

URL: <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/dialogo/index>

CORREO ELECTRÓNICO: [universidaddialogo@una.cr](mailto:universidaddialogo@una.cr)

DOI: <http://dx.doi.org/10.15359/udre.12-1.6>

# Una participación auténtica para la gestión pública territorial: un desafío para la ciudadanía y el Gobierno

## Authentic Participation for Territorial Public Management: A Challenge for Citizens and Government

*Fredy Alexis Rivera Ángel*

Universidad Federal de Pará

Belém, Brasil

[fredyalexis@gmail.com](mailto:fredyalexis@gmail.com)



<https://orcid.org/0000-0001-5667-5451>

Recibido: 20/04/2021 • Aceptado: 17/08/2021

Received: 20/04/2021 • Accepted: 17/08/2021

**Resumen.** En este artículo se pretende discutir la necesidad de identificar cuándo se está ante ejercicios de participación auténticos en la planeación y gestión públicas, para diferenciar estos ejercicios de otros donde la manipulación y los fines de legitimación están a la orden del día.

Fueron realizadas investigaciones documentales y bibliográficas para profundizar en las características necesarias para alcanzar una participación auténtica. Con ayuda de categorías o escalones que incluyen los requisitos de lo que sería una auténtica participación, se pueden diferenciar ejercicios avanzados de aquellos que no son de participación. El pueblo debe reaccionar y procurar un mayor poder decisorio, para no dejar que sean otras personas las que decidan a suerte el futuro de la ciudadanía, en ejercicios de planificación y gestión pública realmente auténticos, para lo cual este artículo espera haber contribuido.

**Palabras clave:** participación social, participación comunitaria, planificación, gestión

**Abstract.** In this article, we intend to discuss the need to identify when authentic participation exercises are involved in public planning and management to differentiate these exercises from others where manipulation and legitimation purposes are at the order of the day. Documentary and bibliographic research was conducted to deeply study the characteristics necessary to achieve authentic participation. With the help of categories or steps that include the requirements of what authentic participation should

be, advanced exercises can be identified for those who are not even participating. The people must react and seek greater decision-making power to not let others decide the future of everyone in truly authentic planning and public management exercises to which this article is intended to contribute.

**Keywords:** social participation, community participation, planning, management

## Introducción

Pensamiento tradicional de los indígenas nasa:  
“La palabra sin acción es vacía. La acción sin la palabra es ciega. La palabra y la acción fuera del espíritu de la comunidad son la muerte”. (Escobar, 2014, p. 5)

Una tendencia se manifiesta con mucha fuerza en materia de planificación y gestión pública en América Latina y es que casi en todos los proyectos, programas o iniciativas que son implementados, tanto en la Administración pública como en proyectos de “desarrollo” ejecutados por organismos multilaterales, la participación ciudadana es muy débil. Ni estas instituciones ni el Estado quieren abrir la mano para que las comunidades puedan decidir e incidir en las intervenciones que van a ser realizadas.

Basta hacer la lectura de cualquier trabajo de conclusión de curso de graduación o de una disertación o tesis, en el caso de los programas de posgraduación, que tenga como objeto de estudio la planificación y/o gestión pública en América Latina para encontrar de manera recurrente esta situación.

Aquella visión de los organismos multilaterales, donde se llama a los y las pacientes a participar de la cura, escuchando como ellos y ellas manifiestan los síntomas de la enfermedad, ha sido apropiada también en la Administración pública latinoamericana.

En esas dinámicas, no pasan de ser informantes, solo para minimizar las posibilidades de oposición a las intervenciones ya planeadas por ellos con antelación. De esa manera, los y las miembros de la comunidad (*stakeholders* o involucrados e involucradas en la jerga de estos organismos) se clasifican entre posibles fuerzas colaboradoras y posibles fuerzas opositoras, para después administrar esta información a su favor.

El punto importante es que estos procesos no pasan de ser simples consultas y casi nada de lo que es discutido y colocado por las comunidades es incorporado en las intervenciones. Eso solo acontece porque consideran necesario hacerlo para poder continuar con su proyecto ante las amenazas de oposición a las iniciativas pretendidas.

Esta versión de la participación ciudadana es la versión hegemónica, y cuando se habla de participación ciudadana se está pensando en ese tipo de ejercicios, lo cual ya no es un monopolio de las instituciones multilaterales, porque los gobiernos nacionales, departamentales, provinciales, estatales y municipales en América Latina se alinearon con ese modelo participativo.

Las cuestiones centrales de este artículo son: ¿Cómo identificar qué tipo de participación ciudadana está siendo implementada en un ejercicio específico de gestión pública? Y ¿qué características debe reunir la participación ciudadana para que sea auténtica? El artículo presenta inicialmente las ventajas de la participación ciudadana y una deconstrucción de los términos *participación* y *participativo*.

A continuación, coloca un ejemplo donde supuestamente se tuvo una participación ciudadana amplia, pero donde el resultado fue un fracaso, y finaliza presentando la que sería una participación verdadera a través del uso de un instrumento técnico para su evaluación.

## Metodología

En este artículo su autor se valió de un ensayo-teórico para llamar la atención sobre la necesidad de avanzar hacia procesos participativos más consistentes y auténticos, así como también para buscar una reflexión de la persona lectora en cuanto al papel del Gobierno y al de la ciudadanía en esta tarea.

El trabajo se realizó a partir de la pesquisa bibliográfica y documental en procura de encontrar respuestas que ayuden a clarificar la cuestión central.

## Aproximación teórica

“La participación es uno de los elementos más significativos de los procesos de transformación social en todos los tiempos (...)” (Simonian, 2018, p. 132, traducción del autor), por las posibilidades que brinda al grueso de los ciudadanos y las ciudadanas de transformar su realidad. Y es que la idea

de la participación ciudadana “se parece un poco a comer espinacas: nadie se opone en principio porque es bueno para ti” (Arnstein, 1969, p. 216, traducción del autor).

Dentro de los beneficios que traen los ejercicios participativos, Buarque (2002) enfatiza el aprendizaje social, ya que para él cuando la planificación se hace así, como una reflexión estructurada sobre la realidad, su contexto y las posibilidades de futuro también representan un aporte fundamental a la formación y el desarrollo sociopolítico y cultural de la sociedad.

Este aprendizaje para Buarque (2002) está motivado por la interacción y negociación de conocimientos e intereses que, a su juicio, amplían la capacidad de la sociedad local para adaptarse y responder a los desafíos y cambios globales, promoviendo la construcción de una “postura estratégica” del territorio organizado.

Otro beneficio destacado por Buarque de la participación ciudadana es lo que llama *democratización de la sociedad*, ya que para él este ejercicio “(...) también amplía y democratiza los espacios de negociación en la sociedad local, fomentando la implicación de todos los actores sociales y el enfrentamiento organizado y civilizado de visiones e intereses diversos (...)” (2002, p. 90, traducción del autor).

Según el mismo autor, esto también contribuye a la reconstrucción de la estructura de poder local, aumentando la presencia en el juego político de amplios segmentos sociales normalmente alejados de las decisiones y elecciones. Además, señala que esta situación tiende a romper las estructuras centralizadas y verticalizadas de decisión y gestión, lo que aleja a los actores sociales del rol de subordinados y dependientes, jugando el rol de socios y cooperadores.

Para Rebeca Abers, los principales beneficios de la participación son los siguientes: 1) proporciona un mayor control de los ciudadanos y las ciudadanas sobre el Gobierno y les permite comprender y deliberar sobre los problemas que afectan sus vidas; 2) contribuye al desarrollo político de las personas; 3) estimula la conciencia social y política de las colectividades; 4) facilita la promoción de la cooperación entre diferentes grupos sociales; 5) aumenta el sentido de responsabilidad y propiedad de las personas en relación con las obras públicas y de interés común, facilitando su mantenimiento y conservación a largo plazo; la vigilancia ciudadana es un factor de eficiencia (Abers, 2000, citada por Souza, 2006).

Souza (2006) afirma que entre los beneficios o argumentos de la participación, vista como un fin, estarían: 1) ayuda a formar mejores ciudadanos y ciudadanas. Deja claro que en vista del valor eminente del argumento y de la variabilidad del modelo de “buen ciudadano”, parámetros como el aumento del sentido de responsabilidad y el interés por los asuntos públicos deben ser adoptados como criterios “objetivos” (incluyéndose el patrimonio público), así como el incremento de una conciencia sobre derechos. 2) Permite o facilita el empoderamiento de la ciudadanía. Aquí también aclara sobre el empoderamiento que o esa palabra designa una disminución considerable de la heteronimia, o está vacía, o peor aún, está al servicio del ilusionismo político.

Para Souza (2006), la participación directa, ya vista como un medio, se justifica sobre todo por razones de eficiencia económica y de gestión, en lo que respecta a la mejor satisfacción de las necesidades de la ciudadanía y la minimización de las posibilidades de desperdicio y corrupción.

Agrega también que probablemente lo que más atrae al “ciudadano promedio” es la posibilidad de ver mejorada su calidad de vida, especialmente en el sentido material, a través o como resultado de su participación directa en los procesos de toma de decisiones que involucran a negocios de interés colectivo.

### **Participación y participativo: la domesticación del término**

Sin embargo, varios autores de la corriente del posdesarrollo cuestionan tanto la planeación como la participación, por considerarlas parte de la estrategia desarrollista implementada por el modelo capitalista. Por ejemplo, Escobar (1998), quien critica fuertemente la planificación dentro del capitalismo:

Las técnicas y las prácticas de la planificación han sido centrales al desarrollo desde sus inicios. Como aplicación de conocimiento científico y técnico al dominio público, la planificación dio legitimidad a -y alimentó las esperanzas sobre- la empresa del desarrollo. Hablando en términos generales, el concepto de planificación encarna la creencia de que el cambio social puede ser manipulado y dirigido, producido a voluntad. Así la idea de que los países pobres podrían moverse más o menos fácilmente a lo largo del camino del progreso mediante la planificación, ha sido siempre tenida como una verdad indudable, un axioma que no necesita demostración para los expertos del desarrollo y de diferentes layas. Quizá ningún otro concepto ha sido tan insidioso,

ninguna otra idea pasó tan indiscutida. Esta aceptación ciega de la planificación es tanto más notable dados los penetrantes efectos que ha tenido históricamente, no sólo en el Tercer Mundo sino también en Occidente, donde ha estado asociada con procesos fundamentales de dominación y control social. Porque la planificación ha estado inextricablemente ligada al ascenso de la modernidad occidental. Las concepciones de la planificación y las rutinas introducidas en el Tercer Mundo durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial son el resultado acumulado de la acción intelectual, económica y política. No hay marcos neutros a través de los cuales la “realidad” se mueva inocentemente. Ellos llevan las marcas de la historia y de la cultura que los produjeron. (p. 55)

De esta manera, este autor coloca la planificación como herramienta legitimadora, de dominación y control social al servicio del capitalismo hegemónico mundial.

Rahnema (1996), quien trabaja en la deconstrucción del concepto participación, asevera que la jerga moderna usa palabras estereotipadas de una manera similar a cuando los niños y las niñas juntan las piezas de los juguetes Lego, ya que, al igual que estos, las palabras encajan arbitrariamente, permitiendo las construcciones más fantásticas. Dice que estas palabras no tienen contenido, pero sirven a un propósito: en la medida en que estas palabras han sido separadas de un contexto, son ideales para fines de manipulación. *Participación* pertenece a esta clase de palabras, afirma.

Rahnema (1996) argumenta que las palabras participación y participativo aparecieron por primera vez en la jerga del desarrollo al final de la década de 1950. La razón de la mayoría de los fracasos que tuvieron los proyectos de desarrollo se atribuyó al hecho de que las poblaciones fueron marginadas de los procesos relacionados con su diseño, formulación e implementación.

Esto sucedió luego de que Elton Mayo (1949) hiciera los estudios de Hawthorne y demostrara que no hay cooperación de los trabajadores y las trabajadoras en los proyectos, si no reciben escucha o consideración por parte de sus superiores, es difícil y en ocasiones casi imposible lograr las metas establecidas.

A partir de estos aportes desde las teorías administrativas de las relaciones humanas, las agencias de cooperación brindaron este sustento teórico a la importancia de la participación de base, pero sin darle suficiente importancia a esto, solo como una forma de eliminar barreras u obstáculos en la ejecución.

Según Rahnema (1996), algunas de las grandes organizaciones de cooperación internacional coincidieron en que los proyectos de desarrollo habían fracasado porque las personas que iban a ser beneficiarias no fueron consultadas. También descubrieron que cuando estas personas participaban en los proyectos, habían hecho más con mucho menos, incluso en términos puramente financieros.

Fue entonces cuando apareció la propuesta de metodología de marco lógico propuesta por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), incorporando comunidades con el nombre de involucrados. La metodología antes mencionada pide, entre otras cosas, analizar a los involucrados y las involucradas, con el fin de limitar los impactos negativos, por los cuales identifica a quienes pueden tener interés y quienes pueden recibir un beneficio directo y/o indirecto de la intervención.

Como lo plantean Ortegón et al. (2005), luego evalúa cada persona sus roles, intereses, poder relativo y capacidad de participación, así como su posición (cooperación o conflicto) en relación con el proyecto, con el fin de proponer estrategias de gestión.

Rahnema expresa que luego de este consenso la palabra participación ha perdido su connotación subversiva inicial y que se pueden identificar al menos seis razones por el interés precedente que los Gobiernos e instituciones de desarrollo han mostrado recientemente por el concepto de participación:

1. El concepto ya no se percibe como una amenaza.
2. La participación se convirtió en un lema publicitario políticamente atractivo.
3. La participación se ha convertido en una propuesta económicamente tentadora.
4. La participación se percibe como un instrumento de mayor eficacia y como una nueva fuente de inversión.
5. La participación se está convirtiendo en un buen mecanismo para recaudar fondos.
6. Un concepto ampliado de participación podría ayudar al sector privado a involucrarse en el negocio del desarrollo. (1996, pp. 195-199)

De esta manera, se domestica la participación para alcanzar los intereses de las organizaciones y se enfocan en limitar la capacidad de la ciudadanía, para

lo cual se ha hecho creer a las personas que la planificación es algo que deben realizar especialistas que trabajan en el Gobierno.

Rahnema (1996) expone, en vista del peligro del uso indiscriminado de la participación como herramienta manipuladora y como mito engañoso, que, para comprender las múltiples dimensiones de la participación, la persona necesita cuestionarla seriamente en todas sus raíces, llegando al corazón de las relaciones humanas y las realidades socioculturales que las condicionan. Expresa que ninguna forma de interacción o participación social puede ser significativa y liberadora a menos que las personas que participan actúen como seres humanos libres y sin prejuicios.

Uno de los principales problemas de planificación es el aislamiento de las mayorías ciudadanas de los ámbitos de decisión, ante la aceptación de la democracia representativa como solución para el rumbo de los destinos de los municipios, regiones y países. Esta desviación también surge de la creencia de que la planificación es una herramienta técnica y compleja que debe estar a cargo de personas expertas profesionales y no de ciudadanos y ciudadanas comunes. Este distanciamiento es una renuncia a intervenir en la construcción del rumbo futuro a seguir y, peor aún, es el comienzo de la aceptación de que otras personas decidan nuestro futuro.

Habitualmente, en la búsqueda de legitimidad y aceptación de intervenciones en la planificación, algunos sectores de la ciudadanía son convidados para las instancias decisorias, a través de la planificación participativa, pero el margen de maniobra es muy limitado ante la escasa presencia de auténticos procesos de participación.

Por tanto, en lo que respecta a la participación, siempre hay que prestar atención a la presencia de oportunistas, como afirma Souza (2006), que van desde los “falsos amigos” hasta los “enemigos declarados” de la participación auténtica.

### *A modo de ejemplo. El Acuerdo de Paz en Colombia, ¿participación ciudadana o pseudoparticipación?*

El 2 de octubre de 2016 será recordado en Colombia y el mundo como el día en que este país tuvo la oportunidad histórica de poner fin a un conflicto de más de cincuenta años de guerra con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército Popular (FARC-EP).



Esto se hizo a través de un ejercicio de democracia directa, un plebiscito que convocó voluntariamente a millones de colombianos y colombianas a decidir si aceptaban o rechazaban los acuerdos que se habían construido en La Habana, a través de múltiples reuniones y extensas jornadas de trabajo entre el equipo negociador de los colombianos y las colombianas, el Gobierno y las FARC, en compañía de países garantes como Noruega y Cuba, negociaciones que duraron cuatro años contabilizados entre el 4 de septiembre de 2012 y el 24 de agosto de 2016.

El Gobierno del presidente Juan Manuel Santos, en un gesto (innecesario, dirían quienes simpatizan con la democracia representativa), quería que el pueblo colombiano, vía democracia directa, fuera el que decidiera sobre la vigencia y refrendara el acuerdo firmado. Fue una oportunidad para que la democracia directa demostrara toda la fuerza de sus atributos frente a una democracia representativa desacreditada por vicios como el clientelismo y la corrupción.

Todo indicaba que se trataba de una cuestión de procedimiento, ya que parecía evidente que la mayoría de la ciudadanía colombiana estaba de acuerdo con el fin de una guerra. Según datos de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (s. f.), ya se habían producido más de 220 000 víctimas de homicidios, más de 45 000 personas desaparecidas, al menos 74 000 víctimas de ataques a poblaciones, más de 45 000 víctimas de desapariciones forzadas, más de 30 000 secuestros, al menos 13 000 víctimas de violencia sexual, más de 11 000 víctimas de minas antipersonas, más de 10 000 víctimas de tortura, más de 9 000 víctimas de saqueo o abandono de tierras, al menos 7000 víctimas de reclutamiento forzoso, más de 2500 víctimas de ejecuciones extrajudiciales, más de 2000 masacres y más de 6,7 millones de víctimas de desplazamiento, en su mayoría civiles inocentes.

Al contrario de lo que señalaban casi todas las encuestas<sup>1</sup>, el resultado de las elecciones fue una victoria del NO con 50.21 % con 6 431 376 votos sobre el 49,78 % del SÍ con 6 377 482 votos, perdiendo Colombia la oportunidad histórica de respaldar este acuerdo a través de la democracia directa, en un resultado solo separado por 53 894 votos (menos del 1 %), en un país fuertemente polarizado. Lo curioso del resultado es que además del cuadro de horror y guerra de más de cincuenta años, se suponía que el proceso había sido muy participativo.

---

<sup>1</sup> Solo la encuesta de Ipsos Napoleón Franco dio un triunfo del NO el 08/07/2016.

De la infografía publicada en la web del Alto Comisionado para la Paz se puede extraer lo siguiente: Se recibieron 5835 propuestas (de las cuales el 56 % eran reales y el 44 % eran *spam*) y donde se manifiesta que lo que se buscaba era conocer experiencias y análisis de primera mano sobre los temas de la agenda: Política de Desarrollo y participación política. La infografía también explica que lo que se hizo fue que las delegaciones acordaron invitar a un grupo de personas que enriquecieron las opiniones del Gobierno y las FARC-EP sobre los puntos uno y dos de la agenda, desde donde se invitó a personas expertas en el tema agrario, líderes de asociaciones campesinas y académicos y académicas.

Frente a los espacios de participación, las infografías muestran organizaciones y movimientos campesinos, organizaciones indígenas, organizaciones afrodescendientes, iglesias, organizaciones juveniles, sector educativo y cultural, programas de desarrollo y paz, organizaciones de mujeres, organizaciones ambientales, organizaciones de víctimas, movimientos políticos y sociales, partidos políticos, centrales y organizaciones sindicales, universidades y centros de investigación, organizaciones de base y gremios y organizaciones del sector empresarial.

Según este mismo documento, en el I Foro Nacional encargado a la Universidad Nacional y al Sistema de Naciones Unidas (17, 18 y 19 de diciembre de 2012) participaron 1314 personas ciudadanas, en representación de 522 organizaciones, donde se discutió la Política de Desarrollo Agrario Integral.

En el II Foro Nacional (encargado por las mismas entidades y realizado entre el 28, 29 y 30 de abril de 2013) 1525 personas ciudadanas participaron en representación de 480 organizaciones y el tema de la participación política se debatió en el III Foro Nacional (organizado por las mismas entidades y con dos momentos, el primero en Bogotá entre el 24 y el 26 de septiembre de 2013 y el segundo en San José del Guaviare entre el 1 y el 3 de octubre de 2013) con la participación de 1040 ciudadanos y ciudadanas en representación de 559 organizaciones en el primer momento y con la participación de 301 personas en el segundo momento, donde se discutió el tema de las drogas ilícitas.

La infografía dice que también se realizaron mesas regionales con el objetivo de brindar espacios democráticos para el intercambio de ideas y la discusión entre diferentes sectores sociales, esta vez convocadas por las Comisiones de Paz del Senado y la Cámara de Representantes, organizadas por el Sistema

de Naciones Unidas, donde en la primera ronda, realizada entre octubre y noviembre de 2012, sobre el tema de la política agraria, la participación política integral y la solución al problema de las drogas ilícitas, se recibieron 4000 propuestas, en las que participaron 2990 personas y 1333 organizaciones.

Luego, se presenta una segunda ronda, realizada entre junio y julio de 2013, sobre el tema de reparación a las víctimas, derechos de las víctimas, verdad, justicia, reconciliación, transformación y perdón, donde se escucharon 4000 propuestas, se recogieron 269 propuestas de buzones, con la participación de 3000 víctimas del conflicto.

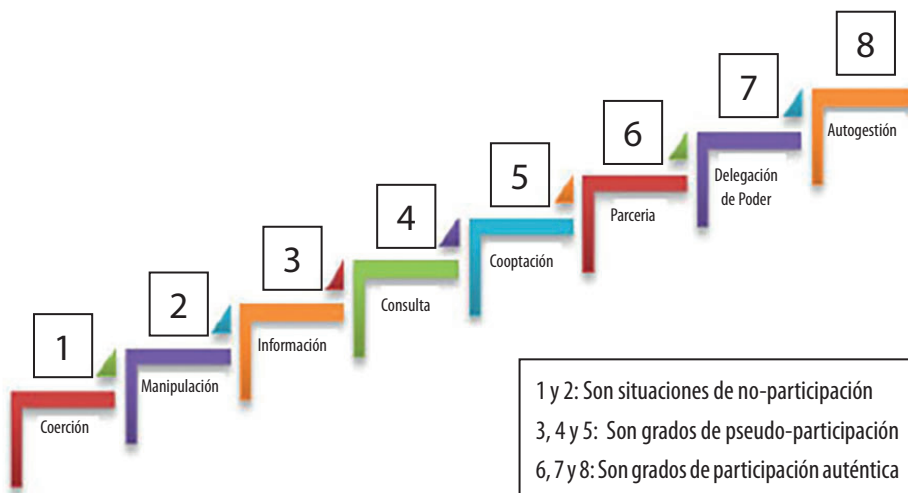
El cuadernillo *Proceso de Paz: acuerdo sobre las víctimas del conflicto*, publicado por el taller del Alto Comisionado para la Paz, nos brinda más información sobre la participación ciudadana. En este documento sobre las voces de las víctimas se dice que se recibieron 27 000 aportes hasta marzo de 2016, que participaron más de 3000 víctimas y que 60 de ellas viajaron a La Habana para dar testigos y ofrecer sus recomendaciones directamente a la Oficina de Conversaciones.

¿Toda esta exposición nos permite decir que el proceso de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC tuvo un alto grado de participación ciudadana? La conclusión a la que llegó Rivera (2017) es que no hubo altos grados de participación ciudadana, y que en el caso del proceso de paz entre las FARC y el Gobierno colombiano no se puede hablar de participación ciudadana, ya que no hubo más que pseudo participación.

## Evaluación de la participación ciudadana

Shery Arnstein (1969) propuso una serie de categorías para identificar ejercicios participativos a través de una escalera que va desde la no participación hasta llegar al control ciudadano en la cúspide de la misma. Esta escalera fue condicionada para el contexto brasileño e incluso latinoamericano por Souza (2006), clasificando la participación en categorías, que pueden ir desde la misma coerción hasta el nivel máximo, que sería la autogestión, y con la posibilidad de localizar una iniciativa en otras categorías intermedias, como manipulación, información, consulta, cooptación, alianza y delegación de poder (ver Figura 1).

**Figura 1**  
*Escalera de participación ciudadana*



*Nota:* Elaboración propia con base en Souza (2002, p. 207)

Los ocho niveles que expuso Souza (2006) son los siguientes:

- 1. Coerción:** corresponde a situaciones de extrema heteronomía y máxima restricción de la autonomía individual y colectiva, donde, frecuentemente, ni siquiera las apariencias se disimulan (...).
- 2. Manipulación:** (...) aquí la población afectada es, por así decir, engañada, e inducida, mediante el uso persistente de la propaganda o de otros expedientes, a aceptar intervenciones que, en otras circunstancias, con pleno conocimiento de causa, ciertamente no aceptaría. Al ni siquiera informar correctamente a la población, es evidente que el Estado no tiene la menor intención de establecer un verdadero diálogo con los ciudadanos directamente involucrados, ni mucho menos crear o valorizar canales de participación (...).
- 3. Información:** como el nombre sugiere, el Estado pone a disposición información sobre las intervenciones planeadas, que, dependiendo del grado de transparencia del juego político y de la naturaleza de la cultura política, será menos o más completa y confiable. Se diferencia sutilmente de la manipulación, que también se basa en la difusión de información.

La diferencia es que la primera tiene una fuerte intencionalidad de influencia, donde la información puede corresponder a un contexto democrático-representativo de tipo más “seco”, que ni siquiera llega a dar una muestra de la participación en escena.

4. **Consulta:** si en un esquema puramente de información, el Estado apenas informa los perjudicados o (supuestos) beneficiarios de una intervención, con la consulta la población es escuchada. En sí mismo, eso no es un problema, pues el proceso de consulta puede ser, en caso de estar bien organizado, útil para el balizamiento de la actividad planeadora. El “detalle” es que, en un esquema meramente consultivo, no hay ninguna garantía (...) de que las opiniones de la población serán respetadas e incorporadas por los tomadores de decisiones (...).
5. **Cooptación:** un esquema participativo puede ser entendido como intrínsecamente pensado para la cooptación de una colectividad, si este fuera poco transparente, o parcialmente deliberativo, situándose, con eso, a medio camino entre un proceso meramente consultivo y un esquema fuertemente deliberativo y muy transparente. El riesgo de cooptación será, en ese caso, muy elevado, y comienza, muchas veces, por la “captura” de individuos (personas clave, como líderes “comunitarios” y otros activistas), convidados para integrar puestos en la administración, y se extiende a organizaciones y grupos enteros, que adhieren a una instancia o canal participativo problemático y viciado, dejándose “amansar” por la ilusión de compartir el poder decisorio (...).
6. **Parceria o Alianza:** corresponde a un nivel de participación auténticamente asociado a un compartir de poder decisorio, caracterizándose, todavía por elevada transparencia. Aquí el aparato del Estado y la sociedad civil organizada interactúan en un ambiente de diálogo y transparencia, para la implementación de una política pública, la organización y la viabilización de un esquema de gestión, o la realización de una intervención específica.
7. **Delegación de poder:** va todavía más allá de la parceria o alianza, pues en ella el Estado abdica, en lo que se refiere a varias esferas de la administración, de co-interferir decisoriamente, o hasta de valerse del derecho de veto, transfiriendo toda una gama de atribuciones para instancias y canales participativos en los cuales la sociedad civil tiene la última palabra (...). Los elementos de democracia directa, ya

muy evidentes en la parceria, son todavía más numerosos y genuinos en la delegación de poder, aunque los marcos generales continúen siendo los de la democracia representativa.

8. **Autogestión:** con respecto a canales participativos formales, instituidos por el Estado, la delegación de poder es el nivel más elevado que se puede desear. Ir más allá, implementando políticas y estrategias autogestionariamente, sin la presencia de una instancia de poder “separada” del restante de la sociedad (Estado), la cual decide cuánto, cuándo y cómo el poder podrá ser transferido, lo que presupone un macrocontexto social autónomo, muy diferente del binomio capitalismo + democracia representativa. (...).

De todas las categorías arriba presentadas, solamente en las tres últimas (parceria, delegación de poder y autogestión) se estaría en presencia de marcos político-institucionales en los que se podría tener la expectativa de que las soluciones de planeación y gestión pudiesen ser encontradas de modo razonablemente democrático (parceria), fuertemente democrático, todavía que más bien imperfecto (delegación de poder), o genuinamente democrático, en un sentido radical (autogestión) (...). (Souza, 2006, pp. 415-418, cursivas y traducción de autor)

Apoyados en este potente instrumento, con certeza se puede decir que el proceso de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC se movió entre la información y la consulta, ya que el Estado facilitó información sobre lo que sucedía en La Habana, y la dinámica estuvo muy basada en la difusión de información.

El proceso tuvo mucho de consulta, ya que se llevó a cabo en un esquema puramente de información, donde el Estado informó a las víctimas o (supuestos) beneficiarios de la intervención, y a través de diversos mecanismos se escuchó a la población.

El problema con esto, según Souza (2006), es que, en un esquema puramente consultivo, no hay garantía de que las opiniones de la población sean respetadas e incorporadas por los tomadores de decisiones. Nadie podía garantizar que lo propuesto por la ciudadanía fuera a ser considerado dentro de los convenios, de hecho, no existe ningún estudio, ni informe hasta la fecha que exprese la forma en que estas propuestas fueron incorporadas al convenio.

En el proceso de paz en ningún momento fuimos más allá de la consulta, es decir, de la pseudo participación, ya que en la mesa de conversación la población civil no tenía voz permanente y mucho menos derecho al voto, y el acuerdo se construyó con voceros de dos partes: el Gobierno colombiano y las FARC, y en ningún momento se compartió el poder de decisión con la ciudadanía, mucho menos se iba a delegar el poder; por lo que es una exageración por parte del Gobierno hablar de participación ciudadana en el proceso de paz, ya que allí nunca hubo una participación real.

Este último hecho también debilitó el proceso de aprobación del acuerdo en el plebiscito, al no permitir el empoderamiento de la ciudadanía, que probablemente no se sintió representada en las propuestas incluidas en el acuerdo; por el contrario, se sintió defraudada o engañada por el Gobierno y las FARC.

Desde un principio, el proceso de paz no fue más que lo que Souza (2006) definió como “participación consultiva” (u opinativa), un tipo de participación frágil que, siendo rigurosos, no es más que una mera ilusión de participar, que se instala en el lugar de la democracia deliberativa, donde se puede discutir y deliberar y, desde luego, tomar decisiones.

Rivera (2017) deja claro que en el caso del plebiscito colombiano no hubo posibilidad de deliberación, ya que el ejercicio se limitó simplemente a la aprobación o al rechazo del acuerdo firmado entre el Gobierno y las FARC. Dentro de las mesas de diálogo, en algunas ocasiones, se permitió la presencia de representantes de la sociedad civil, como las víctimas, pero no se puede decir que fue un ejercicio con un alto grado de participación, ya que esta presencia no fue más que una simple consulta con este tipo de poblaciones.

Habitualmente, en la búsqueda de legitimidad y aceptación de intervenciones en la planificación, algunos sectores de la ciudadanía son invitados a los órganos de decisión, a través de la planificación participativa, pero el margen de maniobra es muy limitado ante la escasa presencia de auténticos procesos de participación. “Es decir, a pesar de la participación de los usuarios y/u otros segmentos sociales involucrados en el locus, las acciones públicas son el resultado de planes aún impuestos en el sentido de arriba hacia abajo (...)” (Simonian, 2018, p. 129, traducción del autor).

---

## Discusión

Se sabe que la auténtica participación ciudadana se involucra cuando el poder de decisión se comparte con las comunidades de manera medianamente amplia y transparente en los ejercicios de planificación y gestión pública o en la ejecución de proyectos de “desarrollo” a través de agencias de cooperación. Es la participación ciudadana un medio para alcanzar una mejor redistribución de los recursos del Estado, como señala Arnstein (1969), por lo tanto, es de vital importancia que la misma se realice con vitalidad y consistencia.

Es la redistribución del poder lo que permite a los ciudadanos desposeídos, actualmente excluidos de los procesos políticos y económicos, ser incluidos deliberadamente en el futuro. Es la estrategia mediante la cual los desposeídos se unen para determinar cómo se comparte la información, se establecen metas y políticas, se asignan los recursos tributarios, se operan los programas y se reparten beneficios como los contratos y el patrocinio. En resumen, es el medio por el cual pueden inducir una reforma social significativa lo que les permite compartir los beneficios de la sociedad opulenta. (p. 216, traducción del autor)

Es muy importante aclarar, por otro lado, que para que se dé una auténtica participación ciudadana se debe alinear la voluntad política de los altos funcionarios del Gobierno, un pueblo investido con altos grados de autonomía, un ambiente de diálogo y transparencia, canales formales de participación y personas dispuestas a hacer valer sus derechos como ciudadanos y ciudadanas en espacios públicos dotados de un alto grado de vitalidad y densidad (Rivera, 2018).

En cuanto al rol del Gobierno, cabe señalar que cuando se desarrollan ejercicios de planificación y gestión pública no deben ser el personal técnico, los investigadores y las investigadoras, las personas funcionarias del sector público ni las personas expertas quienes deben asumir el privilegio de definir el contenido de las intervenciones gubernamentales en materia de planificación y gestión pública (Souza, 2002). Ya que, como afirma este autor, su función es la de un consultor o una consultora popular —aconsejar para deliberar— con sentido crítico, pero sin imaginarse flotando por encima de otras personas ciudadanas.

La planificación y la gestión son cuestiones políticas no técnicas o científicas y la “cientificidad” no es, en sí misma, garantía de la legitimidad ética de una propuesta de intervención (Souza, 2002). Para él, cualquier propuesta, para ser totalmente legítima, necesita ser sometida al escrutinio y deliberación de quienes sufrirán los efectos de su implementación.



Según Souza, la piedra angular del pensamiento autonomista “(...) radica en la convicción de que el usuario de un producto, y no el experto que lo diseñó o fabricó, es el mejor y más legítimo juez de sus cualidades” (2002, p. 180, traducción del autor).

La forma de juzgar las intervenciones debe ser muy similar a la de la administración de empresas, en lo que respecta a la atención al cliente, donde esté (el cliente) quien va a ser el beneficiario del producto o servicio es el que conoce las características o atributos que debe tener para ser adquirido. Esto necesita ser asimilado tanto por los y las miembros del Gobierno como por la misma ciudadanía, que necesita hacer esta exigencia, para lo cual puede intervenir en el momento de la planificación y gestión a través de una verdadera participación.

### **Consideraciones finales**

Frente a una versión hegemónica de participación ciudadana que se ha impuesto con éxito en América Latina, que no es más que una consulta, es necesario aprender a identificar cuándo se enfrenta a auténticos ejercicios participativos.

En este objetivo, el trabajo de Arnstein (1969) y el de Souza (2006 y 2002) son muy importantes con la ayuda de una escalera de evaluación que identifica diferentes escalones de autenticidad, que van desde la no participación, pasando por la pseudo participación hasta alcanzar la participación auténtica. De esta forma, se puede evaluar cada caso particular de participación e identificar la situación que se está enfrentando, así como los principales requisitos que se necesitan en el proceso para lograr una participación auténtica.

Se sabe que existe una auténtica participación ciudadana solo cuando se comparte el poder de decisión con las comunidades, lo que rara vez ocurre, como encontraron Rivera y Simonian (2019) en un diagnóstico de un parque nacional natural superpuesto con tierras indígenas en Colombia. Para ello es necesario alinear varias variables, algunas de estas variables están bajo el control del Gobierno y otras están bajo el control popular.

El papel del Gobierno implica inicialmente una fuerte voluntad de compartir el poder de toma de decisiones, asignar recursos suficientes y generar canales de participación para funcionar de manera independiente y transparente. Las comunidades necesitan personas dispuestas a hacer valer sus derechos como ciudadanos y ciudadanas en espacios públicos dotados de un alto grado de vitalidad y densidad.

Es necesario que la gente reaccione y busque un mayor poder de decisión y que no deje que unas pocas personas decidan a suerte el futuro de todos y todas (Matus, 1996). Este trabajo es una invitación a levantarse, con argumentos, reivindicando los derechos de la ciudadanía, mediante el uso de herramientas que permitan la construcción de una sociedad autónoma. Es una invitación a romper con el conformismo y a que la ciudadanía se convierta en verdadera protagonista del cambio que se requiere.

## Referencias

- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 216-224. <http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein%20ladder%201969.pdf>
- Escobar, A. (2014). *Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Medellín: Ediciones UNAULA. E-book. [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/escpos-unaula/20170802050253/pdf\\_460.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/escpos-unaula/20170802050253/pdf_460.pdf)
- Matus, C. (1996). *Adeus senhor presidente*. Recife: Editora Litteris.
- Mayo, E. (1949). Hawthorne and the western electric company. *Public Administration: Concepts and Cases*, 149-158. [http://www.practiceselfreliance.com/wa\\_files/Hawthorne\\_20Studies\\_201924\\_20Elton\\_20Mayo.pdf](http://www.practiceselfreliance.com/wa_files/Hawthorne_20Studies_201924_20Elton_20Mayo.pdf)
- Oficina del Alto Comisionado Para La Paz. (S. f.). *Proceso de paz: Acuerdo sobre las víctimas del conflicto*. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Prensa/Comunicados/Documents/2016/proceso-paz-colombia-cartilla-acuerdo-victimas.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado Para La Paz. (S. f.). *Sobre los avances alcanzados en el marco de los mecanismos de comunicación y difusión de la mesa de conversaciones*. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/proceso-de-paz-con-las-farc-ep/Paginas/Avances-Alcanzados-en-el-marco-de-los-mecanismos.aspx>
- Oficina del Alto Comisionado Para La Paz. (S. f.). *Mecanismo de participación*. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/mecanismos-de-participacion/Paginas/Mecanismo-de-participacion.aspx#>

- Ortegón, E., Pacheco, J. F. y Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. United Nations Publications. E-book. <http://fundacionmerced.org/biblioteca/Trabajo-Social/Marco-logico/Metodolog%EF%BF%BDa%20del%20Marco%20L%EF%BF%BDgico%20CEPAL.pdf>
- Rahnema, M. (1996). Participación. Sachs, W. (Org.). *Diccionario del desarrollo*. Una guía del conocimiento como poder, PRATEC, Perú, 194-215. <http://www.uv.mx/mie/files/2012/10/SESSION-6-Sachs-Diccionario-Del-Desarrollo.pdf>
- Rivera, A., F. A. (2017). Los peligros en la democracia directa: El caso del plebiscito por la paz en Colombia. *Amazonia Investiga*, 6(10), 74-88. <http://www.udla.edu.co/revistas/index.php/amazonia-investiga/article/view/552>
- Rivera, A. F. A. & Simonian, L. T. L. (2019). Los regímenes especiales de manejo y el caso del PNN Yaigojé Apaporis – Colombia. *Amazonia Investiga*, 8(24), 561-578.
- Simonian, L. T. L. (2018). Políticas públicas e participação social nas Reservas Extrativistas amazônicas: entre avanços, limitações e possibilidades. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 48, 118–139. doi: [10.5380/dma.v48i0.58920](https://doi.org/10.5380/dma.v48i0.58920).
- Souza, M. L. (2002). *Mudar a cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Souza, M. L. (2006). *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.