos resulta esencial.
- e. La participación en las políticas públicas permite el ejercicio de los derechos ciudadanos, en donde éstos manifiestan claramente su carácter de interdependencia e indivisibilidad. Siguiendo con lo desarrollado anteriormente, de acuerdo a la línea del "enfoque de derechos" en materia de gestión pública, se plantea como punto principal la necesidad de entender que ésta no comienza por el reconocimiento de personas con necesidades que deben de ser satisfechas sino que sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y acciones. En esta línea, determinadas conductas culturales y estructuras polí-

tics y jurídicas, promueven la discriminación contra ciertas personas y contra ciertos grupos, como son las mujeres y las minorías étnicas, actuando como mecanismos de exclusión social o que contribuyen a la pobreza.

- f. La participación en la gestión pública puede ser entendida entonces como un proceso de negociación e interacción constante entre el Estado y los grupos sociales.

Este tipo de enfoque tiene sus orígenes en los años cincuenta²⁶ cuando se analizaba la distribución del poder político y las consecuencias que ello trae en la toma de decisiones y en el desarrollo de las políticas. Robert Dahl planteaba que en este enfoque las preguntas claves son “quién gobierna y quién tiene poder para decidir sobre los problemas que afectan a toda la sociedad”. Dahl sostenía que la gestión pública y por tanto las políticas públicas toman una dinámica pluralista, caracterizada por la participación competitiva de los distintos grupos sociales.

En desarrollos teóricos más contemporáneos, se afirma que las instituciones de carácter participativo, tales como los presupuestos participativos en diversas ciudades latinoamericanas²⁷ constituyen un espacio que se puede ubicar en el interfaz entre el Estado y la sociedad, denominándose “esfera participativa”.²⁸ Bajo este concepto están las instancias que tienen una existencia semiautónoma de las organizaciones políticas formales, de la burocracia estatal el mundo asociativo, aunque a menudo trabajan con temas y posiciones que se originan en ellas. Se entiende que en estos espacios participativos los límites de lo político y de lo técnico son materia de negociación entre las partes y sirven como un lugar de confluencia único y distinto de las líneas tradicionales tales como las protestas, el lobby, y la acción directa.

Se trataría de espacios de divergencia como también de colaboración, en los cuales “participantes heterogéneos tienen tanto diversas interpretaciones de la participación como de la democracia y a la vez tienen diversas agendas”.²⁹

La participación ciudadana en la gestión pública requiere considerar dos aspectos centrales.

En primer término, es un hecho bastante compartido en la teoría política que los procesos participativos permiten abrir nuevos canales de comunicación y de negociación entre el Estado y los ciudadanos, lo cual permite profundizar en materia de democracia, crear nuevas formas de entender la ciudadanía y aumentar la eficiencia y la equidad de las políticas públicas. Se trata de un elemento clave para lograr una profundización de la democracia.

En segundo término, si bien los procesos participativos han abierto espacios a nuevos grupos e identidades, también es cierto que sigue siendo un problema básico la exclusión de determinados actores que resultan relevantes en un proceso de este

26 *Los primeros avances en este enfoque fueron aportados por Arthur Bentley en The Process of Government y por David Truman en The Governmental Process (1953).*

27 *También se incluyen en esta categoría una serie de experiencias participativas comunitarias, tales como consejos en instalaciones hospitalarias en Sud Africa, grupos comunitarios en Kerala, India, México y Bangladesh.*

28 *Cornwall A, y Schattan Coelho V. Spaces for Change, Zed Books, London, 2007.*

29 *Cornwall y Schattan Coelho, op. cit. p. 2*

tipo. Mucho depende de quiénes entran en estos espacios y bajo cuáles condiciones.³⁰ En este sentido, es reveladora la posición de Evelina Dagnino,³¹ quien destaca una confluencia de dos versiones de la participación en el debate contemporáneo. Por un lado, la participación se manifiesta como un proyecto construido alrededor de la extensión de la ciudadanía y la profundización de la democracia y por otro, este concepto se asocia con la disminución de las responsabilidades del Estado en su rol de garante de los derechos. Así, ésta se constituiría, según Dagnino, en un espacio de ciudadanía sustitutivo.

El hecho paradójico es que en ambas concepciones se requiere de una sociedad civil activa y proactiva.

● ● 1.2.2 ASPECTOS RELEVANTES PARA UNA PARTICIPACIÓN EFECTIVA

Cinco son las condiciones más relevantes para poder hablar de una participación efectiva en la gestión pública:

- a) Los ciudadanos deben integrarse en tales procesos y para ello se requiere que las personas que participan se consideren a sí mismos como ciudadanos y ciudadanas, mas que como beneficiarios o clientes.**

38

En cuanto usuarios, esto es, personas que demandan bienes y servicios públicos, exigen del Estado una capacidad de respuesta eficaz y oportuna a sus necesidades y problemas, lo cual requiere de éste atención, flexibilidad y capacidad resolutive. Es el caso, por ejemplo, de los ciudadanos que requieren ser atendidos ante el sistema de salud pública o en el ámbito municipal o cuando se pide al municipio que solucione un problema de suministro de un servicio básico.

El enfoque de la modernización del Estado, ha puesto de manifiesto el tema del adecuado ejercicio de los derechos por parte de los ciudadanos, como una forma de relación que permite avanzar, por un lado, en la satisfacción de las necesidades del ciudadano, y por otro lado, fuerza al Estado, a través de sus instituciones y funcionarios, a enfocar al ciudadano precisamente en esa calidad. En oposición a este concepto, la tesis que lo considera como "usuario", tiene dificultades para promover y fortalecer el ejercicio pleno de ciudadanía y un mayor protagonismo en sus niveles de participación, puesto que fomenta la relación clientelar y asistencial con los "usuarios", concepto que justamente indica la relación meramente funcional con el Estado. En el marco de las nuevas relaciones entre éste y la sociedad en los noventa, la calidad de los servicios pareciera ser el componente clave que vincula participación funcional y ciudadanía concebida como formación de actores.³²

³⁰ Chandoke, N. *The conceits of civil society*, Delhi, Oxford University Press, 2003.

³¹ Dagnino, E. *We have all rights.... but: contesting concepts of citizenship in Brazil*, en N. Kabeer, ed. *Inclusive Citizenship: Meanings and Expressions*, London, Zed Books, 2005.

³² Garretón, M.A. *Tres aproximaciones a la problemática actual de la participación y la ciudadanía en Temas de Participación*, División de Organizaciones Sociales, 1994.



Los usuarios tampoco son un grupo uniforme y homogéneo. En esta relación se ponen en juego una diversidad de intereses y recursos. Los beneficiarios también tienen sus representaciones, y con frecuencia discuten y negocian las categorías y criterios que se les imponen, adaptando los servicios y recursos de las instituciones a sus particulares estrategias económicas, políticas y de movilidad social.

El esfuerzo por tipificar esta relación está presente entre diversos autores. Desde la relación que el Estado establece con el usuario, es decir desde la lógica estatal que estaría orientando la relación, algunos autores proponen distinguir: el usuario cliente; el usuario informante; y el usuario coproductor.

Mientras el primer tipo se funde con la idea de consumidor, por ende una aproximación del usuario al servicio de tipo utilitario; en el segundo, se orienta a definir una relación de aliado con el usuario, es decir, de soporte a la construcción de una política más acorde a las necesidades de la gente. Por último, el enfoque hacia el usuario coproductor, donde éste comparte un espacio en la definición del problema a tratar y el bosquejo de soluciones. Ante cada relación de poder hay varias respuestas que pueden conjugarse.

En esta perspectiva, los sistemas de interacción del usuario con el Estado pueden ser, por un lado, de intercambio/ cooperación para lograr determinadas finalidades y, por otro, un vínculo de control social a través del cual los sujetos que actúan regulan la comunicación, las relaciones de poder y de autoridad.

Por tanto, es de la esencia de una política participativa lograr la mayor inclusión y así, poder construir la capacidad para que los grupos marginales puedan intervenir.

De no darse esta característica inclusiva, se cae en el gran riesgo de fomentar prácticas clientelares.

b) Crear Institucionalidad

La existencia de instituciones que permitan la participación es un supuesto de la misma. Esta condición ha sido sobrevalorada por algunos autores dentro de la teoría política, lo cual debe ser matizado convenientemente. La creación de instituciones participativas es esencial pero es relevante determinar cuál es el grado de incentivo que puede tener el ciudadano para participar. En ello, mucho depende de las motivaciones que puedan existir. Varios estudios y prácticas participativas demuestran que, para estos efectos, es importante que la participación sea vista como un instrumento que permite a los funcionarios públicos poder escuchar y comprender las preocupaciones y necesidades de la gente pero también se debe entender que la participación permite que los ciudadanos jueguen un rol activo en el diseño y en el control de la gestión pública.

Por otra parte, el diseño institucional tiene que ser capaz de hacerse cargo de las prácticas excluyentes y de los sesgos o prejuicios implícitos en las prácticas existentes.

La institucionalidad diseñada por el Estado lleva inevitablemente incluida en la misma, categorías culturales y sociales y por tanto, corren el grave riesgo de cons-

tituirse como espacios de poder en los cuales se dan formas de dominación expresa o tácita que permiten silenciar ciertos actores o impedirles que formen parte de los mismos.³³

Cierto es que hay otros elementos que pueden influir en un buen diseño de la institucionalidad para los efectos que nos preocupa. Así, será relevante la concepción y grado de valorización que exista dentro del Estado del diálogo y el debate.

Ahora bien, un Estado participativo debe asegurar un lugar en la mesa de discusión especialmente para los grupos que han sido marginados históricamente, a través de reglas de compromiso y de selección que busquen efectivamente ampliar la participación más allá de los grupos de interés que se hayan preestablecidos. A la vez, esto requiere construir capacidades en los actores marginales para poder hacer valer sus posiciones y desarrollar las habilidades de los funcionarios para poder escuchar a la ciudadanía y reconocer sus derechos.

El neoinstitucionalismo sostiene que las instituciones tienen una influencia relevante en la manera en que se articulan los intereses y preferencias de los actores, sus objetivos, su capacidad de influir sobre el resultado. En cambio los enfoques que se desarrollan a partir del segundo tercio del siglo XX son sociocéntricos y contextuales (March y Olsen), centrándose en el análisis de variables sociales y económicas para explicar el proceso político, relegando el análisis de las instituciones a un segundo plano.

En todo caso, debemos tener presente que son las instituciones las que inciden fundamentalmente en la definición de los intereses y preferencias de las personas que participan en la gestión pública.

40

c) Funcionarios Públicos comprometidos

Es un hecho bastante claro que la participación depende en gran medida de la actitud de los mismos funcionarios públicos, quienes deben estar realmente persuadidos de los beneficios que aportan al proceso de la gestión pública. En términos generales se puede decir que hay una multiplicidad de factores que determinan el interés de estos actores en el tema. Estos van desde la pertenencia a un determinado partido político, el interés de influir y de obtener información sobre la opinión pública, hasta la estructura de oportunidades definida por el sistema político. También puede estar condicionado al beneficio político que trae aparejado el mostrarse como funcionarios propensos o dispuestos a la implementación de políticas participativas.

d) Contexto

Más allá de todos los aspectos recién mencionados, debe considerarse que un elemento esencial en materia de participación viene dado por la situación en la cual se pretenda aplicar una determinada experiencia participativa. Así, en estados donde la institucionalidad es débil o corrupta, o en sociedades altamente fracturadas, se hace más difícil tener una respuesta adecuada a través de este tipo de

³³ Gaventa, J. *Deepening the deepening democracy debate*, Institute of Development Studies, University of Sussex, 2005.

mecanismos. Por tanto, es relevante la atención que se otorgue a la cultura política. Las experiencias participativas deben analizarse dentro de la historia de las relaciones de la sociedad con el Estado. La historia política y la cultura de un país, haya sido marcada por la lucha, la sumisión o el autoritarismo, llevarán implícitas ciertas conductas y actitudes, tanto por parte del Estado como de los actores de la sociedad civil, lo cual se reflejará en los espacios participativos que se generen. Todo esto lleva a pensar que procesos de este tipo, dentro de contextos históricos complejos de exclusión y autoritarismo, pueden traer aparejados profundos cambios en la sociedad.

e) Redes

Vinculado a los temas anteriores, debe considerarse la importancia que juega la institucionalización que adoptan las relaciones de poder entre los distintos actores en la participación efectiva dentro de la gestión pública. En este sentido, se afirma que las instituciones tienen influencia en la manera en que se relacionan los intereses de los distintos actores y sus capacidades de injerencia en el resultado final. Las instituciones son actores políticos que definen y defienden intereses, además de escenarios de confrontación de fuerzas sociales, línea que comenzaron a desarrollar March y Olsen en 1984.

Un concepto que resulta relevante para los efectos de este texto, es el de “redes políticas”, que en inglés se conoce como *policy network* y se refiere a “un conjunto de relaciones relativamente estables entre actores públicos y privados que interactúan a través de una estructura no jerárquica e interdependiente, para alcanzar objetivos comunes respecto de la política”.³⁴ Chaqués, entiende el estudio de redes, más que como una ruptura con los sistemas anteriores, “como la superación de ellos (pluralismo³⁵ y neocorporativismo³⁶), enfatizando la fragmentación y especialización en el análisis de políticas públicas, así como la necesidad de llevar a cabo investigaciones en el ámbito sectorial para captar la diversidad de pautas de interacción entre el Estado y los grupos sociales y su contingencia a lo largo del tiempo”.³⁷ O sea, bajo esta perspectiva de análisis de redes, las cuestiones relativas a quién y cómo gobierna es un asunto práctico que debe enfrentarse a través de la apreciación de casos concretos. Así, la investigación debe enfocarse al ámbito sectorial para poder determinar las características de cada sistema.

Desde este punto de vista, las políticas públicas se analizan desde la interacción entre lo público y lo privado, enfatizando la necesidad de cooperación entre el Estado y los grupos sociales, para la dirección y gestión de los asuntos públicos en las sociedades.

34 Chaqués, L. *Redes de Política Públicas*, p. 36, www.fundacionhenrydunant.org

35 *En la perspectiva pluralista, el proceso de elaboración de las políticas públicas es entendido como resultado de la competencia entre grupos de interés que interactúan libremente entre sí y con el Estado con el fin de hacer prevalecer sus demandas. Al Estado corresponde regular los conflictos de la sociedad.*

36 *El Neocorporativismo destaca que las tareas relevantes en materia política y económica se realizan a través de sistemas de gobierno privado en el que participan empresarios, sindicatos y estado, lo cual implica una concepción elitista del proceso de elaboración de las políticas públicas, donde los ciudadanos están alejados de la política.*

37 *Ibíd.*, p. 39

Lo cierto, es que la participación se refiere siempre a la lucha por los términos de la incorporación.³⁸ Se trata de participar en instancias de poder, pero puntualmente, para fines y por un tiempo determinado, con objeto de sacar adelante proyectos conjuntos negociados previamente. Aquí hay autonomía, negociación, entrada al poder, retirada al cumplir los objetivos, y apertura a nuevas experiencias de participación concreta.

Esta idea, de entender el trabajo del Estado en forma de asociación o de redes, tiene como una de sus implicancias el aumento de la dependencia del mismo de la sociedad civil. Así, cuando los estados intentan diseñar sus políticas en materia educacional, de salud, o de previsión, cada vez con mayor frecuencia convocan a actores de la sociedad civil que no sólo pueden clasificarse como técnicos o expertos sino que, más bien, constituyen la representatividad más amplia posible de la sociedad a la cual se aplicará la política. Esta visión va en contra de la perspectiva liberal reduccionista de la esfera estatal, puesto que en vez de “privatizar” los servicios públicos, se está diseñando una política pública liderada por el estado con el concurso participativo de la ciudadanía.

A modo de conclusión debe tenerse presente que todo el análisis anterior va en la dirección opuesta a la visión de la ciudadanía asociada al mercado y al campo mediático, pasando de la categoría de ciudadano al de consumidor.³⁹

El hecho crítico que admite estudio es que hombres y mujeres perciben que muchas de las preguntas propias de los ciudadanos (¿a dónde pertenezco y qué derechos me da, cómo puedo informarme, quién representa mis intereses) se contestan más en el consumo de bienes y en los medios de comunicación, que en las reglas abstractas de la democracia por la participación colectiva en espacios públicos.⁴⁰

Para poder evitar estos efectos, resulta clave asegurar la creación de espacios y mecanismos de diálogo y cooperación institucionalizados entre el Estado y la sociedad civil, que permitan la participación de sus organizaciones en los diversos niveles de la gestión pública.

38 Falabella, *Temas de sociedad civil. Contestación y Cooptación, participación y democracia. La experiencia de las trabajadoras de Sta. María, madre de la fruta chilena. Seminario Internacional de la Agricultura Sustentable, RIAD, Porto Alegre, 2000.*

39 J.J. Brunner se hace parte de esta postura al sugerir que estaríamos en presencia de nuevas formas de participación social que tienen por base al mercado y que se estructuran en torno a las prácticas de consumo. Estas formas, propone, deben considerarse como expresiones nuevas y modalidades distintas de participación ciudadana, para las cuales todavía no se dispone de un lenguaje apropiado que permita entenderlas como nuevos fenómenos de ciudadanía. Al igual que Canclini, asume que la participación se desliga del ámbito público, político y se transforma en una práctica de carácter privado por medio de la cual los individuos se realizan como consumidores en el mercado o como espectadores frente a los medios de comunicación. Véase en *Participación y democracia: viejos y nuevos dilemas, en la política como expresión, asociaciones ciudadanas emergentes. Temas de Participación, Año 3, Ministerio Secretaría General de Gobierno, División de Organizaciones Sociales, Santiago de Chile, 1994.*

40 García-Canclini, *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización, Editorial Grijalbo, 1995.*

1.2.3 ASPECTOS CRÍTICOS DE LA PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Los tres puntos de reflexión constante en el tema de la participación tienen que ver con los efectos de los instrumentos participativos en términos de :

- Representatividad.
- Legitimidad.
- Resultados.

Representación (¿Quién toma la decisión?)

Este problema no sólo es necesario analizarlo desde la perspectiva del sistema político representativo, puesto que también se presenta cada vez que estamos en presencia de instancias de participación ciudadana. Así, la pregunta que cabe hacerse es quién representa los intereses colectivos o difusos o de clase, en una determinada instancia de participación, considerando que no siempre todos los ciudadanos actúan directamente.

La participación ciudadana en muchas ocasiones es directa, no a través de representantes y por tanto, en estos casos no cabe preguntarse por el asunto de la representación. En otras ocasiones participan organizaciones de la sociedad civil, las cuales actúan en nombre propio, sin apelar a la representación de nadie y de ningún grupo, sino que sólo por interés de las mismas. Este tipo de actuación es válida puesto que no es un requisito que éstas actúen en representación de un determinado grupo de ciudadanos. Bastaría, a nuestro juicio, que una organización, decida actuar o incidir en la gestión pública, porque en ese caso la institución como tal, estaría sustentando determinados intereses o posiciones que son propias de la sociedad civil. Sin embargo, en esta materia es de suma relevancia que exista la suficiente entrega de información. Es decir, no aporta al sentido último de un proceso participativo que una determinada organización argumente que actúa en defensa o promoción de sus propios intereses en circunstancias que está actuando en función del interés de un agente determinado. Este punto cobra la mayor relevancia cuando la verdadera representación de intereses corresponde justamente a algunos de los sujetos que no caben dentro del concepto de sociedad civil, como sería el caso en que la organización actuara en representación de los intereses de un partido político, o del Estado y no se explicitara de tal manera.

En otras oportunidades, hay organizaciones o grupos que actúan, según sus propias palabras, en representación del interés de un determinado grupo de personas. En este caso, surge la pregunta sobre quién es el representante, cuál es la importancia de que el así denominado sea legitimado por sus mandantes y qué relevancia tiene esto para poder calificar la instancia de participación como una experiencia válida y reconocida, puesto que uno de los riesgos fundamentales de la participación no electoral es que ésta no sea lo suficientemente representativa de los intereses y demandas presentes en la población.

Otro problema importante al respecto es el tipo de ciudadanos que debe ser integrado en los procesos participativos. Desde esta perspectiva, se debiera escuchar la voz de todos los interesados en participar. En el caso de la participación que supone deliberación, ésta sólo puede producirse entre un número acotado de personas que cuenten con la información y con el interés mínimo para hacerlo. Generalmente se argumenta que existe falta de interés de nuevas personas en integrarse a los procesos y que hay falta de democracia interna de las mismas asociaciones. En este punto debe considerarse la debilidad del tejido asociativo, puesto que no siempre existen organizaciones o grupos de personas que se hayan puesto de acuerdo para poder incidir en determinada materia de interés público. La participación también exige organización y concertación por parte de quienes quieren formar parte del proceso.

Es un hecho que los modelos de participación han potenciado la participación de los grupos organizados, en detrimento de la capacidad de los ciudadanos no organizados, de incidir en los procesos de gobierno. Esto, básicamente porque resulta más fácil dialogar con grupos organizados y por otra parte porque los gobiernos han entendido que los riesgos de cuestionamiento más fuertes proviene de los colectivos organizados con intereses y expectativas fuertes.

Hay procesos participativos que no tienen como objetivo primordial la representatividad, como es el caso de los presupuestos participativos o los instrumentos de democracia electrónica. Se trata de mecanismos que están más orientados a los que voluntariamente se interesen en participar más que buscar una muestra representativa dentro de la población. Estos que se basan en la autoselección de los participantes derivan de una serie de sesgos participativos a tener en cuenta. El problema es que generalmente participan los ciudadanos más organizados. En este sentido, lo que resulta más útil es la generación de un sistema adecuado de incentivos.

En conclusión, la cuestión de la representatividad de los participantes no tiene una solución fácil, porque existen distintas concepciones sobre los sectores de la ciudadanía que deben estar representados, y porque los mecanismos para conseguir esa representatividad exigen esfuerzos organizativos, estratégicos y económicos considerables.

En todo caso, buena parte de la legitimidad de los instrumentos participativos dependerá de que exista una percepción generalizada de que los intereses relevantes en una determinada política pública estén representados, de alguna forma, en el proceso de participación.

Legitimidad

Se trata de analizar hasta qué punto los instrumentos de participación ciudadana contribuyen para que las políticas públicas y las mismas instituciones que las generan, sean aceptadas por la sociedad y consideradas como adecuadas y útiles. En definitiva, se pretende evaluar si los instrumentos de participación ciudadana pueden mejorar la democracia, aumentando la legitimidad de las actuaciones públicas y de las instituciones públicas responsables.



Un aporte relevante que pueden hacer dichos instrumentos a las democracias representativas es añadir legitimidad a las decisiones públicas, pero este efecto legitimador de las fórmulas participativas será muy limitado, o incluso negativo, si son percibidos como instrumentos a disposición de los intereses de los políticos, con escaso poder de representatividad social, y/o protagonizados por ciudadanos desinformados y sin capacidad para pensar en el bien público.

Además, un mecanismo participativo tendrá más posibilidades de ser visto como legítimo si se considera que los participantes han dispuesto de suficiente información para emitir sus opiniones.

Por otra parte, todos los elementos que se consideraron como claves para entender a la gestión pública como participativa tienen relevancia en el tema de la legitimidad de la instancia. Así entonces, es importante que los participantes se consideren a sí mismos como ciudadanos y ciudadanas más que como beneficiarios o clientes; que exista institucionalidad para poder ejercer efectivamente la participación; que se cuente con funcionarios públicos comprometidos con las prácticas participativas; consideración de la cultura política existente en el lugar y momento donde se realicen; y la existencia de redes políticas, o conjunto de relaciones entre actores públicos y privados para alcanzar objetivos comunes.

El reto está en abrir espacios de participación ciudadana que ofrezcan las condiciones necesarias para que los ciudadanos puedan construir opiniones suficientemente informadas y reflexionadas. Como hemos visto, ésta es precisamente la tendencia que siguen algunos de los nuevos instrumentos de participación.

La legitimidad de los mecanismos participativos dependerá, además, del hecho de que éstos sean percibidos como neutrales, y no como instrumentos a disposición de los intereses de los políticos. Los efectos legitimadores de la participación ciudadana están relacionados también con la capacidad que demuestren estos procesos de generar “mejores ciudadanos”.

Dichos efectos serán mayores si se constata que los ciudadanos a través de este ejercicio practican valores democráticos. Así, los efectos legitimadores de los instrumentos de participación ciudadana están condicionados a una serie de cuestiones que no son de fácil solución.

La legitimidad de estas instancias también dependerá de su capacidad de representación del conjunto de intereses y sensibilidades relevantes en el conjunto de la sociedad.

Si bien hemos hablado de la representatividad de los participantes, no lo hemos hecho, en cambio, de la cantidad de los mismos. El volumen de participantes es otro criterio que puede condicionar la legitimidad de un instrumento participativo.

Los mecanismos de participación deberán afrontar una crítica recurrente, que pone en duda la capacidad de los ciudadanos de informarse, adoptar un punto de vista global y atender a criterios racionales para formar sus puntos de vista. Ante estas críticas habrá que demostrar, caso a caso, que no son verdaderas o no están basadas en elementos reales.

Por otra parte, en este aspecto, es fundamental tomar conciencia que es deber del Estado desarrollar capacidades de los funcionarios para poder emprender políticas más participativas.

La mayoría de estos instrumentos sólo llegan a un grupo reducido de ciudadanos, con lo cual, los efectos de los procesos participativos tienen dificultad para extenderse al conjunto de la población. De acuerdo a los antecedentes que disponemos, en Porto Alegre y Belo Horizonte, los años 1999 y 2000 marcan una tendencia a la recuperación de los niveles participativos, sin embargo, en ambas ciudades la tasa de participación registrada en asambleas territoriales y temáticas se sitúa en torno al 1% de la población censada.⁴¹ Para superar este déficit se requiere potenciar la visibilidad de los mecanismos participativos, difundiendo su realización y sus resultados más allá de los colectivos participantes a través de los medios de comunicación.

Resultados

Por último, un aspecto crítico de los instrumentos de participación consiste en poder tener claro cuáles son los elementos claves que tendrán que ver al menos con la legitimidad y la obtención de resultados que permiten asegurar efectos positivos:

- i) Los procesos participativos en el contexto de la gestión pública siempre requieren voluntad política.
- ii) Un adecuado diseño institucional.
- iii) La experiencia demuestra que necesitan enfatizar la adaptación de los instrumentos a las circunstancias de cada caso.
- iv) Un factor importante es que la mejor manera de abordar un proceso participativo es negociar desde un principio sus propias reglas del juego.
- v) Rol desempeñado por los organizadores del proceso. Existe la posibilidad de que éstos trabajen directamente para la administración pública correspondiente, mientras que en otros casos se trata de organizaciones externas que se hacen responsable de todo el desarrollo del mecanismo. Esta segunda fórmula no garantiza mejores resultados pero es cierto que los organizadores internos deberán mostrar mayores esfuerzos para ser reconocidos como neutrales.
- vi) En relación al punto anterior, es importante la presencia activa de un facilitador imparcial que permita que todas las partes que intervienen en el proceso puedan hacerlo adecuadamente. Ello cobra mayor relevancia aún cuando se incorporan grupos que han sido históricamente marginados de este tipo de procesos.
- vii) La información sobre cómo, para qué y cuándo, debe llegar a todas las personas en condiciones de participar.

- 
- viii) La calidad de la información sobre la materia que está en discusión, que debe ser entregada a todas las partes que intervienen.
 - ix) Capacidad de prever los costos económicos, organizacionales y de tiempo que requiere el proceso.

Un elemento importante en los resultados es no enfocar la participación únicamente en prestar ayuda o servicios pues se corre el riesgo de convertirla en un mecanismo que sólo esté orientado a mejorar la prestación de los servicios. Efectivamente, ésta no sólo debe estar ligada a procesos que tienen como único fin otorgar ayuda o asistencia a sectores de escasos recursos, por cuanto es limitar su objetivo. Por otro lado, como ya hemos dicho, la participación toma su verdadero carácter cuando se está incorporando a ciudadanos que no ejercen sus derechos.



C A P Í T U L O

2

ORIENTACIONES PARA LA PRÁCTICA
DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN LA GESTIÓN PÚBLICA







●● 2.1 INTRODUCCIÓN

El presente capítulo tiene como objeto orientar sobre la participación ciudadana en la gestión pública, por lo que se refiere a una dimensión particular de la misma. Nuestro interés es aportar a la sociedad civil y a las entidades públicas, conceptos, principios, metodologías y herramientas comunes, para integrarse de manera práctica, efectiva y de común acuerdo en el espacio de la gestión pública.

Sabemos que hay otras dimensiones de la participación ciudadana que tienen que ver con asuntos de interés público, pero que no se relacionan con la gestión que hacen las instituciones y funcionarios públicos. La participación ciudadana tiene diversas maneras de constituirse y de actuar con autonomía y sin relación a la administración pública, que aquí no se tratan. Tampoco se consideran en este capítulo la incidencia política, porque tiene estrategias, métodos y herramientas propias que por sí solas dan para ser tratadas en otro manual.

Concebimos la participación ciudadana en la gestión pública como un derecho que está garantizado en la Constitución Política de Chile y en tratados internacionales firmados por nuestro país. En este sentido, promover y facilitar la participación ciudadana en la gestión pública es un deber del Estado y no un favor que le hace a la ciudadanía. En consecuencia, lo que ofrecemos en este capítulo son recomendaciones prácticas para que el Estado, a través de sus funcionarios, pueda cumplir de manera práctica y efectiva su deber de abrir su gestión a la ciudadanía, así como entregar a los ciudadanos y ciudadanas conceptos y recomendaciones para que puedan hacer más efectivo su derecho a intervenir en la gestión pública.

Entendemos que la participación ciudadana en la gestión pública está estrechamente vinculada al concepto de poder. Participar se refiere a influir en un proceso de toma de decisiones y, para ello, se requiere de cierta cuota de poder. Hoy en día existen grandes inequidades en esta materia. Por esto, cada vez que se trate de pensar y organizar procesos de participación ciudadana es necesario hacer un análisis de la manera en que se distribuye el poder en la toma de decisiones, para reparar y equilibrar, en lo posible, las inequidades. En esta línea, se inserta la preocupación por que en los procesos de participación ciudadana esté presente la perspectiva de género, en cuanto es un factor fundamental para advertir y tratar inequidades de origen, que pueden perpetuarse y legitimarse mediante la participación, de no hacer un esfuerzo especial por corregirlas.

Los y las destinatarios/as principales de este capítulo son los funcionarios y funcionarias de los organismos públicos, especialmente los encargados y encargadas de participación ciudadana, los miembros de organizaciones de la sociedad civil interesados en participar en la gestión pública y los ciudadanos y ciudadanas en general. El objetivo es entregarles información y orientaciones que les ayuden a conocer y a aprovechar las posibilidades y exigencias que tiene la institucionalidad pública para llevar a la práctica de manera correcta y efectiva el derecho ciudadano a tomar parte en la gestión que realizan la autoridad y quienes trabajan en el aparato público.

●● 2.2 ACLARACIÓN DE TÉRMINOS

Al hablar de participación ciudadana se utiliza una serie de términos que en el uso corriente, y muchas veces en el especializado, no tienen un significado unívoco, según se constata en los documentos que tratan el tema. Para este manual, se ha hecho un esfuerzo por recoger los distintos significados que se le dan a algunas de las palabras de mayor uso en esta materia y proponer una conceptualización operativa común, es decir, una comprensión de los términos que permita unificar el lenguaje en función de una utilización igual por todos los que de cualquier forma se comuniquen para llevar a la práctica la participación ciudadana en la gestión pública. Esto ayudará a la comunicación y a evitar las confusiones y equívocos que se producen por no tener un lenguaje con significados comunes. A continuación, se presentan los significados de los términos más utilizados en relación a la participación ciudadana en la gestión pública.

Participación Ciudadana: son las actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de la sociedad civil, pueden seleccionar a sus gobernantes; directa o indirectamente, en la gestión pública y en el ejercicio del control ciudadano. De esta manera se entiende como prerrequisito para el ejercicio de otros derechos.

Gestión pública: es el conjunto de actividades que desarrollan las instituciones públicas con el fin de atender necesidades, solucionar problemas y preparar el desarrollo futuro de comunidades humanas mediante la generación, administración y prestación de bienes y servicios.

Políticas públicas: las políticas de una organización o institución son definiciones y lineamientos guías para orientar la acción y ser consideradas en la toma de decisiones. Para ser efectivas, deben encontrarse documentadas e institucionalizadas, de modo que sean verificables y estables, y que no estén sujetas solamente a criterios y voluntades personales. Las políticas públicas se refieren a las definiciones y a los lineamientos de los organismos públicos para orientar su quehacer frente a la ciudadanía y hacerlos público.

Política de participación ciudadana: son las definiciones estratégicas y orientaciones para la acción de las instituciones públicas que rigen la toma de decisiones de la autoridad y la práctica de sus funcionarios en relación con la participación ciudadana. Las políticas deben ser conocidas por la ciudadanía para que les sirvan de referente al ejercicio de su derecho a la participación en la gestión pública. Si bien toda política pública debe estar disponible al conocimiento público, con mayor razón lo debe estar aquello que afecta directamente al ejercicio del derecho ciudadano a interactuar con el Estado.

Plan de participación: los planes son la determinación anticipada de los cursos de acción que se desarrollarán para cumplir sus propósitos en el marco de su política. Los planes contemplan distintas acciones organizadas en etapas de diseño, ejecución y evaluación, y para ser controlados deben tener además plazos de cumplimiento y responsables individualizados de su ejecución.

Proceso de participación: es un conjunto de actividades relacionadas, organizadas en forma secuencial, desde un punto de partida hasta un punto de cierre, a través del cual se completa un ciclo de participación en torno a un tema o situación determinada. (Ejemplos: Proceso de consulta ciudadana en los Estudios de Impacto Ambiental; Proceso de participación ciudadana para las Cumbres de las Américas).

Niveles de participación: se refiere a los distintos grados de obligatoriedad que tienen las decisiones de la sociedad civil que forma parte de un proceso participativo. El grado puede ir desde una mera consulta, que será tomada en consideración en nada o totalmente por la autoridad que pregunta, hasta el nivel en que las decisiones son adoptadas de común acuerdo, produciéndose un equilibrio en el peso de las posiciones de las partes.

Ámbito de la participación: el ámbito se refiere al radio de influencia que abarcan las responsabilidades y atribuciones de las autoridades en la gestión públicas. En este concepto, la participación ciudadana puede tener como ámbitos de influencia el Central: que corresponde a las instancias superiores de gobierno de alcance nacional; el Regional, donde está radicada la administración de las regiones en Chile; el Local, que corresponde a las comunas con sus respectivos municipios. También se debe considerar el ámbito de las Empresas Públicas, en las cuales el Estado tiene participación mayoritaria y por lo tanto responsabilidad en su gestión.

Mecanismo o instancia de participación: es un sistema de participación definido y caracterizado específicamente para ser aplicado en orden al cumplimiento de objetivos específicos en áreas y temas determinados. Un mecanismo, al igual que una máquina, se compone de distintas piezas, herramientas o instrumentos, relacionados e interdependientes en el funcionamiento total. Llamamos instancia de participación a un mecanismo establecido orgánicamente en la institucionalidad pública, que se ofrece como un espacio establecido y regulado oficialmente para la participación de representantes de la ciudadanía o de diversos sectores en la gestión pública. Estos pueden tener una vigencia indefinida o ser constituidos para una tarea precisa en un plazo determinado. Ejemplos: Presupuesto participativo, CESCO, Comité paritario, Consejo asesor, etc.

Instrumento o herramienta de participación: es un modo específico de participación o acciones concretas que se realizan para canalizar la participación. Cada instrumento tiene características y utilidades propias que sirven para ser aplicadas a las distintas situaciones, temas, públicos, objetivos, etc. Estos, por sí mismos, no tienen un valor participativo, sino que lo adquieren en cuanto son útiles y funcionales para concretar la participación que se define para un proceso. Ejemplos: reunión, asamblea, conferencia de prensa, visita casa a casa, consulta ciudadana, buzón de sugerencias, etc.)

Materiales de participación: son recursos físicos utilizados para facilitar la participación. Estos representan los recursos más específicos y acotados mediante los cuales se ayuda a ejecutar un hecho participativo. (Ejemplo: hoja para marcar preferencias, formulario de consulta o sugerencias, formato de registro de participantes, afiches informativos, etc.)

●● 2.3 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los principios son las convicciones que fundamentan las decisiones humanas y modelan su actuar. Estos permiten diseñar y dar coherencia a las acciones en cuanto les ofrecen un marco de referencia para su contenido y orientación. Los principios de la participación ciudadana señalan características que debe tener un proceso de participación para ser respetado y validado como tal. Son un referente para orientar y evaluar su diseño y puesta en práctica, de modo que las características de todo el andamiaje de un proceso participativo sea coherente con los principios definidos. Su respeto permite disminuir la probabilidad de conflictos, deslegitimación o simplemente abandono de los actores por falta de coherencia y da un alto grado de seguridad de éxito al proceso por estar acorde a fundamentos sólidos y explicitados.

A continuación se presentan los principios fundamentales que deben estar en la base de los diseños y respetarse en la ejecución de los procesos de participación ciudadana en la gestión pública.

- **Principio de Transparencia y Acceso a la Información**

Consiste en que las intenciones, los objetivos, los alcances, los procesos, los resultados, etc., relativos a la participación ciudadana deben ser abiertos y de público conocimiento, por iniciativa de la autoridad. La transparencia es una condición necesaria para el control ciudadano y para el seguimiento de las acciones, de manera que estas se conduzcan según lo comprometido. Así, la transparencia también genera confianza porque permite constatar la coherencia entre la intención declarada y lo que se hace en la realidad. El acceso a la información es el deber de los organismos del Estado de tener a disposición de la ciudadanía la información que poseen. Este deber es correlativo al derecho ciudadano de conocer toda la información que poseen los organismos públicos (salvo las excepciones que se determinen según la ley). La ciudadanía requiere de la posibilidad de indagar en la información que posee el Estado para preparar su participación.

- **Principio de Equidad (igualdad de oportunidades)**

Se refiere a garantizar que todos quienes toman parte en un proceso tengan igualdad de oportunidades y de trato. El resultado de la participación se puede afectar gravemente si alguno de los grupos involucrados tiene privilegios o condiciones de ventaja en relación a los demás. Asimismo, el proceso podría ser desconocido o deslegitimado, debilitando el compromiso de las partes con los acuerdos o generando nuevos conflictos. En este sentido, es importante procurar el uso equitativo de recursos, acceso a información y capacidad de influir. Esto implica que en ocasiones es necesario dar apoyo especial a algún sector, en casos en que éste tenga desventajas iniciales en relación con otros participantes. Un aspecto fundamental, para avanzar en el cumplimiento de este principio, es reconocer la relevancia de desarrollar las capacidades necesarias en las personas, de forma que su participación sea sustantiva y tenga impacto en la toma de decisiones.

- **Principio de No Exclusión**

Se trata de que todos quienes tengan un interés significativo en un asunto y que puedan ser afectados, positiva o negativamente, por las medidas que se acuerden en el proceso, estén representados en el mismo. La exclusión de algún grupo de interés priva al proceso de conocer todos los puntos de vista y de anticipar los conflictos existentes, reduciendo las posibilidades de llegar a las mejores soluciones. Asimismo, se corre el riesgo de que los acuerdos puedan ser desconocidos por algún sector y que la implementación de los acuerdos pueda ser boicoteada por quienes se sienten marginados.

- **Principio de Reconocimiento y Respeto por la Diversidad**

La participación supone el reconocimiento, por parte de los actores, de la legitimidad de que exista diversidad de percepciones, posiciones e intereses en torno al tema o situación que se trate. Esto implica que el diseño debe contemplar la opción de exponer los distintos puntos de vista y cuidar que estos no sean descalificados a priori. También exige un trato respetuoso y tolerante entre personas y grupos durante el desarrollo de las actividades, para lo cual se contará con la presencia de facilitadote(a)s que ayuden a considerar la diferencia como una oportunidad de enriquecimiento mutuo. La clave para respetar la diversidad es sensibilizar a la población sobre la importancia para la convivencia social de reconocer que no hay una sola verdad sobre las cosas, y sobre el valor de actuar sobre la base de considerar la diferencia y alcanzar acuerdos en lugar de la imposición o eliminación de una de las partes.

- **Principio de Receptividad**

Consiste en el compromiso de recibir, aceptar e incorporar en la decisión el fruto de la participación, de acuerdo a los criterios y a las condiciones que hayan quedado establecidas en el diseño y la convocatoria del proceso. Esto implica la apertura a la incorporación de nuevas ideas y llevar a la práctica los resultados, independientemente de que éstas se ajusten, o no, a las expectativas iniciales de los que convocan y de los participantes. Para cumplir con el principio de la receptividad es importante que los compromisos adquiridos, como resultado de la participación, sea coherente con el nivel de participación establecido en el diseño.

- **Principio de Voluntariedad**

Se trata de que todos los que se incorporan al proceso lo hagan por propio interés y voluntariamente. La participación hecha por coacción o por obligación pierde legitimidad, pudiendo las resoluciones y las acciones ser desconocidas y revocadas. Además, la voluntariedad es necesaria para asegurar el compromiso de los participantes en el proceso, el que siempre requiere de asignación de tiempo, recursos materiales y disposición anímica, elemento este último muy difícil de conseguir bajo presión.

● ● 2.4 CONDICIONES PRÁCTICAS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Son los requisitos que se deben considerar en la ejecución de un proceso de participación ciudadana para que, en la práctica, este tenga viabilidad y se realice según lo establecido en sus principios. Es necesario asegurarse de la existencia de estas condiciones, o al menos de la mayoría de ellas, ya que así se contribuye significativamente con la correcta ejecución del proceso y su buen resultado. Por el contrario, hay factores que dificultan o pueden desvirtuar la participación, sobre los cuales se debe advertir con anticipación para tomar acciones al respecto y disminuir sus efectos negativos.

Tener un buen diagnóstico de la situación en la que se va a desarrollar la participación ayuda a utilizar positivamente las condiciones favorables a ella, así como a tomar acciones para minimizar lo que puede dificultar su desarrollo, generando las mejores condiciones para su realización. A continuación se describen las condiciones principales para llevar a la práctica un proceso de manera exitosa.

- **Institucionalización de la Participación Ciudadana y Espacio Público**

Un proceso de participación ciudadana se ve facilitado en la medida de que se reconoce como actividad constitutiva de la gestión pública y que exista el espacio público donde implementarlo. La existencia de normas jurídicas sobre el tema; reglamentos para llevarla a la práctica; instancias y espacios donde insertarla; planes escritos para gestionarla; responsables asignados para ejecutarla; recursos para hacerla posible, etc., contribuyen positivamente a la participación. La sociedad civil y los funcionarios públicos deben conocer la institucionalidad que tiene la participación ciudadana en los distintos servicios públicos, para estar informados de los derechos y deberes de las partes en esta materia y, así, aprovechar lo mejor posible los canales y espacios establecidos.

- **Compromiso de la Autoridad o Directivos y Apoyo Institucional (Voluntad Política)**

Un factor muy importante para que la participación se ejecute y sea efectiva es que la autoridad esté convencida y comprometida con la apertura de su gestión a la intervención de la ciudadanía. Para ello, es necesario que los directivos conozcan, aprueben y apoyen la decisión de hacer procesos de participación, que estén dispuestos a considerar sus aportes, que asignen un responsable de ellos y que instruyan a sus funcionarios para que den su colaboración. Al mismo tiempo, es necesario que la institución completa conozca el plan de participación que se desea llevar a cabo, que se establezcan los apoyos y coordinaciones necesarios para que el encargado del tema tenga las colaboraciones que necesita y los recursos que requiere su implementación.

- **Orientación a resultados**

Las personas e instituciones necesitan una razón y un objetivo claro para participar. La integración en un proceso está motivada por un propósito que se expresa en un resultado esperado. Tener este último claro y creer que el proceso puede ser conducente a él, es un factor crítico para lograr el compromiso de los participantes. Asimismo, es necesario que las expectativas de los participantes se ajusten con los resultados que busca la autoridad para no generar falsas esperanzas y frustración al término del proceso. En este aspecto, un elemento trascendental es la aclaración, desde el inicio, sobre el nivel de participación que se contempla para el proceso. La precisión de los objetivos y de los resultados esperados contribuye también a mantener el foco de cada una de las acciones que se desarrollen hacia la finalidad del proceso.

- **Planificación explicitada**

El proceso de participación ciudadana debe tener metas realistas y posibles de alcanzar, mediante acciones conocidas, en un tiempo determinado. Además, es conveniente segmentar el proceso completo en etapas que tengan productos o logros medibles y evaluables, de modo que durante el desarrollo de éste, se perciban los avances y se puedan rectificar a tiempo posibles desvíos. Las metas, los plazos y las actividades para cumplirlas deben establecer un plan de trabajo que sirva como herramienta de gestión y de control. El que éste sea conocido permite también que quienes van a participar puedan prepararse con anticipación y disponer de los tiempos requeridos.

- **Disposición de recursos**

Un proceso de participación ciudadana requiere de recursos humanos, de tiempo, de materiales y de dinero, para su implementación, por lo que hay que hacer un análisis exhaustivo de la inversión necesaria con el fin de que puedan llevarse a cabo sus actividades. En primer lugar, se deben considerar las competencias y los tiempos de dedicación que se requieren de las personas que actuarán. Para ello, es útil tener un cronograma que permita visualizar la distribución de las horas de trabajo a lo largo del proceso de manera realista, considerando que hay que negociar con contrapartes, con quienes hay que compatibilizar las disponibilidades de tiempo y acordar los plazos. Los recursos materiales y monetarios deben contemplar las instalaciones, equipamientos, insumos y servicios necesarios para realizar procesos participativos.

- **Responsabilidad personalizada**

Para que se cumpla efectivamente un plan de participación se requiere que las responsabilidades sobre el proceso general y de las acciones a desarrollar, estén claramente asignadas. Esto, permite que tanto los participantes como los organizadores sepan quienes son los interlocutores válidos para canalizar las solicitudes, ofertas y toma de decisiones. Así, se evitan malos entendidos, desconocimiento de los avances y otras consecuencias de la falta de responsabilidades asignadas. La existencia de estas últimas, tiene una incidencia positiva sobre la realización efectiva de las actividades, pues se identifica quien rinde cuentas por la tarea asignada.

- **Adecuado a la realidad particular**

Un proceso de participación que ha logrado buenos resultados en un lugar y con unos interlocutores, puede no ser el indicado en circunstancias diferentes. Para que un proceso sea adecuado, es importante considerar las características específicas de cada grupo o comunidad que participará en el proceso y materia que se trata, de manera que las actividades, el lenguaje, los materiales de apoyo, el lugar de trabajo, los requisitos para participar, etc., puedan ser efectivamente utilizados por los participantes.

- **Legitimado por los grupos involucrados**

La realización exitosa de un proceso de participación tiene como condición que los actores involucrados creen que su intervención otorga una posibilidad real para incorporar su visión y opiniones en el tema que los convoca. Para ello es necesario tener una comunicación anticipada entre las partes, discutir la idea, consultar sobre su organización e incorporar las sugerencias, de modo que el proceso esté aprobado, desde el inicio, por los actores. Posteriormente, la legitimidad tendrá que mantenerse mediante el cumplimiento de las condiciones que fueron acordadas.

- **Apoyo y facilitación especializada externa**

Un factor crítico de éxito de un proceso de participación es la confianza de las partes en que su diseño está técnicamente bien hecho y que su conducción no tiene un compromiso con alguna de las partes, lo que pudiera hacer sospechar de la manipulación de sus resultados. Por ello, es aconsejable que los procesos de participación, especialmente cuando hay temas sensibles para distintos intereses en juego, sean apoyados por entidades especializadas en este tipo de actividades y que no tengan intereses propios involucrados en la materia que se trata.

●● 2.5 VENTAJAS Y CONDICIONES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Un aspecto que es necesario considerar anticipadamente a la ejecución de un proceso participativo, son las ventajas y los desafíos que implica incorporar la participación ciudadana en la gestión pública. Es de gran relevancia que los organismos públicos tomen en cuenta estas consideraciones, para que las ofertas que hagan a la ciudadanía se asuman con convicción y persistencia, evitando la frustración del proceso durante su desarrollo, por no haber considerado las dificultades que conlleva. Del mismo modo, la sociedad civil que participa debe estar al tanto de las condiciones y requerimientos que deben existir de su parte para que, al incorporarse, esté dispuesta a invertir los tiempos y esfuerzos que exige una participación responsable en el proceso. Conocer las ventajas y estar al tanto de las exigencias de la participación es un factor importante para asegurar su buen término.

A continuación se presentan las ventajas que ofrece la inclusión de la ciudadanía en la gestión pública y posteriormente se indican ciertas condiciones que es necesario contemplar y asumir. En tercer término, se señalan consecuencias negativas que se pueden derivar de realizar una gestión pública sin incorporar a los ciudadanos y ciudadanas, y que son un argumento para animarse a enfrentar los desafíos e implementar las condiciones de todo proceso de participación ciudadana.

60

Ventajas de la Participación

- La participación ciudadana conecta a los individuos con la autoridad y fortalece la democracia como sistema político.
- Las personas o grupos involucrados conocen sus derechos y obligaciones frente al tema que se trata, lo que aumenta las posibilidades de que asuman compromisos y actúen responsablemente.
- Sirve para canalizar y ampliar la entrega de información a todas las personas y grupos interesados.
- Da transparencia al proceso de toma de decisiones, en la medida que más personas están involucradas y tienen acceso a la información disponible.
- Los individuos o grupos que participan aportan ideas, opiniones y recursos que sirven para mejorar o completar las propuestas, proyectos o temas sometidos a discusión.
- Da legitimidad y genera adhesión a las determinaciones que se adopten, en la medida de que las propuestas planteadas por las personas son efectivamente consideradas e incorporadas en la decisión final.
- Da mayor credibilidad a la institución que impulsa la participación.
- Permite anticipar dificultades y conflictos, y corregir errores de las ideas o diseños originales, evitando que estos aparezcan cuando es difícil echar pie atrás.

- Aumenta las posibilidades de éxito, en la medida que permite que diversos actores puedan hacer un seguimiento a la acción, para controlar su concreción.
- Ayuda a dar continuidad a los acuerdos y a los resultados que se producen con participación, por cuanto quienes se involucraron en él lo sienten como propio y, como tal, contribuyen a su mantención y cuidado.

Condiciones de la participación

- La autoridad podría sentirse amenazada, en la medida que se cuestionen sus planes y propuestas originales.
- Aumentan las expectativas de los y las participantes, lo que puede producir una presión hacia el proyecto o programa en cuestión.
- Es posible que se presenten dificultades y deficiencias en cuanto a la representatividad de los participantes, generando conflictos por parte de quienes se sienten mal representados.
- Puede abrir otros conflictos presentes en las comunidades involucradas, provocando confrontación y división en lugar de cohesión.
- Se requiere contar con competencias especiales para la facilitación de procesos grupales y en ocasiones de mediación y resolución de conflictos.
- Requiere de flexibilidad y capacidad de las partes para modificar las propuestas o incorporar elementos no previstos inicialmente.
- Los procesos tienen mayor duración que la simple decisión sin participación, por lo que los plazos, desde la preparación al cierre, son más largos.
- Aumenta el presupuesto inicial que debe considerar el programa o proyecto, pues debe incluir los gastos necesarios para la implementación de las actividades, pero las decisiones alcanzadas son más sustentables.

Consecuencias de no implementar participación:

- Peligro de ver el programa o proyecto rechazado por quienes son los supuestos beneficiarios/as, con pérdidas materiales e incumplimiento de objetivos.
- Verse obligado a actuar reactivamente y de forma tardía frente a las críticas al proyecto en cuestión.
- Incumplimiento de plazos y compromisos por la necesidad de rehacer o modificar aspectos a última hora.
- Pérdida de confianza en la idoneidad y competencia de las autoridades o jefaturas que llevan adelante los proyectos.
- Generación de un clima de rumores o de franca confrontación por no existir canales establecidos para la información y el diálogo.
- Mala imagen de los organismos que implementan programas sin tomar en cuenta a los grupos interesados.

- Distanciamiento entre el Estado y la ciudadanía, generando pérdida de confianza y legitimidad en el sistema, y un ambiente desfavorable a la democracia.

● ● 2.6 ETAPAS DE UN PLAN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El diseño y la realización de un plan de participación ciudadana debe contemplar al menos tres grandes etapas: diseño, ejecución y evaluación. Estas forman parte del plan y pueden tener una continuidad cíclica permanente. A continuación se describen las etapas, con los elementos que la componen.

● **Etapas de Diseño**

En esta etapa se prepara exhaustivamente la participación analizando anticipadamente la situación en la que se deberá ejecutar y describiendo los cursos de acción que se llevarán adelante. Equivale a la elaboración de mapas de ruta de una travesía, donde se grafican los elementos que se encontrarán en la práctica. En esta fase se consideran los siguientes pasos:

- **Focalización de la situación o del problema:** Consiste en la clarificación de la situación que se quiere abordar, delimitándola y aislándola de modo que sea claro para los participantes el objeto sobre el cual se va a actuar.
- **Diagnóstico:** Todo plan debe realizar una indagación que permita conocer los aspectos más relevantes de la situación donde se va a dar la participación. El objetivo de este componente es conocer el escenario en el que se insertará el proceso, los actores con sus características, los principales problemas, conflictos e intereses en juego, para preverlos y abordarlos tempranamente, sin que sorprendan en un estado avanzado de la ejecución del plan.
- **Identificación, caracterización y focalización de actores:** Del conjunto de actores identificados, es necesario hacer un esfuerzo de distinción entre ellos, que permita visualizar los diferentes intereses y perspectivas que se pueden poner en juego en torno a la situación o problema, de manera que se garantice el principio de la inclusión.
- **Definición de objetivos y alcance:** Responde a la pregunta sobre qué se espera de la participación, qué se ofrece con la invitación o con la petición de involucrarse, qué nivel tendrá la misma y cómo incorporará los resultados de la participación en las decisiones y acciones.
- **Formación del equipo de trabajo:** Designación de la persona responsable del plan, que tenga las atribuciones que se necesitan para cumplir su rol. Junto a ella, se nombran personas que completen un equipo de trabajo que tengan las competencias para las funciones que se le asignen y que dispongan de los tiempos y recursos que se requieren para desempeñarlas.
- **Programación:** Es la descripción de las etapas y actividades específicas que se desarrollarán en un plazo de tiempo determinado para abordar los objetivos propuestos. En la programación, se definen los siguientes elementos: Actividades por realizar, responsable de cada actividad, plazo para su cumplimiento,

recursos requeridos para su realización y resultados esperados. Para una mayor facilidad de seguimiento al programa es conveniente hacer un cronograma o Carta Gantt del plan.

● **Etapas de Ejecución**

Se realiza el recorrido o se lleva a la práctica el programa elaborado en la primera etapa. En esta es importante jugar con dos factores. Por una parte, actuar con rigurosidad para cumplir con lo programado, haciendo un esfuerzo por enfrentar las contingencias y dificultades que siempre se presentan en el camino, procurando resolverlas sin modificar la programación. Sin embargo, también hay que incorporar flexibilidad y creatividad para hacer las modificaciones que requiera el plan inicial en orden a cumplir los objetivos y lograr los resultados esperados. Hay que considerar que el plan se encuentra al servicio de los objetivos, por lo que ante la aparición de circunstancias que desaconsejen o impidan realizar el esquema original de trabajo es más importante modificarlo para poder cumplir los objetivos, que empeñarse en realizar una tarea que no logrará su propósito.

Desde la perspectiva de la ejecución de las actividades del plan de participación ciudadana deben considerarse diversos pasos que ayudan a dar una secuencia lógica a las actividades:

- **Invitación, motivación y preparación:** El objetivo es que las personas y grupos se enteren, se entusiasmen y se preparen para su participación. En primer lugar, es importante asegurarse que hay acciones que llegan a las personas y grupos, manifestando el interés que hay en ellos. Luego, la motivación se realiza relacionando el tema en cuestión con su vida cotidiana y aclarando los alcances que tendrá su incorporación a la instancia en cuestión. Una vez que las personas y los grupos estén dispuestos a participar, deben recibir información respecto del contexto del proceso de participación ciudadana que se iniciará y de la temática a tratar. En esta fase, es importante distinguir el tipo de información y de preparación que requiere cada uno de los grupos para intervenir de manera equitativa. Esto puede significar que alguna de las partes necesite de asesorías y apoyos especiales. Eso dependerá del nivel de participación que se implemente y de la información y preparación previa que las personas y grupos ya tengan. Tal como se ha mencionado anteriormente, es fundamental para el éxito del proceso desarrollar en los participantes las capacidades necesarias para lograr una participación ciudadana sustantiva.
- **Acción Ciudadana:** Tal como lo dice su nombre, en este caso se realizan las acciones mediante las cuales se concreta la participación ciudadana. Su desarrollo supone haber definido quiénes participarán, en qué momento y para qué temas dentro del proceso general. Supone también haber aclarado los niveles de participación que se implementará y escogido los instrumentos más adecuados para llevarla a cabo. Es el momento de la presencia activa de ciudadanos y ciudadanas.
- **Sistematización y devolución de información:** En forma paralela a la acción ciudadana, se van sistematizando las experiencias, opiniones, aportes, críticas



y decisiones hechas en el proceso. Los datos o elementos recogidos deberán ser considerados para la toma de decisión final. Esta información debe ser entregada a todas las partes y actores para que se vaya conociendo el avance que tiene el tema. Finalmente, el resultado debe ser informado a todos los actores, de manera que ellos puedan conocer y evaluar la manera como se incluyeron sus aportes, siendo éste un factor determinante para dar legitimidad al proceso de participación y a sus conclusiones.

- **Implementación y seguimiento de resultados:** la ejecución termina con la implementación de los acuerdos alcanzados. Para ello es necesario hacer un plan de seguimiento, donde queden establecidos los pasos a seguir y sean asignados los responsables de realizarlos. Asimismo, tiene que quedar determinada la manera de informar sobre el avance de la ejecución así, como la forma de acceder a la información sobre la marcha de los acuerdos y de pedir cuenta de sus avances y resultado final a los responsables. La inclusión de este componente en los diseños de procesos participativos no es común, por lo que insistimos en la importancia de considerarlo, porque un factor crítico de éxito de la participación es que la implementación de sus resultados pueda ser controlada y reclamada en casos de incumplimiento.

- **Etapa de Evaluación y Rediseño**

En esta etapa se realiza una revisión del plan en relación con su diseño, con la ejecución de las actividades, la obtención de los resultados esperados y con el cumplimiento de los objetivos. A partir de estas consideraciones se obtienen aprendizajes que luego se aplican para un rediseño o para la elaboración de nuevos esquemas que comiencen un nuevo ciclo de participación. Esta evaluación global corresponde al cierre del plan, pero de la misma manera, ésta debe hacerse en cada actividad del programa, con el fin de que los aprendizajes que va dejando la práctica puedan aplicarse inmediatamente al plan, corrigiéndolo y evitando la perpetuación de dificultades o errores de la implementación. Es importante que los instrumentos de evaluación estén previstos, que sean adecuados a los fines que se proponen, que se apliquen con rigurosidad y que se utilicen para el mejoramiento continuo.

●● 2.7 CLASIFICACIÓN DE ACTORES EN UN PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los actores de un proceso de participación ciudadana se pueden clasificar según diversas tipologías. Una de ellas es la que diferencia a los ciudadanos según su pertenencia a los grandes sectores desde donde se participa en la vida pública. Esta es la que se utiliza primero cuando se trata de organizar procesos de participación ciudadana en la gestión pública. En esta tipología, los actores se clasifican en cuatro sectores, cada uno de los cuales, a su vez, tiene diversas sub-agrupaciones. Al diseñar un proceso de participación es importante hacer un esfuerzo riguroso de clasificación de los involucrados con el fin de definir quienes deben participar y hacer una adecuada distribución de ellos, para que cada sector esté presente con sus distintas perspectivas e intereses. A continuación se presenta una clasificación de actores según esta tipología.

● **Sector Público**

Son los organismos e instituciones dependientes de cualquiera de los tres poderes del Estado: Ejecutivo (Gobierno), Legislativo o Judicial. Todos quienes integran este sector administran el bien común de los ciudadanos desde la institucionalidad establecida. Sin embargo, en esta categoría también es necesario hacer distinciones internas, porque ellos son independientes entre sí, pudiendo jugar un rol diferente y representar posiciones e intereses distintos ante una misma situación. En el sector público se incluye:

- Gobierno Central.
- Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI).
- Intendencias y Gobierno Regional.
- Gobernaciones y Gobierno Provincial.
- Municipalidades y Gobierno Local.
- Banco Central
- Contraloría General de la República
- Servicios públicos.
- Congreso y Comisiones parlamentarias.
- Cortes y Juzgados.
- Fuerzas Armadas y de Orden.
- Empresas del Estado.

● **Sector Productivo Privado**

Este incluye las organizaciones cuyo fin es la producción y los servicios, animadas por fines de lucro. En este sector hay varias clasificaciones posibles: una de ellas es por tamaño, lo que debe ser considerado al momento de diseñar la participación debido a que muchas veces sus intereses son distintos de acuerdo al poder económico



que manejan, por lo que no se les puede agrupar a todas bajo la misma representación. Otra clasificación importante es de acuerdo al área de la actividad económica que representan los actores o su especialidad productiva, porque sus intereses pueden ser muy diversos y, en ocasiones, contrapuesto. Por ejemplo, en los proyectos de explotación minera es común que empresarios agrícolas tengan intereses encontrados con los empresarios mineros, pues entran en disputa por el uso de recursos naturales como el agua. A continuación se presentan tipos de actores para cada una de las dos clasificaciones mencionadas.

Según el tamaño:

- Empresas trasnacionales.
- Agrupaciones de empresas o Holding empresariales.
- Grandes empresas nacionales.
- Pequeña y mediana empresa.
- Micro empresas y empresas familiares.

Según el área:

- Empresas Mineras.
- Empresas Agrícolas.
- Empresas Pesqueras.
- Empresas Industriales.
- Empresas Financieras.
- Empresas de Servicios.
- Comercio.

● **Sociedad Civil**

También es llamado el “tercer sector”. Este concepto adopta distintos énfasis y, dependiendo de los autores, también varían sus fronteras. En su acepción más generalizada intenta agrupar el ámbito y las actividades no estatales.

De acuerdo a lo anterior, la participación de la sociedad civil debe ser considerada al menos en dos aspectos: se refiere tanto a los ciudadanos organizados como a los no organizados; y por otra parte, son aquellos que no tienen la calidad de representantes en uso de las instituciones tradicionales democráticas: partidos políticos; funcionarios públicos; autoridades elegidas en cargos de elección popular. Para los efectos de esta definición, entenderemos que los partidos políticos son formas de representación y mediación entre el Estado y la sociedad civil, en una relación que siempre cambia, por lo cual, no son parte de ésta.

Por tanto, incluye a todos los miembros de una sociedad que no representan los intereses de los organismos públicos o de la empresa privada. La componen organizaciones cívicas y personas naturales que como miembros de la sociedad son portadores de intereses y propuestas frente a los asuntos públicos y que, por lo tanto, poseen el derecho de expresarlos y de ser considerados. En este sector, es posible encontrar una amplia gama de organizaciones, necesaria de ser considerada al momento de organizar procesos de participación ciudadana para procurar una representatividad adecuada.

Existen, por ejemplo, organizaciones funcionales con estatutos jurídicos y espacios de participación pública establecidos para incorporarse en los asuntos administrados por los organismos del Estado. Están los sindicatos, que representan los intereses del trabajo frente a los del capital en las organizaciones productivas. Otra forma de agrupación basada en lo laboral son los gremios, que reúnen a personas que trabajan en un mismo rubro.

Hay otro tipo de instituciones o de organizaciones que se establecen en torno a intereses temáticos, cuya perspectiva y sensibilidad quiere ser incorporada en el debate en los asuntos de interés público; otros obedecen a criterios de pertenencia territorial; otros al interés de desarrollar actividades comunes; etc.

Finalmente, en la participación ciudadana, hay que considerar a las personas naturales que sin estar afiliadas a alguna agrupación son parte afectada en el tema que se debate y desean participar.

Entre la amplia gama de instituciones y organizaciones de la sociedad civil se encuentran las siguientes:

- Fundaciones y corporaciones sin fines de lucro (ONG).
- Universidades y centros académicos.
- Sindicatos.
- Asociaciones gremiales.
- Juntas de vecinos y uniones comunales.
- Organizaciones locales funcionales y territoriales.
- Organizaciones comunitarias formales.
- Organizaciones comunitarias no formales.
- Grupos de interés diverso.
- Personas Naturales.

●● 2.8 MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN

A continuación se entregan dos cuadros que describen formas concretas que se utilizan para habilitar la participación ciudadana en la gestión pública

El primero agrupa instancias informales que actualmente se están haciendo más conocidas. El segundo cuadro presenta los Instrumentos o Herramientas específicas más utilizados para canalizar la participación.

●● 2.8.1 Mecanismo o Instancia de Participación

Los mecanismos o instancias de participación son sistemas, más o menos complejos, en los cuales se pueden dar diversos tipos de participación, en función de un objetivo. Cuando estos se establecen como estructura orgánica de la institucionalidad pública, regulada oficialmente para la participación de representantes de la ciudadanía en la gestión pública, preferimos el nombre de instancias. Estas pueden tener una vigencia indefinida o ser constituidas para una tarea precisa en un plazo determinado.

A continuación se presenta una lista de algunas Instancias y Mecanismos informales de participación, con una breve descripción de cada uno de ellos y sus aplicaciones.

Mecanismo/ Instancia	Descripción
Cuenta pública en general	Entrega, por parte de la autoridad a la ciudadanía, de una cuenta de su gestión, en la que se incluye el uso de recursos y la realización del programa de trabajo. Esta se hace en un acto público y se difunde mediante un documento.
Presupuesto participativo	Sistema de consultas a la ciudadanía para priorizar, de acuerdo a sus preferencias, el uso de partidas presupuestarias de instituciones públicas.
Diálogos ciudadanos	Eventos en los cuales la autoridad y representantes de la sociedad civil se reúnen con el propósito de discutir y reflexionar respecto de temas de interés público
Consejos de la sociedad civil	Son agrupaciones en los cuales participan miembros de la sociedad civil, en calidad de representantes o designados, en los cuales se reflexiona, se elaboran propuestas y se aporta al desarrollo de políticas públicas. Sus características y responsabilidades dependerá del servicio o instancia pública que la haya convocado.
Audiencias Públicas	Instancia en la cual los ciudadanos y ciudadanas plantean sus inquietudes, preguntas y proposiciones a la autoridad, solicitando que ésta se pronuncie respecto de los temas planteados.

●● 2.2.2 Instrumentos o Herramientas de Participación

En este texto se ha definido como sinónimo hablar de instrumentos o herramientas de participación. Ellos se refieren a tipos de acciones específicas que se realizan para canalizar la intervención de la ciudadanía. Estos se pueden utilizar en distintas instancias o mecanismos, como la forma de llevar a la práctica hechos participativos. Los instrumentos pueden ser adaptados según los objetivos y los destinatarios de su utilización, por lo que sirven para variadas situaciones. Sin embargo, algunos aplican mejor a un tipo de intereses y/o de participantes.

Instrumento	Descripción	Aplicaciones
Mesas de negociación	Reuniones de un grupo reducido de personas que representan posturas en conflicto cuyo objetivo es lograr acuerdos que solucionen el problema. La mesa de negociación requiere de objetivos y reglas conocidas por los participantes. Los resultados se explicitan en un protocolo de acuerdo, que se logra a través del consenso o del voto.	Situaciones en que la comunidad está dividida por posiciones contrapuestas ante una situación determinada, frecuentemente con peligro de apelar a la violencia o a la imposición de unos sobre otros.
Comisiones propositivas	Grupo reducido de personas con experiencia y conocimiento experto, representantes de sectores específicos de la población, que realizan un plan de trabajo para elaborar, en conjunto, propuestas en torno a un tema determinado.	Recibir y elaborar propuestas para abordar temas sensibles, a partir de opiniones y sugerencias que representan a sectores diversos de la sociedad.
Reuniones informativas y consultivas	Actividad de convocatoria limitada, estructurada y conducida para dar información y permitir la expresión de los participantes.	Informar y recoger opiniones de personas que representen a grupos específicos de la ciudadanía.
Cabildos y Asambleas	Reunión de convocatoria amplia, reglamentada y conducida para dar información y permitir la expresión de los ciudadanos y ciudadanas.	Dar a conocer y debatir temas de manera amplia, recopilar una gran cantidad de pareceres y percibir las tendencias mayoritarias frente a un tema o situación.
Talleres de información y consulta	Actividad diseñada con módulos de diálogo de grupos pequeños y plenarios para tomar acuerdos, de preferencia, facilitada por un externo.	Discutir temas en profundidad y tomando la opinión de la mayor parte de los participantes.

Encuestas	Técnica de recopilación de información estructurada en un conjunto de preguntas, cuyas respuestas permitirán mostrar tendencias.	Obtener información específica de una comunidad que permita deducir tendencias. Las encuestas no permiten profundizar en las opiniones y percepciones de la ciudadanía, sino que sólo entregan una panorámica cuantitativa.
Entrevistas	Diálogo personalizado y guiado, a partir de una pauta de preguntas, para obtener información u opiniones en profundidad. Las entrevistas son una técnica cualitativa de recolección de información y opinión.	Conocer percepciones, preocupaciones y posturas de las personas frente a temas o proyectos en forma fundamentada. Su alcance es selectivo.
Grupos focales	Diálogo grupal, estructurado y guiado, en el cual se conversan temas para obtener información y opiniones.	Profundizar aspectos de la opinión pública o de grupos diversos sobre uno o varios temas. Su alcance es selectivo.
Buzón de consultas	Buzón para depositar opiniones de forma escrita. Normalmente se diseña un formulario para realizar la consulta.	Conocer la opinión de una gran cantidad de interesados frente a un tema determinado. Se ubica en lugares públicos.
Casas abiertas	Lugares habilitados para el acceso público, donde se dispone de información, material y personas que interactúan con el público.	Exponer y entregar gran cantidad de información y materiales, y recibir opiniones del público, con posibilidad de atención personalizada.
Afiches	Hoja de tamaño grande que comunica, utilizando frases, figuras y colores.	Anunciar con alcance masivo algún tema o actividad. Ubicación fija en lugares públicos.
Stand o kiosco informativo	Lugares habilitados por donde circula público, en los cuales se dispone de información material y lo atienden personas que interactúan con el público.	Entregar información y materiales, y recibir opiniones del público, con posibilidad de atención personalizada.
Espacios en medios de comunicación	Información entregada a través de medios masivos de comunicación. Para ello se usan anuncios, entrevistas, conferencias, notas, reportajes, etc.	Dar difusión masiva a hechos o proyectos.
Volante, díptico o tríptico	Hoja simple, doblada en dos o tres partes, que en cada una de sus caras entrega información.	Anunciar, con alcance masivo, algún tema o actividad. Se deja en lugares públicos o se entrega por mano, para ser llevada por los destinatarios.
Cartas informativas	Hoja que se envía a distancia a un destinatario personalizado o abierto.	Envío de información personalizada o a destinatario abierto sobre datos o anuncios acotados.

Videos informativos	Recurso audiovisual que presenta, de manera animada, los registros sobre la situación que se desea difundir.	Informar sobre una situación con apoyo gráfico. Su alcance es restringido pues se usa en actividades que permiten un número limitado de participantes.
Sitios Web y correos electrónicos	Publicación, envío de materiales e interactividad en el llamado ciberespacio, para lo cual es necesario disponer de computador e Internet.	Poner o enviar información que se quiere hacer llegar a un público masivo e indeterminado. Es un medio que asegura una amplia llegada y a un costo marginal para quienes poseen la tecnología. El inconveniente es la dificultad para conocer su recepción.
Banco de datos	Ficha abierta al acceso público que contiene información relevante sobre una institución, sus autoridades, sus funcionarios, actividades, etc.	Sirve para que la ciudadanía pueda hacer control a autoridades y funcionarios públicos, principalmente respecto de sus actuaciones y del uso de los recursos.

BIBLIOGRAFÍA







Capítulo 1

El concepto de la Participación Ciudadana y su aplicación en las Políticas Públicas

- ABRAMOVICH, V. "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". *Revista de la Cepal 88*. Abril, 2006.
- AEDO, Carlos. Participación ciudadana, políticas sociales, democratización del Estado y sus instituciones. *Memoria para optar al título de sociólogo, U. de Chile*. Santiago de Chile, 2004, 95p.
- ARENDT, H. *La Condición Humana*, Paidós, Buenos Aires, 2004.
- ARENDT, H. *Crisis de la República*, Taurus, Madrid, 1998. Esta edición contiene, entre otros ensayos, "Desobediencia Civil".
- ARENDT, H. *De la Historia a la Acción*, Paidós Ibérica, Barcelona, 1995.
- ARISTÓTELES, *Política*, Editorial Gredos, Madrid, España, 1994.
- BARBER, B. *Democracia fuerte. Un marco conceptual: Política de la participación*. University of California Press, 1984.
- BENHABIB, S. *Models of Public Space: Hannah Arendt, the liberal tradition, and Jürgen Habermas*, en J.B. Landes (comp.), *Feminism, the Public and the Private*, Oxford University Press, 1998.
- BOBBIO N., MATTEUCCI N. Y PASQUIN G. *Diccionario de Política*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1983.
- BOBBIO, N. *El futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2001.
- BREHIER, E. *Historia de la Filosofía*. Buenos Aires, Sudamericana, 1948.
- BRUNNER, J.J. *Ciudadanía y participación*, Notas para la discusión, mimeo, julio, 1997.
- BRUNNER, J.J. *Participación y democracia: viejos y nuevos dilemas, en la política como expresión, asociaciones ciudadanas emergentes*. Temas de Participación, Año 3, Ministerio Secretaría General de Gobierno, División de Organizaciones Sociales, Santiago de Chile, 1996

- BUDGE, I. *The New Challenge of Direct Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1996.
- CHANDOKE, N. *The conceits of civil society*, Delhi, Oxford University Press, 2003.
- CORNWALL A, Y SCHATTAN COELHO V. *Spaces for Change*, Zed Books, London, 2007.
- CORPORACIÓN PARTICIPA. *Participación ciudadana en las Cumbres de Las Américas. Nueve años de experiencia.*, Santiago de Chile, 2006, 59p.
- CRISTI, R. (2000). *El Pensamiento Político de Jaime Guzmán, Autoridad y Libertad*. Santiago, LOM ediciones.
- CUNILL, N. *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, CLAD, 1991.
- DAGNINO, E. *We have all rights.... but: contesting concepts of citizenship in Brazil*, en N. Kabeer, ed. *Inclusive Citizenship: Meanings and Expressions*, London, Zed Books, 2005.
- DAHL, Robert. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Argentina, Editorial Taurus, 1999.
- DE SOUSA SANTOS, B. *Democratizar la Democracia. Los Caminos de la Democracia Participativa*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2004.
- DUGUIT, *Souveranité et liberté*, Paris, Alcan, 1922.
- DUNN, J. *Democracia: el viaje inacabado 508 a.C. – 1993 d.C*, Barcelona, Editorial Tusquets, 1995.
- DWORKIN, R. *Las Bases Éticas de la Igualdad liberal*, Ética y Economía, Universidad de Siena, 1991.
- FALABELLA, G. *Temas de sociedad civil. Contestación y Cooptación, participación y democracia. La experiencia de las trabajadoras de Sta. María, madre de la fruta chilena*. Seminario Internacional de la Agricultura Sustentable, RIAD, Porto Alegre, 2000.
- FERRAJOLI, L. *El Fundamento de los derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2005.
- FERRAJOLI, L. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Trotta, Madrid, 1990.
- FILGUEIRAS, C. *Relaciones entre el Estado y la sociedad civil: la participación en procesos de toma de decisión en políticas públicas*, Estudio N° 8, CAPP. U de Chile, BID, 2000.
- FINLEY, M.I. *El nacimiento de la política*, Madrid, Editorial Crítica, 1986.
- FONT, Joan (Coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel, 2001.
- FRASER, N. *Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento*, New Left Review, 4, Madrid, 2000, p. 55.
- FRASER, N. *Unruly Practices: power, discourse and gender in contemporary social theory*. Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997.

- FURET, F. *Le système conceptuel de "La démocratie en Amérique"*, Paris, Garnier Flammarion, 1981.
- GARCIA CANCLINI, N. *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, Editorial Grijalbo, 1995.
- GARRETON, M.A. *Tres aproximaciones a la problemática actual de la participación y la ciudadanía* en Temas de Participación, División de Organizaciones Sociales, 1994.
- GAVENTA, J. *Deepening the deepening democracy debate*. Institute of Development Studies, University of Sussex, 2005
- GAVENTA, J. *Introduction: Exploring Citizenship, Participation and Accountability*, IDS Bulletin 33.2, 2002.
- GAXIE, D. *La democracia representativa*, Santiago de Chile, LOM, 2004.
- GUENIFFEY, P. *Le Nombre et la Raison. La Revolution Française et les Elections*, Paris, Editions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1993.
- HABERMAS J. *Reconciliación mediante el uso público de la razón, en Debate sobre el liberalismo político, Habermas y Rawls*. Colección Pensamiento Contemporáneo, Editorial Paidós, 1998.
- HABERMAS, J. *Teoría de la Acción Comunicativa*, Taurus, Madrid, 1987
- HABERMAS, J. *El estado Nación Europeo: sobre el pasado y el futuro de la soberanía y la ciudadanía*, Public Culture, Vol. 10 N° 2.
- HABERMAS, J. *Facticidad y Validez: sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998
- HELD, David. *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza Ensayo, 2002.
- KABEER, N. *Social exclusion, poverty and discrimination: towards an analytical framework*, IDS Bulletin, Vol. 31, N4, 2000.
- KIMLICKA, W. *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Editorial Paidós, 1996.
- KYMLICKA, W. *El Retorno del Ciudadano*, Paidós, Barcelona, 1996.
- LACLAU, E Y MOUFFE, CH. *Hegemonía y Estrategia Socialista*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2004.
- LAHERA, E. *Introducción a las Políticas Públicas*, Fondo de Cultura económica, Santiago de Chile, 2002.
- MACINTYRE. A. *Tras la Virtud*, Crítica, Barcelona, 1987
- MACPHERSON, C.B. *La Democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza, 1994.
- MAMDAMI, M, *Citizen and Subjects: contemporary Africa and the legacy of late colonialism*, Princeton University Press, 1996.

- MANIN, B. *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- Manual de audiencia pública del presupuesto municipal*. Asunción, 2001, 79p.
- MARSHALL, T.H. *Class, Citizenship and Social Development*, Doubledays Company. Inc. Garden City, New York, 1964.
- MILL, J. S. *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 2001.
- MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA. *Participación ciudadana en la gestión pública*. Marco conceptual. Santiago de Chile, 2001, 71p.
- MONTESQUIEU. *Del espíritu de las Leyes*, Madrid, Alianza, 2003.
- MOUFFE, CH. *El retorno de lo político*. Paidós, Barcelona, España, 1999.
- MOUFFE, Ch. *Ciudadanía Democrática y la Comunidad Política, en Dimensiones de la Democracia Radical: pluralismo, ciudadanía y comunidad*, Londres, verso, 1992.
- MUJICA, PEDRO. *La participación ciudadana en relación con la gestión pública*. Corporación Participa, Santiago de Chile, 2005, 25p.
- NELSON, W. *La justificación de la democracia*, Barcelona, Editorial Ariel, 1986.
- NEWELL, P. *Taking Accountability into account: the debate so far, en Rights, Resources and the Politics of Accountability*, Ed. Peter Neweel & Joanna Wheeler, IDS, 2006.
- NOZIK, R. *Anarquía, estado y utopía*, Basic Books, Nueva York, 1974.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. (2001). *Carta Democrática Interamericana*. Washington, DC. OEA.
- PATEMAN, C. *Participation and Democratic Theor*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- PETTIT, P. *Republicanism*, Paidós Ibérica, Barcelona, 1999.
- PODER CIUDADANO *Presupuesto Participativo. La experiencia de Poder Ciudadano*, Buenos Aires, 2004. 112p.
- PODER CIUDADANO. *Herramientas para la participación ciudadana*. Ed. Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2005, 352p.
- RABOSSO, E. (1987). *La Carta Internacional de Derechos Humanos*. Buenos Aires, Editorial Eudeba.
- RAWLS, J. *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- RCRA *Public participation manual*. US Enviromental Protection Agency, Washington DC,
- ROUSSEAU, J. J. *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*, Madrid, Editorial El Ateneo, 2001.

- ROUSSEAU, J. J. *El Contrato Social*, Barcelona, Tecnos, 1988.
- SANDEL, M. *El Liberalismo y los Límites de la Justicia*, Barcelona, Gedisa, 2000
- SANHUEZA, ANDREA. *Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Corporación Participa, Santiago de Chile. (www.participa.cl), 2004
- SARTORI, G. (2003). *¿Qué es la Democracia?* Madrid, Editorial Taurus.
- SCHMITT, C. *Verfassungslehre*, Dunker & Humblot, München, 1928.
- SCHNAPPER, D. *La democracia providencial: ensayo sobre la igualdad contemporánea*, Rosario, Argentina, Homo Sapiens Ediciones, 2004.
- SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo y democracia*, México D.F., Aguilar, 1952.
- SKINNER Q. *Las Paradojas de la Libertad Política, en Nuevas Ideas republicanas. Autogobierno y Libertad*. Ovejero, F; Martí, J.L. y Gargarella R. (Comp.) Paidós, Barcelona, 2004.
- SOTO, F. (2006). *El derecho de participación ciudadana*. Santiago, Editorial Universidad Bolivariana.
- SUBDERE. *Participación ciudadana en la gestión de gobiernos regionales y municipios*. Diagnóstico situación actual. SUBDERE, documento de trabajo, octubre 2004, 54p.
- TAYLOR, Ch. *El multiculturalismo y las políticas de reconocimiento*, Princeton Press, 1992.
- TAYLOR, CH. *Hegel y la sociedad moderna*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1983.
- TAYLOR, CH. *La ética de la autenticidad*. Colección pensamiento contemporáneo N° 30, Editorial Paidós, 1998.
- TOCQUEVILLE, A. *La democracia en América*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1994.
- TOURAINÉ, A. *Un Nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*, Paidós, Buenos Aires, 2006. .
- TUCÍDIDES, *Historia de la guerra del Peloponeso*, Madrid, Editorial Gredos, 2002.
- UNICEF. *Participación de los Centros de Padres en la Educación*. Santiago de Chile, 2005 (2ª ed.), 123p.
- UNIÓN MUNDIAL PARA LA NATURALEZA. *Manual de participación pública para evaluación de impacto ambiental*. Unión mundial para la naturaleza, San José 2004, 63p.
- URRUTIA A., ARTURO. *Construyendo ciudadanía*. Manual de operaciones para la implementación de un sistema de participación ciudadana a nivel municipal.
- USAID – DAI, Asunción, 2000, 97p.

WELZEL, H. *Derecho natural y justicia material*, Madrid, Aguilar, 1957.

YOUNG, M.I. *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990

Documentos Electrónicos

MCGEE, R. et al. (2003). *Marcos Legales para la Participación Ciudadana: Informe Síntesis*, [En línea]. Logolink, Instituto de Estudios de Desarrollo, Universidad de Sussex, Brighton, disponible en:

http://www.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/marcoslegales_spanish.pdf [Accesado el día 25 de septiembre de 2007]

Capítulo 2

Orientaciones para la práctica de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública

- ALIANZA CÍVICA. *La participación ciudadana es un asunto de todos*. Alianza Cívica, México D.F., s/f, 16p.
- BANK INFORMATION CENTER, 2000. *Cómo poner en práctica la participación en el Banco Interamericano de Desarrollo*. 26p
- CIVIL SOCIETY DIVISION OF WSIS. *Civil society participation in the world summit*. First Draft. 2002, 13p.
- FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER. *Manual de participación ciudadana*. Fundación Konrad Adenauer, Managua, 2006, 71p.
- GAVENTA, JOHN. *Hacia un gobierno local participativo*. Evaluación de transformación. En Temas sociales n° 58, SUR, Santiago de Chile, Diciembre 2006. 1-8.
- GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA. *Escuela de formación en competencias ciudadanas. Eje temático participación y responsabilidad ciudadana*. Medellín, 2005, 62p.
- MC KINLEY, ANDRES. *Effective Citizen participation in Central America: a challenge for the new millennium*. Cross current: Washington and the Americas vol. 2 n° 3, 6p.
- MIDEPLAN. *Participación ciudadana, planificación y gestión territorial: análisis teórico conceptual, revisión de experiencias y propuestas de participación para instrumentos específicos*. Informe Final. 82p.
- MIDEPLAN. *Participación de la comunidad en el desarrollo social. Logros y proyectos*. Chile 1992, 175p.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS. *Manual de Participación Ciudadana en proyectos de infraestructura*. Lom Editores, Santiago de Chile, s/f., 206p.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS. *Manual de Gestión Ambiental, Territorial y Participación Ciudadana para proyectos de Infraestructura*. Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones, Santiago de Chile, 2001.
- SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA. *Participación Ciudadana en la Gestión Pública Marco Conceptual*. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago de Chile, 2001.
- SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA. *Proyecto de Ley de Bases de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Documento de Trabajo interno Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago de Chile, 2002.

Corporación PARTICIPA

María Luisa Santander 0321

Providencia

Santiago

Chile

Fono (562) 2747413

Fax (562) 2747356

e-mail participa@participa.cl

www.participa.cl

