

# 1

## Participación ciudadana: ¿Por qué y cuándo involucrar a la ciudadanía?

---

Este capítulo prepara el terreno para la participación ciudadana y la participación de las partes interesadas en la toma de decisiones públicas. Introduce los conceptos y términos clave, y explica los motivos para que las autoridades públicas involucren a los ciudadanos de forma más regular y significativa. Desarrolla la Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto de la OCDE.

---

## ¿Qué es la participación ciudadana y de partes interesadas? Términos clave

Conceptualmente, existen diferentes términos que se utilizan para referirse al involucramiento de la ciudadanía en las decisiones públicas: participación activa ciudadana, participación pública, participación cívica, etc. Al definir la participación, la Recomendación sobre Gobierno Abierto de la OCDE (2017) se refiere a las partes interesadas, agrupando tanto a la ciudadanía como a cualquier otra parte interesada y/o afectada. Involucrar a la ciudadanía y/o partes interesadas es igual de importante, aunque su participación no debería ser tratada de manera idéntica. Al referirse a estos grupos, debe hacerse la siguiente distinción:

- **Partes interesadas:** toda parte interesada y/o afectada, incluyendo instituciones y organizaciones, ya sean gubernamentales o no gubernamentales, desde la sociedad civil, academia, los medios o el sector privado.
- **Ciudadanía:** personas, independientemente de su edad, género, orientación sexual, afiliaciones religiosas y políticas. El término tiene el significado en el sentido amplio de “un habitante de un lugar particular”, que puede ser con referencia a una aldea, pueblo, región, estado o país dependiendo del contexto. No refiere al sentido más restrictivo de “nacional legalmente reconocido de un estado”. En este sentido más amplio, es equivalente a persona.

Estas directrices reconocen la diversidad de conceptos, y emplean el término de participación ciudadana y de grupo de interés, lo que permite hacer una distinción entre los dos grupos y hacer énfasis en las prácticas de participación ciudadana en particular.

**Participación ciudadana y de partes interesadas** incluye “todas las formas en que las partes interesadas (incluyendo a la ciudadanía) pueden estar involucradas en el ciclo de políticas públicas y en el diseño y prestación de servicios” (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>). Refiere a los esfuerzos de instituciones públicas para escuchar puntos de vista, perspectivas y aportes de la ciudadanía y partes interesadas. La participación le permite a la ciudadanía y a las partes interesadas influenciar las actividades y decisiones de autoridades públicas en diferentes etapas del ciclo de políticas.

La [Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto de la OCDE \(2017\)](#) distingue tres niveles de participación ciudadana y de partes interesadas, que difieren conforme al nivel de participación activa:

- **Información:** un nivel inicial de participación caracterizado por una relación unilateral en la que el gobierno produce y entrega información a la ciudadanía y a las partes interesadas. Cubre tanto la provisión de información a demanda como las medidas “proactivas” tomadas por el gobierno para diseminar información.
- **Consulta:** un nivel más avanzado de participación que conlleva una relación bilateral en la cual la ciudadanía y las partes interesadas brindan retroalimentación al gobierno y viceversa. Se basa en la definición previa del problema para el cual se buscan perspectivas y requiere la provisión de información relevante, además de retroalimentación sobre los resultados del proceso.
- **Participación activa:** cuando a la ciudadanía y las partes interesadas se les da la oportunidad y los recursos necesarios (como ser, información, datos y herramientas digitales) para colaborar durante todas las fases del ciclo de políticas públicas y en el diseño y prestación del servicio. Reconoce la igualdad de los ciudadanos y ciudadanas al fijar la agenda, proponer opciones de proyectos o políticas y moldear el diálogo, aunque la responsabilidad de la decisión final o formulación de políticas en muchos casos recae sobre las autoridades públicas.

## Ilustración 1.1. Tres pilares de participación



Fuente: Elaboración propia del autor con base en la Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto de la OCDE (2017)

Estas directrices cubren los tres niveles de participación: sin embargo, se enfocan en el segundo y tercer nivel: **consulta** y **participación activa**.

### ¿Cuáles son las diferencias entre involucrar a las partes interesadas y a la ciudadanía?

Estas directrices se enfocan principalmente en la **participación ciudadana**, ya que la participación de las partes interesadas es habitualmente más familiar para quienes formulan las políticas y requiere conocimiento menos especializado (tal como se detalla en el Cuadro 1.1). La participación ciudadana y de partes interesadas no es mutuamente excluyente; las partes interesadas suelen tener un rol al diseñar, implementar o aportar sus perspectivas durante un proceso de participación ciudadana. Por ejemplo, las consultas públicas pueden ser utilizadas para involucrar tanto a partes interesadas como a la ciudadanía.

La línea entre estos grupos puede ser confusa y, en realidad, no es siempre perfectamente clara. No se da ningún valor o preferencia a la ciudadanía o partes interesadas en particular, dado que ambos grupos pueden enriquecer las decisiones, proyectos, políticas y servicios públicos. Sin embargo, las autoridades públicas deberían decidir a quién involucrar en qué etapa del proceso de toma de decisiones, y después adaptar el diseño y las expectativas del proceso participativo de acuerdo con la categoría de participantes. La ciudadanía en general y las partes interesadas no requerirán las mismas condiciones para participar y no producirán el mismo tipo de insumos. Las partes interesadas pueden brindar experiencia e insumos más específicos que la ciudadanía a través de mecanismos tales como órganos asesores o paneles de expertos, en tanto la participación ciudadana requiere métodos que le brinden al público tiempo, información, y recursos para producir insumos de calidad y desarrollar recomendaciones individuales o colectivas. En ambos casos se requiere una conexión clara con la toma de decisiones.

**Cuadro 1.1. Diferencias entre involucrar a la ciudadanía y a las partes interesadas**

	<b>Involucrar partes interesadas</b>	<b>Involucrar ciudadanía</b>
<b>Definición</b>	Partes interesadas -toda parte interesada y/o afectada, incluyendo instituciones y organizaciones, ya sean gubernamentales o no gubernamentales, de la sociedad civil, la academia, los medios o el sector privado.	Ciudadanía - personas, independientemente de su edad, género, orientación sexual, afiliaciones políticas y religiosas, o cualquier otra condición, en el sentido más amplio de “habitante de un lugar particular”, que puede ser en referencia a una aldea, pueblo, ciudad, región, estado, o país dependiendo del contexto.
<b>Potenciales beneficios de la participación activa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuye con las perspectivas oficiales de las partes interesadas</li> <li>• Aporta opiniones y conocimientos expertos, puede destacar evidencia y estudios relevantes</li> <li>• Asegura la representación de actores clave</li> <li>• Dependiendo del tipo de grupo de interés, puede ayudar a generar conciencia y facilitar el aprendizaje público sobre un asunto</li> <li>• Ayuda a identificar potenciales impactos, brindar soluciones personalizadas, y asegurar su efectividad</li> <li>• Dependiendo del tipo de grupo de interés, puede ayudar a movilizar el apoyo y los recursos necesarios para implementar una política o una iniciativa</li> <li>• Desarrolla las redes o asociaciones existentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aporta en opinión pública o juicio público</li> <li>• Puede contribuir con una diversidad de perspectivas e incluir voces raramente escuchadas</li> <li>• Puede ser representativa de un público más amplio (si se involucra a un grupo representativo)</li> <li>• Ayuda a generar conciencia y facilita el aprendizaje público sobre un asunto</li> <li>• Ayuda a identificar potenciales impactos, brindar soluciones personalizadas, y asegurar su efectividad</li> <li>• Facilita la construcción de la cohesión social y de un mayor sentido de comunidad</li> <li>• Fortalece las instituciones democráticas</li> </ul>
<b>Consideraciones al prepararlos para la participación activa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El umbral para participar es bajo</li> <li>• Tienen tiempo y recursos dedicados a informarse sobre el asunto y a participar</li> <li>• Generalmente tienen interés e incentivos claros para participar</li> <li>• Generalmente tienen experiencia en interacción con autoridades públicas y tienen un rol en el proceso de toma de decisiones</li> <li>• Es importante evitar la captación de políticas por ciertos grupos de influencia o intereses individuales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El umbral para participar es alto</li> <li>• No tienen tiempo y recursos dedicados a informarse sobre el asunto y a participar. Estas condiciones deberían ser incorporadas al diseño del proceso de participación.</li> <li>• Habitualmente no tienen interés personal o incentivos para participar. Es necesario motivarlos a participar (por ejemplo, al diseñar un proceso de participación atractivo)</li> <li>• Habitualmente no suelen tener una fuerte convicción de que pueden tener un impacto en las decisiones. Esta convicción debería nutrirse al</li> </ul>

		establecer vínculos claros con la toma de decisiones, invitaciones de figuras de alto nivel
--	--	---

Fuente: Elaboración propia del autor con base en I Informe de la OCDE sobre Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave (2020).

## ¿Por qué involucrar a la ciudadanía?

### ***Es bueno para la democracia***

Como pilar fundamental del gobierno abierto, la participación ciudadana tiene beneficios intrínsecos. Lleva a un proceso de elaboración de políticas que resulta mejor y más democrático, tornándose más transparente, inclusivo, legítimo y responsable. La participación ciudadana mejora la confianza pública en el gobierno e instituciones democráticas al darle a la ciudadanía un rol en la toma de decisiones públicas. También resulta en un mejor entendimiento compartido de las oportunidades y desafíos.

### ***Es bueno para políticas, servicios y proyectos***

La participación ciudadana también tiene beneficios instrumentales. Conlleva a mejores resultados de políticas que consideran y utilizan la experiencia y el conocimiento para abordar las necesidades más urgentes de la ciudadanía. Se mejora la calidad de las políticas, leyes y servicios, dado que fueron desarrolladas, implementadas y evaluadas con base en evidencia actualizada y podría realizarse una elección de políticas bien informada. También se benefician de las ideas innovadoras de la ciudadanía y como resultado pueden ser más rentables (OCDE, 2016<sup>[2]</sup>).

### ***Es bueno para la inclusión y la diversidad***

La participación ciudadana puede hacer que la gobernanza y la toma de decisiones sea más inclusiva al abrir la puerta a grupos de personas más representativos. A través de los procesos participativos, las autoridades públicas pueden incluir la voz de la “mayoría silenciosa” y fortalecer la representación de minorías y grupos habitualmente excluidos como trabajadores informales, migrantes, mujeres, poblaciones indígenas, comunidades LGBTI, etc. La participación ciudadana en la toma de decisiones pública puede responder las preocupaciones de minorías y grupos subrepresentados al abordar las desigualdades de voz y acceso, y por tanto combatir la exclusión y marginalización. Este, a cambio, puede crear mejores políticas y servicios, construir un sentido de pertenencia, y mejorar la cohesión social (OCDE, 2020<sup>[3]</sup>).

### ***Es bueno para la legitimidad y facilita la implementación***

Involucrar a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones apoya al entendimiento público del resultado y mejora su adopción. La participación ciudadana puede permitir que el público siga, influya, y comprenda el proceso que lleva a una decisión, lo que a su vez mejora la legitimidad de las elecciones difíciles y el respaldo social para los cambios. Empoderar a la ciudadanía a través de procesos participativos también es bueno para la legitimidad en general del proceso democrático dado que indica respeto cívico y construye una relación con base en la confianza mutua.

## **La participación ciudadana es un derecho**

El derecho de la ciudadanía a participar en la toma de decisiones pública y el diseño y la prestación de servicios puede tener su origen en acuerdos internacionales, en la constitución, o en legislación específica. Este derecho puede ser amplio (por ejemplo, la ciudadanía debería tener voz y voto en las decisiones que afecten su vida); puede ser específico a ciertos tipos de decisiones (por ejemplo, decisiones ambientales o planificación urbana); o referirse a un método participativo específico (como los referéndum o consultas). Los *Principios rectores de la OCDE para la formulación de políticas abiertas e inclusivas* (OCDE, 2009<sup>[4]</sup>) invita a los países a afianzar firmemente el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a participar en la ley o en las políticas para asegurar su institucionalización y sustentabilidad.

## **¿Cómo puede la participación ciudadana respaldar a las instituciones y autoridades públicas?**

La participación ciudadana puede respaldar las actividades diarias de los servidores públicos como también los procesos de toma de decisiones de las instituciones públicas.

### **La participación ciudadana puede ayudar a las autoridades públicas a resolver problemas o abordar situaciones específicas, tales como:**

- Problemas públicos que requieren una consideración cuidadosa desde una diversidad de perspectivas;
- Cuando exista un vacío de ideas y soluciones;
- Abordar asuntos complejos que requieren del juicio público informado;
- Navegar en soluciones intermedias y fijar prioridades;
- Preparar planes a largo plazo.

### **La participación ciudadana puede ayudar a las autoridades públicas en sus actividades cotidianas para tomar mejores decisiones y brindar servicios y políticas que respondan a las necesidades de la ciudadanía, especialmente:**

- Como una forma de recolectar información, datos, y opinión pública;
- Como una oportunidad para acceder a la inteligencia colectiva para co-crear soluciones, servicios o proyectos;
- Como un mecanismo para recolectar retroalimentación pública que responda a las necesidades reales de la ciudadanía;
- Como una herramienta para adaptar y diseñar servicios públicos que respondan a las necesidades reales de la ciudadanía;
- Como una forma de involucrar a la ciudadanía y partes interesadas en la implementación de políticas, proyectos, e investigación.
- Como una herramienta para comprender costos, beneficios o impactos de las decisiones sobre políticas en comunidades específicas que pudieran haber escapado de las consideraciones y análisis inicial.
- Para prevenir situaciones de conflicto que pudieran surgir por no tomar en cuenta las necesidades de todos los grupos relevantes.

***La participación ciudadana puede aumentar la legitimidad de la toma de decisiones y promover la relación entre la ciudadanía y las autoridades públicas con base en la confianza mutua:***

- Al involucrar a la ciudadanía de una manera más significativa y regular más allá de las urnas;
- Al permitir a la ciudadanía experimentar y comprender cómo se toman las decisiones, que a su vez puede aumentar la confianza en la decisión;
- Cuando se usen métodos de participación activa más avanzados, compartiendo el poder de toma de decisiones con la ciudadanía, mostrando un sentido de respeto, y cultivando un sentido de empoderamiento.

## **Mitos sobre participación ciudadana**

Existen varios mitos e ideas equivocadas comunes sobre participación ciudadana:

***Los ciudadanos y ciudadanas no son capaces de entender la complejidad de un asunto o proyecto.***

Habitualmente las personas que son expertas en un campo específico han dedicado varios años a ganar experiencia y conocimiento para comprender un asunto complejo. Si bien los ciudadanos y ciudadanas no están tan informados sobre un tema como los expertos, hay una gran cantidad de evidencia que demuestra que la ciudadanía es capaz de resolver con complejidad si el proceso ha sido diseñado para darles tiempo y recursos para aprender (OCDE, 2020<sup>[5]</sup>; Mercier and Landemore, 2012<sup>[6]</sup>; Grönlund, Herne and Setälä, 2015<sup>[7]</sup>). Las personas expertas deberían estar involucradas para ayudar a seleccionar, preparar, y presentar información amplia y diversa para que los ciudadanos y las ciudadanas sean capaces de desarrollar recomendaciones informadas.

Quienes toman las decisiones en políticas públicas no son personas expertas en todos los temas sobre los que deben tomar decisiones. Un miembro del parlamento no puede ser un especialista en cada uno de los asuntos cubiertos por la legislación. Ellos tienen acceso a todos los expertos técnicos que los guían en el entendimiento de problemas complejos. Esto puede, y debería, también ser el caso para la ciudadanía.

***Los ciudadanos y ciudadanas son poco fiables y no se comprometerán por completo con el proceso de participación.***

Otra idea errónea habitual es que los ciudadanos y las ciudadanas no participarán, o dejarán un proceso a mitad de camino. Algunas veces hay una sensación de que le pedimos demasiado a la ciudadanía, aunque, sin embargo, la mayoría de las veces, les pedimos demasiado *poco*. La evidencia muestra que las personas no sólo están dispuestas a participar, sino que son ambiciosas, están motivadas y trabajarán duro para alcanzar metas *si ven que el proceso vale su tiempo y esfuerzo, con un vínculo claro con el impacto* (OCDE, 2020<sup>[5]</sup>).

Para que valga la pena, debe haber un nexo claro con el proceso de toma de decisiones, lo que significa que las recomendaciones, ideas y propuestas de la ciudadanía sean consideradas por una autoridad pública u otro actor a cargo de tomar decisiones. Debería estar claro cómo y cuándo la autoridad pública usará dichos insumos y brindará una respuesta directa a la ciudadanía.

Los niveles de participación ciudadana también están afectados por el diseño del ejercicio de participación. Un buen diseño ayudará a sobreponerse a las barreras de participación al:

- darles a la ciudadanía una tarea clara;

- ser transparente sobre el proceso y el impacto deseado;
- brindar una oportunidad de aprendizaje;
- dar suficiente información para que las personas alcancen un punto de vista informado;
- tener un diálogo y deliberación bien moderado y bien facilitado;
- y brindar compensación para los costos de tiempo, traslado y otros.

Es útil preguntarse: “*¿Me motivaría formar parte de mi proceso participativo? ¿Está claro lo que se me pide y que mi tiempo vale el esfuerzo?*” Si su proceso está bien diseñado, la respuesta a ambas preguntas debería ser sí. Las secciones *Cómo incentivar a la ciudadanía a participar* y *Pensando como la ciudadanía* de este informe contienen más información sobre este aspecto.

### ***Los ciudadanos y ciudadanas desarrollarán ya sea una lista de deseos o una lista de quejas.***

Este mito se basa en las experiencias pasadas de interacción con la ciudadanía en procesos participativos que no lograron su objetivo. Habitualmente las y los servidores públicos se encuentran con la ciudadanía en situaciones tales como debates públicos o en una consulta pública, instancias en las que a las personas generalmente se le pide que dé sus comentarios o retroalimentación. En dichas circunstancias, suelen aparecer las personas con algo negativo para decir con el fin de expresar una queja o desacuerdo con una decisión pública porque el proceso fue diseñado de esta manera.

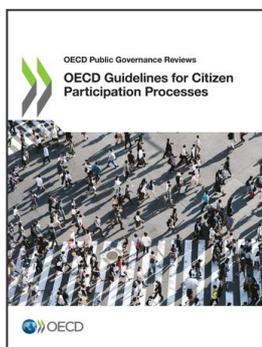
Sin embargo, la participación puede ser diseñada para obtener aportes constructivos con el fin de encontrar soluciones y construir consenso. Si un proceso de participación ciudadana se encuentra diseñado para recolectar ideas, co-desarrollar soluciones, o co-implementar actividades o políticas, las personas harán simplemente eso -trabajarán de forma constructiva y significativa.

Es posible que los ciudadanos y ciudadanas inicialmente utilicen los procesos participativos para expresar frustración sobre otros problemas que han enfrentado que sienten que son responsabilidad de las autoridades públicas o que estas podrían ayudar a resolver. En dichos casos, podría guiarse a la ciudadanía hacia los canales adecuados donde pudieran abordar sus quejas o encontrar ayuda para resolver los problemas que los aquejan.

## Referencias

- Grönlund, K., K. Herne and M. Setälä (2015), “Does Enclave Deliberation Polarize Opinions?”, *Political Behavior*, Vol. 37/4, pp. 995-1020, <https://doi.org/10.1007/s11109-015-9304-x>. [7]
- International Association for Public Participation (2018), *IAP2 Spectrum of Public Participation*, [https://iap2.org.au/wp-content/uploads/2020/01/2018\\_IAP2\\_Spectrum.pdf](https://iap2.org.au/wp-content/uploads/2020/01/2018_IAP2_Spectrum.pdf). [9]
- Mercier, H. and H. Landemore (2012), “Reasoning Is for Arguing: Understanding the Successes and Failures of Deliberation”, *Political Psychology*, Vol. 33/2, pp. 243-258, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9221.2012.00873.x>. [6]
- OCDE (2020), *Diálogo social inclusivo y participación ciudadana para mejorar la cohesión social y la identificación con las medidas de recuperación, 2020*. [3]
- OCDE (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/339306da-en>. [5]
- OCDE (2017), *Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto*, <http://acts.oecd.org/RECOMMENDATIONPUBLICGOVERNANCE> (accessed on 18 February 2022). [1]
- OCDE (2016), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en>. [2]
- OCDE (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Studies on Public Engagement, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>. [4]
- OECD (2022), “Engaging citizens in cohesion policy: DG REGIO and OECD pilot project final report”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 50, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/486e5a88-en>. [13]
- OECD (2022), *Open Government Review of Brazil: Towards and Integrated Open Government Agenda*. [11]
- OECD (2020), *INCLUSIVE SOCIAL DIALOGUE AND CITIZEN ENGAGEMENT TO ENHANCE SOCIAL COHESION AND OWNERSHIP OF RECOVERY MEASURES*. [10]
- OECD (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>. [12]
- OECD (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, <http://acts.oecd.org/RECOMMENDATIONPUBLICGOVERNANCE> (accessed on 18 February 2022). [8]
- OECD (2016), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264268104-en>. [14]
- OECD (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Studies on Public Engagement, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264048874-en>. [15]





**From:**  
**OECD Guidelines for Citizen Participation Processes**

**Access the complete publication at:**

<https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>

**Please cite this chapter as:**

OECD (2023), "Participación ciudadana: ¿Por qué y cuándo involucrar a la ciudadanía?", in *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/7007f015-es>

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.