

ARGUMENTACIONES Y APROXIMACIONES A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Samuel Alberto Pinto López*

Universidad de Panamá

cidesu.pa@gmail.com

Resumen

En este ensayo se introduce el concepto de participación como construcción social, el cual conduce a la constitución de tipos de ciudadanía. Además, se desarrolla la discusión sobre la construcción epistémica de la participación y los diversos debates en torno a esta categoría de análisis.

Palabras claves

Ciudadanía, participación ciudadana, participación local, exclusión social, desigualdad

Abstract

In this paper the concept of participation is introduced as a social construction, which leads to the formation of types of citizenships. In addition, In this paper the concept of participation is introduced as a social construction,

Keywords

Citizenship, citizen participation, local participation, social exclusion, inequality

* Recibido 10/06/2022-Aceptado 23/06/2022. Máster en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-Costa Rica) y profesor en la Universidad de Panamá.

1. Reflexiones sobre la participación ciudadana

Los actuales debates sobre la ciudadanía y su acción participativa nos llevan a caminar por los espacios de acción de la ciudadanía política y sustantiva. Según Marshall y Bottomore *"La ciudadanía formal hace referencia a la pertenencia una nación; la sustantiva a una variedad de derechos civiles, políticos, y especialmente sociales, que implican también cierta clase de participación en asuntos de gobierno"* (Marshall y Bottomore: 2005). Estas argumentaciones hacen referencia al sujeto de la acción política, con capacidad racional teleológica frente a los diferentes grupos de interés en la sociedad. Sujeto que pretende, por medio de la condición de igualdad y de justicia delegada en el contrato social de derechos, ser incluido y representar su condición de ciudadano frente al Estado.

El ciudadano como sujeto político y miembro de una sociedad a la cual es parte en actividades públicas; busca movilizarse a partir de racionalidades de la acción colectiva frente a las disputas por la distribución de recursos públicos que pertenecen a la sociedad. A partir de ello busca representarse desde de los espacios de participación formales e informales, tratando de construir un estatus desde la acción política que le permite ser *Sujeto*, ser partícipe de su condición portadora de ciudadanía.

2. La participación ciudadana como concepto de libertad

La participación ciudadana se inserta dentro de la construcción social de la ciudadanía a partir de la inclusión y demandas de derechos en los subalternos como ciudadanos (sujetos). Al referir al sujeto ciudadano a ser parte de una comunidad, de una justicia social, de una inclusión o exclusión, le incorpora una dimensión de representación por su condición portadora de deberes y derechos. La ciudadanía de la cual el ciudadano es parte por ser sujeto de derecho debe constituirse en una condición de igualdad en derechos y deberes. Sería en este sentido, de la democracia representativa a la democracia participativa en igualdad; desde la incorporación de los diversos grupos sociales y políticos que son parte del Estado.

Todo mecanismo de exclusión desde la institucionalidad del Estado promueve medios y dispositivos que influyen en la merma del derecho y calidad del ciudadano. Toda decisión pública que afecte directamente a poblaciones y ciudadanos debe tener un mecanismo, espacio de deliberación y argumentación, que articule y vincule a los grupos afectados por

una decisión, intervención pública. Es decir que el concepto de ciudadanía debe aludir a la libertad, espacio público de participar y de actuar. Hay que entender que la libertad es una forma en la cual los individuos se representan en una sociedad. Este debe ser vista de manera relacional a la situación a la cual se hace alusión.

Es necesario la inclusión de los ciudadanos y el compromiso de las instituciones públicas en las decisiones políticas desde el plano de la ciudadanía y su relación con el Estado. Se precisa un contrato social de representación y distribución con justicia social de los recursos de dicha sociedad. Estas acciones deben ir mediadas por espacios de deliberación y participación sustantiva activa de la ciudadanía local. Barrientos nos plantea que “*La participación ciudadana debe generar compromisos institucionales y supone crear un clima de trabajo comunitario en el que exista un convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo son valores y prácticas positivas y esenciales de la democracia*” (Barrientos: 2007). En este sentido la deliberación debe constituirse en una fase inclusiva de los ciudadanos en las discusiones en torno a las políticas públicas que afectan a la ciudadanía en su conjunto.

3. Participación ciudadana formal

La *participación ciudadana* es una participación política. Provee mecanismos donde los ciudadanos pueden comunicar información sobre sus intereses, preferencias, necesidades y provocar presión para obtener repuestas a sus demandas. Desde esta construcción social, la participación política es una relación social que intenta afectar directa o indirectamente la acción gubernamental. *La participación ciudadana formal* se encuentra normada o regulada por las instancias institucionales en donde se expresan espacios de participación ciudadana, a partir de la apertura de canales de información, consulta, hacia la sociedad. Alicia Ziccardi la plantea como “*Aquella institucionalizada, aquella que está reconocida ante las leyes y reglamentos*” (Ziccardi, 2004:249).

Para Solano (2004), la participación ciudadana institucionalizada a nivel municipal del poder local (áreas urbanas) se da a partir de la organización local de los ciudadanos desde espacios normados de participación. Son instancias existentes en los instrumentos legales y normativos. Esta forma institucionalizada se desarrolla dentro de espacios de tomas de decisiones; en acciones que repercuten en los vecinos a través de las decisiones tomadas en

las instancias locales: “*Consideramos a la participación ciudadana institucionalizada a nivel local, en los gobiernos urbanos como aquella donde los individuos organizados a través de las instancias en instrumentos legales y normativos, intervienen en los procesos de decisión referidos a acciones que afectan su calidad de vida*” (Solano, 2004).

Son Aquellas formas institucionalizadas de normas donde la representatividad del tejido asociativo expresa la democracia de la instancia local.

4. Participación ciudadana informal

Existe un nivel de participación ciudadana que podríamos denominar “*la participación ciudadana informal*”. Es denominada de esa manera porque no entra bajo la dinámica y racionalidad burocrática de la norma legal que la conduce; sino que es parte de la expresión ontológica de las situaciones sociales, políticas, económicas, ambientales y culturales de las sociedades. Podríamos decir que es el germen de todo proceso de la acción política y la acción colectiva no normada, que luego pudiera conducirse a un plano de la lógica de la participación ciudadana formal. Es producto de la emergencia y la agencia de las comunidades. Expresadas en sujetos subalternos no asociados, quienes a través de las necesidades sentidas utilizan vehículos o medios informales de expresión de esa participación ciudadana. Acciones que pueden expresarse a través de: *cierre de calles, protestas y/o acciones de piqueteo* que pueden tomar un canal de formalidad si son incorporadas en los medios y mecanismos de participación ciudadana formal desde las instancias de gobiernos locales o centrales.

A partir de eso, emerge el sujeto individual, el cual trasciende a sujeto de la colectividad frente a la necesidad. En algunos casos, estas demandas desde la comunidad pueden ser canalizadas hacia los mecanismos de participación formales, desde el gobierno local o central. Otras veces, el mecanismo informal se vale de estrategias de presión frente a la administración central de Estado. La inexistencia de propuestas (normas) que promueven formas de tejido asociativo local, también promueve medios informales de participación local. En este sentido, no se está favoreciendo a la construcción institucional de la ciudadanía.

5. Participación ciudadana gubernamentalizada

Pudiéramos decir que es aquella participación formal desde los mecanismos burocráticos del estado, se representa a partir de una lógica racional instrumentalizada hacia un fin determinado.

La participación ciudadana gubernamentalizada es aquella estrategia de apertura, en espacios de construcción de la participación, promovida, creada y desarrollada desde la institucionalidad y la centralidad de las instituciones del Estado. Se diseña y desarrolla con una limitada representación e incorporación de los sujetos subalternos (organizaciones locales), tejido asociativo desde la ciudadanía. Dentro de ésta lógica se desarrolla una racionalidad de regulación de los espacios de participación de forma vertical en la toma de decisiones que afecta a la localidad.

Al respecto Michael Foucault plantea la gubernamentalización como *“El conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas, que han permitido ejercer esta forma específica y muy compleja de (el) poder (racionalidad estado) que tiene por blanco la población y el territorio”* (Foucault: 2000). Una racionalidad de la gobernanza del sujeto ciudadano a partir de una construcción del poder con un fin y objetivo hacia la población y el territorio

La participación gubernamentalizada es aquella que se construye desde una visión vertical central (estatal), sin la *participación horizontal* de los actores locales subalternos.

Pudiéramos reflexionar que la participación ciudadana se desarrolla en diferentes niveles; lo cual refleja el grado de acción o práctica que se puede ejercer.

6. Vulgarización del concepto de participación ciudadana

La vulgarización del concepto "participación ciudadana", responde a la incapacidad de pensar integralmente este concepto como parte de una matriz epistémica de ciudadanía en la inclusión de derechos como ciudadano de una sociedad; frente a la disputa de los recursos y bienes en la sociedad. Derechos que no solo deben ser parte de una construcción social institucional, sino una construcción que incorpore a diferentes actores de la sociedad,

los subalternos, ciudadanos, organizaciones de base como actores principales de este mecanismo de democracia participativa.

El uso desmedido del concepto participación ciudadana en los diversas instituciones del estado, han llevado a utilizarlo como una muletilla que permite al invocarlo dentro de una corporación, departamento, proceso, institución, se constituya en una repuesta *perse*, sin tener en cuenta la dimensión y articulación de los procesos que conlleva una verdadera participación ciudadana como justicia social distributiva. Este concepto es utilizado para justificar acciones públicas en donde el estado reconoce las desigualdades y políticas estatales que afectan directamente al ciudadano. A partir de esta condición el concepto de participación ciudadana dentro de las instancias del gobierno se ha vulgarizado.

7. Tipos de participación ciudadana

La categoría de análisis "*participación ciudadana*", ha formado parte de los discursos sociales, políticos, económicos y culturales, tanto en las entidades locales, como de los organismos internacionales. Al referirse a la calidad de la democracia y al tipo de ciudadanía en un contexto determinado. Dicha participación, en muchos Estados, no ha sido institucionalizada.

Para Ziccardi (2005) existen cuatro tipos de participación ciudadana: la institucionalizada, la autónoma, la clientelista y la incluyente o equitativa. El cuadro N° 1 define cada una de ellas.

Cuadro N° 1
TIPOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE LA PERSPECTIVA DE ZICARDI

N°	TIPOS	DEFINICIÓN
1	<i>Participación Ciudadana Institucionalizada</i>	Está reglamentada para que la ciudadanía participe en los gobiernos decisorios del gobierno local.
2	<i>Participación Ciudadana Autónoma</i>	La ciudadanía participa mediante algún tipo de asociación civil y que, por tanto, no es organizada ni controlada desde el gobierno.
3	<i>Participación Ciudadana Clientelista</i>	La autoridad, los individuos o grupos se relacionan mediante un intercambio de favores o cosas.

4	Participación Ciudadana <i>Incluyente o equitativa</i>	Se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social, sin que medie intercambio de favores
---	--	--

Fuente: Ziccardi (2005).

No obstante, es importante incorporar desde nuestra perspectiva otras formas o tipos de participación ciudadana; como las mencionadas anteriormente: *la participación ciudadana gubernamentalizada, la participación ciudadana formal y la participación ciudadana informal.*

Niveles de participación ciudadana

Cano Blandón (2008) plantea cuatro niveles de la participación ciudadana: información, consulta, cooperación o cogestión y decisión.

- **Información.** *“Esta escala de participación consiste en la obtención, emisión y difusión de información sobre el funcionamiento del gobierno. Este es el nivel más básico de participación”*(Cano Blandón, 2008)
- **Consulta.** *“Este nivel de participación pretende obtener opinión ciudadana respecto a preferencias, niveles de satisfacción o determinados asuntos sobre los cuales el ciudadano tiene alguna información particular que permita esclarecer una situación, problemática o política, en torno al cual el gobierno interviene o intervendrá. Este tipo de participación puede considerarse indirecta, en la medida de que el grado de incidencia de los ciudadanos en la gestión pública depende ante todo de la receptividad de los actores gubernamentales ante la opinión e información suministradas por los ciudadanos”* (Ídem).
- **Cooperación o cogestión.** *“El nivel cooperativo alude a la participación de los ciudadanos mediante la colaboración en el desarrollo de tareas públicas. Frecuentemente, en el nivel local se presenta este tipo de mecanismos cooperativos, en los que la ciudadanía participa con la prestación de algún servicio público mediante la constitución de comités, asociaciones de ciudadanos o formación de*

organizaciones no gubernamentales” (Ídem). También, el voluntariado comunitario.

- **Decisión.** *Los ciudadanos participan para contribuir en la toma de decisiones, no solo emitiendo opiniones, sino también orientando la acción gubernamental. Su participación trasciende el proceso deliberativo y se constituye en un elemento indispensable para la toma de decisiones públicas, sin embargo la co-decisión es algo difícil de alcanzar, puesto que supone un alto grado de compromiso de los ciudadanos con interés público, así como de los actores gubernamentales con respeto y acatamiento de la decisión adoptada, es decir, exige una interacción democrática, permanente y cercana entre los ciudadanos y los decisores públicos; por tal razón, este tipo de mecanismos suele encontrarse, en mayor medida en el ámbito local” (Ídem)..*

Con respecto a lo anterior, incluiría un quinto nivel de participación ciudadana, el de la *alfabetización*. La *alfabetización* no hay que confundirla con el analfabetismo tradicional (aprendizaje para saber leer y escribir). Es la alfabetización (funcional), a partir de un medio dado o de una perspectiva de desarrollo. Es la *alfabetización política local* en temas de territorio, población y mecanismos de participación local frente a las instancias de poder. Proceso de formación y capacitación de la comunidad (ciudadanía) por medio de la educación popular.

Ziccardi (2005), enfatiza en la representación a partir de la participación ciudadana como un mecanismo que debe incluir y no excluir a la sociedad local. La representación a partir de los sujetos y actores locales debe ser vista como una lógica de apertura de espacios de decisión de un co-gobierno.

La baja participación ciudadana en los espacios locales (municipales). Puede obedecer a las funciones de provisión y respuesta de la centralidad del estado, frente a la baja capacidad de respuesta y autonomía de las instituciones locales. El ciudadano percibe que la consecución de su respuesta está vinculada a las instituciones centrales del estado no así en la representación de la subestatalidad.

La inclusión de la participación ciudadana local es inherente a la localidad y sus actores (ciudadanos-vecinos), quienes son la instancia que mejor conoce los problemas surgidos en su comunidad. *“Si la representación no es representativa de la sociedad local, esto tiene fuertes efectos sobre la participación de la ciudadanía, y a nuestro entender, esta es una de las principales causas de la baja participación que se registra en los procesos de elección de representantes políticos y sociales (abstencionismo) y el bajo involucramiento en la activación de los instrumentos de participación ciudadana”*(Ziccardi,2004).

Aunado a esto, tiene que darse un proceso de participación que responda a las mayorías ciudadanas y no a las minorías (de sistemas de partidos políticos). No debe promoverse un acaparamiento de oportunidades y de recursos hacia una minoría partidista excluyente de la colectividad del tejido social local. De esta forma, la construcción social de la ciudadanía puede convertirse en arquitecta de la desigualdad social, funcionando como instrumento o mecanismo de la estratificación social y segregación social.

La imposición de los intereses políticos sobre el de las mayorías genera desigualdad, estratificación y segregación social. *“El debate abierto, el acceso a la información, la creación de espacios y mecanismos de participación, la educación y la capacitación permanentes, son elementos fundamentales para transformar las relaciones y las prácticas de poder del Estado y de la sociedad civil. La instauración de estas prácticas exige una acción educativa intencionada y una pedagogía democrática para los diversos actores políticos y sociales”* (Nohlen, 2003).

Conclusiones

La participación ciudadana se presenta democratizando la construcción social de poder denominado: *gobierno*; pero desde una democracia representativa. Democratizando la centralidad de la gestión de los gobiernos, a procesos descentralizados y horizontales de la participación ciudadana. La construcción social de procesos centralizados de la participación ciudadana puede constituirse en medios no democratizados que promuevan controles y mecanismos que impidan el acceso a una participación ciudadana horizontal.

Estos dispositivos de centralización de la participación ciudadana se constituyen en formas de gubernamentalización y gobernanzas que limitan la acción de los ciudadanos en las decisiones como vehículo de participación ciudadana.

Para el caso de Panamá, las formas de auto/organización local pasan por una dimensión de lo informal. Mecanismo promovido desde la *emergencia social ciudadana*. Estas estrategias de organización tienen como germen los problemas y necesidades sentidas no están resueltas en las comunidades. A partir de estas realidades sociales se desarrollan los comités de carácter espontáneo, informales que surgen en momentos coyunturales de crisis local.

A partir de los autores abordados podemos percibir la inclusión del sujeto, el cual se ha constituido en un ciudadano excluido de la ciudadanía, desde el ámbito civil y político. Reflejando una condición marginal frente a los derechos que le asisten en la Constitución.

Por otro lado, los discursos emitidos desde la racionalidad el Estado y agencias internacionales que promueven la *participación ciudadana*, expresan un contenido de inclusión. Pero en la práctica se desdibuja y se desarrollan acciones carentes de toda perspectiva de inclusión del ciudadano. Se queda solo en retórica y discursos (doxa), que se constituyen en vulgarizadores del concepto participación ciudadana.

Esa construcción de ciudadanía debe ser parte de un proceso de democracia deliberativa incluyente, vinculante bajo una dimensión de rendición de cuentas.

En Centroamérica, este medio de participación se ha reducido a categorías vulgarizadas como: *clientelismo*, y *asistencialismo*, *actividades lúdicas* desde la democracia representativa de partidos políticos. Se convierten en sinónimos de participación ciudadana en las municipalidades de Centroamérica.

BIBLIOGRAFÍA

Arzaluz solano, socorro. (2003). Ciudadanía y territorio en el Estado de México: la experiencia de los Consejos de Participación Ciudadana en Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyolt, 1997 – 2000, *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, México D.

F., FLACSO, 393 – 433 pp.

Barrientos, Claudia. (2007). Participación ciudadana y construcción de ciudadanía desde los Consejos de Desarrollo. El caso de Chichicastenango, Guatemala, FLACSO, 258 pp.

Cano Blandón, Luisa Fernanda. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de la lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza, *Estudios Políticos*, Medellín, Universidad de Antioquia, N° 33, julio – diciembre, 147-177 pp.

Cunill, Nuria. (1991). Participación Ciudadana, dilemas y perspectivas para democratización de los Estados Latinoamericanos, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 262 pp.

----- (2004). Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico, Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, México D.F. UNAM, 57-75 pp.

Font, Joan. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías, Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, México D.F, UNAM, 23 – 42 pp.

Foucault, Michel. (2006). Seguridad, Territorio y Población, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 488 pp.

Larrainci, Arles Caruso. (2004). Instrumento de participación y políticas sociales, Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, México D.F, UNAM, 337 – 401 pp.

Marshall, T.H. y Bottomore, Tom. (2005). Ciudadanía Social y clase social, Buenos Aires, Losada, 154 pp.

Nohlen, Dieter. (2003). Ampliación de la participación política y reducción del abstencionismo: ejes de una cultura democrática y una nueva ciudadanía para el siglo XXI, San José, *Conferencia: XVII. Conferencia Protocolo de Tikal*, 24 de septiembre, 16 pp.

Portillo, Álvaro. (2004). Normas y cauces institucionales de la participación, *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México D.F., UNAM, 105 – 114 pp.

Tilly, Charles. (2000). *La desigualdad persistente*, Buenos Aires, Ediciones manantial, 303 pp.

Ziccardi, Alicia. (Sin año). Los Actores de la participación ciudadana, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales, 9 pp., (En Línea), Recuperado el día 23 de julio de 2015, link: <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm4/ziccardi.html>

-----, (2004). “Instrumentos de participación ciudadana para la democratización de las políticas sociales”; *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México D.F. UNAM, 244 – 271 pp.