Capítulo 1:

Introducción y objetivos

1.1. Introducción

La participación se transformó en un atributo esencial de los gobiernos al ser el despliegue de acciones mediante las cuales la ciudadanía es parte de la elaboración, decisión y ejecución de soluciones para los asuntos que la involucran o afectan.

Participar fortalece a la ciudadanía, genera más igualdad, otorga mayor legitimidad y validez a los poderes públicos y mayor eficacia a la gestión pública promoviendo el sentido profundo de la democracia participativa y efectiva, evidenciando el estrecho vínculo entre la sociedad civil y, en este caso, el Estado Municipal.

La presente guía fue creada colaborativamente a partir de aportes de la ciudadanía y con la colaboración de diferentes actores de la Municipalidad de Rosario, la academia y distintas organizaciones civiles de la ciudad de Rosario. Fue compilada por los equipos de la Coordinación General de Participación Ciudadana y la Dirección de Gobierno Abierto, dependientes de la Secretaría de Modernización y Cercanía.

Su construcción se enmarca en el trabajo que el municipio se encuentra desarrollando en el marco del **Programa OGP Local**[1] con la co-creación del **Primer Plan de Gobierno Abierto de Rosario**[2].

El documento se divide en diferentes secciones, siendo la presente introducción la primera de estas. La segunda se encarga de presentar a la participación ciudadana en Rosario. La tercera sección hace referencia a las buenas prácticas y herramientas implementadas para llevar adelante la participación ciudadana. La cuarta aborda la evaluación de la participación ciudadana y sus indicadores. La quinta sección se encarga de establecer la vinculación de la participación ciudadana con la comunicación. La sexta alude a los próximos desafíos a los que nos enfrentamos en materia de participación. La séptima se refiere a los agradecimientos. La octava sección se compone de un glosario de referencia sistematizada sobre los conceptos centrales para la presente guía. Y, por último, en el apartado nueve se destaca la bibliografía consultada.

1. https://www.opengovpartnership.org/es/ogp-local/
2. https://participa.rosario.gob.ar/processes/planaccion

1.2. Objetivos de la Guía

El objetivo es compilar las experiencias y aprendizajes obtenidos en cuatro (4) años de construcción e implementación de procesos participativos desde la Secretaría de Modernización y Cercanía, y la creación de un Monitor de Participación Ciudadana como parte del compromiso del Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de la ciudad de Rosario.

Es fundamental para la continuidad de estos procesos -que trascienden gestiones y que en muchos casos están legislados por ordenanzas- que la experiencia, logros, fracasos y aprendizajes queden documentados para servir de referencia.

El objetivo de la presente guía es establecer pautas para facilitar y dinamizar la participación ciudadana, fijar estándares para que las instancias en el territorio sean eficaces, enriquecedoras y contemplen herramientas para pensar al ciudadano en el centro de las políticas públicas, debate y moderación de los encuentros, registro y sistematización de lo acontecido, seguimiento de temas planteados, gestión de actividades vinculadas a los ejes transversales de gestión del Municipio, entre otras.

Se trata además de atender el contexto cambiante de las actuales problemáticas sociales y urbanas, e incorporar nuevas opciones de abordaje que se generan a partir de la evolución y aplicación de tecnologías, y de los nuevos escenarios tras la pandemia del COVID-19 que modificó las formas de vincularnos.

Siendo Rosario una ciudad pionera y referente internacional en materia de políticas de Participación, Transparencia y Colaboración, debe ahora definir las pautas que permitan agregar valor a las experiencias desarrolladas, y potenciarlas con la mayor disponibilidad de datos, con las instancias virtuales de interacción entre la ciudadanía y la administración pública, y con modalidades de gestión que tengan en consideración los nuevos conceptos de Cercanía.

Tanto los equipos de las distintas secretarías del municipio como aquellos que participan en estos procesos, o quieren implementarlos en otras localidades, pueden encontrar en esta guía una hoja de ruta que no pretende ser estática sino, por el contrario, que sostenga, actualice y amplíe la participación ciudadana como pilar de la gestión pública del gobierno local.

1.3. Construcción Colaborativa de la Guía

En nuestro compromiso del Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto, "***Crear colaborativamente un monitor de Participación Ciudadana***", se pretende conocer el ecosistema de participación ciudadana de nuestra ciudad, sus fortalezas, debilidades y potencialidades para tomar medidas que fomenten la participación de la ciudadanía en los procesos de formación de política pública.

El compromiso implica la generación de un instrumento multidimensional, dinámico e interactivo que permita difundir claramente cuáles son las instancias existentes, establecer índices de participación ciudadana para su evaluación y mejora, co-diseñar guías de buenas prácticas que muestren los estándares mínimos/necesarios para obtener resultados en los procesos de participación ciudadana y, por último, trabajar en el fortalecimiento las estrategias de comunicación, visibilización y apropiación de los mecanismos de participación.

Para ello se plantearon 4 hitos dentro del compromiso:

- **Hito n° 1 - Mapa de participación ciudadana**: Creación y publicación de un mapa de participación ciudadana.
- **Hito n° 2 - Índice de Participación Ciudadana**: Co-creación de un índice de participación ciudadana.
- **Hito n° 3 - Guía de buenas prácticas**: Co-diseño de una Guía de buenas prácticas.
- **Hito n° 4 - Estrategias para los mecanismos de Participación Ciudadana**: Fortalecimiento de estrategias de comunicación, visibilización y apropiación de los mecanismos de participación ciudadana.

Para mejorar la participación ciudadana consideramos fundamental desglosar y entender qué es y qué no es, especialmente en estos tiempos en que muchos autores la denominan o asocian a entornos/sistemas **VICA** (de alta **V**olatilidad, **I**ncertidumbre, **C**omplejidad y **A**mbigüedad)

En principio, surgió desde la Mesa de Diálogo de Gobierno Abierto y las organizaciones parte del compromiso[3] la necesidad de elaborar una **Definición de Participación Ciudadana** del municipio, realizado con el aporte de Organizaciones de la Sociedad Civil, vecinas y vecinos de la ciudad de Rosario, que fueron sumando sus ideas a través de la página web Rosario Participa, vía mail y en distintos encuentros participativos. También participó la comunidad académica local como de otras ciudades de Argentina y distintos especialistas a nivel internacional.

3. https://drive.google.com/drive/folders/1jxEMKmYbxUP-ZvI5HMU7qNjvFovw3nSv?usp=drive_link

1.4. La Participación Ciudadana hoy. Retos y Desafíos.

Democracia Convidativa

Por Ernesto Figueroa

Director Provincial de Innovación Pública Abierta.
Coordinador del Laboratorio de Innovación
Pública de la Provincia del Neuquén.

Ríos de tinta se escribieron y se siguen escribiendo sobre la crisis de la Democracia Representativa y constituye uno de los temas fetiches de la discusión política contemporánea.

Podemos encontrar algunas pistas de ella en la brecha cada vez más inconmensurable entre la agenda de los representantes (agenda político/institucional) y la de los representados (agenda social/colectivos); la baja participación en los espacios institucionales del sistema (elecciones, partidos políticos, etc.); la nueva dimensión del tiempo (esperar 4 años para resetear rumbos de políticas públicas es una eternidad en el mundo de historias de IG de 60 segundos) y la naturaleza sistémica y compleja de la(s) crisis (económica, social, sanitaria, ambiental, etc.).

El emergente de esta crisis, que estalló con especial ferocidad en la Argentina del 2001, fueron los espacios y las experiencias de Democracia Participativa que florecieron sobre todo en cientos de municipios de todas las regiones del país.

La respuesta de estos dispositivos fueron: acortar brechas y tiempos (funcionarios escuchando una vez al año opiniones sobre la marcha presupuestaria); sumar más voces y actores al debate y a las consultas anuales presupuestarias (sostenían en el tiempo la participación organizaciones cercanas a la gestión, los aportes no siempre eran vinculantes y pocas veces sobre temas estratégicos fueron y son algunas de sus mayores debilidades); y territorializar demandas y proyectos comunitarios.

A una Democracia que nos proponía sólo la hegemonía de los “representantes” (...”el pueblo no gobierno ni delibera sino a través de sus representantes”), paulatinamente el juego se fue abriendo a una cuota importante para la hegemonía de los “representados” expresada en el conjunto de organizaciones y fuerzas vivas que eran ya parte de la dinámica institucional participativa de los gobiernos en estos casi 20 años de experiencias.

Se conformó como una “planta permanente” de ciudadanos participativos, compenetrados e interesados con la cosa pública. La participación ciudadana volvió a achancharse: los espacios abiertos eran ocupados por los “profesionales de la participación” que dialogaban e interactuaban con los “profesionales de la gestión”. La irrupción de los dispositivos de innovación pública abierta, como complemento a la estrategia de Gobierno Abierto en estados locales, provinciales y nacionales mejoraron la performance y la calidad de debates (y productos) de los espacios de participación ciudadana.

Estos dispositivos se animaron a abrir desde el Estado espacios para transformar la realidad social, a fin de alcanzar nuevas y mejores respuestas a los desafíos complejos del presente generando nuevas formas de “hacer, pensar y actuar” en la gestión pública. Y co-crear valor público “con”/”desde”/”para” y (sobre todo) “entre” la ciudadanía no es implantar tecnología, sino modernizar procesos que mejoren la calidad de vida de las comunidades a través de ideas útiles, relevantes y escalables. Y nadie sobra para ello, es “abrir” y preguntarse a cada paso: “están todos, todas, todes los que necesitamos para este desafío?”; “ se puede abrir más, se puede invitar a alguien más, nos estamos olvidando de alguien?”.

Por ello desde el norte de la Patagonia, desde el Laboratorio de Innovación Pública del Gobierno de la provincia del Neuquén (NQN-LAB*) venimos abonando esta idea, necesitamos avanzar un paso más, agregar otro adjetivo a nuestra democracia. Y creemos que es “convidar”. Convidar viene del latín medieval convitare, y se funden en ella otras dos palabras maravillosas: invitare y convivium.
La primera es recibir a alguien de nuestro entorno y estimularlo para que actúe por voluntad propia. La segunda es el banquete, la celebración del acto de vida en común.

Es un imperativo ético de la gestión pública en el marco de esta nueva realidad, arbitrar los medios (y los fines) hacia una Democracia Convidativa que abra las puertas de lo institucional para dejarse permear por lo extitucional; convocar a los diferentes, a los que están más lejos, a los que nos incomodan, a los invisibles, a los que tienen algo para decir o compartir; a los que no tienen el ejercicio de la participación en el debate de la cosa pública; ir más allá del convencimiento de los parroquianos de la primera fila de la iglesia, iluminar a los que pispean del fondo; invitar a los que dejaron de venir al templo; más aún, ir a la casa a convocar personalmente a los que dejaron de creer!

¿Cómo pensar que frente a lo complejo de los retos de esta nueva realidad podemos anteponer soluciones simples, con los de siempre y con lo de siempre? Adjetivar de “convidativa” a nuestra democracia es “ir al encuentro” de esas otras

voces, ideas y aportes valiosos que están en el ecosistema de lo público y no se sienten convocados/as a los espacios instituidos; no alcanza con un flyer en redes o un spot radial invitando a sumarse. Convidar es definir con claridad el motivo del banquete común y elaborar puntillosamente la lista de invitados: equilibrar territorios, garantizar la perspectiva de género; visibilizar experiencias ciudadanas exitosas; sumar a expertos de la academia y sabios de las comunidades; incluir ciudadanos organizados y sobre todo desorganizados; invitar a escuchar (no solo en gesto) y quedarse (no sólo en la apertura) a técnicos y funcionarios de las temáticas en discusión y de otras raramente convocadas a pensar fuera de sus cajas burocráticas.

Convidar es invitar a la ciudadanía y a los decisores gubernamentales, a que sumen colaborativamente aportes y voluntades para co-crear valor público (promover derechos, mejorar servicios públicos y/o satisfacer demandas sociales); y sobre todo convocarlos/as a ser parte del mayor acto político de nuestra vida en común: la democracia! ■

La participación como forma de construcción democrática de ciudades solidarias, plurales e innovadoras.

Por Rita Grandinetti

Directora de PoliLab. Profesora titular de Tecnologías de la Administración Pública. Especialista en Innovación Pública.

Hablar de participación en 2023 es particularmente significativo, ya que a 40 añosde la recuperación de la democracia en Argentina nos pone frente a la cuestión de lo hecho en este tiempo en cuanto a la calidad democrática de la participación. A la par que nos interpela a futuro qué aprendimos que nos permita fortalecer esta calidad para la construcción de ciudades más solidarias, plurales e innovadoras, donde las ciudadanas y ciudadanos vivan y ejerciten sus derechos.

Rosario se ha caracterizado muy tempranamente, allá por los 90, por movilizar participación ciudadana para definir un modelo de ciudad, y así es posible reconocer el Plan Estratégico, el Plan de Movilidad, El Presupuesto Participativo, Los Planes Urbanos de Distrito, La Ciudad de los Niños, etc. que movilizaron a diferentes actores de la ciudad y a la ciudadanía en general, para imaginar, pensar y construir una ciudad deseable. A lo largo del tiempo las iniciativas de colaboración y

participación se han reinventado, han mutado sus formas, los modelos, los ámbitos, sin embargo, el eje ha permanecido presente, con luces y sombras, pero presente.

Este camino recorrido en 40 años de democracia, permite avanzar en algunas respuestas a la cuestión en este momento particular de la historia, donde parecería que el descreimiento, la apatía y la bronca son las notas de los tiempos ¿qué participación para ciudades más abiertas, solidarias e innovadoras en el SXXI? ¿Qué participación, que sea capaz de transformar las relaciones, de construir vínculos, de hacer realidad futuros deseados, más democráticos y solidarios?

En **PoliLab UNR**[4] hemos desarrollado un camino, **#Fronterar**, para pensar la construcción de políticas abiertas en el SXXI. Porque en las fronteras, en los encuentros con otros, con lo diferente, se desafían los límites, y se identifican caminos comunes. Porque estamos convencidos del valor de lo #público y lo #común en este siglo XXI más que nunca, y #fronterar, es hacerlo posible.

"#Fronterar" es una hoja de ruta, un método basado en el encuentro democrático y transformador con tres claves:

1. #Participación democrática es #Convocatoria diversa y múltiple.
Si estamos los de siempre no es participación, si estamos los iguales no es participación, si estamos los que tenemos cercanía con el poder no es democrática.
La participación democrática es ir más allá de la zona de confort de los espacios de gestión, hacia la construcción de espacios de inteligencia colectiva, para la resolución de problemas públicos.
Participación democrática comienza entonces con una convocatoria diversa, que exprese pluralidades, que incomode, desde los márgenes, desde lo no cercano, hacia el encuentro.

2. #Participación democrática es #Transformar.
Si no construye nuevas realidades no es participación, si no genera cambios en las prácticas, en los procesos, en los territorios, en los servicios no es democrática.
Participación es la construcción de encuentros entre diversos con método que producen ideas para los cambios reales en la vida de quienes habitan la ciudad, en las dinámicas, las prácticas y las relaciones.
Participación democrática pone en acción, activa redes y sinergias, desde la inteligencia colectiva para la calidad de vida de quienes vivimos en las ciudades.

3. #Participación democrática es #Reequilibrar Poder.
Si los resultados son los que ya se conocían de antemano, si las ideas corresponden a aquellos que tienen voz tradicionalmente en la ciudad, si la palabra la tienen los expertos, si las lógicas no son entendibles para todas y todos, si las tecnologías

4. https://polilab.unr.edu.ar/

priman sobre las personas, no hay participación democrática.
Participación democrática es redistribuir el poder, reconocer voces e ideas impensadas en un inicio, arribar a resultados no previstos desde los centros de poder, atender al sentir humano por sobre las derivas tecnológicas sin renegar de lo que las tecnologías nos ofrecen.

#Fronterar en definitiva concibe la participación democrática como un proceso de producción y multiplicación colectiva de las innovaciones públicas y desarrolla herramientas y técnicas como aportes para hacer realidad la construcción democrática de ciudades solidarias, plurales e innovadoras. ■

1.5. ¿Política de Gobierno o política de Estado?

¿La participación ciudadana tiene que ser una política de Estado?, es decir, ser una política que continúe aún ante los cambios de gobiernos o, de lo contrario, ¿debería ser una cuestión en la que cada gobierno tenga la libertad de establecer sus pautas y políticas según sus criterios o pareceres? Primero tenemos que diferenciar "**política de Gobierno**" y "**política de Estado**".

El Estado, por definición, es la institución a través de la cual las organizaciones políticas se organizan en función del bien común. Constituye una red de relaciones sistemáticas regidas por la ley. Dentro del Estado es el Gobierno quien, mediante la renovación periódica de autoridades, ejerce las funciones de administración de los recursos.

El Estado se caracteriza por ser atemporal, es decir que se mantiene más allá del gobierno de turno; posee un territorio delimitado, población que lo habita, y una característica fundamental: es reconocido como tal por otros Estados. **Por lo tanto, una "política de Estado" es aquella que trasciende los períodos de gobierno mediante su institucionalización a través de legislación o acuerdo político**.

El Gobierno administra y dirige al Estado. Es coyuntural, se renueva en cada período eleccionario, es otro de los componentes del Estado, manifiesta la soberanía del pueblo y puede tener diferentes formas: democrático, dictatorial o monárquico. Entonces, **"política de Gobierno" es aquella implementada por aquellos que ejercen el gobierno en un determinado período y que puede o no continuar en uno posterior y que está vinculada a principios y valores.**

Lo que entra en debate es si los espacios de participación deben estar reglados, es decir que si el municipio tendría que tener programas que le generen obligatoriedad cumplirlos o si, por el contrario y para impulsar la participación ciudadana, deben ser dinámicos y fluidos, con reglas que solo se apliquen a uno o varios procesos en un período acotado de tiempo.

Entonces, ¿las políticas de Participación Ciudadana tienen que ser de “Estado” o de “Gobierno”?, otra vez debemos establecer una síntesis, construir una cultura política lo suficientemente flexible para innovar, y que cada nuevo gobierno pueda establecer su impronta pero con suficientes herramientas para evitar que se elimine lo construído en gobierno sucesivos[5], construyendo “Políticas de Estado” que establezcan parámetros e instituciones forjados a través del consenso social, que acompañen y enmarquen a las “Políticas de Gobierno” que permitan innovar, y que le den libertad a las nuevas administraciones.

1.6. La Participación Ciudadana en el contexto internacional

El involucramiento activo de la ciudadanía en la toma de decisiones es un eje primordial para constituir sociedades democráticas. En un mundo cada vez más interdependiente, las instancias internacionales que fomentan la participación ciudadana representan importantes mecanismos para el fortalecimiento de las democracias, la coordinación entre actores internacionales, y el abordaje y gestión de los desafíos globales.

Conforme a su compromiso en la materia, la ciudad de Rosario es miembro de redes internacionales que promueven y apoyan la participación ciudadana en diferentes ámbitos y niveles, tales como el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP) y la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés). Asimismo, coordina la unidad temática de Autonomía, Gestión y Participación de la red Mercociudades, red que representa a más de 120 millones de personas.

OIDP es una red mundial de ciudades, organizaciones e instituciones que comparten el objetivo de avanzar en la democracia participativa a nivel local. Ofrece un espacio de intercambio de experiencias, conocimientos y buenas prácticas, así como de generación de proyectos conjuntos y alianzas estratégicas. También organiza cada año una conferencia internacional donde se presentan y debaten los avances y desafíos de la participación ciudadana en el ámbito local. Rosario es miembro de esta red desde hace más de 15 años.

OGP es una iniciativa multilateral que reúne a gobiernos y sociedad civil para promover el gobierno abierto, entendido como un modelo de gobernabilidad basado en los principios de transparencia, participación, colaboración e innovación. Ofrece una plataforma para que los países miembros elaboren e implementen planes de acción con compromisos concretos para mejorar el acceso a la información pública, la

5. En palabras de Daniel Innerarity en el ciclo Nuevo Contrato Social: “*A quien tiene responsabilidad política lo que le debería obsesionar es generar instituciones, procedimientos, culturas políticas que resistan el paso de los gobernantes*”.

participación ciudadana, el uso de las tecnologías digitales y la lucha contra la corrupción. Rosario adhirió a OGP Local en el año 2020.

Por otra parte, la ciudad de Rosario -miembro y ciudad fundadora de la red Mercociudades- actualmente ejerce la coordinación de la unidad temática de Autonomía, Gestión y Participación de la red. Esta unidad tiene el objetivo de promover la investigación, el debate y el intercambio de experiencias sobre los procesos de descentralización, modernización, participación ciudadana y autonomía municipal en la región.

Asimismo, cabe destacar que Rosario ha impulsado e implementado diversas iniciativas para fortalecer la participación ciudadana en la gestión pública local basadas en experiencias aprendidas y adoptadas de otras ciudades de la región y del mundo; tal es el caso del Presupuesto Participativo, práctica iniciada por la ciudad de Porto Alegre, Brasil, siendo Rosario la primer ciudad argentina en implementar esta herramienta en el año 2002. Las políticas y programas de participación ciudadana que lleva adelante la ciudad son reconocidas a nivel internacional como casos exitosos de gobernabilidad local.

1.7. Los cambios que produjo la pandemia

La irrupción de la pandemia del COVID-19 puso en crisis el modo de vida hasta ahora conocido, exigiendo el desarrollo de nuevas pautas de gestión. Para atender a las nuevas realidades, y con las medidas establecidas en el ASPO[6], se rediseñó una política pública vinculada a la participación ciudadana para continuar garantizando la cercanía con los vecinos y las vecinas.

En el caso del **Presupuesto Participativo**, durante 2020 y 2021 tuvo como consecuencia la reasignación de las partidas presupuestarias[7] correspondientes hacia las Secretarías de Salud Pública y Desarrollo Humano para atender los gastos extraordinarios generados por la pandemia. Sin embargo este período se utilizó/aprovechó para retrabajar la herramienta, realizando numerosas reuniones con los equipos territoriales y otros municipios para actualizarla de acuerdo a los contextos cambiantes y la incorporación de las tecnologías en las dos décadas de vigencia de la misma, que derivaron en una versión renovada de la misma en 2022[8].

Se logró generar instancias de encuentro a través de la utilización de nuevas

6. Mediante el Decreto 297/2020 se estableció la medida de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) desde el 20 hasta el 31 de marzo de 2020, y finalmente hasta el 31 de enero de 2021
7. https://www.rosario.gob.ar/normativa/ver/visualExterna.do?accion=verNormativa&idNormativa=166605
8. https://participa.rosario.gob.ar/processes/presupuestoparticipativo2023

tecnologías, que permitieron adaptar los Consejos Barriales[9] a la situación sanitaria. Simultáneamente, la oportunidad de la virtualidad permitió sumar a sectores de la población que nunca antes habían participado de este tipo de instancias.

Como resultado de los **Consejos Barriales** realizados, se pudieron repensar las políticas urbanas como marco donde situar actuaciones integrales y educativas, como por ejemplo los Operativos Barriales[10] que resuelven y ejecutan distintas tareas o servicios que mejoran el hábitat de las personas en un territorio determinado, gestionando los temas del espacio público desde una perspectiva de cercanía.

En el mismo sentido se incorporaron los Laboratorios de Acupuntura Ciudadana[11] donde los vecinos y las vecinas fortalecen sus capacidades para abordar sus problemáticas cotidianas.

Es un objetivo inmediato dar un paso más en la descentralización y fortalecer el rol de los Centros Municipales de Distrito[12] en la coordinación de las políticas en territorio incorporando espacios y procesos que, a partir de la Participación y la Colaboración, aporten nuevas formas de crear valor público.

9. https://participa.rosario.gob.ar/pages/consejosbarriales
10. https://participa.rosario.gob.ar/processes/operativobarrial
11. https://participa.rosario.gob.ar/pages/lac_definition
12. https://www.rosario.gob.ar/inicio/distritos