

Principales lineamientos de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública¹

Por Leopoldo Fidyka²

Antecedentes:

La “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública” se aprobó 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.

Dicho encuentro se orientó a la necesidad de impulsar y dar continuidad a la realización de las conferencias ministeriales en el contexto de las actividades preparatorias de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, como un instrumento orientador de sus deliberaciones.

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.

La reunión de Lisboa, en la que participaron esas 17 naciones, se celebró dentro de los preparativos de la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que tendrá lugar a finales de noviembre en la ciudad portuguesa de Estoril.

La Carta posee 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.

¹ Publicado en el Blog “Participación Local”, el 31 de julio de 2009 www.participaciónlocal.blogspot.com

² Abogado, Magister en Dirección y Gestión Pública Local UIM, Universidad Carlos III; Universidad Internacional Menéndez Pelayo, España.

Principales ejes:

La Carta de Participación en la Gestión Pública 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”*³.

La participación consagrada se encuadra en los siguientes principios⁴: constitucionalización, igualdad, autonomía, gratuidad, institucionalización, corresponsabilidad social, respeto a la diversidad y no discriminación y adecuación tecnológica.

Este instrumento internacional plantea varios ejes por demás interesantes:

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 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.

³ Conforme al punto 2. Capítulo I Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CIPCGP)

⁴ 10.I. de la CIPCGP

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”*⁵.

La Carta 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 encuentran⁶:

- 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,
- 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.

⁵ 6.I . de la CIPCGP.

⁶ 35.IV. de la CIPCGP

2. La 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”*⁷.

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”*.

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

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*

⁷ 4.I. de la CIPCGP.

*respecto a su ámbito territorial, como consecuencia de la legitimidad otorgada por la elección democrática de los ciudadanos y las ciudadanas*⁸.

Cabe consignar que cuando la Carta Iberoamericana 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.

Pone especial énfasis en la necesidad de la evaluación de los procesos participativos, generando mecanismos de evaluación de la participación ciudadana, *“para lo cual será imprescindible la intervención y toma en consideración de los puntos de vista de la sociedad”*¹⁰.

4. 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.

5. Tipos y ámbitos de participación ciudadana.

Se 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”*¹¹.

⁸ 12.II de la CIPCGP.

⁹ 17.I I de la CIPCGP.

¹⁰ 48.VI. CIPCGP

¹¹ 24.III. de la CIPCGP.

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 la participación ciudadana en la gestión pública, *“en función de sus marcos normativos, tradiciones jurídicas e institucionales e instrumentos internacionales”*¹². 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 Carta 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.

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

El acceso a la información pública como derecho a garantizar por los países, cimentado en la transparencia. 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”*¹³.

Asimismo, 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.

¹² 26.III de la CIPCGP.

¹³ 45. V. de la CIPCGP

En síntesis, la Carta fija un conjunto de principios rectores e instrumentos que contribuyan a alcanzar un lenguaje común en relación a la participación de los ciudadanos y las ciudadanas en la gestión pública, para mejorar el servicio a éstos/as y asimismo, ofrece un marco de referencia si bien no vinculante jurídicamente, pero que facilita a los Estados iberoamericanos a la adopción de renovadas políticas pudiendo adaptar sus orientaciones a las distintas realidades locales.