



PARTICIPACIÓN CIUDADANA:
CARACTERIZACIÓN
“de la foto a la película”

LEOPOLDO J. FIDYKA

CUADERNOS ESEIAP

10



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. En ese marco, presentamos este documento orientado a compartir algunas cuestiones relacionadas con los aspectos conceptuales de la participación ciudadana y los factores que influyen en su implementación.

Aspectos conceptuales

La participación ciudadana es uno de los temas que ha marcado la agenda de las políticas públicas de los últimos tiempos, por su valor estratégico para el fortalecimiento del sistema democrático, la búsqueda de modalidades de desarrollo inclusivo sustentable y como demanda de distintos sectores de la sociedad civil.

Se puede entender a la participación ciudadana como algo diferente a la intervención estrictamente electoral que lleva a votar cada determinada cantidad de tiempo, se orienta a la implicancia activa y permanente en la “cosa pública”.

En la implementación concreta de la de participación confluyen una gran cantidad de factores, estructurales, institucionales, subjetivos y fácticos, entre los que se encuentran por ejemplo la voluntad política, la credibilidad

de sus promotores, la disposición de recursos, el acceso a la información de los convocados, la representatividad de los actores, la metodología utilizada, la canalización de sus resultados, y hasta el momento y/o el espacio físico donde se desarrolle, entre otros.

La participación está íntimamente relacionada con el desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), desde hace años viene sosteniendo que *“los Estados deben alentar la participación popular en todas las esferas como factor importante para el desarrollo y para la plena realización de todos los derechos humanos”*¹.

Por eso cada vez más se señala la trascendencia del capital social en los análisis de desarrollo que comprende las normas y redes que permiten a las personas coordinar la acción colectiva, basada principalmente en la confianza y valores compartidos.

La importancia de la participación en este contexto, radica en el hecho de que ningún territorio se ha desarrollado sin la voluntad de sus habitantes de conseguirlo. Esa voluntad es la que debe ser volcada en las estrategias de desarrollo y potenciada desde las mismas, por lo que la búsqueda de coincidencias o la definición de puntos cruciales de acuerdo, partiendo del reconocimiento de la diversidad y la pluralidad constituyen uno de sus principales desafíos.

¹ Art. 8.2. “Declaración sobre Derecho al Desarrollo”, adoptada por la Asamblea General; Resolución 41/128, 4 de diciembre de 1986.

La participación ciudadana remite a la actuación e incidencia de las personas y sus organizaciones en forma activa en actividades que hacen al interés general. Dentro del amplio concepto de participación se suele distinguir a la participación ciudadana de la participación política, ésta última, es aquella que se realiza a través de los partidos políticos y de las elecciones.

Como bien se sostiene, no es cualquier tipo de intervención la participación ciudadana, sino intervención directa de los agentes sociales en las actividades públicas entendida como *"aquel tipo de práctica social que supone una interacción expresa ente el Estado y actores de la sociedad civil, a partir de la cual éstos últimos penetran en el Estado"*²

Por ello, las experiencias autónomas de la sociedad civil, como las formas de autogobierno por parte de los movimientos sociales y las experiencias de organización de la comunidad que surgen y se resuelven en su propio seno, tampoco se englobarían dentro del fenómeno de participación ciudadana.

La participación si bien contiene la voluntad individual de influir sobre la sociedad (y la consecuente influencia de la sociedad sobre el individuo); debe ser vista como un acto social: nadie puede participar de manera privada, para sí mismo, sino que siempre lo hace junto a otros, esa voluntad se realiza y potencia si se lleva a cabo en forma articulada con otras voluntades, por lo tanto, tiene un

² Cunil Grau, Nuria. "Participación Ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas 1991.

fuerte componente de alteridad. Además, no puede ser concebida como una actividad meramente instrumental, requiere de una clara y explícita finalidad pública.

Por lo tanto, la participación ciudadana emerge como el proceso mediante el cual la ciudadanía en forma directa o mediante sus expresiones asociativas, tienen la oportunidad de intervenir de distintas maneras en la resolución de asuntos de interés colectivo o de incidir en procesos gubernamentales definitorios de políticas públicas.

En este sentido cabe consignar los importante aportes de un instrumento internacional como la “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública” del año 2009³, la cual proporciona orientaciones y directivas para los gobiernos de la región y constituye una guía para fundar, interpretar e implementar la participación ciudadana.

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”*⁴.

³ El texto aprobado, fue firmado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela

⁴ Conforme al punto 2. Capítulo I (CIPCGP)

Plantea varios ejes esclarecedores como:

- La participación ciudadana en la gestión pública como derecho y responsabilidad.
- La relación entre democracia y participación.
- La participación ciudadana como elemento transversal y continuo de las políticas públicas
- El rol activo de los Estados y poderes públicos en la materia.
- La definición de ámbitos y tipos de participación ciudadana.
- 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.

Asimismo, encuadra a la participación en los siguientes principios⁵: constitucionalización; igualdad; autonomía; gratuidad; institucionalización; corresponsabilidad social; respeto a la diversidad y no discriminación y adecuación tecnológica.

⁵ 10.I . de la CIPCGP

Motivos, dilemas y componentes

Puede señalarse que existen variados motivos para promover la participación ciudadana:

- **Democratización:** El hecho de participar fortalece la democracia porque la participación hace a su esencia: La democracia no es ni debe ser un concepto vacío, requiere de un contenido “vivo” que en forma permanente se le puede ir dando a través de la participación e implicancia ciudadana activa.
- **Inversión política.** La promoción de procesos participativos constituye una inversión política hacia una nueva legitimidad, genera nuevas formas de

administrar el poder y debe contribuir a la expresión de actores e intereses tradicionalmente excluidos.

- **Compresión y sustentabilidad:** la puesta en marcha de procesos participativos, provoca un entendimiento más próximo entre gobernantes y gobernados, junto a una mayor percepción de las posibilidades y recursos públicos y comunitarios. Por otra parte, posibilita viabilizar acciones y proyectos, al tener como fuente las necesidades reales de la ciudadanía y ésta al implicarse facilita la continuidad y perdurabilidad de las iniciativas.
- **Aprendizaje social:** Un esquema participativo propicia nuevas relaciones entre actores bajo un marco de pertenencia, corresponsabilidad y rendición de cuentas. La participación favorece la adquisición de capacidades de los actores, y conjuntamente fortalece la asociatividad, la cooperación y solidaridad ciudadana. Este proceso, además, vigoriza la conciencia cívica y la adopción de nuevos valores éticos.

Determinados temas que emergen en la agenda pública como la lucha por el ambiente, la inclusión social, el reconocimiento de pueblos indígenas, la igualdad de géneros, la democracia paritaria, la diversidad sexual, o la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre muchos otros, son disparadores e instituyentes de nuevas prácticas y procesos participativos.

Así la participación en la esfera pública aparece, por un lado, como “demanda” o reclamo por expansión de derechos o de políticas más abiertas o con mayores espacios de colaboración, escenario acompañado por el surgimiento de nuevos actores e intereses y por un cambio

y resignificación de los roles de las organizaciones de la sociedad civil.

Pero, por otro lado, emerge también una “oferta” de participación desde el ámbito gubernamental: ya que cada vez más gobernar significa gestionar, articular y movilizar una serie de interdependencias, marcadas por el conocimiento social y la visión estratégica y los gobiernos bajo distintas modalidades y alcances se vuelcan al fomento de la participación y la organización de la comunidad.

El ámbito local es un escenario privilegiado para el desenvolvimiento de la participación ciudadana, debido a la estrecha y cotidiana relación entre gobernantes y gobernados: allí se pueden establecer con más agilidad y eficiencia mecanismos de información, consulta, gestión asociada y control de los poderes públicos por parte de las personas y las organizaciones de la sociedad civil.

La promoción de procesos participativos no constituye un mero recurso técnico, sino una verdadera inversión hacia el fortalecimiento democrático y la construcción de derechos.

Su despliegue en los territorios se enfrenta con algunos dilemas tales como:

Espacio temporal y físico: El tiempo no es igual para todos y todas; y como tantos otros recursos su acceso y distribución es desigual. Nadie dilapida su tiempo, su carácter de ser escaso hace que se lo valore especialmente y sea necesario que los participantes obtengan satisfacciones de su intervención, como bien se afirma

“podemos esperar que los ciudadanos participen, pero no que vivan para participar”, (Font, 2004).

Esto se relaciona con la cuestión de género, porque muchas veces son las mujeres las que tienen menos tiempo para participar debido a que generalmente recae sobre ellas en mayor medida tareas de cuidado de personas y la atención del hogar.

La hora y el lugar de la convocatoria no son neutrales. Un determinado horario puede incluir, pero también excluir a determinados actores, y el lugar de la convocatoria puede el acercamiento o por el contrario inhibir a los participantes. No es lo mismo, por ejemplo, la realización de un foro abierto en el marco de la solemnidad de un edificio legislativo que si el mismo se lleva a cabo en un centro barrial.

Virtualidad: Las tecnologías de comunicación e información, permiten mejorar la eficiencia, eficacia, transparencia de la gestión pública y potenciar las relaciones con la ciudadanía. En este sentido, la expansión de las redes sociales, por ejemplo, facilita la implementación de renovadas estrategias de comunicación y el incremento de la utilización de herramientas virtuales a partir del contexto de pandemia la realización de encuentros mediante distintos tipos de videoconferencias.

Se debe tener presente que un encuentro virtual no es idéntico a uno presencial y un gran problema lo constituye la brecha digital que se traduce en la desigualdad de posibilidades de acceso, lo que estaría excluyendo a una amplia gama de personas. Lo ideal en el marco de lo

posible, sería avanzar en propuestas híbridas que integren modalidades virtuales y presenciales, aprovechando las ventajas y potencialidades de ambas.

Metodología: Resulta fundamental para su éxito, la planificación de la instancia y la búsqueda de técnicas que faciliten la expresión de todos y la recuperación del saber y la experiencia de los participantes. Una adecuada metodología tendrá en cuenta la finalidad, la cantidad de participantes, los aspectos culturales y preverá acciones para la construcción de consensos, como para la administración de situaciones conflictivas.

Representación: Están todos invitados: ¿Quiénes son todos? ¿Cómo garantizar la presencia de los que tradicionalmente no se expresan? Las preguntas tienen relevancia porque con asiduidad y muchas veces con razón se atribuye que el núcleo de los que participan es muy reducido y reiterado.

Si no se tiene especial esmero en convocar a los que tradicionalmente “no tienen voz”, un gran riesgo de un espacio participativo, será premiar de esa forma las opiniones e intereses de la ciudadanía o grupos que siempre se expresan.

Carácter: Generalmente se llega a la participación ante alguna amenaza o la aparición de algún problema comunitario o social por lo tanto se participa en forma reactiva, dando respuesta obligada a la inmediatez, lo que lleva a actuar en forma defensiva y con menos posibilidades de éxito. Lo interesante es propiciar una participación de carácter proactiva, aquella que implica una toma de decisiones planificada y concertada, mediante

una visualización a futuro de los problemas propios y su actuación en consecuencia. En tal sentido, conlleva un sentido de anticipación que permite visualizar estrategias de corto, mediano y largo plazo.

Por lo tanto, la participación más que una foto puede vérsela como una película: se configura como un proceso dinámico, complejo y multidimensional, para nada lineal, ni ajeno a dificultades o tensiones en los territorios, pero que aporta enriquecimiento desde la diversidad de miradas para establecer estrategias sustanciales de trabajo colectivo y construcción ciudadana.

En su concreta y efectiva implementación confluyen una gran cantidad de factores, estructurales, institucionales, subjetivos y fácticos como:

- La existencia de una clara voluntad política.
- La credibilidad de los promotores.
- La disponibilidad de recursos (económicos, conocimiento, tiempo).
- Claridad de objetivos, transparencia y comunicación del proceso. (Acceso a la información pública).
- La adecuación de la instancia propuesta al contexto socio-cultural.
- El éxito o fracaso de experiencias anteriores.
- La existencia y densidad de las organizaciones de la comunidad en el territorio.
- La cultura asociativa o de construcción de consensos de esa comunidad.
- El manejo de las expectativas, miedos, apatía y resistencias a los cambios.

- Claridad de objetivos.
- La explicitación de la metodología: a partir de dinámicas formativas, igualitarias, creativas y transformadoras
- La canalización institucional de sus resultados.
- La incorporación de la perspectiva de género, diversidad y generacional.
- La existencia de mecanismos normativos institucionales que lo garanticen.



Bibliografía

- CARTA IBEROAMERICANA DE PARTICIPACION CIUDADANA EN LA GESTION PUBLICA, aprobada en la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009.
- CUNILL GRAU, Nuria. (1991) “Participación Ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos”, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas.
- FIDYKA, Leopoldo (2021). “Caminos abiertos: Lineamientos de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública” Cuaderno Temático ESEIAP N° 1. Disponible en <https://www.eseiap.com/publicaciones/>
- FIDYKA, Leopoldo, (2008) “Participación Ciudadana en el ámbito municipal. Una aproximación desde el marco constitucional de la República Argentina”, Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad, Ministerio del Interior, Argentina.
- FONT Joan. (2004) “Participación Ciudadana y Decisiones Públicas: conceptos, experiencias y metodologías”. Barcelona.

- KLIKSBURG, Bernardo (1999). "Seis Tesis No convencionales sobre participación", Centro de Documentación de Políticas Sociales, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- NASER, A, WILLINER A., SANDOVAL C. (2021). "Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto". Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- "Participación Social para Organizaciones Comunitarias" (2020). Secretaria de Inclusión Social. Ministerio de Desarrollo Social. Argentina.
- ROBIROSA, Mario (2004) La Participación en la Gestión. Justificación, malos entendidos, dificultades y estrategias" Revista Mundo Urbano, Nº 18 mayo 2004, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

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 miembro fundador 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