

## Capítulo IV

**“La ignorancia es alimento de la esclavitud y cuanto más bajo sea el nivel de formación de las personas menos podrán ejercer sus derechos y serán víctimas fáciles de quienes deseen oprimirlas”  
García Moriyón.**

### **Participación ciudadana en el diseño de Políticas Públicas**

**por Hugo Fiamberti<sup>®</sup>**

Desde hace dos años, en Fundación Par venimos desarrollando el Programa de Participación Ciudadana. Trabajamos en dos niveles: realizando charlas y talleres en diversas localidades del país, con el objetivo de promover la participación de las personas con discapacidad en la lucha por sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones, con amplia participación de éstas, sus familiares, representantes de Organizaciones Civiles, profesionales, docentes y funcionarios municipales. Y además, asesorando y orientando a través de un servicio telefónico gratuito en cualquiera de sus necesidades, a quienes así lo requieran.

Podemos aseverar, a través del contacto que tenemos cotidianamente con las personas que se acercan por estos medios al programa, que el mayor porcentual de pedidos de información y acompañamiento, son relativos al cumplimiento parcial o a la falta total de las prestaciones básicas en salud y educación. Le siguen los problemas originados en la falta de accesibilidad edilicia, comunicación y de transporte.

A este incumplimiento de las leyes vigentes en todos los niveles del país, por parte de las distintas dependencias estatales, Obras Sociales Provinciales y Sindicales, empresas, establecimientos educativos, tanto públicos como privados, Universidades, etc., debemos sumarle otro dato aun mas alarmante: quienes reclaman desconocen sus derechos; la legislación vigente; los recursos institucionales existentes a nivel nacional, provincial y municipal; quienes son los que representan sus intereses en los diversos organismos y las herramientas necesarias para hacer valer estos derechos.

Ejercer la ciudadanía es un trabajo diario, cotidiano, que comienza con la convicción de ser sujetos de derecho y que nos exige estar dispuestos a ejercer esos derechos participando en la transformación de estructuras sociales injustas, para lo cual debemos

---

<sup>®</sup> Responsable del Programa de “Participación Ciudadana” de la Fundación Par Integrante de la Comisión de Discapacidad del Departamento de Bienestar Universitario de la Universidad Nacional de General Sarmiento –UNGS. Docente de la Maestría “Especialización en Gestión de Servicios para la discapacidad” del Instituto Universitario de Salud ISALUD. Secretario de Organización de la Comisión de Discapacidad de APL – Asociación del Personal Legislativo. Coordinador de la Red Nacional de Investigadores Universitarios contra la Discriminación del INADI (área discapacidad)

informarnos, exigir el cumplimiento de lo normado, proponer alternativas, participar por el bien común.

Ser ciudadano, lleva consigo la capacidad de actuar, el atreverse a pensar por uno mismo y a tomar decisiones en cuestiones de importancia. Y para aplicar esa autonomía personal, la educación y la información son la piedra angular. Sólo así se puede desarrollar una capacidad crítica.

## 1. Políticas Públicas

Es necesario comenzar por definir que es una Política Pública. Según **Oszlak y O'Donell**<sup>130</sup> son: “ *un conjunto de acciones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita atención, interés y movilización de otros actores de la sociedad*”

Dentro de sus características importantes podemos indicar:

- Cuentan con un respaldo de normas de cumplimiento obligatorio
- Tienen repercusiones en la sociedad afectando la vida de las personas e influyendo en su interpretación de la realidad.

En un estado de derecho, las políticas públicas deben ser la traducción de las leyes de determinadas áreas, entre las que destacamos para su análisis:

- \* El desarrollo social
  - \* La economía, la infraestructura carretera la y expansión de las vías generales de comunicación, de las telecomunicaciones, del desarrollo social, de la salud y de la seguridad pública, entre otras.
  - \* Los planes de desarrollos anuales, quinquenales, etc.
  - \* Los presupuestos anuales del estado nacional, provincial y las administraciones municipales
  - \* La administración pública o sistema burocrático y sus planificaciones
  - \* Los tratados internacionales y las declaraciones de principios de los estados individuales o unidos en agrupaciones regionales: Naciones Unidas, América Latina, Unión Europea, etc., con énfasis en la cohesión social y la gobernabilidad para desarrollos integrales o totales.

Aunque en su diseño e implementación técnica confluyen disciplinas como la economía, la sociología e incluso la ingeniería y psicología, la pregunta central de las políticas públicas es: **¿qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios?**

---

<sup>130</sup> Oszlak y O'Donell, 1984 = Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericana

## 2. Participación Ciudadana

Al hacer referencia a participación, se utilizan diferentes denominaciones: se habla de participación política, de participación vecinal, de participación ambiental y se utilizan como equivalentes, participación ciudadana, participación comunitaria y participación social, aún cuando respecto a esta última, algunos autores consideran que toda participación es por definición social. En este artículo, no dilucidaremos estas diferencias semánticas o conceptuales de las diferentes denominaciones.

**Canto**<sup>131</sup> plantea dos concepciones sobre la participación: a) *como insumo para el buen gobierno y la corrección de los desvíos de la democracia representativa (centrada en el individuo)*, y b) *Como mecanismo para la realización de los derechos ciudadanos constituyendo una expresión de la demanda social para la redistribución de los bienes públicos (centrada en las decisiones)*. En este mismo sentido, **Barnes**<sup>132</sup> señala a la participación *tanto como método para incrementar la democracia en “input” o receptividad y control ciudadano del Estado, como para mejorar la democracia en “output” o los resultados de las políticas*. De manera que a la participación se le asignan funciones que tienen que ver con la práctica democrática y funciones que apuntan a la efectividad o mejora de la gestión pública.

De acuerdo con **Font**<sup>133</sup>, “...las funciones de la participación ciudadana se pueden ubicar en tres grandes ámbitos: 1) *Legitimidad de las políticas públicas y las mismas instituciones que las generan*; 2) *Representatividad del conjunto de intereses y demandas de la población*, y 3) *Resultados o rendimientos sustantivos del proceso, traducido en una decisión o políticas públicas*”. Los efectos legitimadores de los procesos participativos dependerán de factores diversos, como pueden ser su neutralidad, su representatividad, el número de participantes, la rigurosidad de las opiniones que emitan los ciudadanos y los efectos educadores que puedan tener a medio y largo plazo, sobre los ciudadanos .

La cuestión de la representatividad de los participantes no tiene una solución fácil, porque existen distintas concepciones sobre los sectores de la ciudadanía que deben estar representados, y porque los mecanismos para conseguir esa representatividad implican costos elevados.

Por último, la traducción de la participación en políticas o resultados va a ser muy desigual dependiendo de dos factores: a) de la voluntad política de hacer un uso u otro de los mecanismos aplicados, y b) del tipo de instrumentos utilizados. La primera es imprescindible para que cualquier proceso participativo se desarrolle, mientras que la segunda es también necesaria para incrementar las posibilidades de éxito en muchos

---

<sup>131</sup> Canto Chac, Manuel (2004). Participación ciudadana y reforma del Estado: ¿El gobierno hace la participación o la participación hace al gobierno?. Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid.

<sup>132</sup> Barnes, M. (1999a) “Researching Public Participation”, en L. Pratchett ed. *Renewing Local Democracy The Modernisation Agenda in British Local Government*, Special Issue, *Local Government Studies*, vol. 25, 4, pp. 60-75.

<sup>133</sup> Font, J. (coord.) (2001) *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.

casos. En opinión de **Pérez Brito** <sup>134</sup>“*La participación ciudadana se basa, en parte, en cálculos racionales, lo que significa que las personas participan mejor si tienen objetivos bien definidos y si existen mecanismos internos o instituciones para alcanzar esos objetivos*”.

La participación se muestra como un concepto dinámico, que se dirige a la construcción de sujetos y sociedades, por cuanto es una fuerza, un poder que instituye relaciones en todas las esferas del ser humano, como artífice de la cultura. Desde este enfoque la participación toma una nueva dimensión, ella es posible sí y sólo si, somos capaces de promover sujetos con sentido de lo público (ciudadanos) y de crear condiciones de posibilidad desde la sociedad para que el sujeto sea, pues solamente lo social da cuenta de lo individual, en una relación de doble vía, a la cual subyacen valores como la equidad, la solidaridad, el respeto y la tolerancia.

En este sentido, en el concepto se establece una temporalidad relacionada con los momentos en que se desarrolla esta participación y la vinculación del sujeto, colectivo y formas organizativas. De igual forma, puede ser inmediata, coyuntural y de largo plazo, muy cercana a formas institucionales, organizacionales y culturales.

La participación inmediata tiene que ver con la solución de necesidades puntuales, que emergen en un punto del tiempo y exigen la colaboración para resolverlo. La coyuntural implica avanzar para resolver el problema creando incluso una precaria estructura organizativa, que se sostiene mientras se encuentra la solución del problema. Se dirige más a la capacidad para resolverlo. Las formas de largo plazo involucran la toma de decisiones y formulación de propuestas en torno a situaciones identificadas y pensadas en el tiempo. Estas expresiones de la participación en realidad, permiten identificar el tránsito del sujeto hacia la organización.

La participación ciudadana se relaciona principalmente con la democracia participativa y directa. Está basada en varios mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte de éste o de un partido político.

Otra de las formas de participación, es la acción desarrollada a través de Organizaciones de la Sociedad Civil, las cuales pugnan por ciertos temas sociales sin sustituir en las funciones al gobierno, sino evaluándolas o apoyándolas.

También relacionado con la Democracia Deliberativa, en cuanto a poner a discusión los temas de importancia de los ciudadanos en foros organizados, observamos como algunos organismos estatales han creado espacios para que funcionen foros como el del INADI<sup>135</sup> y el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación. Los mismos están integrados por expertos independientes, representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil y ciudadanos interesados en la temática.

---

<sup>134</sup> Pérez Brito, Carlos (2004). Participación para el desarrollo: acercamiento desde tres perspectivas. Revista Reforma y Democracia No. 30, CLAD, Caracas.

<sup>135</sup> INADI Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo - [www.inadi.gov.ar](http://www.inadi.gov.ar)

Se suman a los Consejos Provinciales y Municipales que a lo largo y ancho del país vienen, desde hace años, desarrollando acciones para incidir de manera más directa en la política pública local.

No existen fórmulas mágicas y rígidas que sea preciso seguir en cualquier proceso participativo, más bien lo que predomina es la adaptación de los instrumentos a las circunstancias de cada caso. Muchos informes sobre experiencias participativas tienden a asignar una importancia decisiva a los criterios de funcionamiento. Por ejemplo, el complejo proceso del mecanismo de presupuesto participativo no funciona sin reglas de juego que permitan escuchar a los involucrados, incentivar al máximo la participación y encontrar espacios de diálogo restringido donde pueda hablarse de partidas presupuestarias muy concretas a partir de criterios técnicos y políticos

### **3. Tiempo de reformas, oportunidad de cambio**

#### **3.1. Revisión de las leyes vigentes**

A nivel nacional, la protección de las personas con discapacidad desde el punto de vista legal está contemplada por la Constitución Nacional, algunas constituciones provinciales y las leyes nacionales y provinciales. En general, la legislación en Argentina reconoce y protege formalmente la mayoría de los aspectos de los derechos de las personas con discapacidad.<sup>136</sup>

Inspirado en el lenguaje del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, el artículo 4(5) de la Convención establece que las disposiciones de la Convención *“se aplicarán a todas las partes de los estados federales sin limitaciones ni excepciones”*

Garantizar que las nuevas leyes y reglamentos sean compatibles y cumplan con los objetivos de la Convención es tan importante como la revisión de las leyes vigentes. La Convención obliga a los Estados a tener en cuenta los derechos de las personas con discapacidad en todas sus políticas y programas tal como lo expresa el artículo 4.1.c *“Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad”*.

Las Legislaturas deben garantizar que exista una etapa del proceso legislativo en la cual se pueda verificar si la legislación cumple con las disposiciones de la Convención. Esta tarea podría implicar la creación de una comisión encargada de revisar las propuestas legislativas o asignar esa responsabilidad a una o más comisiones que se ocupen de analizar las leyes para verificar su adhesión a los principios de derechos humanos. Una vez más, es esencial incluir a las personas con discapacidad y a las organizaciones que los representan en este proceso.

Es posible que las Legislaturas deban hacer esfuerzos especiales para poder garantizar que las personas con discapacidad conozcan los procesos y los proyectos de ley, así

---

<sup>136</sup> Para ilustrar el amplio marco normativo existente, en el Anexo I de este capítulo se describen las principales leyes nacionales sobre discapacidad.

como también facilitar la presentación de sus puntos de vista, pero estos esfuerzos son acciones ineludibles.

### **3.2. Reformar el Estado y la Institucionalidad Social**

Es sumamente importante el análisis y la reflexión sobre lo que no está escrito y no es visible, y que está fuertemente arraigado en la institución, en las prácticas de los sujetos que sostienen cotidianamente las políticas públicas. Me refiero a las representaciones sociales, las ideas y supuestos, los modelos de gestión implícitos en las prácticas, en los procedimientos, en los circuitos administrativos, etc.

El primer paso es el diagnóstico de los núcleos problemáticos de la gestión, la caracterización del recurso humano y el análisis de la gestión social, la promoción del bien común, y la igualdad. Para ello debemos construir categorías que orienten esta mirada y nos permitan analizar la brecha existente entre la realidad de la gestión y el horizonte planteado.

El paso siguiente es la formulación de propuestas de rediseño. La racionalidad establecida en este proceso, se sustenta en una lógica que va de lo general a lo particular partiendo de los objetivos del Estado hasta llegar al análisis de los programas como herramientas para la implementación de las políticas sociales.<sup>137</sup>

Incluir los temas de discapacidad en los programas de desarrollo es fundamental. Cuando un niño ciego necesita aprender Braille, debe contar con la capacitación y el equipo correspondiente. Pero si desde un inicio nos percatamos que la comunidad es económicamente pobre, que su escuela carece de un edificio apropiado y que no hay libros, sabemos que la prioridad será arreglar y satisfacer primero estas necesidades, dejando a las personas con discapacidad en casa. Después buscará especialistas para comenzar su integración. Este procedimiento requerirá de más esfuerzos y no garantizará la inclusión.. No hay que posponer la participación de los niños con discapacidad, la comunidad debe comprender la importancia de una educación para todos y el concepto inclusivo debe ser parte del desarrollo comunal.

Para llevar adelante un proceso de reforma y cambio en el Estado, es central la definición de las características de las personas que llevan adelante y sostienen las prácticas y el contexto en el cual son realizadas. La clave para el éxito del proceso de toda reforma es el análisis y reflexión de las prácticas del recurso humano y el cambio en los procesos y procedimientos técnicos, administrativos y legales de los programas y los sistemas, para que éstos tengan coherencia con los objetivos del Estado. Y es en este punto donde la participación no debe ser concebida como un curso alternativo a los procesos e instituciones del sistema democrático, sino como una forma de su ensanchamiento y profundización y legitimización. En efecto, mecanismos efectivos de participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, permiten la reedición periódica de la legitimidad de las instituciones y autoridades democráticas.

---

<sup>137</sup> En el Anexo II de este capítulo se describen los Organismos Nacionales con datos para el acceso a sus programas.

## Tarea pendiente

El 16 de marzo de 1981, se promulgó en nuestro país la ley n° 22431, Sistema de Protección Integral de las personas discapacitadas, primera en Latinoamérica y base de la legislación española. Como se ha expresado en varias oportunidades, la tarea denodada de las organizaciones de la sociedad civil involucradas en la temática, conformadas principalmente por personas con discapacidad, sus familiares, amigos y amigas y profesionales comprometidos, han sido los artífices de lo logrado hasta el día de hoy tanto en lo producido normativamente, como en las políticas públicas vigentes nacionales, provinciales y/o municipales. En los 27 años transcurridos desde ese momento trascendental para las personas con discapacidad argentinas, se sucedieron innumerables situaciones propias de grupos, organizaciones y personas comprometidas con la lucha por equiparar oportunidades. No ha sido un proceso fácil ni mucho menos un proceso ya terminado.

Confrontar al Estado y sus responsabilidades en materia social, política, cultural y económica con modelos alternativos de desarrollo inclusivo, es una decisión que implica la formación de un nuevo tipo de ciudadanía que participe en las diferentes instancias de la gestión pública. El debate sobre las características de esa confrontación política, y del tipo de ciudadano participativo que se ha venido consolidando para alcanzar mayores niveles de incidencia en la construcción de políticas públicas que favorezcan a las personas con discapacidad, recién comienza.

Según la Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad (ENDI),<sup>138</sup> la prevalencia de personas con discapacidad en nuestro país es del 7,1 %. Alrededor de 2.800.000 personas se encuentran en esa situación. ¿Qué porcentaje de estos ciudadanos es el que participa activamente y no sólo con su presencia en organizaciones de la sociedad civil en la construcción de políticas públicas educativas, laborales, de inserción social, de acceso a servicios de salud, etc.? ¿Qué porcentaje es el que se encuentra debidamente informado sobre la legislación vigente, sobre los derechos y obligaciones que tienen como ciudadanos? ¿Qué porcentaje conoce los alcances de los recursos institucionales existentes y de los diversos programas implementados en organismos, nacionales, provinciales y/o municipales?

Estos cuestionamientos podemos trasladarlos también a quienes interactúan en algún nivel con las personas con discapacidad, ya sea desde el punto de vista familiar, social, profesional, etc.

La calidad de nuestra participación como ciudadanos, desde el lugar que nos toque, en organizaciones civiles, sindicatos, foros, clubes, escuelas, trabajo, dependencias públicas, universidades, partidos políticos, tiene que ver con estas cuestiones, y de cómo podemos direccionar esa acción.

Cuando todas y todos somos sujetos plenos de derecho, es difícil que las mayorías legislen y gobiernen en contra de sí mismas. Porque cuanto mayor es el protagonismo social en la puesta en marcha de políticas públicas, más efectivos y eficaces son los resultados.

---

<sup>138</sup> ENDI - Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad 2003- realizada por el INDEC - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

Nos encontramos dentro de este proceso histórico, en un punto a mi entender, trascendental. Visto como oportunidad para que todos y todas los que trabajamos en esta temática, con y sin discapacidad, podamos aunar criterios y prácticas para lograr el propósito que se conviene en el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad: *El propósito de la presente Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.*

La combinación de la lucha social y jurídica ha sido y sigue siendo la garantía para que los derechos humanos puedan ser reconocidos, respetados y efectivamente protegidos.

Consolidar las instituciones, convertirlas en herramientas de participación ciudadana y en herramientas de construcción de ciudadanía son la tarea pendiente.