



Democracia y participación ciudadana: tipología y mecanismos para la implementación

Democracy and Citizen Participation: Typology and Mechanisms for Implementation

EGON MONTECINOS¹

PATRICIO CONTRERAS²

RESUMEN:

La participación ciudadana está naturalmente ligada a la democracia por ser esta la única forma de gobierno que se sustenta en el diálogo e interacción permanente entre los ciudadanos y los asuntos del Estado. En este artículo se hace una revisión del estado del arte sobre los modelos de democracia y el tipo de participación ciudadana que se manifiesta en

¹ Egon Montecinos, Trabajador Social, Magister en Ciencias Sociales, Doctor en Ciencia Política. Actualmente desde el año 2018 es Director del Centro de Estudios Regionales de la Universidad Austral de Chile. Anteriormente desde el año 2001 fue profesor investigador del Centro de Estudios Regionales de la Universidad de Los Lagos, vicerrector de planificación y desarrollo y de investigación y postgrado en la misma casa de estudios. Ha realizado estancias posdoctorales en la Universidad Internacional de Florida, Miami, en el Instituto de Administración Pública y Servicios comunitarios y en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha realizado proyectos de investigación y publicaciones científicas en materias de Participación Ciudadana, Descentralización y Desarrollo Regional. Su dirección es Egon.montecinos@gmail.com, fono 56-9-97391009. Entre 2014 y 2017 se desempeñó con Intendente Regional de la Región de Los Ríos (símil de los Gobernadores Regionales en Perú pero en Chile son designados por el presidente de la República).

² Patricio Contreras, Administrador Público y Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Los Lagos, Magister en Desarrollo Humano con mención en Desarrollo Regional por la Universidad de La Frontera. Profesor de asignatura y tutor de tesis del Instituto Profesional de Los Lagos. Su dirección de email es patriciocontrerascarmo@gmail.com. 56-9-48711398.

RECIBIDO: 21/02/2018 - **ACEPTADO:** 30/06/2018

cada uno de ellos, con el objetivo de identificar y caracterizar los distintos mecanismos que permiten materializar la incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública. El principal aporte que se espera realizar con esta revisión es sintetizar la discusión teórica y sistematizar una tipología sobre niveles y mecanismos de participación ciudadana y los elementos para su efectividad en relación con el aparato público, de tal forma que se transforme en un artículo que aporte tanto a la discusión teórica, como a la práctica misma de los mecanismos de participación en la gestión pública. La metodología utilizada fue el análisis y revisión cualitativa de la literatura científica en la materia.

PALABRAS CLAVE: Democracia; participación ciudadana; mecanismos de participación.

ABSTRACT

The Citizenship participation is naturally linked to democracy because this is the only form of government that is based on dialogue and permanent interaction between citizens and State affairs. This paper reviews the literature on democracy models and the types of citizenship participation that manifests itself in each one of them. The objective is to identify and characterize the different mechanisms and their emphases, which allow materializing the incorporation of citizen participation in public management. The main contribution of this review of the state of the art is to synthesize the theoretical discussion and build a typology on levels and mechanisms of citizen participation and the elements for its effectiveness in relation to the public administration, in such a way that it is transformed into an article that contributes both to the theoretical discussion and to the very practice of the mechanisms of participation in public management. The methodology used was the analysis and qualitative review of the scientific literature on the subject.

KEYWORDS: democracy; citizenship participation; participation mechanisms.

INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana se ha instalado de manera transversal en el discurso de los actores políticos, fundamentalmente por la valoración positiva que propone la profundización de la democracia y la apertura del aparato institucional en un contexto caracterizado por la crisis de representatividad. Dicha transversalidad, también trae consigo cierto grado de ambigüedad en los debates sobre la democracia, los cuales muchas veces no encuentran correlato empírico para la adecuada implementación de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública.

La discusión sobre los tipos o modelos de democracia en ocasiones no logra traducir en mecanismos que efectivamente puedan ser aplicables a la realidad donde se desenvuelven los regímenes democráticos. Más aun cuando observamos que producto de la globalización y

creciente revitalización de la ciudadanía, en la práctica se ha provocado un distanciamiento mayor de la capacidad del ciudadano de influir en la acción de gobierno. Dado este contexto, muchas veces se entiende que hablar de democracia y participación solo se reduce a diseños institucionales restringidos a los elementos formales de nuestra condición de ciudadanos, a quienes se garantiza elegir o ser elegido. En palabras de Subirats (2007) con este enfoque, que restringe la capacidad de influir y condicionar las decisiones por parte de los ciudadanos, «se pierde buena parte de la legitimidad de una democracia que sólo mantiene abiertas las puertas de los ritos formales e institucionales» (Subirats, 2007: 21; Guillén, 2009: 123). Se consolida entonces, con deficiencias crecientes, el modelo de «democracia por elecciones», donde el ciudadano, entre una elección y otra, queda al margen de las decisiones sobre política y asuntos públicos. El riesgo de esta práctica de la democracia es que tiende a agotarse cuando la participación y la democracia se limitan a las elecciones cada cuatro años y la gran mayoría de la población queda excluida de la participación en las decisiones inherentes a sus intereses cotidianos.

Existe consenso en la literatura que el complemento de la democracia representativa con la democracia participativa es el camino para mejorar esta problemática y profundizar la democracia (Bobbio, 1996; Boschi, 2004; Subirats, 2005; Wampler, 2012; Dutra y Benevide, 2001). Basado en este consenso, el propósito de este trabajo es sintetizar una tipología y mecanismos de participación ciudadana, con el objetivo de disponer de un conjunto de herramientas que puedan ser de utilidad para la implementación en regímenes democráticos, en aras de la profundización de la democracia y el complemento de las instituciones representativas.

Para concretar dicho propósito, se realizó una revisión del estado del arte en materia de democracia y participación ciudadana, específicamente se identifican los principales niveles y mecanismos que son frecuentemente citados en la literatura. Se sistematizan y se ofrece una tipología con el propósito que pueda facilitar la implementación de dichos mecanismos. La metodología utilizada fue revisión documental de artículos científicos publicados en bases de datos de reconocimiento académico, básicamente web of science, scopus, scielo y redalyc.

El paper se organiza de la siguiente manera. En un primer apartado se analiza el debate de los tipos de democracia y el lugar que cada uno le asigna a la participación ciudadana, se revisan los modelos de democracia normativa, descriptiva, representativa, participativa, deliberativa y radical. Posteriormente se presenta un análisis conceptual sobre los niveles de participación y los mecanismos de participación ciudadana que se encontraron en la revisión de la literatura. Finalmente se cierra el paper con algunas conclusiones.

MARCO TEÓRICO

1.- Modelos de democracia y participación ciudadana

La génesis de la participación ciudadana se circunscribe ineludiblemente a la democracia, que desde la antigua Grecia entiende al ciudadano como poseedor de virtudes cívicas puestas a disposición del bien común, donde su participación en los asuntos públicos es una condición fundamental para que la ciudad sea democrática (Dahl, 1992). Sartori (1993) advierte que a la hora de definir la democracia, el sólo uso literal de la palabra no ayuda a comprender la realidad, ni cómo se construyen y funcionan las democracias posibles. A este enfoque se le ha denominado como prescriptivo, normativo o axiológico, caracterizado por una construcción ideal del autogobierno del pueblo (Bobbio, 1989). Por otro lado, existe una definición descriptiva o sistemática de la democracia. Esta dice relación con las experiencias democráticas, es decir, una descripción de las características que han dado forma a las democracias, configurando una aproximación a lo que «es» realmente. Realidades democráticas como régimen político en el que los ciudadanos desempeñan un papel más o menos gravitante en la toma de decisiones que les afectan en menor o mayor medida (Bobbio, 1989; Casas, 2009; Sartori, 1993). A partir de esta diferenciación, no se busca establecer un juicio de valor sobre cuál es la mejor forma de concebir la democracia, sino más bien nos indica en qué pie estamos, y por otro lado, la prescriptiva nos ofrece una hoja de ruta sobre hacia donde debe avanzar una sociedad que pretende ser democrática.

De acuerdo con Espinoza (2009), esta primera diferenciación entre el enfoque prescriptivo y descriptivo también puede aplicarse al concepto de participación ciudadana. Por ejemplo, en el enfoque prescriptivo la participación ciudadana cumple un rol en la resolución y transformación de los conflictos políticos mediante la creación y apropiación de espacios de discusión que permitan el debate racional, la interacción comunicativa y la incidencia en la toma de decisiones, cuya acción fortalece las instituciones democráticas. En tanto, en el enfoque descriptivo se desestima su importancia en la consolidación de los regímenes democráticos, más bien, la participación cumple un rol instrumental de dispositivo jurídico de la autoridad, o simplemente queda restringido a los procesos de elección delimitada por las propias instituciones políticas, fundada en lo medular de la democracia representativa, donde el demos no se autogobierna sino que elige representantes para que lo haga. La distinción entre una democracia ideal y una democracia real permite entender que la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos está presente en ambos, pero cumpliendo fines diferentes.

Analizar la participación de los ciudadanos desde una línea de tiempo como una mera comparación entre tiempos modernos y antiguos resulta infructuosa tanto por el tamaño de las democracias y la caracterización del ciudadano. En otras palabras, entender –y aspirar a– una participación ciudadana similar la democracia ateniense, sin desmerecer su aporte

normativo, sería un velo oscuro que no permitiría conectarse con una realidad inalterable. Por ello, resulta mucho más pertinente analizar las formas y mecanismos de participación de los ciudadanos en el marco de las democracias modernas, específicamente, desde los diversos enfoques en la teoría de la democracia que postulan distintos «modelos de democracia».

La literatura reconoce que la expresión de los diferentes modelos de democracia no son excluyentes, más bien representan un complemento. Pensar que la democracia representativa y la democracia participativa, son autosuficientes por sí mismas, carece de viabilidad en la práctica, incluso si se trata de un análisis teórico. Es necesario precisar, que el complemento proviene de la democracia participativa, deliberativa y radical, es decir, «no son autosuficientes ni excluyentes a la democracia liberal» (Baños, 2006: 36). Cada uno de estos modelos de democracia plantea sus diversas alternativas a raíz de la crítica al sistema de representación democrático. Más allá de la caracterización de cada uno de estos modelos, que por cierto, su diferenciación puede tomar otras clasificaciones, nomenclaturas o variedades según el autor, nos interesa observar el rol que desempeña, los márgenes de acción, o bien, los derechos que poseen los ciudadanos para desenvolverse en los asuntos públicos, es decir, las formas de participación que encuentra en cada uno de estos enfoques.

Por ejemplo, para Cebrian (2013) hablar de representación y participación en tiempos modernos, es hablar de democracia -y viceversa-, incluso, menciona que son dos conceptos que están en absoluto sinónimo. Este modelo –democracia liberal- se caracteriza por articular la voluntad popular mediante las instituciones políticas, principalmente la representación política, mecanismos y límites (división de poderes del Estado), Estado de derecho, libertades individuales y asocianismo pluralista (Baños, 2006). Los orígenes de la democracia representativa liberal, se remontan al siglo XVIII donde Madison y los federalistas lo concebían como el mejor sistema para evitar la tiranía de la mayoría, separando a los ciudadanos de las decisiones públicas y evitar que influyeran las facciones con motivaciones pasionales. Sin duda, existía un rechazo hacia la democracia directa (antigua) y la solución era separar a los representantes de los representados, ya que estos últimos –en una sociedad comerciante- no tienen tiempo para ocuparse de los asuntos públicos.

En este esquema, la visión elitista señala que representación estaba reservada para «quienes poseen mayor sabiduría y mayor virtud, a personas superiores y diferentes a conciudadanos» (Hernández, 2006:46). En la democracia representativa la participación de los ciudadanos se restringe a las elecciones periódicas de los representantes políticos que ofrecen diversos programas (Abellán, 2013; Baños, 2006; Casas, 2009; Held, 1987; Hernández 2006; Mill, 1985).

Las principales críticas que se le hace a este modelo, dice relación con la representación política, fundamentalmente producto de los problemas de agencia y los vicios, es decir, cuando los representantes se abocan a cumplir sus propias metas y actuar en función de los

intereses económicos de las corporaciones y de los partidos políticos que cargan con una evidente apatía y desafección por parte de la ciudadanía (Baños, 2006; Hernández, 2006). En este contexto, además de los movimientos sociales que demandaban la apertura de la democracia en los años sesenta del siglo XX, surge la búsqueda por mejorar y perfeccionar la democracia, mediante la ampliación de la participación de los ciudadanos en las decisiones de gobierno, lo que se traduciría en mayores márgenes de gobernabilidad (Casas, 2009).

A este impulso democratizador se le conoce como «democracia participativa» que recoge fundamentos de la democracia antigua pero que su principal motivación, a pesar de criticarla, es complementar la democracia representativa. En este sentido, C. B. Macpherson (1977) sostiene que la libertad y el desarrollo individual sólo pueden alcanzarse plenamente con la participación directa y continua de los ciudadanos, en la regulación de la sociedad y Estado. Pateman (1970) agrega que la democracia participativa fomenta el desarrollo humano, intensifica un sentido de eficacia política, reduce el sentido de enajenación respecto a los problemas centrales, nutre una preocupación por los problemas colectivos y contribuye a la formación de una ciudadanía activa y sabia, capaz de tomar un interés más perspicaz por las cuestiones de gobierno (citado en Held, 1987:311) y de esta forma contrarrestar el poder de los gobernantes (Tocqueville citado en Baños, 2006).

Es en este modelo donde la participación de los ciudadanos cobra una real preponderancia, pero se enfrenta a diversos problemas como la ambigüedad de su concreción, a la creciente presencia de desigualdades económicas y sociales, a la resistencia de los grupos de poder y su limitación práctica al nivel local. Los mismos autores que describen las virtudes de la democracia participativa reconocen que su implementación presenta algunos obstáculos importantes. Held (1987) señala que las desigualdades de clase, sexo y raza influyen negativamente cuando se quiere afirmar que los individuos son libres e iguales, y justamente en la carencia de recursos y oportunidades la participación activa en la vida política y social se vuelve sistemáticamente limitada. Otro obstáculo tiene relación con la interferencia que podría ocasionar la participación de los ciudadanos en el proceso de acumulación de poder de una economía corporativa (Muñoz, 2004). Finalmente, un último problema tiene que ver con la limitación de la participación de los ciudadanos al ámbito local, o en el ámbito de trabajo, siendo este modelo insuficiente en la política nacional, viéndose restringido a la elección de representantes (Baños 2006; Held, 1987; Pateman, 1970).

Ante las críticas a la democracia participativa sobre su escasa posibilidad de materialización en el ámbito nacional, aparece en los años noventa la «democracia deliberativa», idea que recoge las aspiraciones de la democracia participativa y la articula con el esquema institucional de la democracia liberal (Baños, 2006). Si la participación ciudadana imprimía legitimidad a las decisiones políticas –desde el enfoque participativo– en el espacio local, aparecía la interrogante sobre la fuente de legitimidad para las leyes y las decisiones políticas del Estado. En este debate, destacan los planteamientos de Habermas que desde la teoría de

discurso explica que la fuente de legitimidad está en el proceso comunicativo donde prime la racionalidad, equidad y honestidad en las negociaciones (Habermas, 1998). Aquí confluye la pluralidad política, el respeto al derecho y el reconocimiento a los procedimientos institucionalizados de comunicación entre los ciudadanos y el Estado, por lo tanto, la participación de los ciudadanos traducida en el actuar comunicativo, debe ser ilimitado para lograr influir en la deliberación política (Cuchumbé, 2010:89).

En este enfoque, el proceso de participación y deliberación excede los límites normativos y de la estructura institucional heredada de la tradición liberal, más bien se abre al espacio público que no se grafica en una asamblea popular o una cámara de representantes políticos, sino que es un espacio abstracto donde confluyen actores mediante discursos. En este espacio, la opinión pública ocupa un rol fundamental dado que una democracia deliberativa requiere una vida pública rica en manifestaciones, pero, además, debe excluir la violencia como método de acción política, las negociaciones falsas y la primacía de los poderes sociales o fácticos que en función de sus intereses obstaculizan una comunicación verdadera (Habermas, 1998; Pineda, 2002).

En una democracia deliberativa, lo que dialoga finalmente es el espacio público y las instituciones representativas. En la medida que las instituciones escuchen al espacio público y logren codificar sus mensajes, podría imprimir legitimidad a las decisiones políticas que por legalidad les pertenecen. Este modelo encuentra críticas producto de la exclusión de colectivos ciudadanos vulnerables y su lógica consensual evade el natural conflicto en la sociedad (Máiz, 2005; Mouffe, 1999; citado en Baños 2006).

De esta última crítica se desprende el último modelo a analizar, conocido como «democracia radical». Proveniente de la teoría crítica, profundiza los planteamientos de Habermas desde el pensamiento marxista, tomando distancia de la tradición liberal (Mejía y Jimenez, 2005). Para Rodell, Frankenberg y Dubiel (1997), el camino para una consolidación real de la democracia es mediante el desacato civil, donde el ciudadano es el responsable político de conducir dicho proceso en el que formule sus demandas democráticas y cree un espacio público de cara a la auto legislación democrática (citado en Mejía y Jimenez, 2005:17). No obstante, desde la democracia radical existe otra visión que se aproxima de forma más moderada a la democracia representativa ya que su motivación pasa por la inclusión de grupos minoritarios en los espacios de representación, mediante discriminación positiva. Entre estos grupos –críticos a la democracia liberal- encontramos a los movimientos que reivindican la política de género y la multiculturalidad (Baños, 2006).

En síntesis, la democracia está íntimamente ligada a la participación ciudadana, por ser esta forma de gobierno la que reconoce una relación de derechos basada en la libertad e igualdad que se traduce al involucramiento de los ciudadanos en los asuntos del Estado. Dado el carácter polisémico de la democracia, es necesario comprender que tomar partido por una

visión sea esta descriptiva, prescriptiva, representativa, participativa, deliberativa o radical, nos llevará a una comprensión parcial o incompleta. Del mismo modo, una comparación entre la democracia antigua y moderna no debe terminar en un juicio de valor, cuando sabemos que los contextos son completamente diferentes. La discusión sobre modelos de democracia, en el fondo es una discusión sobre el rol que desempeñan los ciudadanos en la Polis, todas con características distintas, pero no excluyentes.

No obstante los enfoques y énfasis de los modelos de democracia revisados, todos contienen y le asignan un rol al ciudadano en los asuntos públicos, el cual se materializa a través de mecanismos de participación ciudadana, los cuales se revisan en el siguiente apartado.

2.- Niveles y mecanismos de participación ciudadana para la implementación

Para Speer (2012), en los últimos 20 años la promoción de la participación ciudadana ha significado la adopción de diversos «arreglos institucionales que tienen por objetivo facilitar la participación de los ciudadanos en el proceso de las políticas públicas» (Andersson y Van Laerhoven, 2007: 1090 citado en Speer, 2012: 2383). Estos mecanismos de participación ciudadana materializan la lógica bottom up en la formulación de las políticas públicas (Peters, 1995: 261). Por lo tanto, estos dispositivos no sólo significan invitar a los ciudadanos sino que requieren una metodología de trabajo que busque equilibrio entre empujar por la amplitud y profundidad de la participación y el respeto de las realidades políticas, financieras, culturales y psicológicas de cada territorio donde se implementan (Makeli y Bots, 2014). Además de la importancia de la metodología o reglas del juego, cada mecanismo contribuye de distintas formas a la participación ciudadana (Montecinos, 2006: 205). En este sentido, Ank Michels (2011), señala que los foros y encuestas deliberativas parecen ser mejores en la promoción del intercambio de argumentos, mientras que los referendos y los presupuestos participativos haciendo proyectos son mejores para dar a los ciudadanos influencia en la formulación de políticas y la participación de más gente. Finalmente, la literatura estudiada coincide en que los mecanismos de la participación, más allá de sus particularidades, responden a distintos niveles de participación.

En relación a los niveles de participación, los autores recurren frecuentemente a la definición de Arnstein (1969) que explica la participación ciudadana en términos de una escalera con ocho peldaños correspondiente a los grados de poder y disposición de los participantes y que representa tres niveles de participación. En cuanto a los niveles, Arnstein habla de un primer nivel basado principalmente en el acceso a la información. El segundo nivel de participación, se define como precursor a la participación o consultivo, ejemplificado por situaciones en que los participantes se relacionan a través de mecanismos de interacción recíproca con los tomadores de decisiones. Por último, un tercer nivel asociado a un poder delegado, y el ciudadano de control, lo que representa una verdadera participación en la que los ciudadanos pueden influir directamente en la política y en la política pública. (Julian et al. 2007). Por su

parte, el trabajo de Checa et al (2011) coincide con los planteamientos de Arnstein, resumiendo en tres niveles de participación: informativo, consultivo y deliberativo. Por otro lado, la asociación internacional para la participación pública, resume la participación ciudadana en cinco niveles: informar, consultar, implicar, colaborar y empoderar. El nivel informativo, tiene como objetivo proporcionar información equilibrada y objetiva a fin de ayudar al público a entender el problema. La consulta, busca obtener la opinión de los ciudadanos, a fin de comprender sus preocupaciones y aspiraciones. El nivel implicativo por su parte sugiere trabajar con los ciudadanos para comprender sus preocupaciones y aspiraciones, a fin de incluirlos en el desarrollo de soluciones pudiendo influir directamente en la decisión final. En el nivel colaborativo, los ciudadanos y los representantes actúan como socios, trabajando juntos para aclarar las cuestiones, desarrollar alternativas, e identificar soluciones. Finalmente el nivel de empoderamiento, coloca la decisión final en manos de los grupos de interés (Almasan y Reinhardt, 2009).

Si bien es cierto, en cada uno de estos niveles se pueden implementar distintos mecanismos de participación ciudadana, la decisión sobre qué mecanismo es el más adecuado estará determinado por a lo menos 5 elementos que garanticen su efectividad en un sistema democrático.

Una primera consideración es contar con una metodología clara para convocar a la participación, dejando claro desde un principio las reglas del juego que regirán el mecanismo a implementar. Por ejemplo, cuáles son las reales facultades con las que contarán los participantes y para qué se convoca a participar. Es distinto convocar a un ciudadano a una consulta ciudadana o a un presupuesto participativo donde podrá elegir entre 3 alternativas de proyectos, a convocar a ese mismo ciudadano a construir de manera conjunta las políticas públicas que se pueden implementar en un determinado territorio (Hevia, 2011; Hevia, et al, 2011).

Segundo, es fundamental para el proceso que los ciudadanos dispongan de información básica (Cook, 2011). Muchas veces las brechas de poder entre autoridades y ciudadanos, o entre los mismos ciudadanos, se acrecientan mucho más cuando existe concentración de la información y escaso acceso, difusión y masificación de dicha información entre la sociedad civil. Los procesos de clientelismo y cooptación se favorecen cuando la información está concentrada, sesgada o reservada para ciertos grupos sociales. Por el contrario se garantiza transparencia cuando dicha información tiene escasas barreras de entrada o de acceso y está disponible para todos los ciudadanos de una comunidad.

Tercero, el control de expectativas. De la mano con las dos consideraciones anteriores, está la «forma» cómo se administran las expectativas que pueden generar los procesos participativos en los ciudadanos. Con ello se espera reducir el impacto de un mecanismo y la brecha entre los objetivos formales que se pueden alcanzar y las expectativas que una

comunidad pueda depositar en el mecanismo participativo. Así como también en la distinta percepción que los actores implicados tienen acerca de los objetivos que tienen y que de-bieran cumplir en dicho mecanismo (Pastor, 2012:678).

Un cuarto elemento de relevancia es que los tomadores de decisiones se involucren en el proceso y así se garantice que la participación tendrá un impacto verdadero (Ataov, 2007). Sucede que muchos mecanismos participativos no cuentan con el respaldo real de autoridades y muchas veces los ciudadanos se desmotivan porque perciben que su participación no tiene ningún valor político ni mucho menos para la gestión de la institución convocante. Por último, existe consenso entre los autores que las herramientas tecnológicas facilitan la participación ciudadana pudiendo innovar en mecanismos de participación utilizando internet (Davidson y Elstub, 2013).

Finalmente y posterior a la definición de las reglas del juego participativo, se recomienda definir los mecanismos a implementar. En el siguiente cuadro se presenta la sistematización de los principales mecanismos de participación ciudadana identificados en la revisión de la literatura. La mayoría de ellos corresponde a experiencias participativas desarrolladas en distintos países y conforme a sus características, en este trabajo se reducen a 14 mecanismos descritos a continuación.

Cuadro N° 1 – Síntesis de Mecanismos de participación ciudadana

Mecanismo de participación	Descripción y principales características
Presupuestos Participativos	El proceso presupuestario es una importante vía para la toma de decisiones de asignación de recursos, y por lo tanto, el presupuesto participativo permite a los ciudadanos tener algo que decir en cómo el dinero de los contribuyentes se gasta por entidades gubernamentales (Guo y Neshkova, 2012).
Consejos Ciudadanos	Son instancias en las que los ciudadanos asesoran a las instituciones públicas. De esta forma, facilita la identificación de las necesidades de la comunidad, intereses y recomendaciones para satisfacer dichas necesidades. (Heikkila y Isett, 2007 citado en Kim y Lauer, 2014: 459).
Rendición de cuentas	Si bien la rendición de cuentas representa un enfoque que puede derivar en diversos mecanismos de control, uno de los más utilizados son las cuentas públicas que realizan las autoridades, para dar una explicación satisfactoria a los ciudadanos sobre el ejercicio del poder, la autoridad y los recursos confiados a ellos (Kakumba, U. 2010). También denominado, contraloría social, mecanismo a través del cual todo ciudadano o ciudadana, individual o

	colectivamente, participa en la vigilancia y control de la gestión pública municipal, en la ejecución de programas, planes y proyectos, en la prestación de los servicios públicos municipales, y vigila la conducta de los funcionarios para prevenir, racionalizar y promover correctivos (Morales y Núñez, 2012)
Planificación participativa	A este mecanismo, al igual que en el caso de los presupuestos participativos, se circunscriben otros mecanismos consultivos que materializan una secuencia para identificar un problemas, objetivos de planificación, seguido de discusiones, recopilación de información y planes de acción para implementar y evaluar (Davidson, 1996 citado en Martin et al. 2012:1-2)
Referéndum	Este mecanismo involucra a los ciudadanos de forma individual, permitiendo que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones en cuestiones de política pública (Ebdon, 2000 citado en Kim y Lauer, 2014:459)
Iniciativa Popular	La iniciativa popular legislativa consiste en que un número determinado (legalmente) de ciudadanos puede ingresar iniciativas para que sean sometidas a su discusión en el poder legislativo (Soto, 2012).
Audiencias Públicas	Este mecanismo permite que los ciudadanos puedan acceder directamente a sus autoridades políticas.
Junta de Voluntarios	Estos organismos son similares a los consejos ciudadanos, pero más allá de asesorar, cuentan con facultades para la formulación de políticas (Dougherty y Easton, 2011).
Consulta Ciudadana	El papel de la consulta consta en obtener legitimidad por medio del consentimiento de comunidad en general. (Irwin y Wynne, 1996. Citado en Cook, 2011:69).
Jurados Ciudadanos	Es un mecanismo involucra a los ciudadanos en el gobierno y permite inculcar virtudes cívicas. Consiste en un sistema de jurado, donde los ciudadanos pueden sancionar sobre algunas temáticas a las que se le convoca (Gastil y Weiser, 2006 citando en Kim y Lauer, 2014:459)
Encuestas	Las instituciones públicas realizan encuestas, utilizando el método estadístico, para conocer las preferencias de la ciudadanía sobre un determinado tema a partir de una muestra.
Focus Groups	Este mecanismo consiste en sesiones cara a cara que permite maximizar la capacidad de los participantes para expresar sus puntos de vista (Schachter y Liu, 2005. citado en Kim y Lauer, 2014:459)

Cabildos	En otras palabras, este mecanismo se refiere a las reuniones públicas, diálogos ciudadanos o asambleas donde los ciudadanos tienen la posibilidad de escuchar y ser escuchados por los agentes del Estado.
Co-producción	Este mecanismo consiste en alianzas de trabajo donde los profesionales transfieren poder o funciones de gestión a los ciudadanos. También se le denomina co-gestión (Bovaird, 2007 citado en Kim y Lauer, 2014:459)

Fuente: Elaboración propia

Otros mecanismos menos mencionados en los artículos fueron los foros virtuales, presupuestos participativos digitales, publicidad, sitios web y publicidad. Es importante señalar, que cada uno de estos mecanismos puede variar en su contenido metodológico entre un país u otro, incluso, entre ciudades de un mismo país. Un ejemplo, es que el presupuesto participativo practicado en Brasil, no necesariamente se ha desarrollado de igual manera en países como Chile, Argentina, Perú, Uruguay o República Dominicana (Montecinos, 2014). La cultura política local, las trayectorias organizativas y participativas existentes en algunos territorios, así como los diseños institucionales de los distintos países, influyen en que un mismo mecanismo participativo presente algunas variaciones en su implementación (Goldfrank 2006 y 2007; Delamaza, 2011; Cabannes 2004 y 2005; Montecinos 2014).

Finalmente y de acuerdo con los niveles de participación revisados anteriormente, se puede ejemplificar con algunos mecanismos considerando los niveles de participación y si se trata de un ejercicio colectivo o individual de participación ciudadana.

Figura N° 2 – Mecanismos según nivel de Participación



Tipo de Acción Ciudadana		
	Individual	Colectivo
Implicativo	Cuentas Públicas	Co-Producción
	Contraloría Social	
Deliberativo	Presupuesto Participativo	Jurados Ciudadanos
	<i>Referendum</i>	
Consultivo	Foro virtuales	Consejos ciudadanos
	Audiencias Públicas	Planificación Participativa
	Consulta Ciudadana	Junta de Voluntarios
	Encuestas	<i>Focus Groups</i>
Informativo	Sitios Web	Cabildos
	Publicidad	

Fuente: Elaboración propia

CONCLUSIONES

La creciente desafección ciudadana de los espacios públicos, sumado a la desacreditación de la política y el desapego con la democracia, hacen pensar que es necesario generar nuevos impulsos para revitalizar la democracia, abriendo espacios y mecanismos concretos para la incorporación activa de la ciudadanía en los espacios públicos. Dicho impulso se puede dar a través de múltiples mecanismos que expresan diferentes niveles de incidencia de la participación ciudadana en la gestión pública. Niveles que van desde lo informativo hasta la coproducción de políticas públicas. Independientemente de la forma de concebir la democracia, se ha constatado que la participación ciudadana está íntimamente ligada al desarrollo de la misma. Se ha demostrado que desde el nivel más mínimo de participación ciudadana, que puede interpretarse como el acceso a la información pública, representa un esfuerzo genuino para encaminarse a niveles más elevados y de mayor complejidad. Cada mecanismo de participación ciudadana debe transformarse en una oportunidad para revertir las deficiencias de la democracia y no profundizar la desafección y malestar con lo público. Por ello, es necesario comprender que un mecanismo informativo no es menos relevante que un mecanismo implicativo. Ambos tienen un sentido político y ciudadano, siempre y cuando recojan y reconozcan las particularidades de cada territorio, localidad o área en la cual se implementan, ese es el esfuerzo que deben entregar representantes políticos y la gestión pública en particular. Los esfuerzos no son mecánicos ni secuenciales, sino altamente dinámicos y contextuales. En ocasiones un malestar ciudadano se resuelve con una oportuna y adecuada entrega de información relevante sobre una determinada política pública. En otras ocasiones, y sobre todo en territorios donde la ciudadanía cuenta con una sólida información, se podrían requerir mecanismos de mayor complejidad como una instancia de coproducción social sobre temas de interés territorial.

Por ello es que se sostiene que no existen tipos de democracias superiores a otras, ni menos aún, mecanismos de participación superiores a otros. Su efectividad estará determinada por el objetivo que se persigue mediante la implementación de un mecanismo de participación impulsada, asignándole una importancia fundamental a las relaciones políticas y sociales que existen en los distintos territorios y contextos donde corresponde implementar políticas públicas.

Estamos viviendo un momento donde la responsabilidad por sostener la democracia es de cada uno de los ciudadanos, pero mayor es el rol que recae en las instituciones políticas y públicas que administran las instituciones democráticas. En otras palabras, la participación ciudadana debe ser una oportunidad para revertir las deficiencias de la democracia y no profundizar la desafección y malestar y no caer en la decepción de los ciudadanos por el incumplimiento de las expectativas originales. Esta responsabilidad es vital en quienes se ven enfrentados a encabezar procesos participativos y requieran tener nociones básicas sobre participación ciudadana.

REFERENCIAS

- ABELLÁN, P. (2013). «*Representación política y democracia. Aportaciones desde la Teoría de la Representación en los últimos diez años*». Revista Española de Ciencia Política. N° 33, pp. 133 – 147.
- ALMĂŞAN, O., y REINHARDT, Z. (2009). «*The negative impact of legislation pitfalls on meaningful public participation, efficient policy-making and effective governance*». Transylvanian Review of Administrative Sciences. N° 25. Pp. 5 – 12.
- ATAOV, A. (2007). «*Democracy to become reality: Participatory planning through action research*». Review Habitat International. N° 31. Pp. 333 – 344.
- BAÑOS, J. (2006). «*Teorías de la Democracia: Debates Actuales*». Revista Andamios. Volumen 2, N° 4, pp. 35 – 58.
- BOBBIO, N. (1989). «*Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la Política*». Editorial Fondo de Cultura Económica.
- BOBBIO, Norberto (1996), El futuro de la democracia, México, Fondo de Cultura Económica.
- BOSCHI, Renato R. (2004), «*Instituciones políticas, reformas estructurales y ciudadanía: dilemas de la democracia en Brasil*», en Política, N° 042, Santiago.
- CABANNES, Yves (2004), «*Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milenio. Documento conceptual*», Quito, UN-HABITAT, Programa de Gestión Urbana-ALC (Cuaderno de Trabajo; N° 139).
- CASAS, E. (2009). «*Representación política y participación ciudadana en las democracias*». Revista Mexicana de Ciencias Política. Volumen 51, N° 205, pp. 59 – 76.
- CEBRIÁN, E. (2013). «*Sobre la democracia representativa: un análisis de sus capacidades e insuficiencias*». España. Editorial Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- CHECA, L., Lagos, C., y CABALLIN, C. (2011) «*El caso de Chile durante el gobierno de Michelle Bachelet. Participación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia*». Revista Argos. Volumen 28. N° 55. Pp. 13 – 47.
- COOK, P. (2011). «*What Constitutes Adequate Public Consultation? Xenotransplantation Proceeds in Australia*». Bioethical Inquiry. N° 8. Pp. 67 – 70.

- CUCHUMBÉ, N. (2010) «*Democracia deliberativa: opinión pública y voluntad política*». Estudios de Filosofía N° 42 Universidad de Antioquia, pp. 87 – 101.
- DAHL, R. (1992). «*La Democracia y sus críticos*». España. Editorial Paidós.
- DAVIDSON, S., y ELSTUB, S. (2013) «*Deliberative and Participatory Democracy in the UK*». British Journal of Politics and International Relations. Pp. 1 – 19.
- DELAMAZA, G. (2011). «*Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades*». Revista Polis. Volumen 10. N° 30. Pp. 45 – 75.
- DOUGHERTY, G., y EASTON, J. (2011) «*Appointed Public Volunteer Boards: Exploring the Basics of Citizen Participation Through Boards and Commissions*». The American Review of Public Administration. Volumen 41. N° 5. Pp. 519 – 541.
- DUTRA, Olivio y BENEVIDE, María (2001), «*Presupuesto participativo y socialismo*», São Paulo, Fundación Perseu Abramo; Central de los Trabajadores Argentinos. Instituto de Estudios y Formación; Instituto Moviliza dor de Fondos Cooperativos.
- ESPINOZA, M. (2009). «*La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía*». Revista Andamios. Volumen 5, N° 10, pp. 71 – 109.
- GOLDFRANK, Benjamín (2006), «*Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio*», en Revista de Ciencia Política, Vol. 26 N° 2, Santiago.
- GUILLÉN, Tonatiuh (2009): Democracia Representativa y Participativa en los Municipios de México: Procesos de Tensión en Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana (De La Maza, Gonzalo – Flores Daniel, editores) Ediciones Corporación Innovación y Ciudadanía, Universidad de Los Lagos. 353 págs.
- GUO, H., y NESHKOVA, M. (2012) «*Citizen Input in the Budget Process: When Does It Matter Most?*». The American Review of Public Administration. Volumen 43. N° 3. Pp. 331 – 346.
- HABERMAS, J. (1998). «*Facticidad y Validez*». España. Editorial Trotta.
- HELD, D. (1987). «*Modelos de democracia*». España. Editorial Alianza.
- HERNÁNDEZ, A. (2006). «*Modelos de democracia liberal representativa: limitaciones y promesas incumplidas*». Revista Co-herencia. Volumen 3. N° 4, pp. 37 – 75.

- HEVIA, F. (2011) «*Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social*». Revista de Estudios Sociales. N° 39. Pp. 95 – 108.
- HEVIA, F., VERGARA-LOPE, S., y ÁVILA, H. (2011) «*Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal*». Perfiles Latinoamericanos. N° 38. Pp. 65 – 88.
- JULIAN, D., Reischl, T., CARRICK, R., y KATRENICH, C. (2007). «*Citizen Participation—Lessons from a Local United Way Planning Process*». Journal of the American Planning Association, Volumen. 63, N° 3. Pp. 345 – 355.
- KAKUMBA, U. (2010). «*Local government citizen participation and rural development: reflections on Uganda's decentralization system*». International Review of Administrative Sciences. Volumen 76. N° 1. Pp. 171 – 186.
- KIM, S., y LAUER, H. (2014). «*Citizen Participation in the Budget Process and Local Government Accountability*». Public Performance & Management Review. Volumen 36. N° 3. Pp. 456 – 471.
- MACPHERSON, C.B. (1977): *La Democracia Liberal y su Época*. Alianza Editorial, Madrid.
- MAKELI, A., y BOTS, P. (2013). «*A Framework for Operationalizing the Effect of National Culture on Participatory Policy Analysis*». Journal of Comparative Policy Analysis. Volumen 15. N° 5. Pp. 371 – 394.
- MARTIN, N., Rice, J., y LODHIA, S. (2012). «*Sustainable Development Planning: A Case of Public Participation using Online Forums*». Sustainable Development. DOI: 10.1002/sd.1541.
- MEJÍA, O., y JIMENEZ, C. (2005) «*Nuevas teorías de la democracia, de la democracia formal a la democracia deliberativa*». Revista Colombia Internacional. N° 62, pp. 12 – 31.
- Michels, A. (2011). «*Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy*». International Review of Administrative Sciences. Volumen 77. N° 2. Pp. 275 – 293.
- MILL, J. (1985), «*El Gobierno Representativo*». España. Editorial Taurus.
- MONTECINOS, E. (2006). «*Descentralización y Democracia en Chile: Análisis sobre la Participación Ciudadana en el presupuesto participativo y en el plan de desarrollo comunal*». Revista de Ciencia Política. Volumen 26, N° 2, pp. 191 – 208.

- MORALES, E., y NÚÑEZ, I. (2012). «*La contraloría social en la construcción de la democracia participativa en Venezuela: ¿mito o realidad?*». Revista Opinión Jurídica. Volumen 11. N° 22. Pp. 83 – 96.
- MUÑOZ, B. (2004). «*Sobre algunas quiebras de la democracia participativa*». Revista Nómadas. N° 9. Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18100918_11-05-2017
- PASTOR, E. (2012) «*Sostenibilidad, impacto y eficacia de las Políticas Sociales municipales mediante la democratización e implicación social*». Revista Sociedade e Estado. Volumen 27. N° 3. Pp. 663 – 688.
- PATEMAN, C. (1970). «*Participation and Democratic Theory*». Cambridge. Editorial Cambridge University Press.
- PETERS, B. (1995). «*Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo*». Revista Gestión y Política Pública. Volumen 4. N° 2. Pp. 257 – 276.
- PINEDA, R. (2002) «*La democracia deliberativa*». Revista Ius et Praxis. Volumen 8. N° 2. Pp. 605 – 637.
- SARTORI, G. (1993) «*¿Qué es la Democracia?*» México. Editorial Patria.
- SOTO, F. (2012) «*La democracia como forma de Estado: análisis de los mecanismos de participación directa en la constitución Suiza*». Estudios Constitucionales. Volumen 10. N° 1. Pp. 373 – 402.
- SPEER, J. (2012). «*Participatory Governance Reform: A Good Strategy for Increasing Government Responsiveness and Improving Public Services*» Review World Development. Volumen 40. N° 12. Pp. 2379 – 2398.
- STEWART, K. (2007). «*Write the Rules and Win: Understanding Citizen Participation Game Dynamics*». Public Administration Review. November | December. Pp. 1067 – 1076.
- SUBIRATS, Joan (2005), «*Democracia, participación y transformación social*», en Polis: Revista de la Universidad Bolivariana, Vol. 4 N° 012, Santiago.
- SUBIRATS, Joan (2007). «*Otro mundo es posible. Los retos de la Democracia Participativa*» en Seminario Internacional de la Democracia Participativa. Actores Políticos y Movimientos Sociales, Diputación de Barcelona, Barcelona, España.

WAMPLER, B. (2012). «*Participation, Representation, and Social Justice: Using Participatory Governance to Transform Representative Democracy*» Review Polity. Volumen 44. N° 4. Pp. 666 – 682.