

Estudio Diagnóstico - Participación Ciudadana Electrónica

Informe Final Referentes

Juan M. Bertón
Patricia Totorica
Silvia González

Introducción

Este estudio se enmarca en el proyecto de e-Participación, conjuntamente con otros estudios (Diagnóstico de conocimientos, actitudes y prácticas de la ciudadanía y el Diagnóstico de e-Participación a nivel del Estado) tendientes a generar información en la materia. Dicha información será tomada como insumo para delinear los próximos pasos del proyecto.

Objetivos

El estudio se propone obtener información sobre la temática participación ciudadana, a partir de las opiniones de referentes académicos en la materia. Se busca que los entrevistados aporten en los siguientes niveles:

- Discutir el concepto participación ciudadana, su alcance y sus implicancias
- Identificar los beneficios de la participación ciudadana en general y en particular asociados a la política pública
- Describir el estado actual de la participación ciudadana en Uruguay, sus características principales, las formas que asume, los actores involucrados.
- Identificar las posibilidades de desarrollo de la participación ciudadana electrónica.

La finalidad del estudio es explorar todas las dimensiones antes mencionadas, y adicionalmente recabar información sobre experiencias en la materia.

Torre Ejecutiva Sur
Liniers 1324, piso 4
Montevideo – Uruguay
Tel/Fax: (+598) 2901.2929*
Email: contacto@agesic.gub.uy

www.agesic.gub.uy

Metodología

Para la realización de este estudio se optó por una metodología cualitativa. Se realizaron entrevistas en profundidad con los referentes, entrevistas de una duración de entre 40 minutos y dos horas.

Se optó en esta primera instancia por una metodología cualitativa ya que es la idónea para obtener la opinión de referentes sin resignar información y porque el estudio tiene una clara finalidad exploratoria.

Las entrevistas se realizaron con una pauta previamente elaborada por el equipo de trabajo atendiendo a los temas referidos, que se adjunta al final de este informe. De todas formas, las entrevistas tienen un formato libre atendiendo al perfil de los entrevistados, que dada su experiencia y formación aportan a la temática desde muy diferentes ángulos.

Referentes consultados

Dr. Gabriel Kaplún. Doctorado en Estudios Latinoamericanos. Director de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de la República.

Especialidad: Comunicación educativa, comunitaria y organizacional. Políticas de comunicación. Políticas de participación. Miembro del Consejo Honorario Consultivo sobre Radiodifusión Nacional hasta 2011.

Lic. Jorge Rasner: Licenciado en Filosofía de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación UDELAR. Master en Historia Comparada.

Especialidad: Epistemología de la Comunicación. Ciencias, tecnología y sociedad. Inserción social del Ingeniero. Grupo de trabajo sobre participación ciudadana en Facultad de Ingeniería.

Lic. Paula Ferla. Licenciada en Sociología. Master en Desarrollo Local.

Especialidad: Asistente en Análisis de Opinión Pública. Investigadora responsable en proyectos sobre participación ciudadana en gobiernos locales.

Federico Beltramelli. Licenciado en Ciencias de la Comunicación. Docente Adjunto LICCOM.

Especialidad: Democracia y Participación Ciudadana. Investigador responsable en proyectos sobre Participación Ciudadana en Uruguay

Eduardo Alonso: Licenciado en Ciencias de la Comunicación .Docente LICCOM.

Especialidad: Participación Ciudadana y políticas estatales. Investigador en proyectos sobre Participación Ciudadana.

Alicia Veneziano Esperón: Dra. en Ciencia Política. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales.

Especialidad: Sustentabilidad política y participación ciudadana. Relaciones socio-gubernamentales en la descentralización. Descentralización política y participación ciudadana.

Lic. Ana Laura Rivoir: Licenciada en Sociología. Investigadora y docente Facultad de Ciencias de la UDELAR. Coordinación de tareas del Programa de Desarrollo Regional y Local. Universidad Católica.

Especialidad: Sociedad de la Información y el Conocimiento, Tecnologías de la Información y la Comunicación para el desarrollo humano y la inclusión social. Asistencia académica a la Dirección de la Maestría en Desarrollo Regional y Local.

Lic. Santiago Escuder. Licenciado en Sociología. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR. Ayudante de investigación en proyectos de descentralización y participación ciudadana.

Especialidad: Sociedad de la Información y el conocimiento en Uruguay.

Dr. Nicolás Guigou: Doctor en Antropología Social. Director de Departamento de Antropología Social de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. UDELAR.

Especialidad: Antropología Social y Política. Ciberespacio, memoria y tradición. Sociedad Uruguaya y ciberespacio.

Dr. Edison Lanza. Doctor en Abogacía. Director de CAINFO. Periodista. Redactor en Semanario Búsqueda. Coordinador carrera de periodismo en Universidad Católica del Uruguay. Miembro del Consejo Honorario Asesor de la Radiodifusión Nacional.

Especialidad: Libertad de expresión, Sociedad de la Información y Participación ciudadana.

Dr. Gerardo Caetano. Dr. en Historia y Politólogo. Docente de la UDELAR. Coordinador Académico del Observatorio Político del Instituto de Ciencia Política. Director Académico del Centro para la Formación en Integración Regional (CEFIR).

Especialidad: Historia Política, Ciudadanía, Republicanismo, Ciencias Sociales.
Ciencia Política. Ciudadanía.

Pauta de entrevista

Introducción / Participación ciudadana en Uruguay

¿Cuál es su opinión acerca de la participación ciudadana en Uruguay? ¿Qué opinión tiene sobre el estado y sobre los ciudadanos en relación a esto?

La utilización de procesos participativos en las políticas y programas públicos, ¿contribuyen a mejorar la calidad de vida de la población? ¿O la participación es sólo simbólica?

Objetivo de la Participación

¿Cuál cree usted que es la conveniencia de la participación ciudadana? ¿Para qué sirve?

¿Cuál sería, según usted la conveniencia de incorporar mecanismos de participación ciudadana a los programas públicos?

Formas de Participación

¿Qué tipo de participación o desde que lugar considera que la participación ciudadana concita más interés en la gente?

¿Cree que existe actualmente suficiente accesibilidad a los mecanismos participativos?

¿Cómo implementaría la participación por medio de las TIC? ¿Cómo se podría implementar de forma efectiva la e-Participación?

Cierre y conclusiones

¿Existe, según su criterio, viabilidad para la aplicación de un mayor número de mecanismos participación ciudadana en el estado uruguayo?

¿Con que cree que se relaciona más estrechamente la efectividad de los procesos de participación ciudadana?

Pensado en la idea de AGESIC de encarar este tema, ¿qué tipo de apoyo cree que AGESIC debe brindar a los ciudadanos y a los servicios de estado?

Principales Resultados

Participación ciudadana: definición

La noción de participación ciudadana es relativamente reciente y carece de una definición precisa, aun cuando normalmente se hace referencia a ella considerándola gruesamente como una intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales.

Rodrigo Baño

La participación ciudadana es política, significa la intervención directa de la ciudadanía en las actividades públicas, sin estar relacionada con la participación mediada por los partidos políticos ni con el ejercicio del derecho al voto para elegir autoridades. Por actividades públicas nos referimos a todas aquellas actividades que realiza el Estado en todas sus expresiones, tanto a nivel nacional como municipal.

Ubaldo Santiago Carrillo

La participación ciudadana en Uruguay

En primer lugar, se identifica un relativo consenso vinculado al alcance del concepto de participación ciudadana utilizado por los entrevistados. La participación ciudadana es concebida como el acto (privado o colectivo) de participar en la toma de decisiones de la esfera pública. En definitiva, se la asume como un complemento a la democracia representativa, utilizando mecanismos directos.

Surge entre los entrevistados una clasificación espontánea referida al grado de formalidad que asume la participación: participación ciudadana es, por un lado, aquella asociada a mecanismos consagrados en la constitución (referéndums, plebiscitos) y por otro, aparece también ligada a la aparición de movimientos generados espontáneamente desde la base, tales como el caso FUCVAM, el Ruralismo, etc.

Ambas acepciones del concepto *participación ciudadana* son válidas para los referentes consultados. Sin embargo, la realidad de nuestro país respecto de ambas es bien distinta.

En el caso de la participación ciudadana formalizada (y consagrada en la constitución), muchos entrevistados coinciden en que en Uruguay estos mecanismos son ampliamente aceptados y utilizados¹. Es obvio que el costo de activar estos mecanismos es altísimo (en tiempo, dinero, etc.), por lo tanto son utilizados para dirimir cuestiones muy cargadas simbólicamente y de costos políticos altos (ley de caducidad, voto epistolar, etc.)

En el caso del segundo formato de participación, esto es, la participación ciudadana espontánea, se reconoce a Uruguay como un país de escasa movilización y conflicto². Dado lo mencionado anteriormente, se asume que ambas situaciones son las dos caras de la misma moneda; Uruguay es un país con una matriz estado-céntrica de larga data, al que se lo asocia con estados interventores y ciudadanos receptores. Es lógico, a partir de esto, que los mecanismos de participación ciudadana más utilizados sean justamente los que se encuentran formalizados.

La matriz ideológica del Uruguay fue republicana y también liberal; fue liberal 'a la inglesa', recelando de la participación y diciendo que el gobierno democrático es representación y que el pueblo tiene que elegir a sus representantes y replegarse para dejarlos hacer. Entre esa forma de pensar y la republicana surgió una síntesis, la actual, que tiene características de ambas.

Uruguay, y los uruguayos, tenemos una cultura cívica muy 'afrancesada'; el voto y los derechos fundamentales se presentan como dados, no se cuestionan. Somos estatistas, tenemos la herencia batllista del estado que hace todo, entonces la participación no se ve como necesaria más allá del ejercicio del voto.

La centralidad de los partidos políticos en los procesos participativos

Es importante también destacar el rol de los partidos políticos en lo relativo a la participación ciudadana. En Uruguay es escasa la acción política que escapa a los partidos; los partidos median entre ciudadanos y estado. Así las cosas, la participación ciudadana está viciada de participación política, y los ciudadanos participantes son, generalmente, militantes políticos.

Un ejemplo gráfico de éste fenómeno se percibe en el hecho de que las instancias de participación vía plebiscitos en Uruguay, generalmente, constan de un

1 Esta percepción está avalada por datos comparativos, en donde se puede ver como Uruguay tiene una utilización de estos mecanismos mucho mayor que el resto del continente.

2 Una sociedad "amortiguada", parafraseando a Carlos Real de Azúa (Real de Azúa, C. 1973: *Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?* Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay, Ediciones de la Banda Oriental)

alineamiento notorio de los partidos detrás de los temas a dirimir, y el rol de las redes políticas es central.

El problema que tiene el estado uruguayo para la implementación de políticas de participación ciudadana es que éste es un sistema partidocéntrico; la partidocracia termina cooptando todo.

En Uruguay siguen siendo muy fuertes los partidos y el Estado, o sea que si bien uno ve redes de participación nuevas, que podrían ocupar otros lugares, se sigue viendo una cultura institucionalista fuerte.

El carácter local de la participación ciudadana en Uruguay

Los casos de éxito relativo que se relatan respecto de la participación ciudadana (fuera de los mecanismos constitucionales), son aquellos en los que la participación está circunscripta a colectivos específicos afectados directamente. Según la opinión de los entrevistados, las consignas generales no motivan a la participación.

Hay bastante reticencia a participar, incluso al hecho de informarse. Por ejemplo el tema éste de los juicios ciudadanos, primero sobre lo de la central nuclear y luego por lo de la mega minería... Se hizo un gran revuelo pero la participación fue muy acotada, fue una movida de técnicos, de especialistas, que llenó el paraninfo y todo, pero que fue entre pares, políticos, o científicos o técnicos directamente implicados; para el gran público fue un dato más.

Dado esto, se relaciona a los casos exitosos con el ámbito local (barrial, municipal) entendiendo que el público afectado está involucrado con la temática y claramente auto identificado con el tema en cuestión.

Por ejemplo, para la gente del departamento de Treinta y Tres, lo de Aratirí, la minería, es algo muy importante. Y por ahí para el capitalino, no tanto.

Las experiencias de participación se dan a nivel local y asociadas a algún problema o necesidad concreta, por ejemplo los vecinos se agrupan para pedir por algún problema concreto del barrio, o de la localidad. Sólo se participa si se está vinculado directamente al posible beneficio que puede reportar.

Sin embargo, algunos de los entrevistados identifican otros planos, fuera de lo local, en los que se puede lograr reunir a personas con intereses comunes aun cuando geográficamente se encuentren disgregados.

Yo creo que en el Uruguay hay otros grupos, por el lado de los jóvenes, por el lado de aquellos actores que están vinculados con las nuevas demandas, que comienzan a advertir muy claramente ese espacio potencial de la participación (...) un enfoque participativo que no niegue la representación sino que la califique y que genere una nueva síntesis democrática.

El objeto de la participación

En general, los entrevistados vinculan a la participación ciudadana directamente como un derecho, derecho fundamental de la vida democrática. El beneficio de la participación estaría dado en el largo plazo, fortaleciendo la calidad de la democracia.

La finalidad de la participación es, por supuesto, estimular las fuerzas vivas, donde está incluida la sociedad civil, etcétera. La participación es necesaria para todas las etapas de la toma de decisiones, donde el control de los actores sociales es fundamental. Se trata de democratizar la gestión.

Fijate todo este movimiento de los indignados, tiene una veta donde tu movés y hasta podés tirar gobiernos, tiene un potencial destituyente muy grande, pero tiene gran dificultad para instituir algo. Entonces acá hay un gran debate, como aprovechar los espacios gigantescos que dan las nuevas tecnologías de la comunicación para un enfoque más participativo que no niegue la representación sino que la califique.

Más allá del derecho a participar, algunos referentes identifican el potencial de la participación ligado a la formulación e implementación de políticas públicas. Se parte de la base de que los ciudadanos pueden aportar su visión y experiencia sobre determinados aspectos, y mejorar la calidad de las mencionadas políticas.

Claro que (la participación ciudadana) tiene algunos beneficios concretos para las administraciones. Por ejemplo, puede influir en las políticas públicas en la fase de implementación abaratando los costos.

Realmente creemos que (la participación ciudadana) es una herramienta que puede llegar a ser muy potente, y que necesariamente puede llegar a ser muy potente en lo que tiene que ver con formulaciones de políticas públicas.

Participación ciudadana... ¿para qué?

Coincidentemente, la gran mayoría de los referentes entrevistados plantean que el nudo central de la temática participación en proyectos públicos tiene que ver con los objetivos de la misma.

Se identifica el tema de la participación ciudadana como un discurso que está en boga actualmente pero que lamentablemente la mayoría de las veces no tiene el sustento necesario para existir.

Todo el mundo habla de participación, pero tenemos que tener claro primero participación para qué. Cuáles son los fines de la participación.

Nosotros pensamos también que hacer una consulta pública, por hacer una consulta pública, no es más que un intercambio que es lo que se hace a nivel de lo usual de redes... lo que equivale a usar Facebook.

La herramienta (participación ciudadana), por la herramienta misma, no funciona, tiene que haber una convocante clara, un sentido claro y un fin claro... y un resumen en políticas efectivas.

Se entiende que la participación no es un acto desinteresado, por lo tanto los organismos convocantes tienen que informar al participante de todas las implicancias de su acto: la finalidad de la participación, el carácter vinculante o no de dicha participación, el resultado de su aporte.

Las posibilidades de los canales electrónicos

Dado lo visto hasta ahora, el canal en el que se efectiviza la participación (presencial, electrónico, etcétera) es visto como secundario; el canal de participación electrónica no es motivo de análisis por los referentes.

Todos los entrevistados confían en que efectivamente se puede utilizar el canal electrónico para fomentar la participación ciudadana, aunque se asume que el canal debe contemplar algunas salvedades, por ejemplo, el sesgo de cobertura.

Todos concuerdan, además, que actualmente los medios sociales están completamente sub utilizados como canal de participación.

La participación ciudadana electrónica es viable por las características del país en cuanto a la inclusión digital; hay acceso para sostener la participación.

El Uruguay está muy lejos de tener un aprovechamiento idóneo moderno, ágil de las TIC (...) Acá se utilizan sólo como un espacio para mostrarse para afuera. Hay algunos sistemas políticos que los están usando; por ejemplo en Estado

Unidos se dan campañas impresionantes, pero todavía creo que no se advierte la fecundidad que pueden tener las tecnologías para formatos de participación

Cada vez más la participación es a través de estos medios electrónicos (...) Yo veo a las TIC como un recurso para ampliar la participación, para mejorarla, para hacerla más accesible.

Los referentes coinciden en que la puesta en producción de una plataforma electrónica para la participación ciudadana (similar a la plataforma Irekia) no es en este momento viable, ya que se teme que este espacio se vacíe de participación real por falta de respuestas de las autoridades.

En ese sentido, algunos referentes consideran que sólo podría ser viable enmarcándola en una ley de participación que obligue a los organismos a alimentar el espacio.

Nuestra cabeza (en referencia a los uruguayos) es institucionalista... Las consultas son una muy buena herramienta, que debería estar enmarcada en una regulación general.

De pronto llegó el momento de que Uruguay tenga una ley de participación, para estandarizar, para difundir en todo lo que sean políticas públicas. Porque entiendo que en el país hay una gran atomización, una gran dispersión en cuanto a que cada uno entiende participación a su manera y hay procesos buenos y buenas prácticas, y otras que terminan irritando más el ambiente.

No me alcanza con que me digan que hay una plataforma fenomenal... y no entra nadie. Y no solo eso, que el Estado no lo utilice (...) Creemos que es necesario que la legislación exista porque los uruguayos somos legalistas.

Los simulacros (de participación) terminan siendo el principal problema.

Yo creo que hay que crear un espacio para pensar, un espacio para investigar... antes de una gran plataforma electrónica vamos a discutir un poco.

CONCLUSIONES

- ⤴ En Uruguay la participación ciudadana se canaliza en gran parte por la vía formal; la percepción de un país de escasa movilización, si bien no es del todo errónea, debe relativizarse con el hecho de que Uruguay tiene una fuerte tendencia al ejercicio de uso de mecanismos como plebiscitos y referéndums para laudar temas centrales.
- ⤴ Esta concepción formal de la participación, concepción sostenida por el efectivo funcionamiento de los mecanismos antes mencionados, tiene como contracara el hecho de que la participación ciudadana vinculada a temas menores o cotidianos es muy escasa. **Éste espacio, sub utilizado por parte de los ciudadanos y el gobierno, podría ser un espacio de desarrollo para las instancias electrónicas.**
- ⤴ Dado esto, se desprende que la e-Participación no debería competir con los canales y mecanismos existentes y que funcionan actualmente en formatos tradicionales; su potencial uso parece estar ligado a la apertura de espacios más acotados, sobre temas más cotidianos y de menor peso relativo.
- ⤴ Los referentes consultados identifican el ámbito local o barrial como el ámbito fecundo para la participación; sin embargo, se asume que en el origen esto se asocia al grado de auto identificación de los ciudadanos con la temática. Es por eso que otros grupos, sensibles a diferentes temas o vinculados a determinadas prácticas, podrían también estar cercanos a utilizar mecanismos de participación aun cuando territorialmente estuviesen disgregados. **Estos colectivos también aparecerían como potenciales usuarios de mecanismos de participación ciudadana electrónica.**
- ⤴ El principal aporte de la participación ciudadana se asocia a la formulación de políticas; en ese caso, el rol del ciudadano se vincula a su capacidad de brindar información a la Administración, así como sugerencias y recomendaciones. Algunos referentes, sin embargo, asumen que éste tipo de participación ciudadana es meramente simbólica, y que la participación real se logra socializando el poder de decisión.
- ⤴ Los referentes coinciden en que **la participación ciudadana no es por definición un acto desinteresado**; los ciudadanos participan en la medida en que entienden que sus opiniones, demandas o sugerencias van a ser tomadas en cuenta. A pesar de que lo anterior pueda parecer obvio, los mecanismos de participación ciudadana que se encuentra actualmente disponibles (buzones de sugerencias, direcciones para enviar comentarios,

consultas en perfiles de redes sociales, etc.) evidencian que esto no está claramente asumido por parte de quienes generan éstos espacios.

- ✦ Así las cosas, es clave para la apertura de espacios participativos fijar claramente el alcance de la participación, quien convoca, con qué fin se realiza, y fundamentalmente evidenciar cuál fue el destino de esa participación, dar respuestas a los participantes.
- ✦ Los medios electrónicos para implementar espacios de participación ciudadana son aceptados como válidos por los entrevistados; sin embargo, minimizan al canal electrónico como favorecedor o inhibidor de la participación ciudadana, ya que se asume que el éxito o fracaso de los espacios participativos tiene que ver con el compromiso de las autoridades en la apertura de éstos espacios y en su alimentación, y no en las características del medio que la soporta.

REFERENCIAS

MIDES (2011): *Reporte Social 2011*. Principales características del Uruguay social. Ministerio de Desarrollo Social.

Real de Azúa, C. (1973): *Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?* En Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay. Ediciones de la Banda Oriental.

Correa, E. y Noé, M. (1998): *Nociones de una Ciudadanía que crece*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1998. 382 p. Serie libros FLACSO

Carillo, U. (2011): *Participación ciudadana en la gestión pública*. En <http://www.reddolac.org>