

ESTUDIO DEL ESTADO DEL ARTE SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

STUDY OF THE STATE OF ART ON CITIZEN PARTICIPATION IN PUBLIC MANAGEMENT

Martha Hernández

marthayanira@gmail.com

Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela

RESUMEN

El desempeño de los Estados debe ser flexible a los cambios que se producen en el entorno y la exigencia de participación ciudadana. Se presenta un estudio del estado del arte sobre la participación ciudadana en la gestión pública, clasificándola en cinco secciones que forman parte de un todo. Cada sección desarrolla en forma de síntesis la visión de diversos autores identificando el objetivo de sus trabajos, así como también los elementos y aportes más destacados en cada uno de ellos. En el trabajo se documenta la evolución del concepto de participación ciudadana, valorando los aportes de los autores sin tomar posición personal por ninguno. Este análisis bibliográfico tiene como finalidad identificar las ventanas que quedan abiertas sobre este importante tema. La participación ciudadana profundiza la democracia participativa y debe ser sostenible. La participación ciudadana en las políticas públicas posee algunas limitaciones referidas fundamentalmente con la voluntad política, organización ciudadana y condición económica de los miembros de la sociedad. El uso de la tecnología auxilia a la ciudadanía y estimula el involucramiento de la misma en la gestión pública y su evolución. Por su parte, los ciudadanos en su rol de contralores, requieren que se generen más instrumentos de cohesión social y participar de las decisiones en las políticas públicas. Para que la participación pública sea exitosa se debe superar la relación privilegiada que posee la agenda política sobre la agenda social. Es necesario igualmente desarrollar una institucionalidad fuerte, que involucre a los ciudadanos en los asuntos públicos.

Palabras clave: Participación Ciudadana, Estado, Gestión Pública, Democracia, Tecnología.

Recibido: 4 de julio de 2018 revisión aceptada: 25 de octubre de 2018

Correspondiente al autor: marthayanira@gmail.com

ABSTRACT

The performance of the States must be flexible to the changes that occur in the environment and the demand for citizen participation. A study of the state of the art on citizen participation in public management is presented, classifying it into five sections that are part of a whole. Each section develops a synthesis of the vision of various authors identifying the objective of their work, as well as the most outstanding elements and contributions in each one of them. The work documents the evolution of the concept of citizen participation, assessing the contributions of the authors without taking a personal position for any. This bibliographic analysis aims to identify the windows that remain open on this important topic. Citizen participation deepens participatory democracy and must be sustainable. Citizen participation in public policies has some limitations that are fundamentally related to the political will, citizen organization and economic condition of the members of society. The use of technology helps the citizenry and stimulates the involvement of the same in public management and its evolution. For their part, citizens in their role as comptrollers, require that more instruments of social cohesion be generated and participate in decisions in public policies. For public participation to be successful, the privileged relationship that the political agenda has on the social agenda must be overcome. It is also necessary to develop a strong institutional framework that involves citizens in public affairs.

Keywords: Citizen Participation, State, Public Management, democracy, technology.

1. INTRODUCCIÓN

El desempeño de los Estados debe ser flexible a los cambios que se producen en el entorno y la exigencia de participación ciudadana, la cual responde a la necesidad que poseen los ciudadanos de obtener soluciones efectivas para los problemas sociales, económicos y políticos que le aquejen. Estas soluciones pasan por el manejo eficiente de los recursos públicos en atención a las necesidades y el desarrollo de una gestión pública transparente, en la que puedan tener acceso a información completa, veraz y oportuna, así como participar en la toma de las decisiones de política pública.

En atención a lo anterior, la profesora Christi Rangel ha señalado que se han detectado al menos cuatro aspectos necesarios para este fin, a saber: a) marco institucional estable y eficaz; b) acceso a la información completa,

oportuna y verificable, donde la reserva sea la excepción; c) participación del ciudadano en un ambiente habilitante y, d) la rendición de cuentas como un canal de doble vía y permanente (C. Rangel, Comunicación personal, 9 de enero, 2018).

Se presenta un estudio del estado del arte sobre la participación ciudadana en la gestión pública, clasificándola en cinco secciones que forman parte de un todo: participación ciudadana y democracia; participación ciudadana y políticas públicas; participación ciudadana y el uso de la tecnología; el papel contralor de la participación ciudadana; limitaciones de la participación ciudadana. En cada sección se desarrolla en forma de síntesis la visión de diversos autores identificando el objetivo de sus trabajos así como también los elementos y aportes más destacados en cada uno de ellos.

ARTÍCULO CIENTÍFICO: Estudio del estado del arte sobre la participación ciudadana en la gestión pública

En el trabajo documenta la evolución de dicho concepto para entender los distintos enfoques desde los cuales se ha estudiado, valorando los aportes de cada uno de los autores sin tomar posición personal por ninguno de ellos. Este análisis bibliográfico tiene como finalidad identificar las ventanas que quedan abiertas sobre este importante tema.

2. La participación ciudadana en la gestión pública

2.1 La participación ciudadana y la democracia

Para adentrarnos en el concepto de Participación Ciudadana, en este primer bloque desde el punto de vista de la democracia, Paz, N. (2003) ofrece una perspectiva distinta sobre la participación ciudadana, un paradigma diferente y, plantea que la misma trasciende la democracia representativa e involucra a los ciudadanos de manera directa en la toma de decisiones, como contralor de las acciones del poder público, para alcanzar el desarrollo pleno del individuo y lograr mejores condiciones de vida en sociedad.

Para evitar que los representantes se alejen de los intereses de los representados, Paz, N., expone que existen mecanismo de control político en manos de los ciudadanos: participando directamente en los asuntos públicos, o mediante la desobediencia civil entendida como un mecanismo legítimo de participación política. En el caso venezolano que estudia la autora, ambos aspectos están contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y adquieren la condición de derechos constitucionales.

Concluye Paz, N. en su estudio sobre el caso venezolano, que la participación ciudadana

se ve debilitada ya que el estado privilegia el aspecto político sobre el social y el económico. Sostiene que la participación ciudadana profundiza la democracia participativa y enfrenta erróneamente a la democracia representativa, que es una exigencia de la constitución y que la misma prevé a lo largo de su texto los mecanismos participativos.

Dentro de esta misma idea, Ursino, S. (2007), desarrolla un trabajo que busca vincular el concepto de democracia y participación ciudadana, así como también conocer la Planificación Estratégica como herramienta de gestión municipal, tomando como caso de estudio el municipio La Plata Argentina. Expone que la calidad de la democracia está vinculada no solo con la solidez de las instituciones, sino también con la relación entre la ciudadanía, el estado y los derechos sociales.

Ursino, S. (2007) destaca que la planificación estratégica exige un trabajo articulado entre la ciudadanía y el estado que genera alianzas entre los diferentes actores para promover el desarrollo económico, político y social. Concluye que un plan estratégico se trata realmente de un contrato político entre el estado y la sociedad civil.

En apoyo a lo anterior, Canto, M. (2010) destaca en su trabajo que la participación ciudadana en la vida pública ya no es algo que deba ser fundamentado, pues es una realidad en los diversos países, y que lo necesario de estudiar es la efectividad y la eficiencia de los instrumentos a través de los cuales se hace posible.

Canto, se interroga ¿qué tan efectivos son estos instrumentos?, ¿cuál es el alcance real que tiene la influencia ciudadana sobre las políticas públicas?, ¿obedece ésta a la oferta gubernamental o es más bien resultado de la demanda social? Afirma, que el uso

Martha Hernández

efectivo de los instrumentos de participación ciudadana disminuye la discrecionalidad de los funcionarios públicos, que es importante que la ciudadanía tenga acceso a información veraz y oportuna, que la organización de la sociedad civil es fundamental para que el proceso de participación ciudadana sea efectivo y, que debe existir confianza en la relación entre el gobierno y el ciudadano.

Los alcances de la participación ciudadana en los asuntos públicos es otros de los puntos de interés de Canto, M. (2010), el mismo expone que es indispensable la descentralización, pues para el ciudadano es más fácil incidir en un gobierno que este más al alcance de su mano y desde este nivel ir impulsando los cambios necesarios. De abajo hacia arriba.

Canto, M. (2010), concluye señalando que existen por lo menos dos retos fundamentales, el primero sobre la sostenibilidad de la participación ciudadana, que hace necesaria la integración entre el gobierno y la sociedad para el diseño de políticas públicas dirigidas a profundizar la participación y a fortalecer el capital social, donde el estado participe con un rol más de facilitador. El segundo, un rediseño del estado que incorpore la participación ciudadana en los diversos ámbitos, desde donde se pueda dar análisis comparativos del efecto de la participación ciudadana sobre los resultados y la posibilidad de construir interfaces entre los distintos niveles de gobierno.

2.2 La participación ciudadana y políticas públicas

Sobre la participación ciudadana y las políticas públicas, Díaz, J. (2011) expone una serie de conclusiones producto del estudio de la participación ciudadana en Perú. Entre sus hallazgos se destacan: El marco normativo debe responder a una redistribución y

organización más democrática del poder; y entre los principios establecidos debe estar además de la inclusión social, igualdad de oportunidades, equidad, eficiencia, eficacia y tolerancia, el de la corresponsabilidad – la participación ciudadana es un acuerdo entre el gobierno y los ciudadanos-; entre los espacios y mecanismo de participación se distinguen por lo menos 3 grupos, el directo mediante referéndum, el de concertación y gestión mediante consejos de coordinación, y el de consulta, control y proposición mediante cabildos abiertos, iniciativas legislativas, gobiernos transparentes, entre otros.

Las limitaciones que se han encontrado, según el autor, en su mayoría responden a: 1) poca voluntad política por parte de las autoridades que originan incumplimiento de los acuerdos; 2) estructuras municipales no preparadas para acoger la participación ciudadana en la gestión pública; 3) autoridades procedentes de organizaciones políticas débiles y opuestas a innovaciones de la democracia; 4) la participación ciudadana se produce más por demanda social que por iniciativa del estado - contrariando las instituciones establecidas para ello-; 5) debilidad de las organizaciones sociales en la exigencia del respeto a sus derechos; 6) la pobreza y exclusión de importantes sectores de la sociedad, y por último pero no menos importante, el enfrentamiento entre la democracia participativa y la representativa como sistema político.

Pese a lo anterior, Díaz (2011) concluye que se observa una mejora en la participación ciudadana y que la misma se desprende fundamentalmente de ONGs tanto en el área rural como la urbana. Sorprende que los gremios de profesionales y sindicatos de trabajadores no tengan un papel relevante en estos procesos participativos lo que atribuye a la falta de renovación y alternancia de los

dirigentes así como a la “cooptación” de los gobiernos de turno. La participación de los jóvenes aunque va en aumento aún no es significativa.

Por su parte, Di Virgilio, M. (2013) busca en su trabajo una noción que permita incorporar los procesos de participación ciudadana en los procesos de ejecución de políticas públicas. En el mismo, se toma como premisa que la participación ciudadana responde directamente a la solución de problemas concretos de la sociedad y no es permanente.

Ante esta premisa Di Virgilio, M. (2013) se interroga sobre ¿cuáles son las condiciones que propician la participación ciudadana en una determinada política pública? Sostiene que, las condiciones que benefician esta participación pueden resumirse en: 1) mecanismo de participación abiertos a sus beneficiarios o actores involucrados; 2) interés manifiesto por individuos y grupos de participar; 3) suposición de utilidad, por parte de los usuarios, de la participación ciudadana en la política o programa público.

Aunado a lo anterior, Di Virgilio, M. (2013) explica que la participación ciudadana no debe ser de manera obligada en todas las etapas de la política o programa público, para ello define seis etapas: a) diagnóstico o línea de base, donde los ciudadanos pueden identificar sus necesidades y preferencias indicando también las prioridades de los mismos; b) diseño del programa, aportando información acerca de cómo visualizan que la política o programa público dará respuesta a sus demandas; c) asignación de presupuesto, bienes o servicios, interviniendo junto a los funcionarios públicos en la toma de decisiones acerca de la asignación de los recursos; d) ejecución del programa, realizando actividades concretas dentro de la política o programa público; e) seguimiento y monitoreo, haciendo

seguimiento a los indicadores de gestión y recolectando información sobre los avances, también pueden aportar información para la elaboración de los indicadores; f) evaluación, solicitando información acerca de los resultados, o realizando sus propias evaluaciones, esto último es más difícil en virtud de que se requiere capacidades técnicas y acceso a la información completa sobre el mismo.

Di Virgilio, M. (2013) apoyándose en Martínez Nogueira (2007) clasifica los grados de participación ciudadana según el tipo de política o programa público, y señala que responden fundamentalmente a dos criterios: 1) la naturaleza de las tareas operativas involucradas, el grado en que sea posible programarlas, y hacerlas homogéneas, y 2) la interacción requerida con los destinatarios del programa o política pública. Hay programas que requieren la cooperación permanente y activa de los usuarios.

Di Virgilio, M. (2013) concluye que la participación ciudadana en las políticas públicas no se puede considerar como un proceso homogéneo, hay que diferenciar en las etapas del programa, así como también su tipo, para poder evaluar la efectividad de la misma.

Otro de los trabajos sobre participación ciudadana es el que la autora Díaz, A (2017) ofrece, en el cual se realiza una revisión de las implicaciones técnicas y políticas que conlleva la participación ciudadana que pasa por la mejora del diseño de la oferta institucional. Desde esta perspectiva, Díaz, explica que la participación ciudadana no se trata de un concepto neutral, detrás de él hay normas, valores y objetivos distintos. La participación ciudadana se enfrenta a dos planteamientos sobre el desarrollo de las políticas públicas; por un lado, que el gobierno responda a las

demandas de los ciudadanos, y por el otro, que las decisiones sean tomadas conforme a consideraciones técnicas profesionales que se alineen con los objetivos de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos públicos.

Existe un consenso sobre la participación ciudadana en las políticas públicas como deseable, pero esto no la excluye de posibles desacuerdos y de la necesidad de hacerla operativa. Por ello es necesario, plantea Díaz, preguntarse para cada caso: ¿para qué se requiere de la participación?, ¿qué se busca obtener con ella? y ¿cuál es la mejor manera de integrarla en el diseño de la política o programa en cuestión?

Pese a importantes esfuerzos que se han dado a lo largo de varias décadas, explica Díaz, los intentos por lograr una participación ciudadana efectiva no han cesado. Los desafíos no se reducen con el tiempo, y la democracia exige a los gobierno la participación mancomunada con los ciudadanos y no actuar de manera unilateral. La participación ciudadana es esencial para hacerle frente a los problemas económicos y sociales, echando mano de la corresponsabilidad.

En la medida en que hace necesario la integración de los aportes de los ciudadanos con la experticia técnica para el desarrollo de soluciones a los problemas públicos, indica Díaz, también es imprescindible la combinación adecuada de los aportes de cada uno en las diferentes etapas del programa o política pública. Tomando como premisa que si bien la participación ciudadana implica retos y costos operacionales, también implica beneficios en el ámbito político y el social.

Para diseñar mecanismo de participación ciudadana eficientes, concluye Díaz,

es necesario que los gobiernos definan los objetivos que buscan mediante esa participación y los efectos que se busca generar. Estos objetivos deben ser precisos y estar dirigidos a cubrir las fallas de información que poseen los expertos, en búsqueda de legitimidad y equidad. No se debe utilizar la participación ciudadana como una simulación, la misma debe ser producto de un diseño racional y estratégico conforme a los objetivos. Lo contrario generaría la desconfianza de los ciudadanos. No hay mecanismos de participación ciudadana buenos ni malos, su efectividad responde a los objetivos que persiga. La oferta institucional para la participación, debe estar dirigida a corregir las limitaciones de unos actores con las potencialidades de los otros.

2.3 Participación Ciudadana y el uso de la tecnología

El uso de la tecnología para hacer más eficiente la participación ciudadana en la gestión pública también ha sido objeto de diversas investigaciones. Aguirre, J. (2013) en su estudio se propone responder las siguientes interrogantes: ¿qué límites de la participación ciudadana pueden rebasarse con las redes sociales cibernéticas?, ¿cuáles son las plataformas o redes sociales cibernéticas correlativamente apropiadas para los distintos objetivos y procedimientos de la participación ciudadana?

Aguirre, J. (2013) afirma que se pueden combinar estos dos espacios ya que, por un lado las redes sociales poseen poder político mediante el activismo online, y por el otro, la participación ciudadana en acciones gubernamentales tiene posibilidad real para transformar las condiciones sociales y fortalecer la democracia.

La debilidad de la democracia participativa, aunada a la precaria participación ciudadana, señala el autor, hace necesario transitar de la gobernabilidad (verticalidad estatal) a la gobernanza (simetría entre estado, ciudadanos y redes sociales) y para ello es menester superar los mecanismos tradicionales de los medios de comunicación. Los medios tradicionales tienen un alto nivel de influencia, pero no sobre la esfera política y gubernamental donde se toman las decisiones, afirma Aguirre.

Aguirre propone, que la participación ciudadana debe superar los sistemas burocráticos y permitirse proponer una amplia deliberación acompañada de corresponsabilidad, las redes sociales son un importante mecanismo para estimularla y alcanzar sus objetivos, dado que se propaga en tiempo real y no posee barreras ni censura. Adicionalmente las redes exigen nuevos derechos como la educación electrónica, gestión gubernamental electrónica, diversificando la participación. La intención es provocar la deliberación para construir democracia. En conclusión las redes sociales auxilian la participación ciudadana, superan la ausencia de algunos instrumentos institucionales, así como la asimetría de la información, y comunica a los ciudadanos con sus representantes políticos y las élites de poder, estimulan el involucramiento y la responsabilidad ciudadana en gestión pública y su evolución.

En las investigaciones que pertenecen a esta categoría, se encuentra también la de Sánchez, J. (2015) quien realiza un estudio sobre La participación ciudadana como elemento clave en la etapa socio-céntrica del gobierno abierto, para ello realiza una exploración sobre la evolución de la participación ciudadana en Latinoamérica.

Sánchez, comienza por precisar que la participación ciudadana no significa decidir, sino influir en las decisiones tomadas por el ente gubernamental. Aunque públicamente los funcionarios públicos aceptan la participación ciudadana, en realidad se oponen por pensar que pierden el control sobre los procedimientos y sus resultados. Entre las consideraciones en contra de la participación ciudadana señala: 1) generación de élites que dificultan la participación; 2) exclusión de sectores ciudadanos menos organizados para impulsar sus demandas; 3) informalización de la política al abrirse canales de representación distintos a los institucionalizados; 4) se corre el riesgo de “captura” de recursos indebidos por parte de grupos locales; 5) no racionalización de las acciones gubernamentales dada la propagación de demandas; 6) disminución de la confianza en las instituciones representativas.

Pese a lo anterior, Sánchez explica que en una democracia contemporánea la participación ciudadana tiene muchos argumentos a favor: 1) control del poder; 2) acceso a la información pública; 3) transparencia; 4) dirección de los asuntos públicos con fundamento en el interés público, entre otros.

En América Latina la participación ciudadana ha pasado de ser tímida, a jugar un papel importante en el diseño y ejecución de políticas públicas. Se ha establecido como elementos central de un gobierno abierto, que a su vez ha significado un reto mayúsculo ya que su propio concepto aún se encuentra en construcción y se va definiendo en función de las experiencias logradas en las distintas sociedades. Sin embargo, un gobierno abierto posee dos características fundamentales; la primera de ellas es que existe una interacción constante con los ciudadanos para escucharlos y atenderlos;

la segunda, trabajar mancomunadamente con los ciudadanos para aprovechar sus potencialidades tales como: “saber cosas”, “conseguir cosas”, y “crear cosas”.

Concluye Sánchez en el estudio que la administración pública empieza a entender que necesita incorporar al ciudadano en el diseño de las políticas públicas, no tanto por los factores políticos, como por la simple necesidad de acertar en el diseño. Conforme a la clasificación dada por la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos), aunque se ha iniciado el proceso, todavía se requiere mayores estrategias para lograr la participación activa de los ciudadanos y que los mismos puedan incidir en la toma de las decisiones sobre la cosa pública.

Retomando el papel de los medios de comunicación, Peña, C. (2016), ofrece un trabajo sobre el rol de los mismos en la legitimación de la democracia participativa; para ello utiliza como caso de estudio al estado colombiano, en virtud de que en Colombia la democracia participativa está consagrada en la Constitución desde 1991.

Señala Peña, que la comunicación al igual que la prensa, al ser un proceso humano posee muchas debilidades y limitaciones. Sin embargo, resulta clave para la construcción de la agenda pública. Los gobiernos promueven la participación ciudadana en su rol de contralor, garante del bienestar social en todos los niveles: nacional, regional, municipal, y en los departamentos, y esta participación ciudadana encuentra apoyo en los medios de comunicación.

Los medios de comunicación, plantea el autor, implican para los ciudadanos una fuente constante de información sobre las decisiones públicas, que no es posible alcanzar mediante los procesos comunicativos internos de las

instituciones. Por tanto, la información transmitida por los medios de comunicación debe ser objetiva y cumplir con su misión de mostrar la realidad para que los ciudadanos puedan deliberar, construir sus propias opiniones y participar activamente en dichas decisiones; evitando así las acciones públicas unilaterales por parte de los gobernantes. Salvo aquellas que deban ser tomadas por razones de seguridad pública.

Concluye Peña, que la historia revela que mientras más información genere y aporte los gobernantes, más democrática es la sociedad. Toda información que sea de interés público debe ser puesta al servicio de los ciudadanos, el periodismo y los medios de comunicación son apoyo importante para lograr este objetivo. Una sociedad informada entiende que su participación en la gestión pública va más allá del voto. Para que exista la democracia participativa, debe existir un ciudadano comprometido con la gestión pública y para ello el ejercicio del periodismo y el papel de los medios de comunicación es decisivo.

Otra de las propuestas en relación al uso de las tecnologías para la participación ciudadana, es la que presenta Hernández, J. et al (2013), que tiene como objetivo realizar un acercamiento epistémico para comprender los nuevos mecanismo de participación ciudadana y el uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en la opinión pública.

La participación ciudadana, plantean los autores, debe entenderse en dos dimensiones, la política y la del espacio público. Los cuales tienen tres elementos importantes para garantizar los derechos constitucionales de los ciudadanos, a saber: la participación en el ámbito social, mediante el fortalecimiento del tejido social a través de sus organizaciones

formalmente establecidas; la participación en el ámbito comunitario donde se produce una relación directa del ciudadano con el estado mediante los programas de asistencia social, técnica, material, entre otras, todo esto desde la perspectiva de un estado protector; y por último, las experiencias autónomas de la sociedad civil que interviene como sujeto social ante el estado.

Por su parte, la participación política, en opinión de los autores, esta referidas a las acciones que los ciudadanos realizan para influir en un proceso político determinado con el fin de obtener un resultado deseado. Estas acciones pueden resumirse en: a) la composición de cargos de representación; b) intervenir actitudes de políticos; c) intervenir otros actores relevantes como empresas, ONG y otros; d) manifestaciones públicas en rechazo a alguna decisión tomada por el ente gubernamental; e) participación en partidos, gremios, sindicatos, entre otros.

Sobre la tecnología, refieren los autores, las mismas aumentan la posibilidad de interacción de muchos ciudadanos, mediante chats, correos electrónicos, revistas electrónicas, redes sociales y todas las herramientas que las TIC ofrecen para comunicarse. La participación de los ciudadanos mediante las redes sociales no está restringida solo a su comunidad o municipio, sino que se impacta al estado, país o región. Internet ofrece múltiples posibilidades para relacionarse, obtener información, seleccionar contenidos, teniendo presente que estos últimos pueden ser confiables o no, pero en todo caso puede solo tomar del ciberespacio lo que desee o decidirse a publicar en él.

Hernández, J. et al (2013), se apoyan en Martínez (2008), para realizar una clasificación de los usuarios de las TIC, definiendo: 1) usuarios lectores, no realizan

aportes a la red; 2) usuarios productores, son activos y aportan a la red; 3) usuarios reactivos, son aquellos que responden a iniciativas de otros usuarios, foros, encuestas, entre otros; y 4) usuarios proactivos, que son parecidos a los productores, pero estos crean sus propias páginas, blogs, entre otros.

Todo lo anterior incide directamente en lo conocido como opinión pública, la cual los autores la definen como el resultado que se busca con posiciones públicas de los ciudadanos a través de los medios digitales. Sin olvidar que interacción pública mediante las TIC se fundamentan en la libertad de expresión, el pluralismo, la tolerancia, el respeto, lo que a su vez fortalece el carácter democrático del estado.

Concluye Hernández, J. et al (2013), que las redes sociales, han permitido, que cualquier ciudadano independientemente de su rol en la sociedad, como gobernante, funcionario público, dirigente político, gremial o sindical, o sencillamente como parte de la sociedad, pueda difundir sus ideas y las mismas tengan repercusiones en el espacio público. El avance tecnológico ha producido conocimiento y ha tenido a internet como un canal de distribución de información mundial.

2.4 El papel contralor de la participación ciudadana

Otro de los estudios realizados en el ámbito de la participación ciudadana, es el presentado por Recalde, E. (2013), quien expone la participación ciudadana como mecanismo de vigilancia de la gestión pública. Esta investigación parte de la premisa de que el estado busca adecuarse a su nuevo rol como estado moderno y en él, abandona su intervención en la economía y, en el ámbito social comparte funciones con los ciudadanos y busca ampliar los límites de la democracia.

Martha Hernández

Lo anterior, señala Recalde, exige una redefinición del rol de la ciudadanía, la cual deja de ser objeto pasivo y receptor, para asumir uno proactivo e involucrado en la solución de los problemas sociales. Esta nueva ciudadanía se asume como solidaria y corresponsable de lo que sucede en la sociedad.

La participación ciudadana desde esta perspectiva, explica la autora, se convertirá en un referente de una nueva ciudadanía, ya que va a posibilitar la inclusión de importantes sectores sociales en el sistema político, y esto a su vez permitirá superar grandes males de la gestión pública como: el clientelismo, el autoritarismo y el paternalismo. En otras palabras ampliará los límites de la democracia.

Este enfoque de participación ciudadana la circunscribe al ámbito administrativo, alejándola del espacio político. No obstante este mismo proceso de transmisión de propuestas y debate ciudadano ha permitido alcanzar esos niveles. El resultados de estos esfuerzos, indica Recalde, se pueden resumir en cuatro aspectos: a) superación de los límites de la participación solo en la esfera administrativa ligada a los servicios públicos; b) superación del discurso de los organismos internacionales sobre la participación ciudadana a nivel meramente instrumental; c) supresión de la concepción que refuerza el rol de la participación ciudadana desde el sector privado en detrimento de su integración a la gestión pública y; d) construcción de nuevas formas de participación política más allá de la privatización y la cogestión, que hagan posible enfrentar los problemas de superación de la pobreza, exclusión y dominación política por parte de algunos sectores.

Concluye Recalde, que para superar la pobreza es necesario generar más instrumentos de cohesión social en la

democracia, y participar en la toma de decisiones en las políticas públicas. Esta participación a su vez se traduce en control social y político del estado. No basta con disponer de las herramientas legales y técnicas para propiciar la participación ciudadana, también es necesario que los gobiernos diseñen e implementen presupuestos, canales de coordinación y personal capacitado que se traduzca en resultados concretos en este ámbito. Es indispensable que exista voluntad política para que el ejercicio pleno de la ciudadanía sea efectivo y se profundice la democracia.

En este mismo orden de ideas, Meza, A. y Gillezeau, P. (2014) presenta un trabajo que tiene por objeto el estudio de la participación ciudadana como estrategia de control de gestión en la administración pública regional, tomando en consideración la necesidad de instituir una administración pública que permita mejorar y fortalecer el sistema democrático.

Meza y Gillezeau revelan que la participación de la sociedad civil en la gestión pública, primero fue concebida en el marco de una política populista como un sistema de redistribución de beneficios, y luego con las reformas del estado, como un mecanismo para obtener credibilidad y legitimidad que permitiera recuperar la confianza en las instituciones y echar a andar la democracia participativa.

Los autores señalan que participar no significa solo elegir, lo cual corresponde a la democracia representativa, ni se refiere a colaborar con algunos programas públicos de desarrollo comunitario, sino que se centra en la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, el ciudadano es copartícipe también de la evaluación y el control de las políticas públicas en todas

sus fases. Explican apoyándose en Molina (2008, p.36) que existen al menos dos tipos de participación ciudadana, a saber: 1. Participación Institucional, que es aquella en que se incorpora a la ciudadanía directamente en el proceso de toma de decisiones y la 2. Participación no Institucional, que se realiza desde afuera de las instituciones gubernamentales con el propósito de influir, pero sin formar parte de las decisiones.

El control social, explican Meza y Gillezeau, debe entenderse como la participación ciudadana en todas las fases de la política o programa público, y el mismo debe realizarse bajo esquemas de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y equidad. Los contralores deben recibir información exacta y oportuna de los presupuestos y los resultados. El control exige la existencia de un plan para poder seguir su proceso, con datos reales, programas y normas que permitan ir haciendo la evaluación a lo largo de la ejecución.

Meza y Gillezeau plantean que se requiere de desarrollo de instrumentos que permitan a los ciudadanos poder estimar la evolución de la política o programa público que se esté desarrollando. En conclusión, plantean que para lograr una efectiva participación ciudadana en el control de la gestión pública se pueden aplicar los siguientes criterios: 1) desarrollar mediante un equipo interinstitucional los lineamientos y estrategias a seguir; 2) conectar las acciones municipales con los proyectos nacionales; 3) impulsar la participación ciudadana convenciéndola de que su participación en la gestión se traduce en transparencia en los procesos; 4) redefinir los proyectos que se encuentren en curso para poder obtener de los mismos la información necesaria para que produzca la participación de la ciudadanía en ellos; 5) utilizar criterios corporativos

con participación ciudadana planificada; 6) adoptar tecnologías de seguimiento que permita realizar el control sobre la gestión en tiempo real. Estas estrategias generaran que difícilmente los organismos públicos puedan evadir el control ciudadano de la gestión pública y a su vez generan cambios internos y de las predisposiciones tanto de los funcionarios como de la gestión en su conjunto.

2.5 Limitaciones de la participación ciudadana

En lo que concierne a las limitaciones de la participación ciudadana, Delamaza, G. (2011) desarrolla una investigación que tiene como objetivo analizar los principales mecanismos institucionales de participación ciudadana en políticas públicas y para ello toma como caso de estudio, los resultados obtenidos durante los últimos veinte años en Chile, en el propósito de desarrollar el espacio público de deliberación democrática.

Señala Delmarza, que en Latinoamérica la participación ciudadana es aún muy poca, esto ha sido producto de la complejidad del proceso para toma de decisiones. Sin embargo, se han producido experiencias con avances significativos en especial en el plano constitucional para el reconocimiento de la misma como un derecho constitucional, así como otras leyes y reglamentos, incluso a niveles regionales y locales por iniciativa propia. Los trabajos realizados sobre estas experiencias latinoamericanas, revela el autor, arrojan resultados que coinciden en que el éxito en la gestión pública no depende de la sola existencia de mecanismos de participación ciudadana, sino de la capacidad que posea la sociedad para exigirlos, así como también del

Martha Hernández

compromiso de los funcionarios públicos para hacerlo viable.

El balance entre Estado y sociedad civil no es de suma cero, sentencia el autor, uno de ellos no debe debilitarse para que el otro se fortalezca y mientras más vínculos y redes existan entre la sociedad y el estado menos grave será la ausencia de institucionalidad en caso de que se presente. Actuar desde el espacio de la gobernanza con movimientos sociales, redes críticas además de los actores institucionales y representativos, fortalece la producción de políticas públicas exitosas.

La participación ciudadana, explica Delmarza, fortalece al menos tres áreas políticas: a) genera mecanismo de decisiones sobre temas que no fueron debatidos durante el proceso electoral; b) sirve para adicionar diversas organizaciones políticas ante problemas complejos; c) genera inclusión social al incorporar la expresión de sectores normalmente no organizados.

Resumiendo, Delmarza plantea diversas limitaciones para la que la participación ciudadana arroje resultados exitosos: a) la modernización del estado cuyo objetivo es la eficiencia de los servicios públicos; b) las agendas sectoriales variadas y dependientes en buena medida de las agendas políticas; c) las contradicciones de la agenda política que pese a un significativo número de mecanismos de participación no arroja los resultados esperados de la misma; d) la diversidad de las modalidades consultivas para la participación, la experiencia lleva a pensar que los problemas no surgen de los mecanismos sino de los criterios de su conformación.

Dalmarza concluye, que la institucionalización alcanzada es débil y genera la desvinculación de los ciudadanos

con los asuntos públicos, acarreado desigualdades de acceso a las decisiones públicas e irrelevancia de los mecanismos desarrollados. El avance de la participación ciudadana y su capacidad transformadora, está directamente vinculada con la coherencia y articulación interna de las instituciones en la gestión pública.

CONCLUSIONES

La participación ciudadana profundiza la democracia participativa y debe ser sostenible, la misma exige un trabajo articulado entre la ciudadanía y el estado para generar alianzas estratégicas donde el estado actúe más en un rol de facilitador. La planificación producto de esa alianza debe ser tomada como un contrato entre ambos actores, estado y sociedad civil, donde este último tenga la posibilidad de poder realizar análisis comparativos sobre los resultados e interactuar con los diferentes niveles de gobierno.

La participación ciudadana en las políticas públicas posee algunas limitaciones referidas fundamentalmente con voluntad política, organización ciudadana y condición económica. La participación no es un proceso homogéneo en todas las etapas de la política o programa público, y que es necesario que los gobiernos definan los objetivos y los efectos deseados que buscan mediante esa participación. No se debe utilizar la participación ciudadana solo para obtener legitimidad, porque eso generaría desconfianza en los ciudadanos.

El uso de la tecnología auxilia a la ciudadanía y estimula el involucramiento de la misma en la gestión pública y su evolución. Sin embargo, se requiere mayores estrategias para la lograr que esta participación sea activa y permita acertar en el diseño de las políticas públicas. Para que exista democracia debe

existir un ciudadano comprometido con la gestión pública y tanto los medios de comunicación como las redes sociales juegan un papel fundamental. El avance tecnológico ha producido conocimiento y ha tenido a internet como un canal de distribución de información mundial.

Por su parte, los ciudadanos en su rol de contralores, requieren que se generen más instrumentos de cohesión social y participar de las decisiones en las políticas públicas. No es suficiente contar con el marco legal, es necesario que los gobiernos diseñen canales de coordinación con la sociedad civil y exista la voluntad política para el ejercicio pleno de su derecho a participar. Para que exista control ciudadano sobre la gestión pública, deben cumplirse por lo menos cuatro criterios: coordinación entre los diversos niveles de gobierno; transparencia en los procesos, información veraz, oportuna y completa; corresponsabilidad entre los actores, estado y sociedad civil y; uso de la tecnología adecuada para realizar el seguimiento y la evaluación.

En resumen, para que la participación pública sea exitosa se debe superar la relación privilegiada que posee la agenda política sobre la agenda social; esta última debe estar dirigida a cumplir su objetivo fundamental, superar la pobreza y brindar mayores beneficios a los ciudadanos. Es necesario igualmente desarrollar una institucionalidad fuerte, que involucre a los ciudadanos en los asuntos públicos para poder alcanzar la coherencia y articulación que exige la participación ciudadana en el diseño, ejecución, y control de la gestión pública. La participación ciudadana debe expresarse tanto en el ámbito administrativo de los gobiernos en los diferentes niveles como en el ámbito político del país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguirre, J. (2013). Nuevos alcances de la participación ciudadana a través de las redes sociales [en línea]. *Revista Culturales*, 1(2). Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-11912013000200004
- Canto, M. (Noviembre 2010). La participación protagónica de la ciudadanía en el tránsito hacia un gobierno más democrático en Iberoamérica [en línea]. XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Llevado a cabo en Santo Domingo, República Dominicana. Disponible en: <http://old.clad.org/documentos/congreso/cong-xv-relatoria-area6>
- Delamaza, G. (2011) Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. *Revista Polis*, 10(30). Recuperado de: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0718-65682011000300003&lng=es&nrm=iso
- Díaz, A. (2017) Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas [en línea]. *Revista Gestión y Política Pública*. 26(2). Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-107920170002003
- Díaz, J. (2011). Dialogo Regional: Participación Ciudadana en la Gestión Municipal en la Región Andina [en línea]. Centro IDEAS (Lima-Perú). Recuperado de: <http://www.ideas.org.pe/index.php/luz/item/271-participacion-ciudadana-pc-en-la-gestion-publica-municipalyt>
- Di Virgilio, M. (2013). Participación Ciudadana y Políticas Públicas [en línea]. Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID) y del Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES). Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7463/Participacion-Ciudadana-en-la-Gestion-Publica-Modulo-1-Participacion-Ciudadana-y-Politicas-Publicas-Unidad-1-1-Mecanismos-constitucionales-de-participacion-ciudadana.pdf?sequence=1>

Martha Hernández

- Hernández, J. (2013) Participación Ciudadana, Tecnologías De Información- Comunicación Y Opinión Pública [en línea]. Revista Científica Teorías, Enfoques y Aplicaciones en las Ciencias Sociales, 5(11). Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4736149>
- Meza, A. y Gillezeau, P. (2014) La Participación Ciudadana Como Estrategia De Control De Gestión En La Administración Pública Regional [en línea]. Cuadernos Latinoamericanos, 25(46). Recuperado de: <http://www.produccioncientifica.luz.edu.ve/index.php/cuadernos/article/view/19418/0>
- Molina, J. (2008). Participación de los ciudadanos en el funcionamiento del estado venezolano. Revista de Cuestiones Políticas, (9), 30-47.
- Paz, N. (2003). La Participación Ciudadana Como Herramienta Para El Desarrollo De La Democracia [en línea]. Revista del Instituto de Derecho Comparado, (26). Recuperado de: <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/idc26/26-6.pdf>
- Peña, C. (2016). Participación ciudadana a través de los medios de comunicación como legitimación de la democracia participativa en Colombia [en línea]. Revista ADVOCATUS, 13(26). Recuperado de: <http://www.unilibrebaq.edu.co/ojsinvestigacion/index.php/advocatus/article/view/669>
- Recarde, E. (2013) La Participación Ciudadana En La Vigilancia De La Gestión Pública Por Resultados [en línea]. Boletín Informativo Spondylus. Recuperado de: <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/3629?mode=full>
- Sánchez, J. (2015) La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto [en línea]. Espacios Públicos, 18(43). Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/676/67642415003.pdf>
- Ursino, S. (2007) Participación ciudadana y democracia en la gestión pública: Análisis del plan estratégico del Municipio de La Plata [Tesis de Pregrado]. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Recuperado de: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.581/te.581.pdf>