



CAMINOS ABIERTOS

LINEAMIENTOS DE LA CARTA IBEROAMERICANA DE
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

LEOPOLDO J. FIDYKA

CUADERNOS ESEIAP

1



ESPACIO DE ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS SOBRE ASUNTOS PÚBLICOS

Presentación

Desde el Espacio de Estudios Interdisciplinarios sobre Asuntos Públicos (ESEIAP), un grupo de investigación y acción territorial orientado a generar aportes que contribuyan a fortalecer iniciativas de articulación, concreción y construcción colectiva de políticas públicas, iniciamos un conjunto de actuaciones que incluye la publicación de una serie de cuadernos temáticos de divulgación dirigidos a diferentes actores sociales comprometidos con el desarrollo de sus territorios.

A tales efectos presentamos “Caminos Abiertos” Lineamientos de la Carta Iberoamericana sobre Participación Ciudadana en la Gestión Pública, para la difusión de los principales contenidos de este instrumento internacional y contribuir de alguna manera al interesante y necesario debate acerca de los alcances y contenidos de las políticas públicas de participación ciudadana en la región.

(...) "El mayor desafío de la participación ciudadana en la gestión pública es impulsar su universalización, para crear las condiciones que permitan que los sectores más vulnerables accedan a la participación ciudadana para la defensa y exigencia de sus derechos, estableciéndose como un medio para la transformación social".

Preámbulo

Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública

Antecedentes

La “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública” del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), fue aprobada en el marco de la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, llevada a cabo en Lisboa, Portugal, los días 25 y 26 de junio de 2009. Su texto fue suscripto por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

La Carta como documento normativo tiene la siguiente estructura: un Preámbulo, seis capítulos I. Objeto, fundamentos, principios de la participación ciudadana en la gestión pública; II. Participación ciudadana en el proceso

de formación de políticas públicas; III. Formas de participación; IV. La participación como organización y como proceso; V. El acceso a la información pública para la participación ciudadana y VI. La evaluación del proceso de participación en la gestión pública y una Consideración Final.

Principales ejes

La Carta de Participación en la Gestión Pública (CIPCGP), señala principios y aspiraciones comunes, ordena lineamientos, sienta bases conceptuales y operativas, y establece un mapa para desplegar en el ámbito iberoamericano coordinadas en materia de participación.

Entiende por participación ciudadana en la gestión pública *“al proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que*

se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas”¹.

La participación consagrada se encuadra en los siguientes principios²:

1. Constitucionalización
2. Igualdad
3. Autonomía
4. Gratuidad
5. Institucionalización
6. Corresponsabilidad social
7. Respeto a la diversidad y no discriminación
8. Adecuación tecnológica.

Este instrumento internacional plantea varios ejes relevantes:

1. La participación ciudadana en la gestión pública como derecho y responsabilidad

Lo cual conlleva establecer mecanismos específicos, íntimamente relacionado con otros derechos conexos como el de información, asociación y expresión sobre lo público.

Así ese derecho y el concepto de “ciudadano” y/o “ciudadana” que expresa no está referido en forma restringida a las personas con derechos exclusivos de

¹ Conforme al punto 2. Capítulo I Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CIPCGP)

² 10.I. de la CIPCGP

ciudadanía o de nacionalidad por lo tanto es apreciado como un derecho de todo habitante con respecto a la gestión pública del país en que reside en el ejercicio de los derechos que le conciernen o, en su caso, a la gestión pública vinculada a los procesos de integración regional o subregional.

Una de las orientaciones de la carta se basa en el principio de corresponsabilidad social, en ese sentido enfatiza en la correlación existente entre derechos y deberes que conlleva el ejercicio efectivo de la ciudadanía. Por ello plantea a la participación con una doble cara: como un derecho activo exigible a los poderes públicos y una responsabilidad cívica como miembros de la comunidad en que se integran, *“bien de forma individual o bien mediante sus organizaciones y movimientos representativos”*³.

La CIPCGP establece componentes básicos que integran el derecho a la participación ciudadana en la gestión pública y que deben ser reconocidos por los distintos ordenamientos jurídicos de los países para su efectivo ejercicio, entre los que se encuentran⁴:

- Intervenir en las distintas fases del proceso de formación de políticas públicas.
- Presentar solicitudes, proyectos y propuestas en el ámbito competencial de los entes y órganos públicos de los diferentes ámbitos territoriales, así como recibir un trato digno y una oportuna y adecuada respuesta.

³ 6.I. de la CIPCGP.

⁴ 35.IV. de la CIPCGP

- Vigilar y controlar la prestación de los servicios públicos y la inversión de los recursos públicos.
- Participar en la elaboración, modificación y revisión de los proyectos normativos y disposiciones de carácter general que les afecten, en particular a determinados colectivos sociales.
- Ser consultado previamente y participar en la elaboración, modificación y revisión de las normas y decisiones que afecten a los intereses de los pueblos indígenas.
- Solicitar y obtener información pública necesaria, referida a la gestión pública, que sea completa, oportuna, veraz y actualizada.
- Ser informado expresamente sobre el derecho de participación ciudadana en la gestión pública, sus contenidos, las formas y procedimientos para su ejercicio.
- Denunciar ante las autoridades competentes, cuando se perciba la obstaculización del ejercicio de la participación.
- Organizarse en colectivos sociales y organizaciones representativas de los ciudadanos y las ciudadanas, y conformar redes sociales, con miras a potenciar la capacidad de incidencia sobre la gestión pública.
- Seguir, medir y evaluar la gestión pública y sus resultados, de conformidad con las necesidades y ópticas de la ciudadanía, de los colectivos sociales y pueblos indígenas.

2. La estrecha relación entre democracia y participación

Reconoce que la participación ciudadana en la gestión pública es consustancial a la democracia y constituye una demanda creciente de las sociedades actuales.

Los principios de la representación política deben complementarse con mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión pública, que permitan expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad.

Señala que la participación en la gestión pública refuerza la posición activa de los ciudadanos como miembros de sus comunidades, permite la expresión y defensa de sus intereses, el aprovechamiento de sus experiencias y la potenciación de sus capacidades, y asimismo, que *“fomenta una nueva cultura, en la que la ciudadanía va adquiriendo una mayor disposición a informarse acerca de los asuntos públicos, a cooperar y a respetar la diversidad social y cultural, a interactuar dentro de ella y a favorecer la comprensión intercultural”*⁵.

Pero desde la óptica de los gobiernos, la participación ciudadana en la gestión pública ayuda a abordar los conflictos, *“propiciar acuerdos, así como a aumentar la legitimidad y efectividad de las decisiones”*.

⁵ 4.I. de la CIPCGP.

3. Rol activo de los Estados y poderes públicos en la materia

Explicita la potestad de fomentar el ejercicio del derecho de participación ciudadana en la gestión pública, destinando recursos, así como creando y potenciando las condiciones favorables para el ejercicio efectivo de este derecho, en especial de aquellos sectores en condición de exclusión y vulnerabilidad social.

Asimismo que se adopten políticas de educación para la participación ciudadana, tanto para ciudadanos y ciudadanas como a los servidores públicos, apoyándose también los esfuerzos autónomos de éstos/as y de las organizaciones sociales en materia formativa.

Señala que las Administraciones Públicas precisan abrir o facilitar espacios de interlocución, deliberación, comunicación, en los que las autoridades que representan los entes y órganos *públicos* “*informen y expliquen a los ciudadanos y las ciudadanas sobre los resultados encomendados y se sometan al control social*”⁶.

En ese marco las Administraciones Públicas en materia participativa propenderán a: fortalecer sus capacidades internas mediante actividades de capacitación y reflexión que reconstruyan la cultura organizacional; desarrollar tecnologías, programas, planes y acciones que posibiliten la incidencia ciudadana tales como: diagnósticos participativos, aprovechar espacios informales, planeación participativa, presupuestos participativos; propiciar el

⁶ 32.IV. de la CIPCGP.

acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas; promover redes de comunicación social desde entidades públicas; realizar acciones afirmativas hacia los pueblos indígenas y los sectores más excluidos y con menos capacidad organizativa⁷.

4. La participación ciudadana como elemento transversal y continuo de las políticas públicas

La Carta alienta que la participación sea ejercida a lo largo del proceso de formación de las políticas públicas, planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, a través de mecanismos apropiados.

A su vez el compromiso de los Estados iberoamericanos de garantizar la participación ciudadana en la gestión pública en todos los ámbitos sectoriales y niveles territoriales: supranacional, nacional, regional o local, y en sus correspondientes sistemas de gestión.

Para ello las administraciones públicas deberán incorporar a su agenda de decisiones las perspectivas y alternativas producidas por los procesos participativos de consulta, *“resguardando la facultad de dirección general de políticas que los gobiernos nacionales, regionales o locales poseen con respecto a su ámbito territorial, como*

⁷ 44.IV. de la CIPCGP.

*consecuencia de la legitimidad otorgada por la elección democrática de los ciudadanos y las ciudadanas*⁸.

Cabe consignar que cuando la CIPCGP se refiere a la gestión pública abarca tanto la que se realiza directamente a través del Estado, como a la que es compartida con las organizaciones sociales o el sector privado, o la que es gestionada directamente por éstos. Por lo tanto las políticas y normas de regulación sobre los bienes y servicios públicos transferidos por el Estado *“podrán contemplar los mecanismos de participación ciudadana pertinentes a tales formas de gestión*⁹.

Se propicia la evaluación de los procesos participativos para conocer los avances y promover una mayor y mejor incidencia de la ciudadanía en la gestión pública, a través de mecanismos válidos, previamente establecidos y publicitados por las administraciones públicas, que permitan la difusión de los resultados y recomendaciones. En esos mecanismos *“será imprescindible la intervención y toma en consideración de los puntos de vista de la sociedad*¹⁰ También los Estados han de considerar las evaluaciones que efectúen de manera autónoma las organizaciones sociales.

⁸ 12.II de la CIPCGP.

⁹ 17.I I de la CIPCGP.

¹⁰ 48.VI. CIPCGP

5. Planteamiento de tipos y ámbitos de participación ciudadana

Dispone que la participación ciudadana en la gestión pública debe combinar formas orgánicas con formas procedimentales, teniendo en consideración tanto la necesidad de tender a la institucionalización de la participación *“como a la modificación de los equilibrios de poder a favor de aquellos que se encuentren subrepresentados en los circuitos de decisiones”*¹¹. En tal sentido, la igualdad y el pluralismo requieren ser asegurados. Por ello, una vez abiertos los canales de participación ciudadana, es preciso evitar que sean controlados *“por intereses organizados que reproduzcan la exclusión social”*¹².

Propicia la participación individual y colectiva en las Administraciones Públicas a través de distintas modalidades. La participación en el marco institucional de organizaciones sociales con fines públicos y el respeto del tejido social existente en órganos de participación, incentivándose *“formas participativas abiertas e inclusivas que permitan la incorporación en la gestión pública de los intereses difusos y de los no organizados de la sociedad”*¹³.

En cuanto a las formas de participación se opta por la pluralidad, promoviendo los Estados iberoamericanos la regulación y la utilización de diversos canales que permitan

¹¹ 21.III. de la CIPCGP.

¹² 33.VI. CIPCGP

¹³ 24.III. de la CIPCGP.

la participación ciudadana en la gestión pública, “*en función de sus marcos normativos, tradiciones jurídicas e institucionales e instrumentos internacionales*”¹⁴.

Por otra parte, se establece el respeto de los espacio de participación informal y espontánea.

Por su especial relevancia, se establecen ámbitos de “participación reforzada” como: la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, los afrodescendientes, las personas con discapacidad, los migrantes, los niños, niñas y jóvenes, los adultos mayores; al igual que los derechos de acceso a la justicia, a la inclusión social, al ejercicio de la libertad religiosa, al uso de los espacios públicos, a la igualdad de género, a la protección del medio ambiente, al reconocimiento de las orientaciones sexuales, a los derechos del consumidor, u otros de carácter similar.

A lo largo de la CIPCGP se garantiza puntualmente la participación de los pueblos indígenas mediante procesos y formas de organización que les sean propias a su pluralidad y diversidad cultural. También, se destaca como compromiso fundamental la presencia del enfoque de género en los procesos de participación ciudadana.

¹⁴ 26.III de la CIPCGP.

6. La reafirmación de la importancia del acceso a la información pública y el fomento de la participación a través de las tecnologías de información y comunicación.

Plantea el derecho de acceso a la información pública como condición para garantizar otros derechos como el de la participación ciudadana, relacionado con la transparencia que debe ser un principio que oriente la relación de la Administración con los ciudadanos y las ciudadanas en el manejo de la gestión pública.

En ese sentido, insta a los Estados a adoptar medidas adecuadas para que la información puesta a disposición de los ciudadanos y las *ciudadanas* “*garantice el principio de transparencia, en particular su relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, sencillez, comprensibilidad y máxima divulgación*”¹⁵; y plantea que el Estado debe poner a disposición, información actualizada referida a la ejecución y resultados de las políticas públicas, sin que necesariamente medie solicitud de la ciudadanía, (transparencia activa).

¹⁵ 45. V. de la CIPCGP

Asimismo, la CIPCGP dispone la promoción del acceso universal a las tecnologías y el impulso de mecanismos de gobierno electrónico que faciliten la participación ciudadana, especialmente de los pueblos indígenas y grupos poblacionales marginados y culturalmente diversos.

Perspectivas

En los últimos años se vienen desarrollando políticas de participación ciudadana las cuales con distintos enfoques y modalidades se orientan a mejorar las relaciones sociales, la gobernanza y a fortalecer la gestión de los asuntos públicos mediante el aporte de variados actores sociales; generando espacios de encuentro e intercambio de aprendizajes y construcción colectiva, para la adquisición de capacidades cívicas, la construcción de ciudadanía y para promover estrategias de desarrollo de mayor proyección y sostenibilidad.

En ese contexto la aprobación de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana (2009), marcó un importante avance en el proceso de discusión de nuevos

elementos para el despliegue de las políticas públicas de participación ciudadana en la región.

Este instrumento proporciona principios, ejes rectores y recomendaciones que contribuyen a alcanzar un lenguaje común en relación a la participación de la ciudadanía en la gestión pública y asimismo, ofrece un marco de referencia si bien no vinculante jurídicamente, que facilita a los Estados iberoamericanos a la adopción de renovadas políticas públicas en la materia pudiendo adaptar sus orientaciones a las distintas realidades locales.

La CIPCGP puede ser concebida como una herramienta de valor para el trabajo territorial, una hoja de ruta de caminos abiertos, que brinda elementos para enriquecer la discusión sobre los elementos conceptuales y procedimentales de la participación ciudadana, para ampliar la fundamentación de normativas en la materia, como así también, para fortalecer la incorporación de estas temáticas en las agendas públicas. En definitiva, significa un aporte sustancial para la inacabada tarea de construcción y consolidación de las políticas públicas de participación ciudadana.

Acerca del autor

Leopoldo J. Fidyka

Abogado (UBA). Magíster en Dirección y Gestión Pública Local (UIM, Universidad Carlos III- Universidad Internacional Menéndez Pelayo, España).

Investigador, docente y consultor de distintos organismos y centros académicos. Se desempeña en la Administración Pública Nacional y es investigador de ESEIAP, Espacio de Estudios Interdisciplinarios sobre Asuntos Públicos.



El Espacio de Estudios Interdisciplinarios sobre Asuntos Públicos se constituye en Buenos Aires, República Argentina (2017), por especialistas de trayectoria en instituciones públicas y centros académicos con la finalidad de fomentar iniciativas de articulación, concreción y construcción colectiva de políticas públicas y temáticas de desarrollo sostenible.

Para mayor información:

www.eseiap.com

info.eseiap@gmail.com