



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Espacios de Participación de la Sociedad Civil en Iberoamérica

RESUMEN EJECUTIVO



Con el apoyo de



Cooperación
Española

© **Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)**

Septiembre de 2024

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de la autora, sin que comprometa ni refleje necesariamente los puntos de vista de la SEGIB o sus países miembros.

Coordinación general de la publicación:

Martín Rivero Illa y Luis Díaz Scharff
Área de Cohesión Social y Cooperación
Sur-Sur de la SEGIB

Seguimiento técnico:

Alejandra Solla - Argentina
Rubén Boanerges Quintanilla Henríquez- El Salvador
Maria Teresa Serrano Oñate - España
Carlos Botella Calatayud - España
Rolando Kandel - Argentina
Francis Elizabeth Valverde Mosquera - Chile
Liliana Patricia Rodríguez Burgos- Colombia
Jared Ortiz González - República Dominicana
Diego Taboada Agulla - España

Autora: Inés M. Pousadela

Financiación:

Publicación financiada con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).



Servicios editoriales: Agera

Fotos de portada: © Miguel Lizana / AECID (“Proyecto Alas Abiertas: Cultura y Desarrollo en el Salazar”)

Espacios de Participación de la Sociedad Civil en Iberoamérica

RESUMEN EJECUTIVO



Inés M. Pousadela

Resumen ejecutivo



Este informe presenta los resultados de un mapeo de espacios de participación de la sociedad civil y un análisis de las formas y la calidad de la participación en dichos espacios en los 22 países de Iberoamérica.

La investigación se basó en fuentes tanto primarias como secundarias, aunque con predominio de éstas últimas. En primer lugar, se desarrolló un marco conceptual que delimitó el objeto de análisis – los espacios de participación para la sociedad civil, ubicados en el terreno de los mecanismos de democracia participativa – y dada su importancia para habilitar u obstaculizar el trabajo de la sociedad civil, se presentó un análisis empírico del estado del espacio cívico en la región, destacando sus tendencias regresivas, estrechamente vinculadas a los procesos contemporáneos de estancamiento y regresión de la democracia.

El capítulo central de este informe releva y analiza el marco normativo de cada país en relación con los mecanismos de participación social y ciudadana, sistematiza la literatura existente sobre el funcionamiento efectivo de dichos mecanismos, y ahonda en la comprensión de las dinámicas que se despliegan en los espacios de participación. Para recoger las experiencias y perspectivas de la sociedad civil que participa en dichos espacios, se administró una encuesta en línea que obtuvo respuestas procedentes de los 12 de los 22 países bajo estudio. Éstas fueron complementadas por las respuestas brindadas en un sondeo preliminar administrado por la Comisión Articuladora, que logró cubrir algunos países adicionales.

El análisis del marco normativo reveló que el reconocimiento de la importancia de la participación

de la sociedad civil para la democracia y el desarrollo y su traducción en mecanismos concretos son acontecimientos relativamente recientes. En ese sentido el proceso de construcción de un andamiaje institucional de la participación, concentrado en las tres últimas décadas, es bastante notable. En muchos casos se trata de mecanismos mal diseñados o de diseño poco ambicioso, por lo que el potencial de mejora es amplio. Pero constituyen un punto de partida que, según insisten las propias OSC consultadas, no debe ser desdeñado.

En relación con sus marcos normativos, los países iberoamericanos exhiben un amplio abanico de situaciones con diferencias tanto cuantitativas como cualitativas. Algunos cuentan con numerosos espacios que operan en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas y en todos los niveles; otros casi no cuentan con espacios de participación, o los tienen previstos en la legislación, pero no los han reglamentado o no los utilizan. Algunos tienen leyes que, más que establecer espacios o mecanismos de participación, simplemente habilitan a los organismos estatales a tomar la iniciativa de convocarlos cuando lo consideren conveniente; en esos casos, la ley habilita esos espacios pero no los respalda: pueden ser convocados y disueltos a discreción.

En relación con este punto, se encuentran diferencias importantes entre legislaciones que especifican procesos participativos que las autoridades pueden convocar cuando lo consideren oportuno y legislaciones que establecen espacios que deben sesionar como mínimo una determinada cantidad de veces al año, o que incluso pueden autoconvocarse.

Algunos países cuentan con leyes de participación ciudadana de variado calibre, pero el hecho de tener una ley de ese tipo no parece ser tan determinante para la calidad de la participación como lo es el hecho de que los espacios existentes tengan algún grado de institucionalización. En ese sentido, se destaca la mayor solidez del marco normativo en aquellos países que establecen espacios y mecanismos de participación mediante leyes antes que por decreto presidencial o resolución administrativa.

Son contados los casos en que las normativas señalan la importancia de que los espacios participativos cuenten con los recursos necesarios para funcionar, y aún en esos casos no existe constancia de que el Estado provea dichos recursos, y menos aún de que garantice su continuidad a través de los cambios de gobierno.

El análisis de los marcos normativos también reveló no todos los espacios de participación existentes están pensados para la sociedad civil: en algunos casos solamente admiten la participación de ciudadanos/as a título individual. En otros casos la formulación es ambigua, mientras que otros

explicitan la apertura de la participación a personas tanto físicas como jurídicas. En otros casos, finalmente, solo puede participar la ciudadanía organizada, frecuentemente con una cantidad predeterminada de asientos para el sector.

En cuanto a la composición de la presencia de sociedad civil en los espacios de participación, hay un amplio rango de opciones. En algunos casos, la normativa establece específicamente los representantes de qué sectores deben estar sentados a la mesa y otorga una cantidad de asientos a cada sector. En otros casos solo se hacen referencias genéricas a la sociedad civil, las organizaciones sociales o el tercer sector. Asimismo, algunas normativas dejan los mecanismos de selección a criterio de las plataformas nacionales de OSC, las cuales en algunos casos son referidas genéricamente y en otros mencionadas por su nombre propio. Otras especifican la necesidad de que el sector utilice “mecanismos democráticos” para seleccionar delegados o representantes, mientras que otras otorgan a la autoridad gubernamental que preside el espacio la potestad de seleccionar a los representantes de sociedad civil de una



Foto: © AECID

terna o lista corta enviada por la organización representativa del sector –práctica que, según la literatura especializada, ofrece un mayor potencial de cooptación.

En cuanto a la ratio de representantes de gobierno y de sociedad civil, el panorama es variado, con casos de composición paritaria o relativamente equilibrada, y otros donde la balanza se inclina fuertemente hacia el gobierno. En la medida en que la abrumadora mayoría de los espacios relevados son consultivos y no decisorios y mucho menos vinculantes, sin embargo, la composición no parece ser un factor decisivo. De hecho, hay consejos consultivos que están compuestos exclusivamente por representantes de la sociedad civil. Por el contrario, la composición de los contados cuerpos relevados que pueden producir decisiones vinculantes parece diseñada para dejar la decisión en manos del gobierno.

La mayor parte de los espacios detectados parecen concentrarse en las primeras etapas del ciclo de las políticas públicas –el establecimiento de prioridades, la fijación de la agenda y la planificación– y secundariamente en las etapas finales de monitoreo y evaluación, mientras que escasean los mecanismos enfocados en la formulación de políticas. Para ello deberían ser espacios de toma de decisiones, y raramente lo son. Es igualmente infrecuente que se definan como espacios deliberativos, y no necesitan serlo en la medida en que no necesitan formar una voluntad colectiva para alcanzar una decisión.

En el marco de la casi total ausencia de espacios que puedan producir decisiones vinculantes, se destacan unos pocos ejemplos de instancias en las cuales, aun si no tienen la obligación de implementar la decisión resultante, las autoridades están obligadas a proporcionar una respuesta razonada, es decir, explicaciones de cómo han tomado en cuenta los insumos procedentes de la ciudadanía y de las razones por las cuales no lo han hecho.

Casi todas las organizaciones que respondieron a la encuesta dijeron participar en algún espacio de consulta, coordinación o trabajo conjunto con sus gobiernos con el objeto de incidir en las políticas públicas. Algunas informaron que participan en un solo espacio – a veces porque es el único disponible, otras veces por decisión de enfocarse en algún espacio temático – mientras que otras, en particular redes de sociedad civil en países con infraestructuras de participación más desarrolladas, dijeron tener presencia en varios espacios a la vez. En términos

generales, los principales espacios identificados para cada país en el curso del mapeo fueron los mismos que las organizaciones consultadas tenían en su radar, y en los que dijeron participar. Cuando no lo hacen, la razón principal tiene que ver con la desvirtuación de dichos espacios por efecto de la partidización, la manipulación y la exclusión ideológica.

El relevamiento bibliográfico y las expresiones vertidas por las OSC consultadas revelaron distancias más o menos amplias entre las prácticas realmente existentes y el panorama normativo; sin embargo, las valoraciones de dichos espacios no fueron enteramente negativas. Más bien, se observó un amplio rango de valoraciones, no solamente de uno a otro país sino también entre organizaciones de un mismo país que participan en diferentes espacios. También se observaron variaciones en las evaluaciones de una misma organización en relación con los distintos espacios en que participa, así como en el balance de su participación a lo largo del tiempo en determinados espacios que, por efecto de los vaivenes políticos, se amplían, estrechan o llegan incluso a desaparecer.

El resto del capítulo tipifica una serie de fenómenos que ejemplifica con algunos casos nacionales. Identifica, así, espacios autoritarios, espacios “en el papel”, espacios subutilizados, espacios débiles, espacios restringidos, espacios cooptados, espacios discontinuos, espacios desparejos, espacios consultivos y espacios novedosos.

Los espacios autoritarios se encuentran en países con regímenes no democráticos, donde la sociedad civil no es reconocida, o no es reconocida como un actor pluralista y diverso. En esos casos, cuando los hay, los espacios de participación cumplen la función de encuadrar a la ciudadanía en las organizaciones del régimen y alinearla con sus objetivos políticos.

Allí donde las distancias entre las normativas y las prácticas efectivas son mayores se observa con frecuencia el fenómeno de espacios que se quedan en el papel, en la medida en que permanecen sin regular o sin implementar. De forma similar, en varios países se observa la existencia de mecanismos y espacios establecidos en la legislación que sí han sido regulados y establecidos pero que se encuentran subutilizados.

Los espacios débiles, por su parte, son aquellos que tienen poca relevancia, ya sea por su carácter meramente comunicacional, por sus escasas

atribuciones o por el hecho de que los resultados de sus procesos no tienen mayores consecuencias.

Los espacios restringidos son aquellos que se han ido estrechando a medida que se han ido imponiendo restricciones al espacio cívico – por ejemplo, mediante campañas de desprestigio de las OSC orquestadas por los gobiernos o mediante nuevas leyes que buscan imponerles excesivas obligaciones de registro y reporte y controlar y limitar su acceso a recursos.

Los espacios cooptados son aquellos que han sido apropiados por los gobiernos y partidos gobernantes para utilizarlos para sus propios fines, admitiendo solamente la participación de las organizaciones afines, mientras que las que permanecen fuera y se expresan por otros medios, incluida la protesta, son en el mejor de los casos ignoradas, y en el peor, reprimidas.

El fenómeno de los espacios discontinuos refiere a la inestabilidad de los espacios de participación que dependen de la voluntad política del gobierno de turno y se contraen y expanden, e incluso aparecen y desaparecen, al ritmo de la alternancia entre gobiernos de signos políticos opuestos. En casos menos extremos, la discontinuidad se expresa en variaciones en la calidad de la participación en función de las coyunturas político-partidarias.

La existencia de espacios desparejos, por su parte, se revela en la variedad de experiencias que puede tener una misma organización en los distintos espacios en que participa, así como en la diversidad de experiencias que pueden tener distintas organizaciones de un mismo país dependiendo de los espacios en que concentren su actividad.

Se relevó también la existencia de espacios relativamente novedosos en los países que integran la Alianza para el Gobierno Abierto, cuyos gobiernos deben trabajar junto con su sociedad civil para cocrear e implementar planes de acción con compromisos para promover la participación ciudadana y aumentar la transparencia de los procesos gubernamentales y la rendición de cuentas de las autoridades.

Por último, el mapeo destacó que, más allá de su pertenencia a cualquiera de las categorías citadas, la abrumadora mayoría de los espacios existentes es de carácter consultivo, es decir, no produce decisiones vinculantes. Aun sin producir decisiones vinculantes, sin embargo, los espacios consultivos

admiten distintos niveles de participación. En otras palabras, el hecho de ser consultivos no tiene por qué reducirlos a la insignificancia, y de hecho varias OSC ofrecieron ejemplos de experiencias positivas y resultados significativos. Algunas destacaron un elemento que podría contribuir a la mayor efectividad de dichos espacios: la obligación de las autoridades de proporcionar “respuestas razonadas” en relación con el uso que hacen o no de los insumos aportados por las organizaciones y personas participantes.

Las conclusiones ofrecen una serie de recomendaciones elaboradas sobre la base de los aportes de las organizaciones consultadas y dirigidas tanto a los gobiernos como a la propia sociedad civil.

Recomendaciones para los gobiernos:

- Asegurar la vigencia plena de las libertades de asociación, expresión y reunión pacífica, no solamente absteniéndose de violar estas libertades sino también preservando la integridad del espacio cívico de las incursiones de actores no estatales hostiles.
- Valorar a la sociedad civil como una aliada crítica, reconociendo en las palabras y en los hechos la importancia de sus múltiples roles – no solamente de los que complementan la labor del Estado y mejoran su capacidad de respuesta a las demandas sociales, sino también de los de contralor y contrapeso.
- Crear condiciones para que la sociedad civil pueda operar con autonomía, es decir, sin intentar cooptarla o beneficiar desproporcionadamente a las organizaciones alineadas con sus objetivos políticos.
- Establecer espacios de participación amparados en la legislación y con normas de funcionamiento fijas, claras, imparciales y no discriminatorias.
- Abrir los espacios a todas las organizaciones interesadas y, allí donde sea necesario escoger delegados de la sociedad civil, dejar la selección en manos de las organizaciones participantes y sus redes nacionales o locales.
- Alentar el trabajo de la sociedad civil en coaliciones amplias proporcionando incentivos para la cooperación más que para la competencia dentro del sector.



Foto: © Miguel Lizana / AECID

- Establecer canales directos y bidireccionales de comunicación con las organizaciones que trabajan sobre los temas específicos de que se ocupa cada espacio de participación, así como con los sectores vulnerables o excluidos con los cuales trabajan dichas organizaciones.
- Utilizar las tecnologías digitales disponibles para facilitar la participación de la sociedad civil que trabaja a nivel local en todo el territorio nacional, y no solamente de las organizaciones más antiguas y establecidas con sede en la capital u otras grandes ciudades.
- Facilitar el acceso a la información para habilitar la participación informada, no solamente mediante la respuesta en tiempo y forma a requerimientos de información sino también mediante la transparencia proactiva, es decir, mediante la disponibilización de información relevante y en formatos accesibles a través de canales de comunicación adecuados para cada público objetivo.
- Instituir procesos de colaboración que abarquen todo el ciclo de las políticas públicas, desde el diseño hasta la evaluación, de modo de no instrumentalizar a la sociedad civil encasillándola en el rol de mera ejecutora de políticas sociales.
- Avanzar más allá de la idea elemental de la consulta como instancia de recolección de información, para lo cual podría bastar una encuesta o un buzón de sugerencias, y asegurar que las instancias de consulta sean espacios de diálogo y deliberación.
- Establecer relaciones de colaboración orientadas a la producción de resultados concretos (políticas, programas, etc.)
- Instituir mecanismos de transparencia, para que los aportes de la sociedad civil y los resultados de los procesos participativos sean públicos, así como de rendición de cuentas, de modo que, aún si los resultados no son vinculantes, deban proporcionarse buenas razones cuando no se los adopta.



Foto: Fernando Zhiminaicela en Pixabay

- Aportar los recursos necesarios para que los espacios, y la participación de la sociedad civil en ellos, puedan sostenerse en el tiempo.
- Evaluar los procesos participativos en forma conjunta con la sociedad civil, relevar los obstáculos que ésta enfrenta para participar en forma efectiva de los espacios existentes, y adaptar las prácticas de modo de reforzar la participación.

Recomendaciones para la sociedad civil:

- Identificar las restricciones del espacio cívico en curso y reaccionar con celeridad, priorizando la incidencia en su defensa como condición básica para toda forma de incidencia efectiva en espacios institucionalizados de participación.
- Promover una narrativa positiva sobre la sociedad civil destacando sus contribuciones a la democracia, el Estado de derecho, la paz, la seguridad y el desarrollo.
- Participar en los espacios colaborativos que ofrezcan potencial para impulsar su agenda sin renunciar a otras formas de participación en los asuntos públicos más confrontativas, como la movilización de protesta.
- Trabajar en el marco de redes amplias y diversas de sociedad civil de modo de potenciar el impacto de la participación no solamente por la fuerza del número sino también por efecto de la complementariedad entre organizaciones con diferentes capacidades, perspectivas y repertorios de acción.
- En la medida en que sean algo más que espacios de fachada de regímenes autoritarios, aprovechar todos los espacios disponibles, denunciando toda incongruencia entre las normas y las prácticas para forzar a las autoridades a cumplir la promesa contenida en las normas.
- Buscar ventanas de oportunidad, es decir, las coyunturas sociales y políticas que ofrecen oportunidades de lograr avances sustanciales.
- Persistir en el intento. La iteración de los procesos participativos podría ofrecer la clave para su mejoramiento. La incidencia en favor de los derechos es un compromiso de largo plazo y sus resultados suelen ser lentos y acumulativos.



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Espacios de Participación de la Sociedad Civil en Iberoamérica

RESUMEN EJECUTIVO

Con el apoyo de



**Cooperación
Española**