

Comunicación, participación ciudadana, su papel en el desarrollo local.

Communication, citizen participation, its role in local development.

Odalys Cárdenas Travieso, Armando Castanedo Abay

Universidad de La Habana

RESUMEN

Introducción: Potenciar la participación de los ciudadanos en los proyectos de desarrollo local constituye aún un reto para la Administración Pública. La vinculación de la población local a los procesos de transformación desde etapas del diseño de las políticas y programas de desarrollo hasta su puesta en práctica y evaluación, necesita ser fortalecida.

Objetivo: Abordar el deber ser de la Administración Pública y la utilización de la comunicación como proceso generador de participación para asegurar legitimidad y democracia en el nuevo contexto de perfeccionamiento del modelo económico social.

Métodos: Se analizaron las investigaciones realizadas por el Centro de Estudios de Administración Pública (CEAP), la Facultad de Comunicación (FCOM) de la Universidad de La Habana y talleres realizados con cuadros y funcionarios de la Administración Pública, en las cuales se profundizan en los procesos comunicacionales y participativos a fin de potenciar la participación de los ciudadanos en el desarrollo local.

Resultados: Existen carencias de normas jurídicas para el trabajo con la información relevante en la administración Local y necesidad de potenciar los mecanismos participativos existentes a nivel local.

Conclusiones: Los documentos que contienen la política de comunicación de los gobiernos locales cubanos requieren ser revisadas para que estén acorde a las nuevas demandas de participación ciudadana en el ámbito local.

PALABRAS CLAVE: comunicación institucional; comunicación participativa; participación ciudadana; desarrollo local.

ABSTRACT

Introduction: Enhancing the participation of citizens in local development projects is still a challenge for the Public Administration. The linking of the local population to the processes of transformation from stages of the design of development policies and programs to their implementation and evaluation, needs to be strengthened.

Objective: Address the duty of the Public Administration and the use of communication as a process that generates participation to ensure legitimacy and democracy in the new context of improvement of the social economic model.

Methods: We analyzed the research conducted by the Center for Public Administration Studies (CEAP), the Communication Faculty (FCOM) of the University of Havana and workshops held with cadres and public administration officials, in which they delve into communicational and participatory processes in order to enhance the participation of citizens in local development.

Results: There are lacks of legal norms for working with the relevant information in the local administration and a need to strengthen existing participatory mechanisms at the local level.

Conclusions: The documents that contain the communication policy of the local Cuban governments need to be revised so that they are in accordance with the new demands of citizen participation in the local area.

KEYWORDS: institutional communication; participatory communication; citizen participation; local development.

INTRODUCCIÓN

“Los hombres – apunta Paulo Freire –no se hacen en silencio, sino en la palabra, en el trabajo, en la acción, en la reflexión”. (Freire, 1973:104). La participación debe convertirse, entonces, en un ejercicio que brinde los medios de intervenir en el desarrollo y permita crear espacios físicos y potencialidades de autogestión así como la solución de conflictos que afectan los espacios comunitarios.

Actualmente, en Cuba, se debate por llevar a vías de efecto las transformaciones aprobadas dentro del modelo económico, con este fin el ámbito de acción local está comenzando a ser identificado como el espacio garante de la legitimación del proceso pues es en él donde realmente existe una concreción de lo pautado.

El éxito en la legitimación de un cambio de cualquier índole a nivel nacional no es solo garantizado a través de la ley, el perfeccionamiento de la legislación debe estar acompañado de la identificación y consecuente sentimiento de pertenencia al nivel más micro por parte de los ciudadanos con respecto a dicho cambio. Para una aplicación efectiva de las transformaciones económicas y sociales que se esperan llevar a cabo, es imprescindible una mayor implicación de la población, para lo cual se hace necesario potenciar la comunicación e información dirigidas a la ciudadanía como eslabones primordiales dentro de los niveles participativos.

El objetivo de este trabajo fue abordar el deber ser de la Administración Pública y la utilización de la comunicación como proceso generador de participación para asegurar legitimidad y democracia en el nuevo contexto de perfeccionamiento del modelo económico social.

METODOS

La investigación realizada reúne datos preliminares que arrojan a la luz la existencia de la problemática que sugiere que: La gestión de la comunicación de forma coherente, sistemática y estratégica propiciará la participación de los ciudadanos en los procesos de desarrollo local, por lo que se considera del tipo exploratoria.

La información analizada surgió de: resultados de investigaciones científicas realizadas por el Centro de Estudios de Administración Pública (CEAP), la Facultad de Comunicación (FCOM) de la Universidad de La Habana y talleres realizados con cuadros y funcionarios de la Administración Pública, en las cuales se profundizan en los procesos comunicacionales y participativos a fin de potenciar la inclusión de los ciudadanos en el desarrollo local. Se propone como objetivo, compartir resultados parciales de la investigación que se viene realizando en el contexto de la Red de Administración Pública.

Como parte del diseño metodológico se aplicaron métodos teóricos y empíricos, entre los primeros se encuentra la revisión bibliográfica y documental -Tesis de licenciatura, Tesis de Maestría, Tesis de Doctorado, Trabajos finales de Diplomado en Administración pública-, en el segundo se diseñaron y aplicaron técnicas como cuestionarios, validación de resultados, talleres, todo ello para diagnosticar, caracterizar y proponer resultados que permitan un acercamiento a posibles soluciones, que propicien la participación real ciudadana en los diferentes escenarios públicos.

RESULTADOS

Como resultado de investigaciones realizadas durante tres años consecutivos donde se han aplicado cuestionarios y sometido al intercambio de especialistas y funcionarios públicos, se ha identificado que los procesos participativos que se desarrollan en las diferentes instancias en instituciones de la Administración Pública (del Poder Popular) generalmente comportan rasgos similares, a saber:

- El perfeccionamiento normativo en relación con la Administración Pública es una necesidad impostergable.

- Se hace necesaria una normativa que regule de forma coherente la estructura municipal, las funciones que le son propias a cada órgano, las relaciones que entre ellos se establecen, así como todas las formas de participación popular en este ámbito, que no limite el cumplimiento real y pleno de las finalidades político institucionales del municipio y el funcionamiento armónico del aparato estatal a este nivel.
- Es necesario explicar más acerca del marco jurídico cómo funcionan los mecanismos de participación de los ciudadanos en general y de los miembros de las estructuras internas de la Administración Local a fin de evitar que queden sujeto a diferentes interpretaciones.
- Resulta impostergable la puesta en vigor de una Ley de municipios, ya que se hace necesario vigorizar el espacio real y la facultad para emitir ordenanzas que fortalezcan su personalidad, regulen actividades del territorio y potencie sus intereses.
- Es preciso elaborar y promulgar normativas y procedimientos para la gestión documental, existen carencias de normas jurídicas para el trabajo con la información relevante en la Administración Local.
- Es necesario regular el marco jurídico del principio de transparencia como garantía de control e institucionalidad. Los mecanismos de control se encuentran dispersos a través de distintas atribuciones de los órganos locales.
- Las estrategias de desarrollo municipal deben incluir objetivos que potencien la participación ciudadana.
- Es necesario que todos los actores conozcan el marco regulatorio de la administración en materia de información y comunicación.
- La rendición de cuentas de la administración a los ciudadanos y las asambleas, debe contener el análisis de la información recopilada.
- Debe conocerse por todos los interesados, la estrategia de desarrollo del territorio y las informaciones más relevantes.
- Se deben fomentar las publicaciones al alcance del ciudadano sobre la gestión actual del municipio. Los informes de la gestión de los delegados, de la Asamblea de los CAM y CAP.
- Se debe trabajar en la informatización de la información. En la práctica se aprecia verticalidad en los flujos de información.
- Los trabajos investigativos, la formación de los funcionarios y directivos de la Administración Pública y la medición del impacto de la capacitación, aun es insuficiente.
- Se requieren indicadores que permitan medir la efectividad de la gestión pública.

DISCUSION

Estado actual de la comunicación, la información y la participación ciudadana.

Los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y La Revolución (Partido Comunista de Cuba, 2011) liderado por su Primer Secretario y Presidente del Consejo de Ministros Raúl Castro Ruz plantean entre sus principales bases promover el desarrollo local como parte del proceso de actualización del modelo económico social, advirtiendo el tránsito hacia patrones más descentralizados de gestión donde la administración pública asume el protagonismo a nivel local en el desarrollo económico social.

En la nueva propuesta la administración pública local, se convierte en eje decisor de la autosustentabilidad económico financiera y transita hacia la descentralización de funciones estatales, todo ello constituye un sustancial cambio en la gestión tradicional caracterizada por la centralización por parte del Estado. En este escenario sería oportuno valorar el aporte de estrategias comunicacionales de los gobiernos locales, a fin de potenciar la participación de la comunidad, el ciudadano y su empoderamiento en el desarrollo local.

Un proceso de comunicación participativo presupone la participación activa de las personas en una interacción coherente y sistemática, sobre la base de fines y proyectos comunes y la toma –por consenso- de las decisiones y acciones que benefician a todo el colectivo participante en dicho proceso.

El diseño institucional de la sociedad y el Estado cubano comprende las estructuras encargadas de actuar como escenarios de construcción de lo político, su reto estaría en energizarlas, desde una interacción en diferentes vías: verticales – descendentes y ascendentes - y horizontales; que garanticen el fomento de procesos de participación encaminados a integrarse coherentemente con otros procesos a través de la articulación de los propósitos que animan las interacciones en cada escenario y los consensos emergidos de tales interacciones.

Bajo esta lógica, la comunicación resulta hoy indispensable para pensar los procesos de desarrollo, sobre todo porque pone de manifiesto formas y medios de establecer relaciones entre los sujetos y los actores sociales. De estas relaciones surgen también estrategias como manifestación de la voluntad político-cultural de los actores. Esto, en la perspectiva de construcción de imaginarios de futuro, es lo que llamamos comunicación prospectiva estratégica para el desarrollo: estrategias de comunicación puestas al servicio de actores múltiples, generando diálogo público en el espacio público para construir alternativas de desarrollo en

nuestros países. Son también redes que ensamblan, desde la comunicación, procesos de construcción colectiva de la sociedad, en las que no puede permanecer ajeno ningún tipo de actores. (Uranga. Washington, 2007:2)

La experiencia de las últimas décadas en América latina nos reafirma en la certeza de que comunicación y desarrollo no pueden pensarse como dos capítulos separados entre sí, sino que se trata de dos aspectos de una misma trama histórica. Es más: se podría afirmar que la comunicación implica una forma de comprender el desarrollo y, por lo tanto, una manera también de entender la intervención en los procesos histórico-sociales. Tomando en cuenta además que el desarrollo no puede ser pensado como una tarea exclusiva del Estado... ()...sino que, aun reconociendo la responsabilidad primigenia del sector estatal, el objetivo del desarrollo es también una responsabilidad conjunta de la sociedad, es decir, de los estados y de los gobiernos, pero también de toda la sociedad civil... (Uranga. Washington, 2009:1).

El trabajo social supone necesariamente encontrarse con la diversidad. No solo la heterogeneidad en la manera de pensar y de actuar, sino la heterogeneidad de códigos, actitudes, hábitos, valores, de modos de vida; en resumen, con la diversidad cultural. No es algo que se añade, sino algo constitutivo de los seres humanos. En todo momento, el encuentro de experiencias, saberes, lenguajes, códigos, representaciones y perspectivas diversas entre sí parece determinante a la hora de pensar la participación. Se trata de la diversidad vista no como dificultad a vencer, sino como posibilidad para enriquecer los procesos y relaciones sociales mediante el concurso de toda esa multiplicidad.

La participación precisa, sobre todo, un cambio cualitativo en cada uno de nosotros. Es, ni más ni menos que el proceso por el cual se quiebra la relación de sumisión entre los actores involucrados en un proceso: educado-educador, investigadores-investigados. De ahí la urgencia de desestructurar formas de pensar, sentir y actuar que bloquean la participación y el protagonismo de los demás y que se reproducen en la vida cotidiana tanto en el nivel consciente o no. (Alejandro Martha, 2010: 10-11)

En Cuba existen diseñados espacios para las prácticas participativas, sin embargo es necesario que se desarrollen estrategias comunicacionales territoriales – local- que fortalezcan la participación ciudadana en virtud del desarrollo local. En tal sentido resulta interesante mirar aquellos aspectos de orden comunicacional que potencian o limitan no sólo las estrategias de gestión participativa del desarrollo, sino la construcción misma de la ciudadanía, las sociedades

locales y el propio desarrollo local, entendido como inclusión social, sentido de pertenencia y goce de beneficios físicos y simbólicos (Granados, 2003).

Comunicación y desarrollo. Doble dimensión de la comunicación.

La comunicación tiene una doble dimensión que aportar al desarrollo.

- a) Como estrategia para lograrlo y
- b) Como finalidad misma de esa búsqueda.

Es preciso hacer énfasis en el carácter no homogéneo de los procesos participativos. Estos alcanzan determinadas peculiaridades de acuerdo con los propósitos que los motivan y están condicionados por un conjunto de factores contextuales de diversa índole y grados de generalidad que en algunas ocasiones sobrepasan el espacio comunitario. Lo que no debe obviarse es que es un proceso integración y articulación social, que asume conocer: quienes participan, donde se participa, que se quiere o se busca y hacia dónde se dirige. (Dávalos, 1997:8-19)

En particular, habría que enfatizar en el fomento de la capacidad de opinión y argumentación públicas, la resolución de conflictos, la negociación, la producción de comunicación masiva en el ámbito local y la recepción crítica de mensajes mediáticos, entre otros (Granados, 2003: 11). Sin embargo, también es preciso la formación de una conciencia ciudadana y una cultura política que ponga a los sujetos en posición de cooperación para el diálogo –y no de búsqueda apresurada de consensos- al tiempo que los provea de los conocimientos necesarios para “discutir”, del modo más abierto y horizontal, los asuntos esenciales.

Participación y desarrollo. Dos caras de una misma moneda.

Todo proceso participativo entraña demandas comunicativas entre otras: a) disponer de información relevante para la deliberación y la toma de decisiones, b) articular a potenciales participantes en la conformación/implementación de proyectos locales integrados, c) socializar los resultados de los ejercicios participativos.

Hoy es imposible pensar en un proyecto de desarrollo que no requiera de la participación de los diferentes actores sociales (...) como tampoco es probable que se conciba un ejercicio ciudadano sistemático que no genere desarrollo. A la luz de lo anterior, los vínculos existentes entre un proceso y otro se nos revelan como un entrelazamiento de tipo sinérgico (...) (Brandao, 2004). En el ámbito específico de lo comunitario, la participación en proyectos de desarrollo

contribuye necesariamente a la conformación de lo que le llaman el “ciudadano local”, esto es, un individuo que en el propio ejercicio participativo con otros conciudadanos, se entrena para tomar decisiones cada vez más relevantes para el desarrollo local. (Dávalos, 1997)

Al asumirse que “Participación es tener la capacidad de decidir, controlar, ejecutar y evaluar los procesos y sus proyectos; si no hay capacidad de decisión y de control estaremos hablando máximo de participación reactiva... pero nunca sustantiva” (Núñez, 2000:91). El autor deja bien claro, que para llegar al logro de este nivel de participación es necesario “generar las condiciones” y dentro de estas se remite a la necesidad de trabajar por la formación de una “cultura de la participación”.

La participación ciudadana y la concertación entre los diversos actores se constituyen en elementos fundamentales del modelo de desarrollo. La comunicación permite impulsar el desarrollo duradero y sostenido al lograr la participación activa de la población en la planificación y gestión, (asociación comunicadora social de calandria: 2001). El objetivo de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos no es otro, por tanto, que darle contenido y ampliar la democracia (recordemos que democracia significa - gobierno del pueblo-), avanzando en lo que se conoce como - democracia participativa -. (...) (Alberich, 1999). Por tanto potenciar la democracia participativa es directamente proporcional al fomento del desarrollo local a través de la participación ciudadana.

Propuestas de Acciones preliminares.

Las acciones que se proponen constituyeron análisis y objeto de debate en talleres de comunicación e información en los que participaron funcionarios de la Administración Pública y otras instituciones (CAM y CAP).

- Continuar el estudio que permita la elaboración de los fundamentos de la Ley de municipios, como parte del sistema normativo de la AP cubana, que regule los órganos del Estado a ese nivel: sus atribuciones, las relaciones que entre ellos se establecen.
- Evaluar la política de comunicación e información pública establecida en el país para los gobiernos locales y la implementación que se hace en la práctica como parte de la gestión administrativa local la cual es insuficiente, debe promoverse una gestión más participativa en el marco del perfeccionamiento del modelo económico cubano y el papel del municipio.
- Potenciar el principio de transparencia en la gestión de la administración pública local, a través de las estructuras existentes a nivel local.

- Realizar un diagnostico para conocer las necesidades de información a nivel local que permita determinar las particularidades en cada territorio que permita la construcción de recursos y servicios de información más eficientes y eficaces para los ciudadanos así como la toma de decisiones de la Administración Local.
- Potenciar el trabajo de los medios locales de comunicación, darles información sobre los logros, las metas, los problemas, estimular la creación de espacios de opinión, poner a disposición de los ciudadanos publicaciones de información sobre la gestión actual del municipio (los informes de la gestión de los delegados, de la Asambleas, de los CAM y CAP, informes de tesorería) para que puedan ser consultados en los Consejos Populares, y promover la creación de oficinas de información a los ciudadanos.
- Diseñar cursos específicos de la Gestión de la AP a nivel local y profundizar en los aspectos relacionados con la toma de decisiones, información y participación ciudadana, comunicación organizacional, entre otros.
- Avanzar en la informatización de la gestión de la Administración Pública, se debe preparar previamente a los directivos y funcionarios públicos en el conocimiento de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones hasta se cuente con los recursos materiales que la actividad exige. El Centro de Administración Publica constituye una fortaleza para garantizar esta preparación

CONCLUSIONES

- El diseño institucional normativo de los Órganos Locales del Poder Popular contiene potencialidades para la gestión participativa del desarrollo, sin embargo, es necesario potenciar los mecanismos previstos para la participación de todos los actores en los procesos de gestión.
- Los documentos que contienen la política de comunicación de los gobiernos locales cubanos requieren ser revisadas para que estén acorde a las nuevas demandas de participación en el ámbito local.
- Las carencias de normativas reguladoras de gestión de las políticas comunicacionales y participativas en los gobiernos locales, influye en la gestión de los proyectos de desarrollo local.
- la gestión de la comunicación y la información requiere un enfoque estratégico, por el carácter transversal de los procesos comunicacionales en las administraciones públicas locales

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alberich Tomas, Universidad Complutense. Política y sociedad .31 (1999). Madrid
- Alfaro, RM (2006) Otra brújula. Innovaciones en Comunicación y desarrollo. Lima: Calandria
- Alejandro, Martha, (2000) boletín Caminos, núm. 5, La Habana, CMMLK,
- Dávalos, Roberto. (1997). "Comunidad, participación y descentralización: una reflexión necesaria", en Alain Basail; Roberto Dávalos (comp). Desarrollo urbano: proyectos y experiencias de trabajo. La Habana: Universidad de La Habana. Facultad de Filosofía e Historia. Departamento de Sociología, II Taller de Desarrollo Urbano y Participación. 1997, pp. 8-19.
- Paulo, Ed. IMES, 1996, McNair, B. (2003) An introduction to political communication. London: Routledge.
- Uranga, W (octubre de 2012) Gestión comunicacional del cambio: el desafío de lo público, Disponible en:
http://www.washingtonuranga.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=115:gestion-comunicacional-del-cambio-el-desafio-de-lo-publico&catid=38:textos-ropios&Itemid=27. Consulta: 4 de enero de 2013.
- Uranga, Washington (agosto de 2012) Comunicación para la transformación social: un itinerario para la acción. (uranga@wuranga.com.ar www.wuranga.com.ar) Córdoba, agosto 2012.
- Uranga, Washington MIRAR DESDE LA COMUNICACIÓN. Una manera de analizar las prácticas sociales.2007.

RECIBIDO: 19/06/2017

ACEPTADO: 01/8/2017

Datos de los autores:

- Ms.C. Odalys Cárdenas Travieso, Profesora Auxiliar, Universidad de la Habana, Centro de Estudios de Administración Pública (CEAP). La Habana. Cuba. Correo electrónico: odalys@ceap.uh.cu
- Dr.C Armando Castanedo Abay, Profesor Auxiliar, Universidad de la Habana. Centro de Estudios de Administración Pública (CEAP). La Habana, Cuba. Correo electrónico: castanedo@ceap.uh.cu.