

X Seminario “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”

13 y 14 de Agosto de 2009

Panel IV: Políticas de participación ciudadana

LOS NUEVOS MECANISMOS DE LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN EL MUNICIPIO

Mgr Justino Bertotto
Mgr Adolfo Rossi
Universidad de Morón

LOS NUEVOS MECANISMOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO

Introducción:

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han impactado en todos los ámbitos de la vida, también en el ámbito de la política, teniendo una gran incidencia en la democracia en general y en las nuevas prácticas de innovación democrática en particular. Las TIC pueden facilitar estas prácticas avanzando hacia nuevas maneras de hacer política, con una información más amplia y directa y una mayor comunicación entre representantes y representados. Pero ¿de qué forma facilitan la participación ciudadana? ¿Qué potencialidades y limitaciones tienen en este sentido? ¿Cuál ha sido su impacto real en la política?

La incorporación de Internet a la democracia ha supuesto nuevas posibilidades de relación entre ciudadanos y representantes y entre los mismos ciudadanos, ofreciendo innumerables posibilidades para la actuación política. En este sentido, en función del tipo de relaciones establecidas y del modelo de gestión política al que se incorpora Internet, podemos diferenciar las situaciones de *e-government* y *e-governance*, que suponen respectivamente la incorporación de las TIC en el gobierno tradicional y su utilización en una forma de gobernar que se ha denominado gobierno relacional o gobierno en red (BRUGUÉ y GOMÀ, 1998)

Ciudanet busca la constitución de una plataforma de participación ciudadana en Internet en el ámbito de la administración local, como una herramienta interactiva que a través de Internet busca la información, la consulta y la participación de la ciudadanía en relación a procesos participativos desarrollados en el ámbito local. Se trata de una experiencia que busca utilizar Internet para favorecer y facilitar la participación virtual en procesos de participación ciudadana presenciales abiertos en los municipios que lo utilizan, sirviendo como complemento de la participación en los mismos. En este sentido, ofrece información relevante para el proceso participativo y abre canales de comunicación de los ciudadanos entre ellos mismos y con la municipalidad.

Desarrollo:

Con vistas a fortalecer la democracia y la construcción de la ciudadanía, resulta indudable que el Estado en todos sus niveles debe tomar un rol protagónico e indelegable en materia de promoción de la participación ciudadana, más allá de los meritorios esfuerzos de distintas entidades de la sociedad civil.

En la "nueva gestión pública", pueden encontrarse tres temas esenciales y complementarios¹:

1. el proceso democrático, como factor clave y necesario para realizar una modernización administrativa con permanencia
2. la participación ciudadana, como elemento fundamental para reforzar la democracia
3. la descentralización.

El nuevo entorno y la reorientación de fines estatales, hace que la Administración Pública, en general, deba transformarse en dos planos simultáneos: en su interior, configurando estructuras más horizontales transformando para ello no sólo su gestión, sino también y sobre todo su cultura, de cara al ciudadano. Hacia el exterior, actuando cada vez más en relación con la sociedad civil y la ciudadanía, así como con otras Administraciones Públicas en procesos de gestión multinivel.

Ciudadnet en los procesos de participación ciudadana

El desarrollo de la matriz de Ciudadnet –actualmente en proceso² - no se limita a la participación ciudadana (tema abordado en este paper), sino que busca constituir un Sistema Integrado de Administración de los Recursos (SIAR), donde se de cuenta de una visión estratégica de la gestión municipal que debe afrontar crecientes desafíos. Como señala Furlan³ ...”la globalización es un sistema red cuyos nodos son las ciudades. Ellas deben ofrecer las infraestructuras y condiciones necesarias requeridas por las empresas y las personas en esta nueva realidad. Finalmente, han cambiado las expectativas y las demandas de las personas. La gente se ha vuelto más exigente. Están acostumbradas a estándares de eficiencia muy alejados de los que tiene la administración pública tradicional.

¹ Citado por Canales Allende José en "Análisis de la transformación y crisis de la gestión tradicional, y su evolución hacia la Nueva Gestión Pública". Apuntes de clase postgrado Gobernabilidad y Gobierno Local, INAP. España (2003).

² En el marco de una investigación de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Morón con la Municipalidad de Ituzaingó

³ Furlan José Luis [Formación virtual para el buen gobierno local](http://actualidadlocal.blogspot.com/2009/05/formacion-virtual-para-el-buen-gobierno.html), en <http://actualidadlocal.blogspot.com/2009/05/formacion-virtual-para-el-buen-gobierno.html>

Esas expectativas presionan con fuerza sobre los gobiernos locales, los más próximos a los ciudadanos...”.

Ciudadnet parte de conceptos de e- government para los que la utilización de las TIC's es primordial. Es por ello que buscamos aportar información y reflexión sobre las oportunidades y los límites de la aplicación de Internet en los procesos de participación ciudadana impulsados desde las administraciones, intentando dar respuesta a la cuestión de si este hecho facilita una participación más directa de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas.

A continuación, se intenta estudiar cuál es la interrelación que se da entre el tipo de comunicación (unidireccional, bidireccional o tridireccional⁴) y el tipo de participación según Internet (presencial, mixta o virtual⁵) en los procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, con tal de observar si la participación ciudadana que se da con el apoyo de Internet es de tipo básico – informativo, comunicativo o consultivo- o es de tipo elevado –deliberativo o decisorio⁶-. Por otro lado se hace referencia al hecho que la introducción de Internet posibilite una comunicación de los ciudadanos con la administración y entre ellos mismos, permitiendo procesos de niveles participativos elevados.

En relación a la información, la comunicación y la consulta

La participación puede verse reflejado en diferentes niveles. El primero de ellos es la participación en la información. La publicación la información básica de la municipalidad (diario de sesiones, memorias y balances, el digesto municipal, la realización de audiencias, el seguimiento informatizado de expedientes) por parte de cualquier vecino, las rendiciones de cuentas, por parte de los órganos del gobierno; son mecanismos necesarios para que exista la participación ya que permiten que el vecino sepa de qué se trata.

A continuación nos ocupamos de la incorporación de Internet en los procesos de participación ciudadana en relación a los niveles de participación básicos o elementales, que recordamos que son el nivel informativo, el comunicativo y el

⁴ La comunicación puede ser unidireccional, es decir, ir en un único sentido que normalmente es del ayuntamiento hacia los ciudadanos; puede ser bidireccional, que supone un intercambio en ambos sentidos, entre ciudadanos y ayuntamiento; o puede ser lo que se ha llamado tridireccional, que supone una comunicación del ayuntamiento hacia los ciudadanos, de los ciudadanos hacia el ayuntamiento y de los ciudadanos entre ellos mismos.

⁵ En función de la utilización de Internet en los procesos de participación, encontramos procesos únicamente presenciales, procesos únicamente virtuales y procesos que combinan la participación presencial con la que es realiza a través de Internet, que hemos llamado mixtos.

⁶ Recordemos que se concibe una escala gradual de niveles de participación ciudadana que va desde la simple información de los ciudadanos hasta la participación en la decisión, pasando por los grados intermedios de comunicación, consulta y deliberación.

consultivo. Se hace referencia a si Internet introduce mejoras en la comunicación que se da entre los ciudadanos y sus representantes políticos y a si este hecho se traduce en un aumento de la información, la comunicación y la consulta de los ciudadanos respecto a los procesos participativos.

Hay un amplio acuerdo al considerar que las TIC han multiplicado la posibilidad de circulación de información y la capacidad de comunicación entre los ciudadanos y sus representantes de manera interactiva y multidireccional. Este hecho debería tener una traducción en el ámbito político en un aumento teórico de la participación de los ciudadanos en niveles informativos, consultivos o comunicacionales. Aún así, encontramos que la realidad queda todavía lejos de esta posibilidad.

En primer lugar, Internet permite una distribución más eficiente de la información y la documentación política relevante para los procesos participativos que se pone al alcance de los ciudadanos, aunque este hecho no significa automáticamente una participación más informada de los ciudadanos en los mencionados procesos. Esta cuestión se puede observar en que si bien el caso analizado utiliza Internet con niveles informativos y promueve mayoritariamente funcionalidades de documentación, la mayoría apunta que esta tecnología facilita poco la información de los ciudadanos.

En este sentido, debemos tener presente la existencia de determinados elementos externos que condicionan la influencia de las TIC en la información efectiva de los ciudadanos. Entre los más relevantes podemos destacar:

- déficits de información de la propia administración,
- la poca utilización de los instrumentos de participación electrónica por parte de los ciudadanos,
- la falta de desarrollo de una cultura de participación telemática y del uso de la red como fuente principal de información de las actividades de la administración.

En segundo lugar cabe destacar que Internet permite una comunicación más rápida, flexible e interactiva, posibilitando y facilitando la publicitación de intereses, valores y opiniones entre los diversos actores implicados en el proceso de participación. Aún así conviene tener presente que este hecho no se traduce automáticamente en un aumento de la comunicación de los ciudadanos con la administración o de la consulta de los mismos, que siguen siendo bastante bajos e inferiores a la comunicación y la consulta presencial. Otra vez pues, hace falta hacer referencia a condicionantes externos como la cultura participativa telemática de la ciudadanía, el hábito de utilizar las TIC en la comunicación con la

administración, o la posibilidad de un acceso igualitario a Internet por parte de toda la población.

Así pues, podemos apuntar que la introducción de Internet en los procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas impulsados desde las instituciones permitiría en sí mismo, a nivel técnico, aumentar la comunicación que se da entre la ciudadanía y la administración en un solo sentido (unidireccional) y en ambos sentidos (bidireccional), fomentando una mayor información de los ciudadanos en relación a los procesos participativos y una mayor comunicación entre estos y sus representantes.

Sin embargo, el paso a que este hecho signifique un aumento de los niveles de participación de información, comunicación y consulta de los ciudadanos resulta más dificultoso, ya que se mezclan cuestiones que sobrepasan el nivel técnico e incorporan elementos de tipo social y político.

Así pues podemos pensar que el aumento de la información, la comunicación y la consulta de los ciudadanos a partir de la introducción de Internet en los procesos de participación estará mediado por las desigualdades en el acceso a la red y la consiguiente introducción de sesgos en la participación electrónica por un lado, y por la falta de cultura participativa telemática de los ciudadanos y de las instituciones por el otro.

En relación a la deliberación y la decisión

El segundo nivel, que supone el cumplimiento del primero, es el de la participación en la consulta: el objetivo es requerir la opinión de todo aquél que resultará afectado (para bien o para mal) por una decisión gubernamental, o que pueda aportar un conocimiento específico sobre la materia. Mecanismos tales como la creación de un Consejo Consultivo de Entidades Intermedias, aparecen como una forma apropiada para alcanzar esa meta. Pero también lo son el plebiscito, los informes técnicos obligatorios, la banca del vecino, etc.

Luego corresponde entonces tomar la decisión. La participación en la decisión se verifica en el voto soberano y en instituciones que, como el presupuesto participativo, logran asegurar los deseos del vecino en las propias normas y en la gestión municipal.

Es también relevante el papel de Internet en la participación ciudadana de niveles elevados, es decir, de niveles deliberativos o decisorios. Se quiere ver por un lado si Internet mejora la comunicación de los ciudadanos con sus representantes en ambos sentidos y entre los mismos ciudadanos, que recordamos que se ha denominado comunicación tridireccional. Por otro lado se estudia la posibilidad de que la red facilite la deliberación y el debate ciudadano sobre los procesos

participativos, más allá de las sesiones presenciales mejorando los procesos participativos de niveles deliberativos y decisorios.

Las tecnologías de la información y la comunicación tienen la potencialidad de fomentar la comunicación tridireccional, posibilitando la publicitación de intereses, preocupaciones, valores y opiniones de ciudadanos hacia otros ciudadanos y hacia las instituciones. En este sentido pueden posibilitar niveles de participación deliberativos con una comunicación de tipo tridireccional, permitiendo una participación electrónica elevada. Por otro lado, las TIC permiten una comunicación sin limitaciones de tiempo hecho que, unido al carácter escrito de las comunicaciones a través de ordenador, permite realizar intervenciones más reflexivas y argumentadas con la posibilidad de documentarlas y prepararlas extensamente.

Pese a las oportunidades que Internet introduce en la comunicación tridireccional, cabe apuntar que la realización de debates ciudadanos a través de la red resulta todavía muy dificultosa, tanto por motivos de carácter técnico (la discusión y el debate electrónico resultan por el momento menos dinámicos que los presenciales) como por motivos de tipo personal de hábitos y capacidades de debatir electrónicamente.

En relación a la toma de decisiones, destaca la dificultad de llegar a acuerdos y decisiones a través de los canales electrónicos de participación, hecho que supone su traslado a las sesiones presenciales. En este sentido se observa que el máximo nivel de participación que se da en los procesos impulsados con *Ciudadanet* sería, al menos en principio, el deliberativo sin que haya ningún proceso de nivel decisorio.

La incorporación de Internet en los procesos de participación ciudadana introduce mejoras en la comunicación de los ciudadanos con sus representantes en ambos sentidos y entre los mismos ciudadanos, aunque este hecho no garantiza que se llegue a niveles de participación ciudadana deliberativos y decisorios. La participación ciudadana electrónica en el momento actual puede servir para una deliberación y un debate ciudadano iniciales, que recojan aportaciones y permitan la transmisión de opiniones entre los ciudadanos que participan, o bien puede hacer de puente entre reunión y reunión, como elemento de discusión, de trabajo continuado y de preparación para el debate presencial, aunque por el momento todavía es difícil que supongan una deliberación llena y la consecución de acuerdos y decisiones finales, llegando a niveles deliberativos y decisorios.

Cabe apuntar que esta situación va más allá de las propias características de Internet y viene dada también por el uso que se hace del mismo por parte de la ciudadanía y de las administraciones, de forma que podemos atribuir la dificultad de deliberación y de debate ciudadano electrónico por un lado a la falta de cultura participativa telemática así como la falta de un acceso igualitario de la población a las TIC, por otro lado a la cultura institucional y a la voluntad política de los representantes cuando abren un proceso de participación.

En relación al control de gestión

El cuarto y último nivel es el de la participación vecinal en el control de gestión, cuyo objeto será auditar, supervisar las decisiones del gobierno municipal. Algunos mecanismos en los que puede preverse la participación ciudadana son el Defensor del Vecino y el Tribunal de Cuentas Municipal.

En este punto, las ventajas de Internet nos remiten a las características observados en el acceso a la información. Lamentablemente, dada la complejidad de las temáticas tratadas, es difícil que los ciudadanos puedan por sí mismos analizar la información necesaria para poder participar. No obstante ello, el mayor acceso a la información puede actuar como un disparador para que por intermedio de organizaciones intermedias (ONG's, partidos políticos) el ciudadano sienta la necesidad de obtener respuestas ligadas al control de la gestión.

Conclusiones

La suma de lo señalado hasta aquí nos permite afirmar que la introducción de una herramienta como Ciudadnet en la participación ciudadana, tiene la potencialidad de facilitar la participación de la ciudadanía en los procesos impulsados desde las administraciones públicas, ya que permite ir más allá de la participación presencial posibilitando una participación sin límites de tiempo ni espacio. A pesar de estas oportunidades, la participación electrónica sigue siendo menor a la que se da de forma presencial y, según se ha apuntado recientemente, no se traduce por el momento en un aumento de los niveles de participación de información, consulta, deliberación y decisión.

En este sentido, la utilización de Internet en los procesos de participación ciudadana puede venir condicionada, por un lado, por temas de infraestructura tecnológica y de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, la que es desigual y supone la discriminación o la exclusión de parte de la población de la participación electrónica, provocando un déficit de representatividad. Por otro lado puede obedecer a la falta de cultura participativa electrónica, tanto por parte de los ciudadanos al participar a través de Internet, como por parte de las administraciones al articular esta participación y hacer la devolución a las personas que participan por esta vía.

En este sentido cabe apuntar que la participación electrónica guarda también relación con la manera de pensar y de actuar por parte de los individuos y de las instituciones y con la necesidad de adaptarlas a los cambios introducidos por las TIC., hay que tener presente el desconocimiento o la falta de hábito de la ciudadanía al participar a través de herramientas electrónicas, por lo que al menos en un primer momento la difusión suficiente de esta opción y de la herramienta que lo hace posible.

Así pues, podemos apuntar que a pesar de las oportunidades que introduce Internet en la participación ciudadana todavía es pronto para impulsar procesos únicamente virtuales, siendo muy positivas las experiencias de procesos participativos que combinan la participación presencial con la participación electrónica, que en la investigación que nos ocupa se han denominado procesos de tipo mixto. La doble vertiente de presencialidad y virtualidad de este tipo de procesos permite incorporar Internet en la participación ciudadana con las oportunidades que introduce, sin que este hecho suponga la exclusión de las personas que no tienen acceso o la discriminación de las que no tienen un acceso de óptima calidad, a la vez que permite preservar los elementos positivos de la participación presencial, como los elementos socializadores y generadores de cultura participativa de los ciudadanos.

Cabe destacar que la doble vertiente de los procesos participativos mixtos supone una posibilidad de ampliar el número potencial de ciudadanos que pueden participar en el proceso, más que una posibilidad de ampliar la cantidad y la intensidad de la participación de los que ya participan presencialmente. Así pues, los procesos mixtos permiten incorporar sectores de población que no participan presencialmente, en una participación de tipo complementario a la presencial. Una de las principales ventajas de Internet en este sentido es que permite una participación sin límites de tiempo, espacio o distancia, posibilitando que muchos ciudadanos que tienen dificultades para participar presencialmente debido al tiempo o al lugar dónde se debe participar, lo puedan hacer más fácilmente.

En este sentido, Internet supondría un canal más que se añadiría a los que ya existen ampliando las posibilidades de participación de los ciudadanos, suponiendo un complemento y una alternativa a los canales habituales.

Para que Internet pudiera desplegar toda su potencialidad y las oportunidades que genera pudieran ser incorporadas a la participación ciudadana suponiendo un paso adelante en la misma, hace falta que la puesta funcionamiento de instrumentos de e-participación por parte de las administraciones fuera acompañada de una utilización efectiva de estos instrumentos tanto por parte de la ciudadanía como por parte de las administraciones. En este sentido haría falta acompañar estos instrumentos de las políticas y estrategias necesarias para hacer efectiva la participación electrónica, vinculando los elementos técnicos y sociales que permitieran un uso de Internet habitual y general por la población, a la vez que haría falta apostar por la educación para el ejercicio de una ciudadanía plena, en la cultura participativa en general y en la cultura participativa electrónica en

particular, dirigida tanto a la ciudadanía como a las administraciones públicas.

Por lo tanto, todo esto nos debe hacer ser conscientes de que el desarrollo efectivo de las potencialidades de Internet en la participación ciudadana no se limita a una cuestión estrictamente tecnológica, sino que se enmarca en un debate más amplio sobre la innovación democrática al servicio de la evolución de la sociedad y del hombre.

Bibliografía:

- Aliani, M.; Alonso, O. y Welschinger, D. (2000): "Estado, estrategias y desarrollo local" en *Administración Pública y Sociedad* N° 13, IIFAP, Córdoba, mayo de 2000.
- Arocena, J. (1995): *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. CLAHE, Caracas, Ed. Nueva Sociedad.
- Arocena, José (1995): "El desarrollo local. Un desafío contemporáneo". Caracas, CLAEH-Nueva Sociedad
- Aydalot, P. & Keeble, D (1988): *High technology industry and innovative*
- Borja, J. & Castells, M. (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Taurus.
- Brugué, Q. y Gomà, R., 1998, *Gobierno local y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1995): La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales" México, CIDE-PorrúaRamió Matas, Carles (2001): Los problemas de implantación de la Nueva Gestión Pública en la administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional en Revista Reforma y Democracia, n° 21, CLAD, Caracas.
- Canales Allende José en "Análisis de la transformación y crisis de la gestión tradicional, y su evolución hacia la Nueva Gestión Pública". Apuntes de clase postgrado Gobernabilidad y Gobierno Local, INAP. España (2003).
- Etchebarria, Koldo Y Mendoza Xavier (1999): La Especificidad de la Gestión Pública: el concepto de Management Público en "¿De Burócratas a Gerentes?"; Edic. Carlos I.Marrodán - BID; Washington DC
- Metcalfe, Les (1999): La Gestión Pública: De la Imitación a la Innovación en "¿De Burócratas a Gerentes?"; Edic. Carlos I.Marrodán - BID; Washington DC.
- Furlan José Luis Formación virtual para el buen gobierno local, en <http://actualidadlocal.blogspot.com/2009/05/formacion-virtual-para-el-buen-gobierno.html>
- Herzer, Hilda y Pirez, Pedro (1990): Municipio y participación popular en América Latina". Buenos Aires, CPP Fundación Roulet. Regimen Municipal de la Provincia de Buenos Aires (1997). Buenos Aires
- Irfan ul Haque (1995): *Trade, Technology and International Competitiveness*, Washington, EDI World Bank.
- Kotler, Philip; Haider, D. & Rein, I. (1994): *Mercadotecnia de Localidades*, México, Editorial Diana.
- Olivieri, Alicia: Descentralización en la Ciudad de Buenos Aires ¿Un camino sin final?. En <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=202>