



Preparado por Rachel Emas, estudiante de post grado, para el Instituto de Administración Pública y Servicios Comunitarios (IPMCS)

Iniciativas de Participación Ciudadana

1. Introducción

- a. Gobernabilidad y Participación Ciudadana
 - i. La gobernanza es el "proceso de toma de decisiones y el proceso por el cual las decisiones son implementadas (o no implementadas)", incluye instituciones formales e informales (Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, 2012). En específico, el concepto de "buen gobierno" se ve reflejado en ocho características. El buen gobierno es participativo, orientado al consenso, responsable, transparente, accesible, eficaz y eficiente, equitativo e inclusivo, y sigue el estado de derecho (Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico 2014). Con el fin de obtener estas características elementales en un gobierno, incorporar mecanismos formales e informales de participación ciudadana es necesario.

- b. Gobernabilidad, Participación Ciudadana, y América Latina
 - i. América Latina ha experimentado tres décadas de democracia ininterrumpida. El triunfo de la democracia en la década de los ochenta y su desempeño hasta la actualidad está ligado a la tradición de movilización social en América Latina (Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, 2012). Sin embargo, América Latina sigue siendo la región del mundo con más desigualdad. Con la creciente democratización, que comenzó hace treinta años, "han surgido nuevos actores, exigiendo la participación activa en los diversos niveles del sistema político y del Estado [el gobierno local, estatal y federal]. Estos tres elementos: la inequidad, la emergencia de nuevos actores, y la emergencia de los diversos niveles de la condición de Estado contribuyen" al incremento de conflictos sociales (Cuentas y Méndez, 2013). Los conflictos sociales son un aspecto inherente del desarrollo de la sociedad, lo que refleja la diversidad de necesidades e intereses dentro de la población. La resolución de estos conflictos sociales ocurre, muy a menudo, en el ámbito del Estado, ya que los intereses de los distintos grupos se resuelven mediante la negociación política. El gobierno

juega un papel único, ofrece un espacio para resolver los conflictos sociales en una forma pacífica, aporta la prestación de servicios públicos, y aplicación de la regla de la ley.

2. Iniciativas de Participación Ciudadana

a. Por qué: Beneficios

- i. En las décadas de los 70 y 80, las recién establecidas democracias de la región veían la participación ciudadana como un método para contener las tensiones sociales, y fortalecer la democracia a través del diálogo y la construcción de consenso en opinión pública a nivel municipal. La participación ciudadana también fue vista como una manera de mejorar el desempeño en la prestación de servicios mediante la introducción de una mayor transparencia en la asignación de recursos municipales (Nickson, 2011).
- ii. Hay una multitud de beneficios que se derivan de la participación ciudadana en los asuntos públicos. En primer lugar, mediante la participación de los ciudadanos en el proceso de elaboración de políticas sociales, es más probable que políticas decididas reflejen los intereses de la ciudadanía (Evidencia y lecciones para América Latina, 2013). Cabe señalar, que al reflejar las opiniones y los intereses del público, las decisiones del gobierno son más propensas a ser consideradas como legítimas. Esta percibida 'legitimidad' también puede aumentar la eficacia de las políticas implementadas ya que la participación en el proceso crea interés ciudadano en obtener un buen desenlace de las políticas y fortalece las relaciones entre los actores sociales involucrados y el gobierno (Pruitt & Thomas, 2007). Por último, la participación ciudadana en las actividades del gobierno sirve para reforzar la rendición de cuentas y la supervisión de las acciones gubernamentales, lo que reduce la corrupción y mejora la percepción pública de gobierno (Evidencia y lecciones para América Latina, 2013, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2007). Cuando tiene éxito, la participación puede transformar a ciudadanos pasivos, en ciudadanos activos, que utilizan su movilización en la promoción de iniciativas como una "voz " para hacer responsable a los Estados y a los mercados de sus acciones al igual que influenciar las decisiones gubernamentales que afectan sus vidas cotidianas.
- iii. Iniciativas de participación ciudadana ofrecen un espacio para resolver los conflictos sociales, ayudan en la creación de nuevos mecanismos de negociación e intercambio durante el proceso de toma de decisión, mejoran la transparencia y hacen al gobierno responsable por sus acciones. Además ayuda a establecer una relación de trabajo positiva entre el gobierno, ciudadanos y grupos.

b. Qué: Grados de participación

- i. Los tres principales grados de aplicación de participación ciudadana son la información, la consulta y la participación activa. Información describe una relación unidireccional, en la que el gobierno difunde información a los ciudadanos y clientes. Consulta (también llamada " participación oportunista ") es una relación bidireccional en la que el gobierno busca y recibe la opinión de los ciudadanos, las

comunidades, y/o grupos, sobre las políticas, programas o servicios que les afectan o que les pueden causar un interés significativo. Por último, la participación activa (también llamada "participación normativa") reconoce y promueve el papel de los ciudadanos en el diálogo, el diseño, la formulación y la implementación de proyectos, políticas y la rendición de servicios públicos. (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2007).

c. Dónde: Niveles de participación

i. Para hacer oír las voces de las personas más marginadas, las instituciones locales de gobierno son la avenida más viable. Aquí es donde los pobres, las mujeres, los jóvenes y las minorías pueden participar en la gestión pública e influir en las decisiones que afectan sus vidas (Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, 2012). Por lo tanto, los consejos locales de ciudadanos, observatorios y diálogos han resultado ser el más eficaz en la creación de un discurso público con los grupos tradicionalmente bajo representados.

1. Los dos métodos principales para fomentar la participación local son, el desarrollo comunitario, y la descentralización de los recursos y la autoridad a los gobiernos locales. El desarrollo comunitario refuerza esfuerzos para introducir a las aldeas, barrios urbanos y otras agrupaciones del hogar, al proceso del manejo de recursos para el desarrollo sin depender de las instituciones formales del gobierno local. La descentralización se refiere a los esfuerzos para apoyar a los municipios y los gobiernos locales, tanto en el lado de la demanda, como en la rendición de servicios. Con respecto a la demanda, el apoyo descentralizador implica el fortalecimiento de la participación ciudadana en el gobierno local. Por otro lado, la descentralización también implica apoyo dedicado a aumentar la capacidad de los gobiernos locales para proporcionar servicios y cumplir mejor con el necesidades públicas (Mansuri y Rao, 2013)

d. Cómo: Recursos y Métodos para la Participación

i. Consultas ciudadanas (también conocidos como referendos, plebiscitos, consultas populares, o cabildos abiertos) permiten al gobierno pedirle directamente a los ciudadanos su opinión sobre una ley, la reforma constitucional, una decisión administrativa, o sobre un proyecto de desarrollo de gran escala, antes de que se formule o se tome la decisión (Evidencia y lecciones para América Latina, 2013).

ii. La práctica del presupuesto participativo se inició en América Latina en 1989. El presupuesto participativo es ahora implementado en más de 2.500 gobiernos locales en 15 países de la región. Esta forma de participación puede constituir un mecanismo eficaz para garantizar que los ciudadanos vulnerables reciban mayores fondos y servicios públicos y para profundizar las raíces de la democracia (Evidencia y lecciones para América Latina, 2013).

iii. Consejos ciudadanos locales asumen diferentes nombres y formas en toda la región, aunque comparten características comunes. En general, se reúnen los actores de diferentes sectores de la sociedad civil con las autoridades políticas locales para colaborar en la creación de políticas públicas o planes de desarrollo.

iv. Diálogos entre múltiples sectores interesados no suelen ser espacios permanentes de deliberación ni creados por mandato de la ley, como son los consejos de ciudadanos locales. En cambio, parecen surgir en torno a un tema en particular. Diálogos entre múltiples sectores interesados son importantes en la consolidación de los procesos democráticos en América Latina, en particular mediante la promoción de la inclusión de temas sociales relevantes en la agenda pública y mediante la mejora de la formulación e implementación de políticas públicas que reflejen los intereses de los grupos históricamente marginados (Evidencia y lecciones para América Latina, 2013).

v. Una Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) es una entidad gubernamental que supervisa el gasto de las otras entidades del gobierno. En las últimas décadas, los países de América Latina han estado fortaleciendo sus EFS con el fin de mejorar la supervisión y el control del gasto público. Una de las reformas incluye la creación de mecanismos de control social que permitan a los ciudadanos participar en las actividades de supervisión de las EFS (Evidencia y lecciones para América Latina, 2013).

vi. Un observatorio ciudadano es un órgano de supervisión formado por ciudadanos u organizaciones para identificar, resaltar, evaluar y vigilar los problemas sociales relevantes, y para evaluar las políticas o programas particulares. Para llevar a cabo sus actividades de vigilancia, observatorios ciudadanos obtienen información y conocimiento a través del uso de diferentes herramientas (Evidencia y lecciones para América Latina, 2013).

vii. Evaluaciones de la prestación de servicios por ciudadanos se llevan a cabo por medio de las encuestas, grupos focales, y mecanismos de retroalimentación en los medios sociales.

3. Tendencias en las Iniciativas de Participación Ciudadana

- a. Gobierno Electrónico (e-government) se define como " la utilización del Internet y la World Wide Web para la entrega de información y servicios gubernamentales a los ciudadanos " (Ronaghan, 2002). E- gobierno aumenta el potencial de la participación ciudadana introduciendo nuevas voces en el diálogo a través de grupos de discusión en línea. También amplía el alcance y la eficacia de los grupos de interés social.
- b. Gobierno Electrónico (e -gobierno) es " el uso por sector público de las más innovadoras tecnologías de la información y de la comunicación, como Internet, para ofrecer a todos los ciudadanos un mejor servicio, información confiable, un mejor conocimiento y acceso a los procesos de gobierno, y alentar una participación ciudadana más profunda" (Ronaghan, 2002). Requiere un compromiso por parte del gobierno para fortalecer la colaboración entre los ciudadanos y las instituciones públicas.
- c. Una 'gobernanza comprometida' se define como " un arreglo institucional que vincula a los ciudadanos de manera más directa en los procesos de toma de decisión de su gobierno, con el fin de que puedan influir las políticas y los programas públicos de tal manera que los impactos sean más positivos en sus vidas sociales y económicas" (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2007). La meta es " permitir la expresión y la coordinación de los intereses políticos, administrativos y civiles para lograr de la coherencia política, la justicia social, la

equidad y el desarrollo sostenible " (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas 2005).

4. Situaciones especiales y Lecciones Aprendidas

Innovaciones y Ejemplos de Iniciativas de Participación Ciudadana en América Latina

País	Consultas Ciudadanas	Presupuesto Participativo	Consejos Ciudadanos Locales	Observatorios Ciudadanos
Argentina		En 2009, La Plata puso en marcha una iniciativa para crear un presupuesto participativo. Por este medio, los ciudadanos se reúnen en asambleas vecinales para compartir sus necesidades y desarrollar proyectos, promover obras públicas, servicios y programas. Este proceso es seguido por la votación física o por boletas electrónicas. En 2012, se convirtió en la primera ciudad en la Argentina donde los participantes de las asambleas públicas decidieron las normas y reglamentos por medio del proceso de presupuesto participativo.	Una red mixta de control, que comprende las agencias horizontales y las organizaciones de sociedad civil, el Cuerpo de la Sociedad Civil (CSB) de Argentina, se encarga de la supervisión de la limpieza de la cuenca del Riachuelo / Matanza. El papel de la CSB es monitorear el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la sentencia de la corte y hacer las recomendaciones pertinentes a la autoridad jurisdiccional de la cuenca (ACUMAR).	
Bolivia	La Constitución Boliviana del 2009 permite el retiro de los funcionarios electos, permite el referéndum ciudadano, y exige la consulta popular cuando los acuerdos políticos mencionan la explotación de recursos naturales.	Ley de Bolivia de Participación Popular (LPP) del 1994, transfirió el 20 por ciento del presupuesto nacional a los 311 municipios del país y reglamento el uso de la participación popular en la planificación local y la supervisión presupuestaria.	San Ignacio de Velasco y La Guardia son dos ciudades bolivianas que han sido reconocidas por buen desempeño de sus administraciones locales. En específico la eficacia y su impacto positivo en el impulso del desarrollo local. Su reconocimiento se debe a la prioridad que los municipios le han dado a la participación ciudadana por medio de los consejos local, llamados Comisión de Desarrollo Económico Local (CODEL). El CODEL ha contribuido al progreso económico y social a nivel local.	
Brasil	La Constitución de 1988 establece el uso del plebiscito, referéndum y la iniciativa popular.	El presupuesto participativo, por primera vez llevado a cabo en el Municipio de Porto Alegre en 1989, ha llamado el interés de todo el mundo por ser una nueva forma de utilizar la participación ciudadana en la formulación del presupuesto municipal. En 2007, esta política se	Participación ciudadana local en LCC es popular en Brasil, donde el 99% de los municipios tienen consejos tripartitos, que han tenido éxito dando voz a los ciudadanos una en la toma de decisiones de su municipio.	

		había extendido a más de cien municipios brasileños.		
Chile			Comités Locales y otras organizaciones de la comunidad operan dentro de las áreas locales. Cada uno de los comités locales es elegido democráticamente, por los habitantes de la Unidad Local (Unidad Vecinal), una subdivisión de la comuna, un área territorial (el equivalente a un distrito) que está determinado por la ley.	El Observatorio de Salud Pública de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile, monitorea y realiza un análisis de la situación de salud en las comunidades chilenas y de las respuestas institucionales por las agencias estatales en materia de pólizas y programas. El análisis y los resultados de este observatorio son utilizados para apoyar la toma de decisiones en el nivel local y se comparten con las instituciones y sectores pertinentes.
Colombia	<p>La reforma a la legislación municipal de 1986 introdujo mecanismos de participación ciudadana a nivel local de gran alcance e impacto como nunca antes habían existido en América Latina. Estos incluyen comités de desarrollo local, consejos administrativos locales para monitorear la prestación de servicios municipales, representación de ciudadanos en los concejos directivos de las compañías municipales, y la tercerización de proyectos de inversión municipal a las comunidades locales.</p> <p>La Constitución de 1991 asignó nuevas funciones a los departamentos y municipios en temas de consultación, toma de decisiones e implementación, control y financiamiento. Foros y mecanismos para hacer escuchar la voz de la ciudadanía fueron establecidos tales como iniciativas legislativas, consultas populares, referéndums, cabildos abiertos, tutela, acción de cumplimiento y acciones</p>		Consejos Juveniles Municipales fueron establecidos en Medellín en 1995, y sirvieron como modelo para la ley nacional adoptada en 1997. Para 2010 425 Consejos Municipales de Jóvenes habían sido creados en Colombia.	

	populares.			
Costa Rica	La Constitución de 1949 y las reformas constitucionales de 2003 establecieron los derechos de los ciudadanos de usar la iniciativa popular y el referéndum. Los Cabildos proveen un foro abierto al público para comentar decisiones que hacen a cada distrito o municipio.	Existen mecanismos participativos en el proceso de formulación, monitoreo y revisión de los presupuestos cantonales de obras públicas en Costa Rica.		
Cuba	La Constitución permite la retirada de los funcionarios elegidos.			
Ecuador		En 2008, Ecuador aprobó una nueva Constitución con el objetivo de promover los derechos humanos, la democracia y la transparencia. Además, el país ha adoptado una política en la cual todos los presupuestos públicos deben explicar la forma en que promueven la igualdad de género.	En Ecuador, la participación ciudadana en la planificación local ha sido fuertemente promovida en respuesta a la pérdida de confianza en los partidos políticos nacionales. Esto ha tomado la forma de participación por parte de las juntas parroquiales en la formulación de los planes provinciales y municipales, sobre los cuales ejercerán el poder de veto.	
El Salvador		En julio de 2001, el Consejo aprobó una Ley Municipal que institucionalizó el Presupuesto Participativo en Villa, El Salvador y le dio un fundamento jurídico a la elaboración de presupuestos y la planificación municipal. El municipio de Villa fue el primer municipio de Perú en incorporar el presupuesto participativo en la legislación municipal. El éxito de este experimento en Villa contribuyó al nuevo requerimiento en el 2002 por parte del gobierno nacional de que todos los municipios participaran en cierto grado en la elaboración de presupuestos participativos.		
Guatemala	El nuevo Código Municipal del 2002 incluye dos formas de democracia directa que por naturaleza son obligatorias: la consulta			

	comunitaria y consultas con la población indígena.			
Honduras			En virtud de la Ley Municipal de 1990, cada municipio cuenta con un Consejo de Desarrollo Municipal nombrado por la corporación y compuesto por representantes de los diferentes sectores económicos y sociales del municipio. El Consejo de Desarrollo Municipal funciona en calidad de asesor. Ofrece a las corporaciones información y opiniones para la toma de decisiones. La Ley Municipal también requiere de una ley especial para regular la organización y el funcionamiento de un Instituto Nacional de Desarrollo Municipal para promover el desarrollo integral de los municipios de Honduras.	
Mexico	A nivel local, las leyes de participación ciudadana de los Estados en México permiten referéndum en 27 estados, plebiscito en 26 estados, y la consulta popular.			El Código Federal fue modificado en octubre de 1996 para permitir la designación de "consejeros ciudadanos" para salvaguardar la autonomía del Instituto Federal Electoral (IFE) de la manipulación política. Este proceso fue conocido como ciudadanización. La incorporación de individuos respetados de la sociedad civil al consejo de IFE ha sido considerado como un importante avance institucional, el cual cambió la logística de subordinación política que ha caracterizado al IFE, iniciando una serie de reformas que han hecho posible la celebración de elecciones libres y competitivas por primera vez en más de seis décadas.
Nicaragua		La Ley de Municipalidades de 1997 exige prácticas de presupuesto participativas y requiere que los alcaldes lleven a cabo reuniones locales para que los presupuestos	La Ley de Participación Ciudadana del 2003 promueve la participación a través de departamentos locales y grupos dentro de los municipios.	

		locales sean del conocimiento público.		
Paraguay		Algunos municipios han comenzado a utilizar a los presupuestos participativos y de esa manera incluir a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones financieras.		
Perú	La constitución de 1993 y las reformas constitucionales del 2005 prevén revocación, referéndum, iniciativa y consultas populares a nivel nacional.	En 2003, las municipalidades implementaron la “Ley Marco de Presupuesto Participativo” y se han hecho progresos en involucrar a los ciudadanos en el proceso de presupuesto.	Los CCLs peruanos incluyen a los consejos que se reúnen para elaborar los Planes de Desarrollo Concertados para sus municipalidades provinciales y distritales. Estos planes incluyen áreas de desarrollo social, económico o urbano, así como inversiones públicas. Los CCLs también coordinan los presupuestos participativos distritales y provinciales que deben alimentar a estos planes. En Santa Rosa, Puno, en 2007 el Consejo Local de Autogobierno compuesto en un 93% por representantes de la sociedad civil, participaron en la implementación de un plan de desarrollo que llevó a la creación de un Programa de Viviendas Decentes que benefició a 25,000 familias y creó 15 aulas virtuales.	
Uruguay	La Constitución prevé el plebiscito.			
Venezuela	La Constitución establece medios para la participación ciudadana. A nivel local incluye: consejos de planeación local, cabildos abiertos, presupuesto participativo, asambleas ciudadanas, referéndums, consultas populares, entre otras.		La Ley Orgánica Municipal de 2005 ordena la división de municipios en parroquias civiles y otras estructuras organizacionales locales en un esfuerzo por promover la participación ciudadana.	

Bibliografía

- Cuentas, M. Á., & Méndez, A. L. (2013). *Practical Guide on Democratic Dialogue*. Washington, D.C.: United Nations Development Programme (UNDP), Organization for American States (OAS).
- Evidence and Lessons from Latin America. (2013). *Citizen Participation Initiatives in Latin America: Innovations to Strengthen Governance*. Lima, Peru: Evidence and Lessons from Latin America (ELLA).
- Mansuri, G., & Rao, V. (2013). *Localizing Development: Does Participation Work?*. Washington, DC: World Bank.
- Nickson, A. (2011). *Where Is Local Government Going in Latin America? A Comparative Perspective*. Visby, Sweden: Swedish International Centre for Local Democracy.
- Pruitt, B., & Thomas, P. (2007). *Democratic Dialogue: A Handbook for Practitioners*. Stockholm, Sweden: Organization of American States (OAS), International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), United Nations Development Programme (UNDP).
- Ronaghan, S. A. (2002). *Benchmarking E-government: A Global Perspective, Assessing the Progress of the UN Member States*. New York, NY: United Nations Division for Public Economics and Public Administration, and American Society for Public Administration.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2005). *“Engaged Governance”: A Strategy for Mainstreaming Citizens into the Public Policy Processes*. New York, NY, USA: UN Division for Public Administration and Development Management.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2007). *Civic Engagement in Public Policies: A Toolkit*. New York, NY, USA: UN Division for Public Administration and Development Management.
- United Nations Development Program. (2012). *Understanding Social Conflict in Latin America*. Bolivia: Regional Project of Political Analysis and Prospective Scenarios (PAPEP), United Nations Development Program (UNDP), and Latin American Conflict Analysis Unit of Fundación (UNIR).
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. (2014). *What is Good Governance?* Retrieved from Poverty and Development Division: Project Activities: <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>