

APUNTES

RED DE PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Participación ciudadana



I L P E S



Red de Planificación
para el Desarrollo de
América Latina y el Caribe
Comunidades CEPAL



Cooperación
Española

Este documento fue elaborado por Ítalo Alvarado y Eva Hopenhayn, consultores del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), y Paulina Pizarro, asistente de investigación senior del ILPES, bajo la supervisión de Cielo Morales, Directora del ILPES, y Valeria Torres, Jefa del Área de Gestión Pública y Gobierno Abierto del ILPES. Contó además con los aportes de los Embajadores y Embajadoras de la Red de Planificación de ILPES/CEPAL (Valeria Jacquemin, Oscar Ortega, Gisela Paredes Leguizamón, Federico Rodríguez Aguiar y Javier Vitale). Se agradecen también los insumos de Fabiana Dutra, Silvina Papagno y de todos los panelistas invitados a los webinars realizados en 2022.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.



ÍNDICE

COMUNIDAD DE APRENDIZAJE

A. Introducción	5
B. Foros y Webinar:	
B.1 Presupuesto participativo joven	6
B.2 Participación de la Sociedad Civil en los procesos de evaluación de los servidores públicos	9
B.3 Prospectiva, Participación y Poder	12
C. Conclusiones	17

Agradecimientos

Iniciando la edición 2023 de Apuntes agradecemos a los miembros de la Red que fungieron como **Embajadores y Embajadoras**, desde julio del 2022 a junio del 2023, por el gran trabajo colaborativo. Nos motivan para seguir avanzando en los procesos de aprendizaje participativo y colectivo, a través de la Red de Planificación. Así mismo queremos extender una invitación a **unirse a la Red** y a participar de los distintos foros y conversatorios que se realizan durante el año.



Asimismo, damos la bienvenida a los nuevos embajadores y embajadoras que comenzaron su labor para el periodo 2023 - 2024.



A - Introducción

La Red de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), convocó una serie de conversatorios virtuales durante el 2022. Estos abordaron propuestas temáticas de los y las embajadoras de la Red vinculadas con las líneas de trabajo del ILPES. El foco estuvo en propiciar una reflexión respecto de la participación ciudadana en los asuntos públicos. En el presente documento se sintetizan los principales mensajes y conclusiones de los foros virtuales y respectivos webinars, co-organizados con los Embajadores y Embajadoras de la Red de Planificación.

La participación ciudadana se entiende como el involucramiento activo de las personas en los procesos de toma de decisiones que afectan su entorno y calidad de vida, y en la gestión pública de sus comunidades y países. Esta es de vital importancia para el desarrollo democrático y sostenible de la región, pues existe evidencia de que la colaboración entre la ciudadanía y los gobiernos puede generar políticas públicas más efectivas y adecuadas a las necesidades de la sociedad, fomentar la transparencia, la rendición de cuentas y la legitimidad de las decisiones. Además, la participación ciudadana puede fortalecer la cohesión social y promover una cultura de diálogo y respeto entre los diferentes grupos de la sociedad.

En este sentido, hablamos de un elemento fundamental en la construcción de sociedades más justas e inclusivas: cuando la ciudadanía se involucra activamente en la toma de decisiones, se sienten parte de un proyecto común y se comprometen con su cumplimiento. Esto no solo ayuda a mejorar la calidad de vida de la población, especialmente de aquellos tradicionalmente excluidos de la toma de decisiones, sino que también contribuye a la consolidación de la democracia y genera a su vez más ciudadanía.

La participación ciudadana puede también ser un motor para la innovación y el cambio social. Cuando la ciudadanía tiene la oportunidad de expresar sus ideas y propuestas, pueden aportar soluciones creativas y novedosas a los problemas que enfrenta la sociedad. De esta manera, se pueden generar nuevos enfoques y estrategias que permitan abordar de manera más eficaz los desafíos del desarrollo en la región.

Las tres temáticas tratadas en la Red y en esta versión de Apuntes son el “presupuesto participativo joven”, la “participación de la sociedad civil en los procesos de evaluación de los servidores públicos”, y “prospectiva, participación y poder”. En lo que sigue se resumen las discusiones de los foros y Webinars y se presentan algunas recomendaciones para fortalecer la participación de la ciudadanía en todo el ciclo de la gestión pública.

Es importante tener presente que la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos puede desarrollarse de múltiples formas y que existen diferentes niveles de participación, los que se presentan en la siguiente tabla:

Tabla N° 1. Niveles de participación ciudadana

Nivel informativo	Entrega de información a la ciudadanía sobre un asunto público. Es un nivel unidireccional, pues la autoridad entrega información, pero no está en búsqueda de aportes por parte de la ciudadanía.
Nivel consultivo	Es el nivel básico de influencia que personas y grupos pueden tener al participar en un proceso consultivo. En esta dinámica, se recogen opiniones, propuestas e intereses, pero no son vinculantes.
Nivel decisorio	Las personas tienen influencia directa en la toma de decisión que se discute. Puede ser en un formato consultivo como un plebiscito, donde el resultado es vinculante, o una modalidad en que se debate para tomar colectivamente una decisión.
Nivel cogestión	Va más allá del involucramiento de las personas en la toma de decisiones, pues implica que sean parte de la implementación y el seguimiento.

Fuente: “Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/184), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021

Los distintos niveles se pueden observar en la gestión pública, sin embargo, los más comunes son el nivel informativo y consultivo. Ahora bien, en este conjunto de foros, el que plantea el presupuesto participativo joven y sus experiencias, es un claro ejemplo de cómo avanzar ascendentemente en estos niveles.

B - Foros y webinar de la Red de Planificación

Los diálogos que se promueven en la Red de Planificación permiten profundizar en temáticas propuestas por los embajadores y embajadoras, y están abiertos a la participación de todas las personas. Los foros comienzan con una nota conceptual y preguntas orientadoras para el debate, y luego se establece un período de tiempo en que los y las usuarias pueden participar. Esta actividad se complementa con un Webinar donde se invitan panelistas expertos en la temática.

A continuación se presentan cada una de estas instancias recalcando los principales puntos y reflexiones abordadas.

B.1 Presupuesto Participativo Joven



En el ámbito de la participación pública en el ciclo de la gestión pública, una experiencia destacada lo constituyen los presupuestos participativos, mecanismos de democracia deliberativa utilizados preferentemente en los ámbitos subnacionales y locales. Estos permiten a la ciudadanía influir en la definición de políticas y programas a ser financiados con el presupuesto

público y generan corresponsabilidad al asegurar que las políticas estén dirigidas a los problemas prioritarios identificados por la comunidad.

El presupuesto participativo responde a la aplicación del enfoque de Gobierno/Estado abierto que impulsa la CEPAL, de la mano de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), mediante el cual se establecen oportunidades formales y significativas para la que la ciudadanía participe en el proceso presupuestario en cualquier fase del ciclo (formulación, aprobación, ejecución, auditoría y evaluación) y acceda la información esencial para garantizar una información significativa e incidente.

Para este foro se comenzó el debate a través de la pregunta: ¿están habilitando espacios para el involucramiento de las Juventudes en los procesos de toma de decisión? Ante ello, se expusieron algunos ejemplos que veremos a continuación.

Una de las primeras experiencias regionales sobre presupuestos participativos fue la de Porto Alegre en Brasil. Dado su complejo conjunto de mecanismos de participación, se clasifica como un sistema de cogestión entre una estructura participativa y otra administrativa municipal ([Rendón, 2004](#)).

El Presupuesto Participativo Joven¹ es un mecanismo de participación ciudadana por el cual, dentro del ciclo del Presupuesto Público, se definen porcentajes específicos para propuestas priorizadas, diseñadas y votadas por las juventudes. Esta iniciativa

¹ Resumen de los moderadores del foro de discusión “[Juventudes en la Planificación de las ciudades: Presupuesto Participativo Joven](#)” Valeria Jacquemin y Oscar Ortega.

nace derivada del mecanismo de presupuesto participativo iniciado en Porto Alegre y otros municipios del Brasil, en los que, si bien se fomenta la participación de la comunidad en general, no necesariamente se generan instancias específicas para incluir las voces de las juventudes.

Según datos del Fondo de Naciones Unidas para las Poblaciones (UNFPA, 2020) “en América Latina y el Caribe nunca hubo tantos jóvenes de hasta 24 años como en la actualidad”, situación que amerita nuevas y variadas formas de políticas públicas y mecanismos de gestión pública con y desde las juventudes por parte de los gobiernos en la región. Esto, en respuesta a lo que se ha identificado como enfoque adultocéntrico (UTJ Mercociudades, 2013), el cual no se trata de una referencia negativa sino de una práctica cotidiana donde los adultos deciden sobre las juventudes, estableciendo directrices para su desarrollo, pero desde sus propias experiencias, realidades y construcciones sociales, sin participación activa de los mismos.

El Presupuesto Participativo Joven o “PP fue impulsado también por la Municipalidad de Rosario, Argentina en el 2004. Ello no es casualidad, dado que Rosario es una ciudad, como varias de la región, con vocación joven, lo que se puede observar en sus Centros de la Juventud y el liderazgo en la Unidad Temática de Juventudes de Mercociudades. Es decir, hay una incipiente vocación institucional que reconoce a las juventudes como actores partícipes de la gestión pública local. Esta experiencia es para Latinoamérica y el Caribe, una referencia importante para conocer e indagar sobre mecanismos de política y gestión públicas, que buscan el empoderamiento e involucramiento de las juventudes en la solución de problemáticas públicas complejas y la construcción social del desarrollo. Sin embargo, el conocimiento de cómo las ciudades y países de la región están transitando este proceso, es reciente.

Es importante resaltar que, al estar incluido dentro del ciclo del presupuesto general, el PPJoven da certeza a la participación juvenil ya que asigna partidas presupuestarias específicas para financiar las propuestas, al mismo tiempo que contribuye a la transparencia y el vínculo del plan con el presupuesto; es decir, se involucra a las juventudes en las decisiones de dónde y cómo invertir los fondos públicos más acordes a sus realidades, así como en su ejecución y monitoreo en el marco de un diálogo intergeneracional. El PPJoven es entonces una herramienta de Estado Abierto y de planificación del desarrollo local.

“165 millones de razones”, bajo este título, el Fondo de Naciones Unidas para las Poblaciones, hace un llamado para generar inversión pública en la adolescencia y juventudes de la región. Su número hace referencia no solo a cuántas son las personas jóvenes sino también a su relevancia y potencial para avanzar hacia un desarrollo centrado en la igualdad.



El Foro virtual “**Juventudes en la Planificación de las ciudades: Presupuesto Participativo Joven**” sostenido en la Red de Planificación promovió la discusión sobre la participación de las juventudes en la gestión pública de la región. Asimismo, se identificaron prácticas y formas de visibilización de la temática con el fin de generar un vocabulario común teniendo como punto de partida la necesidad de que la juventud sea parte de la toma de decisiones.

Entre sus conclusiones, se identificó como principal desafío el instalar como necesidad en las agendas públicas locales la importancia de generar espacios institucionales de carácter permanente para que las juventudes puedan ser copartícipes en la toma de decisiones del aparato gubernamental. Esto, a través de la institucionalización de diversos mecanismos y/o herramientas que permitan ir más allá de la participación a nivel de consulta para avanzar hacia la cogestión.

La importancia radica en “la posibilidad de reforzar las democracias y a la vez, construir y recuperar confianza en las nuevas generaciones respecto a la gestión pública en particular y la democracia en general”, la “apertura del gobierno con diálogo juvenil”, así como la importancia de generar “redes de aprendizajes y colaboración multiactor incluyendo a la academia”. Estas ideas fueron parte de los principales aportes del foro, con representantes de Uruguay, Bolivia, Perú, México, Argentina, Colombia, El Salvador, Panamá y Chile.

En el marco del foro se aplicó una encuesta abierta a quienes desearan participar que permitió identificar 12 experiencias en la región de participación de jóvenes de entre 12 y 14 años en el presupuesto público local. Estas incluyen a las ciudades de La Paz (Bolivia); Pereira, Manizales, Medellín y San Juan (Colombia); Moquegua y Jaén (Perú); Manaví (Ecuador); San Pablo (Costa Rica) y Rosario, Avellaneda y General Pico (Argentina). En su implementación, algunos incorporan mesas temáticas de juventudes dentro del presupuesto público participativo, mientras que otros generan un cronograma por separado donde las juventudes debaten solos entre pares.

En ciertos casos, también se definen un porcentaje específico del presupuesto y otros definen como requisito, que una cierta cantidad de propuestas sean definidas exclusivamente por las juventudes. En todos los casos se verifican etapas informativas, de asambleas, de viabilidad técnicas de propuestas y votación o priorización; mientras que en tres casos se incluyen etapas de monitoreo y co-diseño de proyectos. Solo algunas cuentan con webs institucionales para su difusión y son escasas las publicaciones que sistematizan los procesos.

Es importante resaltar que el desafío no es únicamente de aprobar legalmente los presupuestos participativos jóvenes como herramienta en la gestión pública. Es necesario generar un ecosistema territorial de mecanismos y herramientas de política pública que permitan avanzar hacia una gestión pública con perspectiva joven.

Es decir, se requieren de nuevos mecanismos que garanticen la participación ciudadana juvenil, lo que a su vez implica nuevos aprendizajes sociales e institucionales para su implementación. Un punto de partida es preparar un diálogo intergeneracional en nuestras sociedades: no se trata de un resultado en sí, sino de un proceso que requiere del involucramiento de una red de actores con información y uso real progresivo y permanente de los espacios de participación.

En México, Estados como Guanajuato, impulsan instancias de empoderamiento juvenil a través de mecanismos de participación ciudadana de juventudes en la gestión pública local como simulaciones y cabildeo parlamentario juvenil para impulso de reformas o iniciativas de ley a nivel local y nacional que se presentan formalmente para su aprobación a través de un representante popular. También hay ciudades que implementan presupuesto participativo con indicios de enfoque en la juventud y financiamiento de redes juveniles diversas. Por su parte, Argentina cuenta con PPJoven en algunas de las principales capitales: Córdoba, Rosario, Avellaneda; al mismo tiempo que se impulsan centros de las juventudes y parlamentos juveniles locales y regionales con algunos puntos en común a los mexicanos.

En esta línea, se propuso continuar indagando en mecanismos y herramientas que incorporen a las juventudes en la gestión pública con especial atención en Presupuesto Participativo Joven; generando información clave tanto para los gobiernos locales en su etapa de diseño e implementación como para el empoderamiento juvenil impulsado por las organizaciones de la sociedad civil, actores claves en este proceso.

B.2 Participación de la Sociedad Civil en los procesos de evaluación de los servidores públicos

Este foro que se realizó en la Red se relaciona con una temática que forma parte del programa de trabajo del ILPES: la generación de valor público. Este concepto refiere al valor que la ciudadanía otorga a los bienes y servicios que son entregados desde el Estado en tanto respuesta satisfactoria ante una necesidad.



Cuando se genera valor público no solo aumenta la productividad en términos de bienestar social sino también se genera confianza en las instituciones. Esto último es clave en el escenario que actualmente enfrenta la administración pública de la región, con múltiples crisis y desconfianza en las instituciones que han reconfigurado el rol de los gobiernos y posicionado a la ciudadanía como un actor relevante para la solución de los problemas públicos.

La participación de la sociedad civil en la evaluación de los servidores públicos se puede entender como la evaluación del valor público que las respectivas instituciones generan a través de su desempeño. Son las mismas personas que determinan si efectivamente un bien o servicio está entregando una respuesta de calidad ante una necesidad determinada de la población.

Si bien es reconocida la necesidad de aumentar la participación de la ciudadanía en la gestión pública, las instituciones todavía no cuentan con mecanismos estandarizados para incorporarla en el ciclo de la gestión pública y a través de los niveles de participación más avanzados como los decisorios o de cogestión.

En esta línea surgen las siguientes interrogantes ¿cómo asegurar que exista una alineación entre lo que demandan los usuarios, beneficiarios y ciudadanía en general con el quehacer del servidor público? ¿cómo podría la ciudadanía participar e involucrarse en la gestión de un organismo público? Una forma podría ser, precisamente, que los usuarios o beneficiarios de un bien o servicio entregado por el Estado participen

en la evaluación de la generación de valor público. Este tipo de iniciativas aún son incipientes, pues la noción de valor público como aspecto a evaluar está en una etapa básica de desarrollo.

En este sentido, este foro propició una reflexión en torno a cómo evaluar la generación de valor público y cómo ello se relaciona con los procesos de evaluación de servidores públicos. Este foro que se denominó “[Participación de la Sociedad Civil en los procesos de evaluación de servidores públicos](#)”, fue moderado por los embajadores de la Red Federico Rodríguez y Fabiana Dutra. La instancia culminó con un [Webinar²](#) disponible en formato online.

Instancias como esta permiten observar cómo se ha ido estableciendo la necesidad de participación de las personas en cuanto a la valoración de la labor del Estado en sus diferentes funciones. Para ello, el foro abordó las siguientes preguntas:

- ¿En el sistema de gestión del desempeño de tu país se toma en cuenta la opinión de la Sociedad Civil para realizar una evaluación de los funcionarios públicos?
- ¿Cuánto crees que debería ponderar la calificación de la ciudadanía al servidor público? (menos de un 10%, entre un 10% y un 40%, más de un 40%)
- ¿Depende del tipo de función, es decir, impactar de forma diferente dependiendo de si el servidor atiende público, trabaja en áreas de negocio o claves, o desarrolla labores de soporte?

Un hallazgo clave es que en el debate respecto de las evaluaciones de desempeño internas de las instituciones, la participación de la sociedad civil en la evaluación de la generación de valor público, no aparece aún como una experiencia implementada en la región. Así se pudo apreciar tanto en el foro de discusión abierto como en el Webinar sobre estos temas.

En Uruguay, de acuerdo con las palabras del director de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), Conrado Ramos, en las evaluaciones de desempeño institucional, el énfasis está puesto en el cumplimiento del proceso y no necesariamente en la experiencia de la ciudadanía con el Estado. Sostuvo que los usuarios y la sociedad civil son actores pasivos de la política pública y que, en general, hay ausencia de mecanismos de evaluación de servicios y de los funcionarios. En el proceso de mejora del desempeño que la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) está promoviendo, se busca impulsar un modelo de gestión humana por competencias que apunta al fortalecimiento y profesionalización de las unidades de gestión humana.

En la modernización del sistema de gestión del desempeño, se están incorporando evaluación por competencias, evaluaciones 360, mecanismos de autoevaluación. En ese sentido, el sistema pretende identificar comportamientos observables y no apunta tanto a calificar con una nota sino a la identificación de brechas de competencias e identificar las oportunidades de mejora. Por otro lado, Ramos sostuvo que la transformación digital debe acompañar estos procesos de reformas incorporando tecnología para acercarse al ciudadano. Asimismo, la tecnología debiese apuntar a la integración de la información de gestión humana, porque aún varios servicios públicos no conocen adecuadamente la información de los funcionarios públicos debido a su carente integración.

² Participaron del webinar Felipe Melo (Director Nacional del [Servicio Civil de Chile](#)), Conrado Ramos (Director de la Oficina Nacional del [Servicio Civil de Uruguay](#)), Cielo Morales (Directora del [ILPES](#)) y la moderación de Federico Rodríguez (Embajador de la [Red de Planificación ILPES/CEPAL](#)) y Fabiana Dutra (Gerente del Área de Gestión del Desempeño de la Oficina Nacional del [Servicio Civil de Uruguay](#)).

La transformación del servicio civil en Uruguay intenta generar un sistema de carrera con evaluación por competencias, con información integrada del recurso humano reflejada en un sistema que intenta migrar para ubicar a la ciudadanía en el centro y crear valor para satisfacer sus necesidades. Este impulso puede apuntar también a lo mencionado anteriormente respecto de cómo avanzar a un mecanismo donde la ciudadanía pueda establecer si se genera valor público por parte de las instituciones y en qué medida. En el caso uruguayo, aún no se implementa la evaluación sobre el servidor público por parte de las personas y es un proceso que debe pensarse cautelosamente, por ejemplo, en cuanto a quién evalúa o qué tipo de servicios y bienes evalúa.

La misma situación relató el director del Servicio Civil de Chile, Felipe Melo, quien sostuvo que la evaluación del desempeño se implementa con foco en la nota o calificación y no en el proceso de aprendizaje para la mejora continua. Incluso se percibe la gestión de personas y de su desempeño como una tarea adicional o ajena a sus funciones. En el proceso de mejora de la evaluación del desempeño se ha promovido planificar, dirigir y evaluar el rendimiento individual. Sin embargo, al igual que en el caso de ONSC de Uruguay no se aplica evaluación por parte de la ciudadanía ni del usuario.

Melo destacó que, si bien es fundamental darle a la ciudadanía la posibilidad de participar, también hay que saber si le interesa participar en estos mecanismos. A través de consultas ciudadanas sobre empleo público realizada el 2021, se demostró que una gran mayoría (75%) está de acuerdo que se perfeccionen las evaluaciones de desempeño de los funcionarios públicos y solo un 34% cree que las evaluaciones de desempeño actuales son útiles. El hecho de que los encuestados estén de acuerdo con la idea de evaluar a los funcionarios públicos indica la necesidad de innovar en esa línea. Chile cuenta con la Ley de participación 20.500 que establece los consejos consultivos de la sociedad civil, existiendo estos en todos los organismos públicos. A pesar de este avance, se puede observar que funcionan principalmente a un nivel consultivo e informativo y no ha operado a un nivel más elevado de participación de tipo deliberativo ni de cogestión en la toma de decisiones.

Surgió también la interrogante sobre cómo incorporar la participación, si debe estar asociada a instrumentos individuales (satisfacción usuaria) o no individuales (programa de mejoramiento a la gestión de la calidad del servicio). Se señaló que, en el caso de Chile, la medición de satisfacción usuaria se está implementando de manera incipiente pero creciente. Asimismo, la evaluación no individual incluye gestión eficaz, eficiencia institucionales y calidad del servicio. Con relación a la calidad del servicio, los indicadores son la satisfacción neta de usuarios, reclamos respondidos, trámites digitalizados, solicitud de acceso a la información pública.

Melo indicó que los desafíos en un contexto donde la ciudadanía es cada vez más exigente se deben avanzar hacia el desempeño individual vinculado a la percepción usuaria, también incluir atributos a nivel directivo mayor empatía para con la ciudadanía. Finalmente, el expositor recalcó la importancia de reflexionar con quién se está conversando para evitar sesgos: no es lo mismo conversar con la sociedad civil organizada o mirar la percepción individual.

En el foro de discusión se comentaron también experiencias de otros países, específicamente en cuanto a instrumentos de evaluación de los servidores públicos. Si bien hay consenso sobre la relevancia de la participación ciudadana, no solo en los procesos de evaluación sino en todo el ciclo de la gestión pública, esto no se ve plasmado en la práctica.

Se mencionó, por ejemplo, que en El Salvador y en Panamá existen mecanismos de evaluación de desempeño internos, es decir, sin integrar a la ciudadanía, que además se observan insuficientes en cuanto a la baja capacidad de incidir posteriormente en mejorías. En el caso de Ecuador, existen mecanismos cualitativos de valoración de los servicios públicos como en el área de la salud o tributaria, sin embargo, no está garantizado su funcionamiento. En Costa Rica, hay experiencias en que los usuarios evalúan los servicios a través de encuestas telefónicas. Estas últimas dos experiencias hablan de un acercamiento de la ciudadanía a ser parte del proceso de evaluación, pero no garantiza que sea parte de la mejoría de los servicios y bienes. Se mencionó para el caso chileno, pero aplica para la región en general, que existe una distancia entre la sociedad civil y la función pública, pues se aseguró que hay una importante dicotomía entre ambas.

Para poder hablar de la evaluación por parte de la ciudadanía en cuanto a la generación de valor público, es necesario dar una redirección a los mecanismos existentes en tanto apuntan a clasificaciones escalares que miden el desempeño individual. Sería más oportuno en ese sentido, medir la experiencia de las personas en cuanto al valor público que generan las instituciones como entidades que deben garantizar respuesta a las necesidades humanas y estándares de calidad. Lo anterior, habla de la necesidad de un mecanismo integral, donde el desempeño individual puede ser un factor, pero el foco debe estar situado en la experiencia de las personas que reciben un bien o un servicio y cómo este permite mejorar la calidad de vida.

Es necesario innovar para avanzar en esta dirección, innovar en los mecanismos de participación ciudadana en términos de evaluación, pero también en cómo entenderemos que se puede medir lo que una institución entrega. En algunos casos se evalúan los servicios desde los beneficiarios, pero está pendiente la introducción de la noción de valor público para cambiar la perspectiva.

B.3 Prospectiva, Participación y Poder³



La región de América Latina y el Caribe cuenta con una larga tradición en planificación territorial, pero con escasa incorporación de la dimensión de futuro a través de la prospectiva. En ese sentido, los procesos participativos de planificación y ordenamiento territorial requieren de una profundización en ello, teniendo en cuenta además la

dimensión de poder. Esta última se refleja en las asimetrías y subordinaciones de los actores en la región más desigual del mundo.

El empoderamiento de la ciudadanía es fundamental para comprender e incidir en las dinámicas territoriales y, para avanzar en ello se debe incluir en los procesos de toma de decisión y de planificación para el desarrollo.

³ Webinar “[Prospectiva, Participación y Poder: Tensiones y ambigüedad en la planificación y gestión territorial frente a los ODS](#)”, fue organizado por la Red de Planificación y el Centro de Estudios Prospectivos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo (Mendoza, Argentina). Contó con la participación de **Inés Nercesian** (Investigadora Adjunta del **CONICET**. Coordina el Observatorio Electoral de América Latina (**OBLAT**) de la UBA y es coordinadora del GT de **CLACSO** Élités empresariales, Estado y dominación), **Tomas R. Villasante** (Miembro fundador de la **Red CIMAS** (Observatorio Internacional de Participación Ciudadana y Medioambiente) y de la Red Sentipensante) y **Javier Enrique Medina Vásquez**.

Para abordar este debate, se realizó el Webinar “Prospectiva, Participación y Poder: Tensiones y ambigüedad en la planificación y gestión territorial frente a los ODS”, el que contó con la participación de Inés Nercesian, Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe. Coordina el Observatorio Electoral de América Latina (OBLAT) de la UBA y co-coordinadora del Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) Élités empresariales, Estado y dominación, Tomas R. Villasante Miembro fundador de la Red CIMAS (Observatorio Internacional de Participación Ciudadana y Medioambiente y de la Red Sentipensante) y Javier Enrique Medina Vásquez (Coordinador de la Red Abierta de Prospección e Innovación, del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo) y actual Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL. La conducción y moderación estuvo a cargo de Javier Vitale (Embajador de la Red y Co-Director del Centro de Estudios Prospectivos de la Universidad Nacional de Cuyo) y Silvina Papagno (Centro de Estudios Prospectivos de la Universidad Nacional de Cuyo). La finalidad del conversatorio fue propiciar un diálogo entre especialistas en prospectiva, participación y poder a fin de intercambiar ideas, conceptos y visiones sobre la relación compleja y ambigua de los temas focales priorizados.

El abordaje de las relaciones de poder en los procesos de participación social es un tema central en las ciencias sociales. No obstante, este asunto no ha sido abordado en profundidad desde los estudios de futuros y la prospectiva, ni las tensiones y ambigüedades que se generan. Por ello el conversatorio propuso una triangulación analítica entre estudios de futuros/prospección, el poder de las élites y la participación social. Las preguntas orientadoras de este debate fueron:

- ¿Por qué se promueve la participación en los estudios de futuros? ¿Cómo los actores sociales intervienen e influyen en la construcción de futuros?
- ¿Usted considera que los estudios de futuro incorporan la participación multiactoral? ¿De qué forma?, ¿Están representados todos los intereses? ¿Qué barreras o limitaciones identificaría en la participación ciudadana?
- ¿Cómo inciden las relaciones de poder en la construcción de futuros?
- ¿Qué capacidad de incidencia tiene los actores sociales sobre las decisiones públicas y las políticas que surgen de los estudios de prospectiva? ¿Cómo podrían aumentar su capacidad de incidencia?
- ¿Qué consecuencias tienen las relaciones de poder entre las élites directivas y la participación social en la construcción de futuros?

De manera introductoria al tema, es importante destacar que la participación moviliza la acción de los actores y de los tomadores de decisión que, de alguna manera estarán en la posición de poder para materializar los escenarios futuros (Barbieri Masini, 1993)⁴. Floyd⁵ y Payaa⁶ consideran a la prospectiva como parte del paradigma participativo y proponen a la investigación-acción como el abordaje metodológico para robustecer a los estudios de futuros. En una dirección similar, Wendell Bell⁷ considera a los estudios de futuros como una ciencia para la acción y Richard Slaughter⁸ (2008) como un principio de la acción presente.

⁴ Barbieri Masini, E. 1993. Investigar el futuro. Revista internacional de ciencias sociales. Vol 137 pp.232-393.

⁵ Floyd, J. 2012. Action research and integral futures studies: A path to embodied foresight. Futures, 870–882.

⁶ Payaa, A. 2018. Critical rationalism as a theoretical framework for futures Studies and foresight. Futures, 104–114.

⁷ Bell, W. 2008. Foundations of futures Studies. History, Purposes, and Knowledge. USA: Transaction Publishers.

⁸ Slaughter, R. A. 2005. The Knowledge Base of Futures Studies: Professional Edition. Australia: Foresight International.

Ahora bien, los procesos de participación para ser democráticos necesariamente deben ser deliberativos con los grupos sociales (Báez Urbina, 2012)⁹. El riesgo que tiene ello en relación con la prospectiva es la concentración del poder en un grupo dirigenal al momento de reflexionar, debatir y construir socialmente el futuro.

Lo anterior da paso a una de las preguntas mencionadas anteriormente: ¿Cómo se incorpora la participación en los estudios de futuros?

Según Villasante la mirada de largo plazo es necesaria frente a las múltiples crisis que enfrentan los países, empero quienes detentan el poder solo incorporan el largo plazo de manera discursiva. Esto, genera una sensación de que esas visiones de largo plazo quedan solo en buenos deseos y la dificultad en ese sentido está en cómo la participación en el corto plazo puede poner las bases para impactar en el mediano y largo plazo.

Nercesian señaló por su parte que las propuestas de prospectiva suelen analizarse de manera aislada, mientras que para pensar el futuro hay que mirar el pasado y pensar desde una perspectiva histórica, entendiendo la cultura y las dinámicas del poder. También señaló que es necesario considerar las capacidades de los estados latinoamericanos, sus marcos legales, capacidades administrativas, recursos financieros y tecnológicos para que la ciudadanía pueda participar de la política pública, que hoy más bien se diseña y se implementa lejos del beneficiario.

Medina compartió la visión en cuanto a la importancia de los sujetos históricos, los dispositivos de gestión y la calidad de las instituciones estatales, sostuvo que de ello depende que la prospectiva no solo se quede en el plano discursivo. Afirmó que sin duda el pensamiento futuro es necesario en el pensamiento territorial, principalmente por los efectos del cambio climático y por las dependencias entre los territorios. La prospectiva surge para mirar mejor lo que está por venir, mediante visiones estructuradas, pero también la capacidad de acompañar en la creación de esas visiones de futuro. Para ello, se requieren tres cosas fundamentales: la calidad de los liderazgos, la calidad de los estudios de prospectiva y la calidad de las instituciones. En ese sentido no solo se debe anticipar sino crear las capacidades de respuesta junto con valores comunes.

Estos aportes permiten entender la necesidad de incorporar la prospectiva con mecanismos de participación ciudadana y de abordar los desafíos que esto conlleva, como generar efectos a mediano y largo plazo. Por otro lado, resulta clave entender las sociedades de manera integral sin despojarlas de su pasado y sus dinámicas de poder. Además, elementos como el liderazgo, las capacidades y calidad de las instituciones como los recursos de distinto tipo, son pilares fundamentales para generar aportes desde la prospectiva y la participación.

Una preocupación que orientó este debate es cómo se relaciona lo anterior con el poder. Respecto a ello las principales ideas indicaron que el poder debe abordarse entendiendo su complejidad y su carácter relacional. En ese sentido, las elites, que pueden estar más cohesionadas o fragmentadas, tienen un alto grado de influencia, en tanto expresión del poder, sobre el Estado, las políticas públicas y el diseño del futuro. Estas elites tienen sustento en la acumulación histórica de poder en las sociedades latinoamericanas, así como en una estructura paternal y patriarcal. Su poder estructural centrado en la matriz productiva y el modelo económico se ejerce como

⁹ Báez Urbina, F. 2012. Lo colectivo, lo técnico y lo político. Algunos apuntes sobre la necesidad de la deliberación de lo público. Polis, 32.

poder instrumental para condicionar y/o vetar determinadas políticas públicas. Inés Nercesian explicó que ese poder instrumental toma forma a través de las estrategias de lobby o mecanismos como el de la puerta giratoria donde entran y salen personas del mundo público al privado llevándose consigo un know how de como influir en el aparato del Estado.

Medina, en una línea similar, describió el contexto de la región a partir del círculo vicioso entre desigualdad, corrupción, precariedad laboral, baja transparencia, falta de ética y de profesionalización de la gestión pública, y la alta vulnerabilidad a los caudillismos, lo que pone a la región en una situación desmejorada.

A pesar de esa realidad en Latinoamérica, se deben proponer acciones para la capacidad de incidencia de los actores sociales. Villasante sostuvo que hay experiencias positivas de autoorganización popular, por ejemplo, reaccionando a los estragos que causó la pandemia. Estos, surgen como un movimiento autoorganizado en respuesta a temas concretos, más que a través de un líder o una lideresa que promueva una ideología específica, lo que refleja que muchas veces la organización social tiene grandes capacidades de incidencia. Asimismo, Nercesián señaló que hay experiencias donde la movilización ciudadana ha generado los cambios como en Bolivia, Chile, Argentina. Así, se propone que el único contrapeso frente a los poderes fácticos es la participación ciudadana.

Es esta participación ciudadana la que puede orientarse con un enfoque de prospectiva, sin embargo, se requiere también de coordinación con las instituciones estatales como explicó Medina: *“la prospectiva por sí misma no puede transformar, necesita que se aterrice en política pública y en instituciones, y esa capacidad estatal es vital”*. El expositor destacó que hay que pensar la prospectiva a través de construcción social de futuros mediante el debate, el diálogo, el aprendizaje colectivo, la apropiación y por cierto la anticipación. Lo anterior, debe ir de la mano de las instituciones y estas deben desarrollar sus capacidades estatales. Hay experiencias de construcción de futuro de ciudades latinoamericanas que se transformaron completamente como Medellín y Barranquilla en Cali, en Colombia, Monterrey en México, Seara en Brasil. Esto lo hicieron en sintonía con la ciudadanía, con la sociedad de base.

La Alcaldía de Medellín cuenta con una [Secretaría de Participación Ciudadana](#) cuyo objetivo es *“garantizar, fortalecer y generar estrategias de comunicación, movilidad, formación, y participación democrática, entre otras, que garanticen la convivencia, la participación activa, y las garantías que le permitan a la ciudadanía transformar la ciudad con equidad, inclusión, convivencia y transparencia”*¹⁰. También cuenta con un enfoque de presupuesto participativo, que le posibilita a la ciudadanía planear el desarrollo de cada una de las comunas y corregimientos de Medellín y tener incidencia sobre el presupuesto público.

Esta institución permite la reflexión en torno a lo común, lo público y lo colectivo dando pie a una definición colectiva de las prioridades de inversión en cada comuna y corregimiento para contribuir a superar las problemáticas enunciadas en cada Plan de Desarrollo Local. Además, avanza en el fortalecimiento de las relaciones entre la Administración Municipal y la ciudadanía. La alcaldía cuenta también con una [Estrategia de Participación Ciudadana](#) donde se detallan los mecanismos, espacios e instancias de participación.

¹⁰ Véase [Enlace web](#)

En Barranquilla, hay un organismo similar: la **Oficina de Participación Ciudadana** que cuenta con un **Plan de Participación Ciudadana**. Otra iniciativa destacada es “**Barranquilla 2100**”, donde mediante un proceso participativo de la ciudad se invita a conversar sobre cómo proyectan las personas el futuro de la ciudad entendida como una visión colectiva sobre la construcción social de futuros.

La ciudad de Monterrey cuenta con la iniciativa “**Monterrey Ideal 2040**” donde organizaciones multisectoriales llevan a cabo el proceso a través de una encuesta. Este proceso, avanza hacia un Plan de resiliencia urbana, un Plan de desarrollo urbano, el Plan “Revive el centro” y el Plan Estratégico 2040. Es un caso donde se entrelazan prospectiva, participación y planificación.

En el foro de discusión y para continuar la reflexión, surgió como idea principal en este espacio la escasa tradición de estudios y reflexión prospectiva en la región. En ese sentido, se destacó la necesidad de incorporar en el análisis y el diseño de la política pública este enfoque prospectivo, instalando a partir de ello procesos sistemáticos e institucionalizados en la gestión pública.

Por otro lado, se hizo un llamado a promover la participación dentro de las comunidades locales con el fin de empoderar a las personas en este tipo de relación ciudadanía-Estado.

Quedan invitados e invitadas a revisar en profundidad el foro de discusión presionando [aquí](#).

Visita las versiones anteriores de “**Apuntes**”
(presionando en las imágenes)



Apuntes n°1
Prospectiva y la pandemia
del COVID-19



Apuntes n°2
Prospectiva y Resiliencia



C - Conclusiones

El [Latinobarómetro 2023](#) describió la situación política de la región en términos de “recesión democrática” refiriéndose al declive y vulnerabilidad de los países después de una década de deterioro continuo y sistemático de la democracia y generando una grave desilusión por parte de las personas. La participación ciudadana debe impregnarse en la cultura latinoamericana para recuperar o cambiar el rumbo hacia comunidades y sociedades más integradas, donde la creación de valor público sea el fin de las políticas públicas y la ciudadanía recupere la credibilidad en las instituciones.

La participación ciudadana fue el eje orientador de los encuentros de la Red de Planificación durante el año 2022, precisamente porque se plantea como un vehículo clave para reconstruir tejidos sociales. La ciudadanía es el centro en el nuevo servicio público que busca resolver las demandas ciudadanas, elaborar propuestas de intervención con la participación de múltiples actores y promover procesos colaborativos y coordinados.

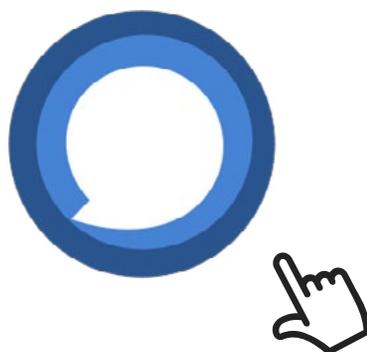
Las iniciativas presentadas en esta tercera versión de Apuntes reflejan sólo algunas aristas de lo que implican los diversos y a veces complejos procesos e instancias de participación. En la primera parte se abordó la relevancia de los presupuestos participativos jóvenes como un avance hacia la democratización de la gestión pública y la incorporación del diseño de políticas públicas acorde a las características de cada etapa de la vida biológica y social. Ello representa una oportunidad para la innovación, la transparencia, la co-creación y con ello contribuir a incorporar un enfoque multiactor en la política pública.

Luego, el análisis se trasladó a la participación de la ciudadanía en la evaluación de los servidores públicos para abordar un tema clave: la generación de valor público. La discusión reflejó también la necesidad del cambio hacia la construcción de servicios públicos con el foco en las personas. Se presenta el desafío de reencantar y de diseñar herramientas e instancias creíbles de participación considerando las nuevas competencias como la empatía, humildad, integridad como nuevos valores organizacionales que se deben encarnar en los servidores públicos. Las experiencias de Chile y Uruguay presentadas en los webinar evidenciaron que la evaluación por parte de la comunidad respecto de los servicios públicos es aún incipiente e insuficiente, pero se ha comprendido que la orientación de los servidores públicos debe ser la de dar respuesta a la ciudadanía, otorgar confianza y legitimidad a través de la buena entrega de productos o servicios y con ello fortalecer la creación de valor público.

Finalmente, la tríada de las 3P: Prospectiva, participación y poder. Este debate plateó la sinergia que puede generar un abordaje de gobernanza anticipatoria donde la prospectiva no solo brinde múltiples escenarios, sino que genere aprendizajes involucrando a la sociedad civil, y fortaleciendo también las capacidades institucionales. Junto con ello y para entender las dinámicas de las elites, se planteó la importancia de tener una perspectiva histórica, a través de la cual se puede entender los patrones culturales y relaciones de los grupos de poder. La estrategia de salida y de contrapeso frente a los poderes fácticos es la participación ciudadana.

Este Apuntes expone la diversidad de temáticas en las cuales se puede incorporar la participación ciudadana en sus distintos niveles, así como los desafíos asociados. Para ello, desde la Red, seguiremos promoviendo estas instancias de intercambio de experiencias donde podemos acercarnos a las realidades de la región, en cada país, ciudad y territorio.

Únete a la Red de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe ILPES/AECID



ILPES



Red de Planificación
para el Desarrollo de
América Latina y el Caribe
Comunidades CEPAL



**Cooperación
Española**