

# **EL DESAFÍO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

## **EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO**

### **AVANCES Y RETOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EN ESPACIOS INSTITUCIONALES DE LOS ESTADOS CENTROAMERICANOS**



Sede Académica, Costa Rica  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales



**EL DESAFÍO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

**EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO**

**AVANCES Y RETOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA  
GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EN ESPACIOS INSTITUCIONALES  
DE LOS ESTADOS CENTROAMERICANOS**

RICARDO SOL ARRIAZA

323.6  
D441d

El Desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los estados centroamericanos / Ricardo Sol Arriaza, edit. – 1ª. ed.  
-- San José, C.R. : FLACSO, 2012. 202 p. ; 24 x 16 cm.

ISBN 978-9977-68-235-8

1. Participación ciudadana – América Central. 2. Desarrollo político. 3. Desarrollo económico. 4. Participación política.  
I. Sol Arriaza, Ricardo, edit. II. Título.



Esta publicación es posible gracias al apoyo institucional de la Agencia Sueca de Cooperación para la Investigación (SAREC) de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI).



Coordinador editorial: Abelardo Morales Gamboa

Diseño de portada: Grafica Medium

Producción editorial: Grafica Medium

Primera edición: Enero 2012

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- Sede Costa Rica  
Apartado Postal 11747, San José, Costa Rica. Tel. (506) 2224-8059

Página Web: <http://www.flacso.or.cr>

Las opiniones expresadas en este documento no han sido sometidas a revisión editorial y son de entera responsabilidad de los autores, por lo que pueden no coincidir con las de las instituciones.

Prohibida la reproducción total o parcial sin autorización. Todos los derechos reservados.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	7
CAPÍTULO I: EL DESAFÍO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	17
CAPÍTULO II: SOCIEDAD CIVIL Y DEMOCRACIA .....	33
CAPÍTULO III: SUJETOS SOCIALES Y POLÍTICA PÚBLICAS .....	45
CAPÍTULO IV: INCLUSIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE ESPACIOS DE DIÁLOGO Y ACUERDOS, HACIA UNA DEMOCRACIA DELIBERATIVA.....	57
CAPÍTULO V: NUEVAS FORMAS DE EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA: LA DIPLOMACIA CIUDADANA .....	79
CAPÍTULO VI: PROCEDIMIENTOS DE ACCESO Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	89
CAPÍTULO VII: CONSULTA E INCIDENCIA, FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA QUE FORTALECEN LA DEMOCRACIA .....	101
AVANCES Y RETOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EN ESPACIOS INSTITUCIONALES DE LOS ESTADOS CENTROAMERICANOS .....	119



## INTRODUCCIÓN

**E**l desafío de la participación ciudadana, en el marco de un Estado democrático de derecho (EDD), equivale -en esencia- al compromiso social y político de fortalecer una ciudadanía activa y responsable. El avance en esta dirección está condicionado por las características de la sociedad civil, en tanto espacio de articulación y construcción de la diversidad de actores, con sus propias debilidades y fortalezas, y cuya interacción, en un juego de fuerzas y conflictos, van a permitir la emergencia del Estado democrático y la fortaleza institucional que se logre en cada régimen democrático particular.

La relación entre Estado y sociedad civil es interdependiente: el desarrollo de la sociedad civil y sus características, está en consonancia con el desarrollo del EDD, y por consiguiente, con los avances en la construcción de los regímenes democráticos. La naturaleza de la demanda social, el tipo de organización, sus niveles de independencia y autonomía, el carácter de la petición ciudadana y sus alcances, así como el reconocimiento social o la inclusión se conforman de cara al Estado.

La ciudadanía, más que un atributo predefinido e inamovible, es una realidad o una práctica en construcción. Esta, en la evolución de los Estados democráticos, ha ido ampliándose a partir del reconocimiento de los derechos individuales o civiles, para abarcar los derechos políticos y más recientemente los derechos sociales incluido el derecho a la protección y conservación de los servicios ambientales. Esta ampliación de derechos ha dependido y depende del fortalecimiento de los actores que conforman la sociedad civil, así como de los avances en su inclusión como ciudadanos, de sectores o grupos poblacionales tradicionalmente excluidos. En consecuencia, la construcción de ciudadanía ha ido aparejada al reconocimiento de los derechos de sectores sociales que no gozaban de ellos y que han conquistado su reconocimiento y con ello ampliado el concepto de ciudadanía.

De esta manera, podemos sostener con Cándido Grzybowski (2004; 123), que

*Afianzar la democracia... pasa necesaria e indispensablemente por la sociedad civil, sobre todo por las posibilidades de volver visibles a los invisibles. Esto simplemente porque no puede existir derechos de ciudadanía si no son para*

*todas y todos. Derechos para algunos, por más numerosos que estos sean, no son derechos, son privilegios. Ciudadanía es expresión de una relación social que tiene como presupuesto a todos, sin excepción. ¿Cómo incluirse en la relación de ciudadanía? Tomando nuestra realidad de millones y millones que aún permanecen fuera del sistema, sin que su ciudadanía haya sido reconocida; se trata de ver cómo y en qué condiciones pueden transformarse en sujetos históricos, iniciado un proceso virtuoso de rupturas y de refundación social, económica, política y cultural, de modo democrático y sostenido.*

Este autor concluye este planteamiento con un acierto esencial, que por sí solo coloca un enorme desafío a las democracias latinoamericanas en construcción.

*“Nunca está de más recordar –sostiene– que los grupos populares en situación de pobreza y desigualdad, casi en la exclusión social, no son ontológicamente o necesariamente democráticos. Al igual que todos los sujetos sociales, estos necesitan tornarse democráticos con el proceso mismo por el cual se tornan sujetos.” (Grzybowski, 2004; 123)*

Como corolario, puede decirse que los regímenes democráticos, para avanzar en su consolidación como tales, deben generar procesos de inclusión y favorecer la constitución de sujetos sociales y ofrecer garantías de cumplimiento de los derechos, particularmente los derechos sociales.

Analizar estas relaciones, desde la realidad latinoamericana, pero particularmente desde experiencias concretas centroamericanas, es el objetivo de este libro

Como es sabido, a mediados de la década de los 70 y durante la década de los años 80, los Estados de la región sufren un profundo colapso en el marco de una crisis que abarca, con distintas expresiones, a la mayoría de Estados de toda América Latina.

La causas de ese agotamiento de los Estados latinoamericanos son múltiples, entre otras: la conflictividad generada y acumulada por años de un crónico déficit de equidad y creciente desigualdad; la resistencia al autoritarismo y despotismo oligárquico-militar; la postergada construcción de un verdadero Estado democrático de derecho; la corrupción y el enriquecimiento a costas de las arcas del Estado; el agotamiento del modelo agro-exportador y el escaso éxito del modelo de sustitución de importaciones, con la secuela del consecuente endeudamiento externo; todo lo cual se presenta en el marco internacional de la guerra fría y la lucha ideológica implícita.

Todos estos factores van a traducirse en un ambiente de creciente conflictividad, propicio para la emergencia de movimientos sociales y de propuestas revolucionarias o contestatarias frente a los regímenes establecidos; todo lo cual se tradujo, en muchos casos, en una auténtica guerra civil, particularmente en Centroamérica, espacio geopolítico desde el que hacemos las reflexiones que presentamos en este libro.

Es de suponer que la sociedad civil y la diversidad de actores que en esta se constituyen como tales, en el marco de este tipo de Estados, se debatía entre el conservadurismo o conformismo y lo contestatario o la rebelión; y la ciudadanía era debilitada por la exclusión.

Cabe destacar que ya sea a través de manifestaciones de la guerra fría o de conflictos de baja intensidad, como los identificara Xabier Gorostiaga, esta conflictividad permeó a países en los que aquella no se desarrollara en todas sus dimensiones y no alcanzara los niveles de una guerra civil, como puede ser particularmente el caso de Costa Rica. No obstante, el Estado de bienestar que llegó a desarrollarse en este país vio agotadas sus posibilidades y sucumbió; por una parte, por su escaso énfasis, y consecuente poco desarrollo, de la responsabilidad social de los gobernantes y de los ciudadanos de cara a los ejercicios y prácticas de solidaridad que ese tipo de Estado presupone; y, por otra parte, ante la avasalladora propuesta desreguladora que cubriera el orbe en el mismo período.

En términos más generales, pero que apuntan a casos como el de Costa Rica, Cunill Grau (2008; 116) señala que:

*En efecto una de las críticas tempranas producidas a partir del análisis socio-político al Estado de Bienestar mostró que no obstante sus innegables logros en la instauración de derechos, estaba posibilitando la creación de “ciudadanos privados”, con su énfasis en derechos pasivos. De otro lado, el desafío ideológico que se impuso en los años 80 al paradigma dominante, tanto desde la nueva derecha como desde las corrientes comunitarias, fue argumentar que el Estado de Bienestar puede conducir a la pasividad social y la dependencia.*

Como lo recuerda Rabotnikof (citado en Cunill, 2008; 116) en el lenguaje del comunitarismo: *“las garantías y prestaciones del Estado social de derecho habrían sido, a la vez, causa y resultado de un individualismos sin confianza, sin reciprocidad, sin obligaciones y sin solidaridad”*

Pero también, los Estados de bienestar, o las políticas que parcialmente se aplicaron en algunos Estados latinoamericanos, paradójicamente, al igual que los Estados oligárquicos tradicionales o sus formas de expresión, se vieron debilitados o sucumbieron frente a las nuevas propuestas de organización del Estado y para el desarrollo, que emergen en el ámbito de organismos multilaterales y de corporaciones internacionales y que privilegian de manera predominante las leyes del mercado, en un marco creciente de mundialización de los procesos productivos, del comercio y de los espacios comunicacionales.

Es en este nuevo escenario internacional en el cual convergen los procesos identificados como ajuste estructural y modernización del Estado en el marco, como señalamos, de los fenómenos implícitos en la globalización, como el libre comercio, las migraciones, la movilidad de capitales y los desarrollos científicos y tecnológicos, particularmente en el campo de la información y la comunicación, lo que traerá aparejado nuevos escenarios culturales entre otros procesos.

Es en este escenario convulso y contradictorio que emerge la exigencia de refundación del Estado, tomando como referente el Estado democrático de derecho (EDD), lo que para los países de la región significaba construir nuevas relaciones de poder, en un período posterior a intensos procesos de conflicto social y guerras

civiles; lo que implica también refundar la ciudadanía y ampliar la sociedad civil y consecuentemente los sujetos o actores sociales, aun cuando esto no queda claramente identificado, mucho menos explícito, en los acuerdos fundacionales de esta nueva etapa y de su apuesta socio-política.

Para el caso de Centroamérica, el hito fundacional de esta nueva era lo fue la firma de acuerdos de paz, tanto a nivel regional, conocidos como Acuerdos de Esquipulas, así como el fin de la dictadura de los Somoza en Nicaragua y el posterior arreglo electoral que pondría fin a la guerra civil en ese país; pero también los acuerdos de paz firmados en El Salvador y tardíamente en Guatemala, todo lo cual, abrirá el imaginario del desarrollo con equidad y la posibilidad de la refundación del EDD en Centroamérica.

Los pactos sociales o acuerdos políticos que sustentan esta nueva etapa de construcción del EDD en Centroamérica van a enfatizar tres elementos fundamentales en la construcción de la democracia. En el ámbito político, la reconstrucción de la clase política con la inclusión de nuevos actores y partidos así como la modernización del sistema electoral. En el ámbito institucional, el fortalecimiento de las instituciones del Estado de derecho: los poderes del Estado, su autonomía, la legislación y las finanzas o recaudación fiscal. Equidistante a estos dos, el desarrollo de nuevas instituciones vinculadas a la defensa de los derechos humanos. Y, finalmente, de forma más difusa, en cuanto a la satisfacción de expectativas, la búsqueda de la equidad, el desarrollo sostenible, la generación y distribución de riqueza; sin embargo, estos alcances no se traducen en acuerdos explícitos o en proceso concretos.

En consecuencia, los componentes centrales de la construcción de la ciudadanía en el EDD, es decir los derechos ciudadanos, son celosamente resguardados cuando se trata de aquellos de carácter político, así como los de signo civil; pero no así para los de carácter social y menos aún la apertura al fortalecimiento de la sociedad civil y al reconocimiento de nuevos actores sociales.

En conclusión, en el esquema anterior queda implícito, pero desdibujado, un factor esencial en el EDD: la ciudadanía. Si analizamos el tema de los derechos desde la perspectiva del sujeto, como veremos más adelante, encontramos por una parte que el sujeto de los derechos civiles, el individuo está claramente protegido y tutelado; que el de los derechos políticos, los institutos o partidos políticos, tiene igual protección; pero el de los derechos de acceso a la participación y a la información, de las ciudadanas y ciudadanos organizados para hacer efectivos derechos colectivos, no tiene ni la misma apertura, ni las mismas garantías o tutela.

De otra manera, encontramos que en los acuerdos políticos con que se proponen refundar el Estado, toman como referente el EDD, no hay propuestas ni alusiones visibles y mucho menos categóricas sobre el fortalecimiento de la ciudadanía y menos sobre la participación ciudadana, más allá del ejercicio electoral y su derecho a organizarse en partidos políticos.

Las razones de esto son muchas y fuertes, como la falta de una cultura de participación y de reconocimiento de la participación ciudadana. Lo que se manifestó tanto en un Estado oligárquico, excluyente, con tendencias al corporativismo; como en el Estado de bienestar donde –como señalamos– priva el individualismo y la falta

de responsabilidad social. Pero también esto se evidencia en los Estados populistas, donde se propicia la pasividad complaciente del ciudadano, asociada a la recepción de dádivas.

Aunado a estos tipos de comportamiento, también está presente el temor, por parte de los que ejercen el poder público, a la asociatividad, a la conformación de grupos que, desde la organización social, llámese movimientos sociales o sociedad civil organizada, puedan dispersar o cuestionar su poder o el temor a las posiciones contestatarias de la organización de sectores tradicionalmente excluidos, que reclaman sus derechos legítimos, pero con formas de lucha no reconocidas en el juego institucional<sup>1</sup>. Pero también la organización de la sociedad civil, encuentra reparos en la cultura hegemónica propia de organizaciones desarrolladas bajo la práctica contestataria o insurgentes, lo que se explica por las exigencias de prácticas organizativas de sobrevivencia frente a la represión y persecución. Por otra parte es importante destacar que a la propia sociedad civil le es innato el conflicto, lo que se originada en su diversidad, en la desigualdad, en estructuras ancestrales de control del poder, etc.

En este contexto, y lejos de superarse este proceso de construcción de ciudadanía basada en derecho y en reconocimiento/inclusión de sujetos sociales, es lógico que los índices de participación ciudadana y de su compromiso con la democracia, sean fluctuantes con tendencia a debilitarse; en tanto dicho compromisos se pretenden construir sobre la base de una convocatoria limitada a la asistencia a las urnas electorales para emitir un voto.

El Latinobarómetro 2009 destaca que:

*Si se usa un indicador compuesto, donde se incluye la necesidad de partidos políticos, parlamento, rechazo a los gobiernos autoritarios, el apoyo a la democracia por encima de los otros tipos de régimen, la cantidad de personas que adhieren a la democracia no alcanza los dos dígitos en América Latina. Si se incluyen en el índice las elecciones, la libertad de expresión aumentan los porcentajes. Si se buscan categorías más híbridas donde las personas tienen algunas actitudes correctas y otras incorrectas, se puede alcanzar hasta el 40% de la población. Por último, es desalentador saber que alrededor de un 40% a 45% de la población de la región no logran tener actitudes democráticas en más de 2 aspectos de la democracia como arriba definidos. La libertad de expresión y las elecciones es por definición la característica más universal que todos tienen en común y muchos más serían demócratas si esas fueran sus únicas características. (Latinobarómetro, 2009; 16)*

No obstante, este mismo informe concluye de igual manera que en América Latina “*La democracia se afianza en tiempos de crisis*”, como también que:

*Las democracias latinoamericanas muestran crisis de representación, en primer lugar a través del hiperpresidencialismo, la fiebre reeleccionista y*

---

1 Como ya lo indicamos en cita anterior de Grzybowski.

*el desmedro de la confianza en las instituciones, así como la atomización del sistema de partidos en tantos países. Honduras, tiene además de los problemas institucionales de la política, una situación económica crítica, donde un 66% de la población declara que la situación económica es mala. (Latinobarómetro, 2009; 4)*

A nuestro juicio estos criterios son ambiguos y limitados a un enfoque electoral, y no hacen referencia e incluso evaden el tema del fortalecimiento de la ciudadanía, de sus formas organizativas y de las características de la sociedad civil de la cual emergen los actores sociales.

En el informe del PNUD, “La Democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos” (2004; 80) aun cuando toma como referente el concepto de ciudadanía, no logra superar esta ambigüedad y limitación. En este se afirma que “*La participación ciudadana en el proceso electoral en América Latina, aunque con diferencias importantes entre países, es positiva*”. Para sostener lo anterior destaca que el 89,3% de los votantes potenciales en la región están inscritos en los registros electorales, de los cuales el 62,7% vota y el 56,1% emite voto válido, y a continuación señala: “*Estas cifras indican que es posible ganar elecciones sin que el candidato triunfante logre el respaldo de la mayoría de los ciudadanos*”. Pero el análisis no concluye allí, para señalar que “*estos porcentajes de participación electoral se encuentran por debajo de los de Europa occidental pero por encima de los de Estados Unidos...*” Los parámetros, en nuestro criterio, nos llevan a conclusiones paradójicas, por ejemplo: que un candidato pueda ser presidente sin el apoyo de la mayoría y es democrático; o que, con superar los índices de participación electoral de Estados Unidos, estamos bien; si estamos por debajo de Europa ¿estamos bien?

En el ya citado informe 2009 del Latinobarómetro se sostiene que no existe una teoría social robusta para medir el apoyo ciudadano a la democracia<sup>2</sup>, lo cual es una observación muy reveladora para regímenes que de antemano se le identifica como originados en el poder del pueblo, como soberano.

En consecuencia, proponemos, con el ánimo de aportar a una visión más integral de la democracia, otros criterios y puntos de vista que –sin ser propios, están respaldados en experiencias enriquecedoras- y que podrían enriquecer el análisis la participación ciudadana en un régimen democrático.

Partimos de compartir el criterio que sostiene el mismo Informe del PNUD, de que “*solo con más y mejor democracia las sociedades latinoamericanas podrán ser más igualitarias y desarrolladas.*” (2004; 38), aún más, nos parece un gran avance en este sentido que el mencionado informe se subtitule “*Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*”, lo que debe entenderse como una apuesta a fortalecer la ciudadanía.

2 Se cita que “Las ciencias sociales no han desarrollado una teoría lo suficientemente robusta para medir empíricamente el apoyo a regímenes democráticos. El sustituto de la teoría lo han dado estudios de opinión que indagan sobre diversos aspectos del apoyo de los ciudadanos a la democracia. Dependiendo de cuales aspectos se consideran en un indicador, es la cantidad de personas que se encuentran a favor o no de la democracia” (Latinobarómetro, 2009; 16).

Tanto el informe citado del 2004 como el enfoque general del libro *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina* (PNUD, 2007), aun cuando tienen la enorme virtud de poner en primera plana y como referente principal a la ciudadanía, por sobre aquellos análisis que toman como referente el aparataje institucional de la democracia, que han privado en la construcción de la teoría de la democracia y sus consecuentes mediciones, según nuestra lectura dicho avance aún se queda corto, no obstante que en esos estudios encontramos elementos esenciales para hacer efectivo el axioma de que solo con más democracia se resuelven los problemas de la democracia. Particularmente nos parece un aporte fundamental el de Nuria Cunill Grau (2008, 113): *La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada*. La diferencia fundamental entre este y otros enfoques de los estudios citados radica en la antinomia de una visión del ciudadano y la ciudadana como objetos pasivos beneficiarios de las políticas públicas o aquella en la que se le aborda como sujetos activos de los procesos o ciclos de las políticas públicas.

De otra manera, la democracia –salvando la tautología– será de ciudadanas y ciudadanos cuando las políticas públicas se enfoquen a ellos y los beneficien o cuando estos y estas hagan posible ese resultado. En nuestro criterio, no existe institucionalidad que por sí sola se oriente a objetivos definidos si no existen actores capaces de darle ese rumbo y esa orientación.

En consecuencia, desde este enfoque, se vuelve evidente que la construcción del EDD no puede prescindir de la construcción de ciudadanía y de formas, quizás inéditas, de participación ciudadana. La satisfacción de expectativas, el fortalecimiento institucional, la democracia representativa y electoral, sólo adquieren sentido con una participación ciudadana multidimensional y en todo el espectro de las políticas públicas y en las diferentes etapas de gestión de estas. Como se verá a lo largo de este libro, la participación ciudadana, como la entendemos aquí, va más allá de la participación electoral y cala en todo el proceso de gestión de las políticas públicas, tanto en el ámbito local, como nacional e internacional.

La razón de esta propuesta se sustenta en un reconocimiento de la complejidad de la actual sociedad y sus consecuentes formas de convivencia, lo que hacen imposible la intervención absoluta del Estado en esa complejidad de demandas e interacciones; así como la insolvencia de los partidos políticos para asegurar la intermediación para todos los actores que surgen de este entramado o tejido social y en todos esos espacios de la sociedad moderna. Las formas totalitarias del Estado, ante esa complejidad social moderna, están destinadas al fracaso.

Esto demanda una nueva forma de conjugar el interés particular y el de los diversos niveles asociativos, con el bien común, con el interés colectivo, es esto lo que demanda la participación ciudadana.

En consecuencia proponemos, observar con especial atención las prácticas concretas del actual esfuerzo por construir EDD y las demandas de participación ciudadana como un recurso o imperativo. De hecho, con mayor o menor éxito, como veremos a lo largo de este libro, en los distintos países latinoamericanos se han intentado experiencias de participación en los temas de políticas públicas,

en la construcción de espacios de concertación nacional, en el campo de políticas específicas, en el gobierno local, etc.

Pero en la era de la mundialización, esta propuesta de participación ciudadana no se restringe a los espacios nacionales. Como ampliaremos en los capítulos de este libro, distintos organismos, nacionales, regionales o multilaterales destacan lo que se espera de la participación de la sociedad civil o de los ciudadanos y las ciudadanas en cada uno de esos ámbitos. Entre otros, se espera que aporte, desde su vivencia existencial o su experiencia profesional, en el diseño y formulación de políticas públicas, a la capacidad de fiscalización, en el marco de una gestión transparente por parte de las autoridades gubernamentales y, consecuentemente, que con su participación la sociedad civil proponga y visibilice los intereses y demandas específicas de los actores de la sociedad civil.

En este libro presentaremos distintos intentos o búsquedas, subregionales, regionales, nacionales, locales y esfuerzos sectoriales que han sido planteados para procurar la participación ciudadana, orientados a involucrar a la ciudadanas y ciudadanos en la generación de propuestas, construcción de acuerdos, incidir en políticas públicas o legitimar iniciativas o políticas particulares o incluso para la construcción de un Proyecto Nacional.

Las motivaciones y los orígenes son sin duda diversos y amplios, pero evidencian la existencia de esta demanda y la urgencia de fortalecer el EDD, con la participación ciudadana.

No podremos presentar en este libro todos los intentos o propuestas por concretar experiencias de participación ciudadana, algunos solo los citaremos, como son los esfuerzos del BID por crear un espacio de participación de la sociedad civil en ese organismo multilateral; para otros presentaremos y analizaremos casos concretos como el de la Organización de Estados Americanos, OEA y las Cumbres de las Américas (ver Capítulo V) ; o como lo planteado en las Cumbres especializadas de Río (ver Capítulo VI) o la de Benín, como también las propuestas de la propia OIT (ver Capítulo VII). Para el caso de Centroamérica, que es el espacio que nos ha permitido una praxis concreta, que da origen a la reflexión que se recoge en este libro, relataremos la experiencia de creación y desarrollo del Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana, CC-SICA, (ver Capítulo IV). Cabe mencionar también otras iniciativas, realizadas en el ámbito de los países. En El Salvador, la iniciativa de construcción de “Foro de Concertación y Proyecto de Nación”; en Guatemala el Foro Cívico, en Honduras “Foro ciudadano de concertación”; en Nicaragua el “Diálogo Nacional”, en Costa Rica las convocatorias a “Concertación Nacional”; en Panamá, los “Encuentros Panamá y Visión Nacional 2020”.

Más recientemente, países como Honduras, Nicaragua, Bolivia, Venezuela han generado legislación sobre la participación ciudadana, más allá de la que ya está implícita en la normativa o códigos de desarrollo local, para estos y la mayoría de países de la región. Otros países, como Costa Rica han elevado el concepto de la participación ciudadana a la normativa constitucional y en ella se incluye los ejercicios de consulta popular, particularmente el referéndum. Introducimos aquí esta referencia, a manera de ejemplo, aunque el tema lo tocamos en otros capítulos.

Otra tesis central de este libro, sostiene que el fortalecimiento de la ciudadanía se constituye en el principal reto para el desarrollo y consolidación del EDD en los países de la región. Pero esto exige un desarrollo y fortalecimiento de los espacios y procedimientos para participación ciudadana, para que ésta tenga una efectiva incidencia en el ciclo de las políticas públicas.

No ignoramos que esta demanda enfrenta diferentes y relevantes desafíos. La participación ciudadana no ha logrado aún un espacio y reconocimiento en la cultura política de la región. La diferenciación social, basada sobre todo en un déficit de equidad, genera antagonismo y hasta exclusión recíproca entre las organizaciones de la sociedad civil y frente al Estado. Es aún débil la reflexión y fundamentación sociológica, antropológica, política y económicas de la sociedad civil. La caracterización de las instituciones y por consiguiente el fortalecimiento y desarrollo de los procedimientos y espacios de participación, son aún incipientes. En este libro tratamos de indicar un camino para sustentar este desafío conceptual (ver capítulos I, II y III)

Además, es importante desatacar que la legitimidad de la representación de las organizaciones de la sociedad civil es objeto de permanentes cuestionamientos, sin que exista una voluntad política real para que esta representatividad se garantice y robustezca.

La pluralidad de actores sociales, que emergen de la propia diversidad de la sociedad civil, requiere de un cambio en la cultura política que incorpore el reconocimiento y el respeto al otro, a las diferencias y por consiguientes de la legitimidad de esa pluralidad. Lo que demanda a la vez, un reconocimiento de las formas y roles de las organizaciones de la sociedad civil, en la vida democrática y en el desarrollo.

Este reconocimiento, también demanda superar las formas de relacionarse los partidos políticos y la organización de la sociedad civil.

Finalmente, los procesos de institucionalización jurídica y procedimental, que demanda un EDD, para garantizar la participación ciudadana es aún débil y en los casos en que existe, su aplicación es muy deficiente. Falta de legislación y procedimientos que aseguren espacios y formas y garanticen la participación ciudadana en el ciclo de políticas públicas, es decir la identificación, la formulación, la ejecución y la evaluación de los resultados de estas.



## CAPÍTULO I

# EL DESAFÍO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

*“En América Latina se ha alcanzado una democracia electoral y sus libertades básicas. Se trata ahora de avanzar en la democracia de ciudadanía. La primera nos dio las libertades y el derecho a decidir por nosotros mismos... La segunda, hoy plena de carencias, es la que avanza para que el conjunto de derechos se tornen efectivos. Es la que nos permite pasar de electores a ciudadano” (PNUD, 2004; 34)*

**L**a reflexión sobre la democracia, desde la óptica de la participación ciudadana, conduce de manera obligada a profundizar sobre temas propios de este tipo de régimen político, pero poco explorados. Temas que, consecuentemente, son de reciente abordaje en la literatura política. Esto se refleja, de entrada, en la diferenciación entre el concepto “democracia delegativa” y “democracia representativa” que introdujo O’Donnell (2010), o entre “electores” y “ciudadanos”, que aparece con fuerza en los estudios sobre la democracia que impulsa el PNUD y que, a manera de epílogo, colocamos en este capítulo.

Así mismo, este ejercicio de repensar la democracia, desde esta perspectiva, introduce nuevas temáticas a saber: gobernanza o gobernabilidad, rendimiento de cuentas o *accountability*, sociedad civil y ciudadanía, e incluso nuevas antinomias: democracia participativa y democracia electoral, democracia y desarrollo entre otros.

Pero también, esta reflexión desde la ciudadanía coloca temas sumamente relevantes para la construcción de la democracia en los países latinoamericanos, como se refleja en la agenda de foros internacionales o de organismos multilaterales; entre otros:

*...el Grupo de Río, las Cumbres Iberoamericanas de los Jefes de Estado y de Gobierno y la OEA a través de la Unidad para la Promoción de la Democracia... estas iniciativas vienen impulsando la definición de una agenda política y de los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y la participación ciudadana en diversos procesos de la vida pública, la cultura democrática, las instituciones garantes de la transparencia y la eficacia*

*gubernamental, la gobernabilidad democrática, el Estado de derecho, la reducción de la pobreza, y el impacto de la nueva economía sobre el desarrollo económico. (PNUD, 2004, 44)*

En búsqueda de una explicación conceptual a estas iniciativas de fortalecer la democracia con la participación de la sociedad civil, la revista *Gobernanza* (citado en Prats, 2006; 80-81), sostiene que:

*Las democracias liberales son sistemas institucionales en permanente evolución que tratan de responder en cada momento a una misma pregunta ¿cómo hacer posible la existencia duradera de una sociedad de ciudadanos considerados libres e iguales y que, por lo mismo, se hallan profundamente divididos por cuestiones culturales, identitarias, religiosas, filosóficas y morales razonables? La política democrática existe para hacer viable una sociedad de personas libres y por ello diversas y hasta enfrentadas severamente en sus intereses y convicciones. La libertad igual de los seres humanos nos lleva a afirmar su radical diversidad y su potencial enfrentamiento. Quien no entiende esto no ha entendido nada de democracia ni de política.*

*En sociedades profundamente desiguales como las latinoamericanas la cuestión de la diversidad queda en general opacada por la gran cuestión de la desigualdad. El mismo John Rawls señalaba que la estructuración justa de las democracias debía satisfacer no sólo la vigencia de libertades políticas iguales y de un mismo esquema básico de derechos para todos sino además que las desigualdades sociales y económicas vigentes sólo serían justas en la medida que: (a) estuvieran vinculadas a posiciones y cargos abiertos a todos en condiciones de igualdad efectiva de oportunidades y (b) promovieran el mayor beneficio para los miembros más vulnerables de la sociedad. América Latina siempre ha estado lejos pero el mundo en general también parece estarse alejando de estos ideales de justicia. Sin embargo, hoy queremos llamar la atención sobre otro dato: aunque el ideal de justicia democrática se realizara básicamente, la diversidad, contradicción y conflicto de creencias (y la miseria y limitaciones humanas que las acompañan) seguirían amenazando la existencia de nuestras sociedades. Por eso el propio Rawls planteó que la democracia no era compatible con cualquier pluralismo sino sólo con concepciones y doctrinas razonables.*

Destacamos dos orígenes importantes en estas nuevas tendencias. Por una parte el reconocimiento y reflexión sobre la pluralidad de actores que conviven en las sociedades actuales y particularmente las latinoamericanas y, por otra parte, la creciente inclinación a reconocer una relación estrecha entre sistema político basado en derechos y las condiciones de vida o calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas.

Los referentes conceptuales más cercanos a estas propuestas y reflexión son los de Robert Dahl, quien propone la categoría de poliarquía, que fue planteada por Aristóteles<sup>3</sup> y rescatada relativamente recientemente por dicho actor. Pero cabe apuntar, para efectos de este replanteamiento de la democracia, que Dahl aún diferencia la democracia como sistema político que incluye una serie de requisitos, particularmente las elecciones libres, periódicas y competitivas, de la efectividad de éste para promover el desarrollo y alcanzar el bienestar de sus ciudadanos y ciudadanas.

No obstante Dahl, sigue siendo una referencia importante en el renovado debate sobre la democracia desde la ciudadanía porque, como lo destaca Yolanda Casado (s.f.), éste autor, en su libro *Poliarchy. Participation and Opposition* (1971) va a retomar el concepto de poliarquía, precisamente para rescatar la pluralidad de actores sociales que concurren al juego democrático y lo opone al de hegemonía, sin duda por su carácter claramente excluyente; de allí que en su planteamiento asuma especial importancia las dimensiones de debate público y el derecho a participar<sup>4</sup>.

Estas tendencias, se expresan en retos para los Estados latinoamericanos en general y los centroamericanos en particular que, en las últimas dos décadas del siglo XX, optaron por la construcción<sup>5</sup> de regímenes democráticos para resolver sus conflictos socio-políticos dando un salto del autoritarismo a la democracia<sup>6</sup>.

Así, en el campo de la práctica política, al tenor de este enfoque desde la participación ciudadana, se evidencia un proceso de construcción institucional que se concreta en expresiones jurídicas y prácticas orgánicas, aunque aún muy débiles, experimentales y, en algunos casos, instrumentales. La debilidad de estos procesos está en directa relación con la debilidad del tejido social y de sus organizaciones y a la falta de reconocimiento de actores generalmente excluidos por razones de pobreza, género, etnia, entre otros.

En este sentido, no obstante, cabe destacar el surgimiento de legislación y la construcción de instituciones de participación ciudadana en el campo de la gestión

3 Aristóteles distinguió, en sus tratados *Ética a Nicómaco* y *Política*, tres formas justas de gobierno (monarquía, aristocracia y poliarquía (del griego, *polýs*, ‘mucho’ y ‘*arché*’, gobierno, ‘gobierno de muchos’ —forma atenuada de democracia—) y sus correspondientes formas corruptas (tiranía, oligarquía y demagogia). (Marcano, 2005)

4 Siguiendo a Yolanda Casado (s.f), uno de los componentes que definen la democracia de acuerdo a Dahl es el Derecho a constituir asociaciones u organizaciones autónomas, partidos políticos y grupos de intereses, este concepto es ampliado con los de: igualdad de oportunidades de participación en las decisiones, igualdad de oportunidades en los procesos a través de los cuales se aprende a comprender que quiere uno, delimitación de los intereses, las metas y los valores, el control final de los asuntos públicos y de las decisiones por los ciudadanos y, el de que cuerpo de los ciudadanos debe ser inclusivo, es decir no debe ser excluida de los derechos una parte sustancial de la población del país.

5 Llanos y Sample (2008), al analizar el tema de la “Participación política de la mujer en América Latina”, ubican el año 1978, como el año de inicio de los que denominan la ola democrática.

6 En el caso de Costa Rica, y México, cada uno con sus particularidades, aun cuando evidencian una continuidad en el ejercicio de la democracia, han debido enfrentar un cambio sustancial en su modelo, tanto de Estado (Estado de bienestar), como socio-económico para el desarrollo, por ello, no son ajenos a los retos democráticos que enfrentan el resto de países latinoamericanos que sufrieron largos períodos de autoritarismo.

ambiental y de los recursos naturales, iniciativas amparadas en los compromisos de Río Janeiro, particularmente del Principio 10, que establece que la mejor forma de abordar los asuntos o la gestión ambiental es, precisamente, con la participación de las y los ciudadanos. También debe de incluirse en esta tendencia la obligatoriedad a la consulta sobre temas que afectan a las poblaciones indígenas, según lo establece el Convenio 169 de la OIT, suscrito por buen aparte de los Estados de América Latina, como también las propuestas de consejos u organismos de diálogo social, particularmente para asuntos laborales, que promueve la misma OIT.

Cabe destacar también el cómo los Estados latinoamericanos han venido incorporando legislación e instituciones relacionadas con el acceso a la información y la transparencia de la gestión pública, en la que las y los ciudadanos adquieren un carácter de sujetos activos y preponderantes. Finalmente, y con repercusiones políticas más amplias y complejas, algunos de los Gobiernos de esta región, han impulsado e incluso obtenido el respaldo legislativo para incorporar leyes denominadas “de participación ciudadana”, que incluye tanto figuras consultivas no vinculantes, como institutos de acatamiento obligatorio, como pueden ser el referéndum, el plebiscito, la consulta revocatoria, entre otras; pero también en algunos casos se contemplan, Consejos de desarrollo nacional o regional (Guatemala) o los Consejos Nacionales Sectoriales (Nicaragua)<sup>7</sup>, Consejos Comunales (Venezuela). Así como Consejos Económicos y Sociales (El Salvador y Honduras) o el Foro Nacional de Participación Ciudadana (Honduras), solo para citar algunos ejemplos.

A su vez, como referentes tangibles, en la primera década del presente siglo los regímenes latinoamericanos<sup>8</sup> han debido responder al impacto de dos grandes desafíos para la construcción de la democracia. Estos surgen, por una parte, de las exigencias por la puesta en práctica de los postulados de los Derechos Humanos, lo que propicia el surgimiento de nuevos actores y requiere de una nueva institucionalidad<sup>9</sup> y demanda mayor eficiencia en las políticas públicas vinculadas a la vigencia efectiva de esos derechos, particularmente de los derechos económicos, sociales culturales y ambientales.

Paralelo a este proceso se potencian y se diversifican actores sociales que encuentran en estos valores, mayores recursos para fundamentar sus demandas y exigirlos, con base en los principios de equidad y justicia, como referentes para valorar los logros en la aspiración a un desarrollo humano digno y el logro de una mayor calidad de vida para los seres humanos. Esto amplía el concepto de ciudadanía

---

7 El caso de Nicaragua es *sui generis* ya que durante la administración Bolaños (2002-2007) se promulgó una Ley de participación ciudadana (No.475) que luego, en el gobierno de Daniel Ortega, fue ignorada, para impulsar una nueva forma de participación denominados Consejos de Participación Ciudadana, en el marco de una esquema de gestión política e imagen autodenominada “Pueblo presidente”.

8 Aunque en este trabajo haremos referencias a las acciones y movilizaciones de las organizaciones de la sociedad civil ante regímenes autoritarios destacaremos, de manera particular, los retos de la participación de la sociedad civil en espacios o regímenes democráticos

9 Por institucional, en este caso entendemos el desarrollo de discursos legitimadores, como de legislación y espacios formales en organismos multilaterales, en los Estados, en los partidos políticos, y en las propias organizaciones de la sociedad civil.

concebido y practicado como electores o legitimadores del ejercicio del poder en las urnas. El ejercicio de la ciudadanía, pasa de ser un momento en la vida democrática, a un continuo en la vida social, al menos de los sectores organizados de la sociedad. Estas organizaciones sociales reclaman atención a sus demandas y necesidades, están vigilantes y reclaman resultados. Esto reta y cuestiona a los Gobiernos como a los partidos políticos y al Estado mismo en su institucionalidad.

Este proceso de fortalecimiento y diversificación de actores, que frente a las dictaduras tradicionales de América Latina se orientaba fundamentalmente a expresiones políticas o eran canalizadas por organizaciones políticas, generalmente contestatarias o antisistema, y ya en los regímenes democráticos o en los proceso de transición hacia regímenes democráticos, se convierten en expresiones diversas, con pluralidad de actores y orígenes múltiples, como pueden ser razones étnicas, etarias, laborales, territoriales o poblacionales y hasta en las diversas formas productivas. Reconociendo este fenómeno, el IDD-Lat 2009 sostiene que *“estas manifestaciones reivindicatorias son conducidas por movimientos sociales organizados a partir de alguna condición particular de exclusión; otras veces, surgen de la propia fragmentación social y de la ausencia de organización política.”* Polilat, 2009: 117

Tomando como referente esta emergencia de actores, demandas y movilizaciones, a lo largo de este libro, sostenemos y buscamos demostrar que esta relación entre democracia y derechos humanos plantea un nuevo escenario desafiante para el desempeño de los Estados. Los regímenes democráticos ya no sólo tienen que garantizar los derechos civiles y políticos, sino que, -y cada vez más de manera perentoria-, deben garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos y ciudadanas<sup>10</sup> de la nación. Paralelamente, como hemos señalado, los regímenes democráticos afrontan el fortalecimiento o surgimiento de nuevos sujetos sociales cuya dinámica tiene su origen en el reconocimiento de los derechos. Encontramos un reconocimiento de este fenómeno en las reflexiones que, entre otros ha iniciado el PNUD (2004).

Estos enfoques y los conceptos como el de “Déficit Democrático”<sup>11</sup> reflejan este mismo desafío; no obstante, muchos de estos estudios no llegan más allá de identificar debilidades en la dinámica o eficiencia de los regímenes democráticos existentes en América Latina para solventar o hacer efectivos los requerimientos o derechos de los ciudadanos y ciudadanas. Pero no avanzan en la construcción de

---

10 En algunos casos este precepto se amplía al de habitantes. Que desde ya, reconoce otros sujetos de derecho como son los, niños, los migrantes, etc. En este libro trabajaremos particularmente con el concepto de ciudadanía, porque en nuestro criterio, éste recoge mejor la idea de un sujeto activo, con derecho y responsabilidades, a diferencia del de habitante, que nos evoca un ente pasivo.

11 Al respecto, Fernando Carrillo Flores (2001), experto del BID en gobernabilidad democrática señala que *Aprobar una constitución y celebrar elecciones libres son sólo los primeros pasos de una auténtica democracia. América Latina y el Caribe enfrentan hoy el gran reto de poner en marcha todo un sistema... Aparentemente, en sus países todo está en orden para que las democracias funcionen a pleno rendimiento, incluyendo elecciones libres, congresos y constituciones. Y, sin embargo, día tras día, los escándalos sobre corrupción y abuso de poder, la denuncia del malestar social y de la inseguridad ciudadana se publican a los cuatro vientos. La marcha de las democracias parece ser bastante menos que un paseo triunfal al gusto de todos.*

una ciudadanía que conceptualice de manera amplia, al ciudadano y la ciudadana como entes activos, como sujetos de esta construcción democrática y del desarrollo. Esto se refleja claramente en un documento sometido a la discusión en el año 2009, por la OEA y el PNUD, llamado “La Democracia de Ciudadanía: Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina”, en el que se define ciudadanía como “*el ejercicio sostenible del máximo de derecho a partir de la generación de políticas convalidadas por la sociedad, promovidas por ella y legitimadas para dar poder al Estado para ejecutarlas*” (PNUD, 2004).

Este concepto refleja claramente la preocupación de los derechos y la urgencia de una ciudadanía que sea el principio rector y fin de las acciones del Estado y más específicamente de las políticas públicas. No obstante, esta propuesta queda en deuda en un punto medular, situado en ese fiel de la dinámica de la “*generación de políticas convalidadas por la sociedad y promovidas por ella...*”, encontramos que no se presenta en el documento en cuestión, un desarrollo sobre el carácter del ciudadano o la ciudadana como sujetos y actores fundamentales del ejercicio de la democracia particularmente de los derechos sociales, lo que conduce –de manera específica- a la no identificación de lo que podríamos calificar como un “mínimo procedimental” para la participación ciudadana y de los sujetos llamados a practicarla y hacerla efectiva.

En este sentido, Cohen y Arato (2000; 70-71) al analizar el fenómeno de la sociedad civil en la transición latinoamericana, de las dictaduras a la democratización, y al revisar las experiencias y escritos generados en esta región, concluyen que:

*La principal preocupación de los teóricos latinoamericanos y de sus colaboradores ha sido la transición a partir de un nuevo tipo de gobierno autoritario, militar-burocrático que involucra primero un período de “liberalización” (definida como el restablecimiento o extensión de los derechos individuales y de grupo); y segundo, una etapa de “democratización” (entendida en términos del establecimiento de un principio de ciudadanía basado por lo menos en un “mínimo procedimental de participación”). Pero -continúan estos actores- se considera que estas transiciones dependen en gran medida de la resurrección de la sociedad civil. En este caso, la sociedad civil hace referencia a una red de grupos y asociaciones... que tienen en sí mismas una calidad cívica pública, relacionada tanto con “un derecho a existir reconocido” como la capacidad “para deliberar abiertamente sobre asuntos comunes y actuar en público en defensa de intereses justificables.*

En un doble proceso de reflexión y praxis, identificamos dos de los desafíos más relevantes para los regímenes democráticos en América Latina.

El primero de ellos está vinculado directamente con la capacidad de los Estados y sus Gobiernos, en el marco de la construcción de regímenes democráticos, para generar procesos efectivos y políticas convincentes orientadas a atender y satisfacer las aspiraciones de la población y hacer efectivos sus derechos.

La ineficacia de los Estados latinoamericanos, aun cuando hayan alcanzado grados significativos y respetables de democracia, genera reclamos cada vez más

fuerzas y estructurados por parte de amplios sectores cuya movilización se sustenta en organizaciones de la sociedad civil, aun cuando en determinados momentos estas son canalizadas por las instancias propias de la sociedad política.

El segundo desafío, vinculado estrechamente al anterior, se expresa en lo que algunos autores identifican como “*la politización de la sociedad civil*” o “*la ciudadanía de la sociedad política*”, estas expresiones tratan de llamar la atención sobre cómo actores o sujetos sociales organizados, a través de distintas formas de movilización, se proponen incidir en las políticas públicas y promover sus derechos. En los casos en que estas movilizaciones no encuentran respuesta o resultados concretos por parte de los gobiernos, se multiplican las expresiones de inestabilidad e ingobernabilidad y el desencanto por la política se generaliza. Son estos desafíos los que dan pie a que analistas y estudiosos hayan acuñado frases como “déficit democrático”, entendiéndose con esto que los regímenes democráticos construidos hasta hoy en América Latina, no están dando respuestas efectivas y sólidas a las crecientes expectativas sobre los derechos de las poblaciones mayoritarias de la región.

Otros analistas señalan que la democracia está en crisis, ya que si bien ha permitido avances en relación a la alternancia del poder, quedan aún muchas dudas sobre su capacidad para identificar, orientar y vigilar políticas que redunden en el bienestar de las mayorías.

Llama la atención el que los regímenes políticos de América Latina, sin excepción, en la actualidad apelan a la democracia para legitimar su autoridad; invocan particularmente a la consulta ciudadana e incluso otros recursos propios del juego político de la democracia representativa, como el propio parlamentarismo, para impulsar procesos de toma de decisión por mayoría como recurso para impulsar políticas públicas o incluso reformas a los propios sistemas políticos establecidos.

La legitimidad de estos regímenes y de sus acciones se sustenta en el principio de la toma de decisiones basadas en la voluntad mayoritaria. Un enunciado sin duda limitado y que ha sido usado por los regímenes populistas de derecha e izquierda como un recurso instrumental y manipulador. En consecuencia, una perspectiva profundamente democrática y de justicia social obliga a pensar la democracia como un ejercicio que va más allá de la toma de decisiones sustentadas en la mayoría. En este sentido, toman relevancia los principios democráticos de la deliberación, del respeto a las diferencias y al pluralismo; componentes indispensables para la construcción de sociedades democráticas, equitativas y justas.

En aquella tendencia, la que mide si un régimen político es democrático o no porque se sustenta en una consulta y voluntad mayoritaria, la que podríamos llamar minimalista, se expresan dos vertientes, que si bien pueden tener signo contrario, se juntan en su resultado y en su concepción maniquea de la sociedad y en su limitada visión sobre la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Algunas de estas visiones y prácticas políticas se sustentan en argumentos tecnocráticos, particularmente por parte del Poder Ejecutivo o gobiernos locales cuando, pretendiendo estar conformados por equipos técnicos y especializados en los asuntos sociales, económicos o culturales, una vez realizados los procesos electorales,

menosprecian la consulta y participación de los y las ciudadanas arguyendo, que las mayorías sociales desconocen o ignoran los asuntos técnicos de las políticas públicas.

Por ello, sostienen, el poder debe ser ejercido por los equipos técnicos y políticos que implícitamente fueron refrendados en la campaña electoral, y validados como autoridad elegida por el voto mayoritario. En este argumento, se entiende que, al ser ungidos por el voto mayoritario, la autoridad ha sido designada para gobernar por un período definido y no está obligada a consultar con otras fuerzas o sectores sociales, ya que cuenta con la legitimidad de origen, otorgada por el voto de la mayoría. No es sino hasta el próximo escrutinio popular que dicha fuerza política o autoridades rendirán cuentas y se someterá nuevamente a la decisión de la mayoría.

Este tipo de propuesta o visión se ha identificado como democracia elitista, en la que *“no hay ninguna pretensión de que los votantes establezcan la agenda política o tomen decisiones políticas; ellos ni generan los temas a tratar ni eligen las políticas. Más bien, los líderes (partidos políticos) agregan los intereses y deciden cuáles habrán de ser relevantes políticamente”* (Cohen y Arato, 2000; 24). No obstante, como lo señalan estos mismos autores, este modelo de democracia se basa en supuestos importantes para su viabilidad: que exista competencia entre élites en la adquisición del poder político y en la toma de decisiones; que la sanción mediante el voto haga que las élites tomen decisiones que sean justas y se aliente a las autoridades a responder a las múltiples demandas y a responsabilizarse ante los ciudadanos y ciudadanas, lo que a su vez los impulsará a formular compromisos entre las élites.

Pero también, este modelo supone precondiciones cuya reproducción debe ser garantizada por el sistema: liderazgo de alta calidad, tolerancia con las diferencias de opinión, una cultura política basada en el autocontrol democrático; pluralismo y diferenciación social sustentado en una competencia no violenta, por los cargos y las influencias y, un sistema político capaz de tomar decisiones, protegido de demandas excesivas por parte de la población y, consecuentemente, un sistema en el que esta población acepte una división del trabajo entre ellos y los políticos que elige. En consecuencia, este modelo requiere de una institucionalidad que garantice el voto secreto, plena vigencia de derechos civiles, la alternancia, elecciones periódicas y la competencia entre partidos.

Al evaluar este conjunto de supuestos, condiciones y precondiciones se puede concluir sobre las debilidades o fortalezas de este modelo, que sin duda ha sido el paradigma predominante en los países latinoamericanos. Siguiendo siempre a estos actores citados, podemos destacar los elementos centrales de la crítica a este modelo, en el cual destaca el señalamiento de su tendencia a generar apatía en la población al privilegiar la delegación del poder, la concentración de lo público en lo privado y la selectividad de las demandas de la población en manos de las élites.

Otras expresiones políticas que se traducen en una subvaloración de la participación ciudadana, más allá de la reconocida en el ejercicio del voto en las elecciones, se expresa en el desconocimiento y desvalorización de la diversidad de intereses y consecuentemente de actores con vocación de incidir en las políticas públicas sean estas sociales, económicas, culturales o políticas propiamente. La diversidad de actores sociales, el pluralismo político-ideológico, pero también

la diversidad originada en las formas sociales del trabajo, de la subsistencia o la reproducción social, o en las expresiones culturales, las diferencias etarias o poblacionales y los orígenes étnicos, entre otros, son desconocidos cuando se actúa subvalorando la diversidad de actores e intereses sociales, aduciendo que un asunto u objeto de una política pública se circunscribe a los intereses de un solo sector, aparentemente el directamente relacionado con ese tema.

Lo anterior está relacionado con prácticas políticas corporativistas, también limitantes de la participación ciudadana, en las que se privilegia a determinado sector o gremio para consultar o impulsar determinadas política pública. Esta limitada visión y práctica corporativista, junto a las cuotas de poder que se generan en la desigual distribución de la riqueza, constituyen la justificación para que las autoridades gubernamentales restrinjan la consulta, para la toma de decisiones en torno a políticas públicas, a determinados sectores sociales y las organizaciones que los representan y agrupan.

También limitan la participación ciudadana las prácticas clasistas, vinculadas a opciones ideológicas o mercantilistas propias de los partidos políticos y sus dirigentes, al restringir la organización de la sociedad civil a determinada militancia política. Tanto la organización gremial, como la de la comunidad, incluso la cultural u otras formas organizativas propias de la sociedad civil, son cooptadas por los partidos políticos, llegando incluso – en determinadas formas autoritarias de ejercicio del poder del Estado–, a restringir las formas no partidarias oficiales de organización de la sociedad civil.

Las distintas prácticas que limitan la participación ciudadana en los asuntos públicos, paradójicamente, tienden a absorber la sociedad civil en la sociedad política. Esto se ejecuta por medio de procesos de cooptación de las organizaciones o de los líderes de los sectores sociales, gremiales o poblacionales que integran la sociedad. En este caso, particularmente los partidos políticos, incorporan a sus filas a dirigentes sociales, o ellos mismos, ante la urgencia de obtener resultados para sus, gremios, sectores o grupos, se afilian como dirigentes de partidos en el poder o con importantes cuotas de poder.

Cabe destacar, que desde la perspectiva de nuestro análisis, es decir el de la participación ciudadana como base y sustento principal de la democracia, encontramos serias deficiencias sobre el rol de la ciudadanía en la práctica efectiva de la construcción de los regímenes democráticos, precisamente porque en la teoría democrática hay un enorme vacío con respecto al tipo de sociedad que requieren las democracias para existir y desempeñarse exitosamente, desde la perspectiva de los derechos de las personas, de la equidad y del desarrollo social integral. Por ello, asumimos el concepto de sociedad civil como una categoría indispensable y necesaria en la reflexión sobre la democracia. Es este un reto conceptual que trataremos de abordar en el siguiente capítulo, sociedad civil y democracia.

Con la reflexión anterior, buscamos contribuir a entender mejor los desafíos de la propuesta sobre la urgencia de una democracia participativa que hoy día –como hemos reseñado en este capítulo- surge tanto de propuestas de foros e instituciones multilaterales internacionales, así como de desafiantes enfoques conceptuales, pero

también de prácticas institucionales que ya tiene un peso específico en el escenario político actual de los Estados, lo que responde a un cambio en la estructura de los actores sociales de las sociedades contemporáneas.

Las reflexiones que introducimos en este libro buscan también establecer criterios que permitan superar la antinomia entre democracia participativa y democracia directa y entre estas y la democracia representativa.

En este sentido se pueden identificar dos posiciones, una la que homologa la democracia participativa con la democracia directa. En este enfoque, se desconoce la pluralidad y diversidad de la sociedad civil y se fuerza a la homogenización de la ciudadanía por medio del voto, reconociéndose este mecanismo como único recurso para la expresión pública o política y el voto mayoritario como único recurso a la legitimidad. Esto conduce a negar la esencia de la democracia participativa, que se sustenta en el reconocimiento relevante de la pluralidad de actores sociales y la diversidad de intereses propio de las actuales sociedades latinoamericanas. De esta manera, las prácticas de la democracia directa (es decir la consulta vinculante a la población) se elevan, no como un recurso específico de la democracia, sino como una categoría superior, por sobre el juego de las instituciones republicanas, el respeto a las minorías, los poderes locales, la diversidad, el pluralismo y los mecanismos representativos. En estos casos, la democracia representativa, va perdiendo vigor y se reduce a una mera legitimación de autoridades por la mayoría.

La otra posición, la de la participación ciudadana, lejos de abandonar el Estado democrático de derecho, como concepto y propuesta de organización social y la democracia representativa como recurso para la organización política del Estado, busca privilegiar la deliberación y así fortalecer las prácticas que conduzcan a la cohesión social, la construcción de acuerdos, la gobernabilidad y la resolución de conflictos por la vía democrática, fortaleciendo la participación ciudadana, más allá del voto. Esta participación ciudadana se concreta en prácticas plurales y diversas de incidencia de las sociedad civil organizada o de sujetos individuales interesados en la gestión de las políticas públicas, tanto nacional, como locales o sectoriales.

Para concretar la construcción de un régimen democrático de esta tesitura se requiere que los distintos ejercicios o prácticas de la democracia, -es decir de libre expresión, de consulta a la población y de respeto a la vigencia de la voluntad ciudadana-, tengan un reconocimiento y un rol claramente definido. Así los mecanismos y las prácticas de elección de representantes ante los poderes del Estado, se respeten y se vuelvan efectivamente accesibles para todas y todos los ciudadanos. Que la identificación, diseño, implementación y vigilancia de las políticas públicas cuenten con espacios, oportunidades y condiciones para la efectiva participación de los y las ciudadanas, identificando claramente el alcance de esta participación. Pero también, que en los casos calificados y definidos, la ciudadanía pueda ser consultada de manera directa y sus opiniones sean vinculantes. Desde esta perspectiva, se propone una complementariedad entre la democracia representativa, la democracia participativa y las prácticas concretas de democracia directa.

Esto permitiría que el ciudadano y la ciudadana dejen de ser aquellos entes pasivos o potenciales que se activan únicamente el día de las elecciones y superar la

participación que se reduce a depositar su voto, para elegir a quien lo va a representar y gobernar por cuatro o cinco años o para delegar, por medio del voto, su responsabilidad en los asuntos que son propios o de interés de la comunidad. A esto algunos han llamado la ciudadanía de medio minuto. Pero también ha dado origen a lo que con una buena carga peyorativa se ha denominado la “democracia delegativa”, con sus niveles de desencanto y la disminución en los índices de participación y compromiso, medidos y reportados por distintos instrumentos como el Latinobarómetro y el IDD-Lat entre otros.

Más importante aún que el reporte consistente y documentado del descenso o desencanto de la participación ciudadana en las urnas, lo que parece más significativo observar, como proceso y fenómeno político, es que de esta manera se generan condiciones favorables para propuestas efectistas de supuestos ejercicios democráticos caudillistas, elitistas que crecen en el sustrato del desencanto con la democracia electoral republicana.

Aun así, la propuesta de ampliar la participación ciudadana encuentra resistencia en posiciones que cuestionan el que un ciudadano o una ciudadana común y corriente puedan o tengan las condiciones y las cualidades necesarias para influir –más allá del voto- en los asuntos de Estado. Esto se expresa en la poca disposición de las autoridades legítimamente elegidas, para aceptar la participación de los ciudadanos y las ciudadanas en la gestión de los bienes públicos y en el ejercicio del gobierno que se les ha entregado por las urnas. Por otro lado, teniendo también como referente el desencanto de la participación ciudadana en las urnas, se cuestiona el que el pueblo esté en disposición y posibilidad de asumir la responsabilidad de coadyuvar en la planeación, diseño, ejecución, acompañamiento y vigilancia de las políticas públicas. Se argumenta, que no es solo cuestión de interés, sino también de capacidad, de tiempo y de movilización. Con estos argumentos se elude la responsabilidad del Estado y los gobernantes de promover y facilitar la construcción de sujetos sociales como recurso para la superación de la exclusión y se entroniza la aceptación de la exclusión social como realidad insuperable o natural.

Son estos algunos de los elementos del debate y del desafío, la puesta en escena del fortalecimiento de la participación ciudadana en los regímenes democráticos.

Es en este escenario de un debate inconcluso y de retos histórico concretos, que la mayor parte de los Estados centroamericanos y latinoamericanos han dejado atrás, relativamente de manera reciente, formas autoritarias de Gobiernos y están en proceso de construcción de Gobiernos democráticos basados en elecciones populares, en sistemas de partidos políticos, en el juego legislativo o parlamentario y en regímenes de libertad de expresión. Es evidente que estos sistemas no se han terminado de consolidar cuando ya las demandas sociales están haciendo crujir los nuevos cimientos de la gobernabilidad, entendida esta como la capacidad del Estado para superar los conflictos sociales y lograr el desarrollo.

El proceso de empobrecimiento e informalización se ha incrementado desde los años 70's y el impacto en la sociedad se manifiesta en la caída de salarios, la desocupación y los cambios en las relaciones laborales. Las dificultades para identificar, construir y promover los modelos de desarrollo conducen a la incertidumbre. Hoy más

que nunca el debate sobre las propuestas de desarrollo, sean estas implícitas o explícitas, se convierte en un enorme ruido indescifrable. Predominando ideas contrapuestas: libre mercado e inversión extranjera o desarrollo nacional y capitalización; privatización y competitividad o servicios públicos solidarios; desarrollo local o desarrollo regional; etc.

Es este el contexto concreto en el que surgen las propuestas de distintos organismos internacionales y multilaterales sobre la construcción de una democracia participativa. Así, el Plan de Acción de Québec, suscrito por los presidentes de todos los países de las Américas en el 2001, dice:

*Reconociendo el importante papel de la participación de la sociedad civil en la consolidación de la democracia y que dicha participación constituye uno de los elementos vitales para el éxito de las políticas de desarrollo; considerando que los hombres y mujeres tienen derecho a participar, en condiciones de igualdad y equidad, en los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas y bienestar, y tomando en cuenta que la diversidad de opiniones, de experiencias y de conocimiento técnicos de la sociedad civil constituyen un recurso importante y valioso para iniciativas y respuestas de los gobiernos e instituciones democráticas, el Plan de Acción de Québec, establece compromisos para el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en los procesos hemisféricos y nacionales.*

Por su parte, los jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica, en la Declaración de Bávaro o la declaración de XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en República Dominicana, 15 y 16 noviembre de 2002, en su numeral 3 sostienen:

*En el común propósito de fortalecer el sistema democrático y así asegurar la gobernabilidad democrática, reconocemos la necesidad de promover y continuar apoyando acciones que consoliden una cultura democrática y el Estado de Derecho, que se sustentan en la libertad, la paz, la tolerancia y la participación social y ciudadana y la justicia social. Al mismo tiempo destacamos la importancia de aquellas instituciones que aseguran la transparencia y eficacia en el ejercicio de la acción gubernamental, de los partidos políticos, las agrupaciones y otras entidades representativas de la sociedad civil, así como de una más activa participación ciudadana en las cuestiones de la vida pública.*

El presente libro pretende aportar desde una praxis social sustentada en experiencias concretas y en una reflexión conceptual, propuestas que abonan al fortalecimiento de la democracia, por la vía de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

La corriente de la participación ciudadana ya avanza y se desarrolla. Como se indicó antes, países como Colombia, Nicaragua y Honduras<sup>12</sup> cuentan con una ley de participación ciudadana, el Distrito Federal de México<sup>13</sup> cuenta también con una ley de este tipo. Costa Rica, en su Constitución Política se incorporó el concepto de “democracia participativa”, como valor esencial del Estado costarricense. Por otra parte, y de manera mucho más amplia, otros Estados han empezado por desarrollar y aprobar leyes de transparencia y acceso a la información pública, que son instrumentos precisos de participación ciudadana.

A su vez, los procesos de descentralización y fortalecimiento de gobiernos locales llevan implícito la participación ciudadana y así se refleja en la legislación que se ha generado en América Latina en los últimos lustros. Los mismos procesos legislativos no escapan de esta corriente histórica, algunos parlamentos incorporan en sus comisiones de trabajo a dirigentes, líderes o expertos de la sociedad civil. En Costa Rica, en el año 2006, se promulga la Ley de Iniciativa popular, en su Artículo 1, señala: *“Durante el periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa, un cinco por ciento (5%), como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral podrán ejercer la iniciativa para formar las leyes o reformar parcialmente la Constitución Política”*.

Pero además de voces de teóricos, propuestas de organismos internacionales, y avances jurídicos e institucionales, también la propia sociedad civil organizada ha alzado su voz para manifestar lo que piensa y espera de la participación ciudadana.

En este sentido, cabe reseñar el debate público que se generó en torno a la agenda participativa, (propuesta por el gobierno de la Presidenta Bachelet), sostenido entre Álvaro Ramis Presidente de ACCIÓN<sup>14</sup>, y Francisco Estevez, director de la División de Organizaciones Sociales, DOS<sup>15</sup>. Este diálogo, genera una serie de temas que contribuyen a ordenar, una agenda pendiente para avanzar en la construcción de una democracia participativa, sustentada en el fortalecimiento de la ciudadanía. Así surge, los siguientes temas, en los que se debe avanzar para apuntalar y concretar la participación ciudadana en los asuntos públicos: a) la urgencia de un cuerpo legal, b) el reconocimiento de que las formas actuales de participación desde la sociedad civil, representan un cambio histórico para la democracia, c) que el fortalecimiento de la sociedad civil como actor del desarrollo incorpora mecanismos que pasan por transformaciones profundas al sistema político que den fundamento a una democracia participativa, d) estos procesos se reflejan en un periodo acelerando la tramitación de los proyectos de ley sobre discriminación, defensor ciudadano junto a una vigorosa campaña de apropiación ciudadana de la ley de transparencia y e) el reconocimiento

12 En este país el Congreso Nacional, promulgó una Ley de Participación Ciudadana, mediante DECRETO No. 3-2006, República de Honduras, C. A. 2006.

13 En México también existe una Ley de Participación Ciudadana decretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación ISBN 968-6145-75-3, México DF.

14 La “Asociación Chilena de ONG, ACCIÓN”.

15 La División de Organizaciones Sociales (DOS), dependiente del Ministerio Secretaría General de Gobierno de Chile, es la institucionalidad del Estado que tiene a su cargo la implementación y coordinación de la política pública en materias de participación ciudadana.

de que hay una tendencia a la politización de la sociedad civil y a ciudadanizar a la sociedad política<sup>16</sup>.

Pero por otro lado, ciertos avances en el proceso de participación ciudadana deben ser vistos críticamente, para obtener lecciones. Así, cabe destacar para el caso de Honduras, lo que Eugenio Sosa previó al promulgarse la Ley de Participación Ciudadana, en este país. Sosa (2008) sentenció: *“la Ley de Participación Ciudadana aprobada, tiene un carácter vertical y jerárquico, desconoce otros espacios y mecanismos reales de participación ciudadana y no desarrolla ni profundiza los principios constitucionales sobre la condición y ejercicio de la ciudadanía”*. Pero, a su vez, destaca su importancia ya que *“identifica... oportunidades o lineamientos de acción que podría aprovechar e impulsar la sociedad civil”*. Recordemos que el intento de acogerse a esta Ley, para impulsar sus iniciativas, por parte del Presidente Manuel Zelaya, condujo al golpe de Estado, en ese país.

Desde la propia visión de las organizaciones sociales que impulsan iniciativas de participación de la Sociedad Civil en los asuntos públicos se ha buscado precisar y explicar el carácter de su propia iniciativa, en este sentido, la “Asociación Chilena de ONG, ACCIÓN”, a la que ya hemos hecho alusión, y que agrupa a un número muy relevante de organizaciones de sociedad civil de ese país, identifica elementos definitorios de la identidad y acción de estas organizaciones, lo que nos parece clave para entender temas esenciales de lo que conceptualizamos en el título de este capítulo como “El desafío de la participación ciudadana”.

En primer lugar, las organizaciones sociales demandan que se reconozca el carácter heterogéneo y diverso de la sociedad, así como la complejidad del espacio desde el cual la ciudadanía se organiza y promueve sus iniciativas; pero también, la vocación de estas organizaciones para aportar al desarrollo y a la democracia.

Por otra parte, estas organizaciones de ciudadanos y ciudadanas, autoidentifican su perfil político caracterizado por una tradición de resistencia al autoritarismo; por la contribución a la consolidación de nuevos actores sociales y movimientos; por la construcción de la ciudadanía y la defensa de la ética en la política para la profundización de la democracia.

A su vez, destacan como su aporte a la sociedad, el compromiso ético con las personas y comunidades con las que trabajan cotidianamente, a través de una participación activa en los procesos que conduzcan a mejorar sus condiciones de vida.

También se pronuncian por el principio de la igualdad de derechos de los ciudadanos y las ciudadanas, lo que los impulsa a luchar contra toda forma de discriminación y exclusión, sea esta del carácter que fuere: laboral, género, raza, etnia, religión, orientación sexual.

Estas organizaciones se perciben a sí mismas con espacios de trabajo por el fortalecimiento de la ciudadanía, promoviendo una amplia participación social en los asuntos públicos y en el financiamiento público al desarrollo, en tanto se entiende que estos no constituyen un monopolio ni del mercado, ni del Estado.

---

16 El nombre de los representantes de las diferentes organizaciones, así como el debate que surgió fueron encontrados en la página web de “Es Tiempo de ACCION” programa radial de la Asociación Chilena de ONG’s.

**Recuadro No. 1**

**Valores medulares para la práctica de la participación pública.**

La Asociación internacional para la Participación Pública, AIPP, promueve siete valores medulares que sustentan sus iniciativas para el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil:

1. El público debe tener voz en las decisiones que afectan su vida.
2. La participación pública incluye la promesa de que las contribuciones del público van a tener influencia en las decisiones.
3. El proceso de participación pública comunica los intereses del público y cumple con la necesidad del proceso de ser participativo.
4. El proceso busca y facilita la participación de aquellos potencialmente afectados.
5. El proceso de participación pública involucra a los participantes en la definición de cómo van a participar.
6. El proceso de participación pública brinda a los participantes toda la información que necesitan para participar de una forma significativa.
7. El proceso de participación pública comunica a los participantes la forma en que sus opiniones han afectado la decisión.

Fuente: AIPP: <http://iap2.org/displaycommon.cfm?an=1&subarticlenbr=75>

En consecuencia, y asumiendo que los recursos públicos no son gubernamentales sino, precisamente, públicos; estas organizaciones pregonan su legitimidad para incidir en la orientación del gasto, gestionar y administrar fondos públicos, como recurso para construir una esfera de participación ciudadana en el desarrollo y la democracia, en el ámbito nacional e internacional.

Lo anterior, autodemanda a las propias organizaciones civiles, la exigencia de ser transparentes y rendir cuentas públicamente, respecto de quiénes son, qué pretenden, qué hacen, cómo se organizan, cómo lo hacen y con qué recursos lo hacen.

A su vez, están obligadas a una práctica sustentada en los valores de honestidad, probidad, ética, y transparencia; cumplimiento de compromisos, eficiencia, eficacia y efectividad, y coherencia con su misión.

De las actividades e iniciativas impulsadas por estas organizaciones se extraen algunos temas que conforman lo que podría denominarse la vocación de las organizaciones sociales o la agenda de acción, desde la sociedad civil organizada. Estos temas son: la erradicación de la pobreza y de las desigualdades sociales, la defensa irrestricta de los derechos humanos, promovemos el ejercicio pleno y la ampliación de derechos políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales de las personas, grupos organizados y pueblos originarios. Se privilegia a su vez, iniciativas por la equidad de género, el respeto y valoración de la diversidad cultural y la interculturalidad, como recursos ineludibles para generar procesos de cohesión social.

Los valores en los que se sustenta la acción de estas organizaciones están signados, de acuerdo con su propia visión, en principios del desarrollo humano sostenible y el equilibrio ambiental, la cultura de paz, y la soberanía, la independencia y la reciprocidad.

Por su parte, las organizaciones sociales que buscan fortalecer su incidencia en las políticas públicas realizan esfuerzos por una articulación organizacional o construcción de redes de organizaciones, tanto a nivel temático, como territorial en sus distintos niveles; local, regional, nacional, latinoamericano y global. Para ello se demanda el reconocimiento del derecho a la comunicación y la garantía de acceso irrestricto a la información pública

Se vuelve evidente, en esta autopercepción, una propuesta orientada a la construcción y ejercicio responsable de una nueva ciudadanía, sustentada y orientada al fortalecimiento del Estado de derecho y un régimen democrático que garantice el pleno desarrollo de la participación ciudadana, el reconocimiento de su diversidad y su autonomía, que implica autodesarrollo, autorregulación de las organizaciones sociales y las personas que las integran. Conceptos que abordaremos en los capítulos siguientes.

Por supuesto, como señala José Fernández Santillán (2007; 26), autor que revisaremos con mayor profundidad en el siguiente capítulo:

*La consolidación de la democracia y de una sociedad civil robusta, por supuesto, no va a ser obra de un día. En sentido estricto, la democracia se construye con paciencia en una labor comprometida con la formación y funcionamiento de las instituciones republicanas; la competencia pacífica entre partidos políticos; la existencia de comunicación independiente; lecciones y cambios de gobierno y el florecimiento de una cultura democrática. Concomitantemente, la sociedad civil se fortalece en un labor que implica formación o consolidación de agrupaciones estables; haciendo pasar a los movimientos sociales, con toda su frescura y espontaneidad, a una etapa de institucionalización de sus cometidos.*

El reto está planteado.

## CAPÍTULO II

# SOCIEDAD CIVIL Y DEMOCRACIA

*“Toda teoría de la democracia presupone un modelo de sociedad, a pesar de lo cual ninguna se ha ocupado del problema relativo al tipo de sociedad civil más adecuado para una política democrática moderna.”*  
(Cohen y Arato, 2000; 7)

**E**n este capítulo nos proponemos avanzar en el desafío planteado por Cohen y Arato (2000), sobre la relevancia de identificar el tipo de sociedad civil que requiere la democracia. Ciertamente, este es un tema muy poco abordado en el debate y en las iniciativas actuales que pretenden el fortalecimiento de la democracia; en consecuencia, encontramos en esta falencia el origen de las significativas dificultades para impulsar procesos efectivos que permitan alcanzar regímenes apegados al anhelo democrático.

El concepto de sociedad civil, como lo demuestra Fernández Santillán (2007) no fue ajeno a la reflexión de los pensadores políticos ni en la antigüedad ni a inicios de la época moderna. Por supuesto, lo que se ha entendido por sociedad civil ha evolucionado y asumido distintas dimensiones, en correspondencia con las diversas formas de reproducción social vigentes en las distintas épocas históricas, pero también dependiendo de los paradigmas sociales que los filósofos han abrazado. No obstante, en la revisión histórica del concepto de sociedad civil en el pensamiento político, realizada por este mismo autor, como en la exploración de este mismo concepto en la teoría política presente o emergente en procesos social que abarcan el siglo XX, hecha por Cohen y Arato (2000), encontramos coincidencias claves para apoyar la construcción de un concepto de sociedad civil que nos permita contar con un instrumental analítico adecuado para entender lo que es la sociedad civil en la época histórica actual y, de esa manera, aportar al fortalecimiento de la democracia por medio del conocimiento de las características de la sociedad en la que esta debe descansar y alcanzar su máximos niveles de desarrollo y vigencia.

Hay también, sin embargo, diferentes aproximaciones que al analizarse comparativamente, aportan heurísticamente en la comprensión del fenómeno sociedad

civil. Así, en estos dos enfoques citados, mientras Fernández Santillán ubica el renacimiento de la reflexión sobre la sociedad civil en las luchas masivas contra el autoritarismo de los países europeos del socialismo real, Cohen y Arato destacan la relevancia que este concepto adquiere con las luchas de los movimientos sociales contra las dictaduras en América Latina y en las propuestas alternativas de desarrollo económico, como el pensamiento de los ecologistas europeos y las propuestas de desarrollo sostenible que emergen avanzada la segunda mitad del Siglo XX. En todo caso, el concepto sociedad civil, irrumpe en contraposición a expresiones autoritarias y de concentración del poder, particularmente frente a los fundamentalismos que derivan en una práctica totalitaria en lo político y en lo económico, como en la consagración de un pensamiento único.

La sociedad civil, en los Estados autoritarios, es la aspiración al reconocimiento de identidades colectivas y de derechos y a constituir la base social de una nueva relación social y política. En los Estados democráticos es una relación social en construcción, en donde se realizan y concretan las múltiples identidades, la afirmación como colectivos y el reconocimiento de derechos. *“En la sociedad civil las personas multiplican sus capacidades para influir en asuntos públicos, ejercen su ciudadanía, resuelven problemas colectivos entablan luchas por mejorar sus condición”* (Estado de la Nación. Costa Rica, 2002; 299). Por ello también, al conceptualizar a la sociedad civil, debemos considerarla como referente para los sectores que luchan para ser incluidos en ella, por ser reconocidos como sujetos con plenos derechos y, de esta manera, alcanzar la ciudadanía plena.

En el proceso de construir y sustentar un concepto de sociedad civil destaca, como elemento primario, el reconocimiento de la existencia de una tendencia humana a integrarse en sociedad, y al interior de esta en grupos u organizaciones, como recurso esencial para garantizar su existencia y reproducción, tanto frente a los desafíos de la naturaleza como frente a las contradicciones e interacciones entre los mismos seres humanos, y en etapas más avanzadas de organización social, mejorar y potenciar su relación como colectivos, frente al Estado. Este fenómeno se expresa en el asociacionismo y la construcción de sujetos sociales.

De este proceso surge la otra característica básica de la sociedad civil, ampliamente reconocida y coincidente en distintas teorías, esto es su diversidad, la que se expresa y fundamenta en la tendencia a establecer pautas, normas, usar tecnologías, es decir a generar una cultura o forma de hacer las cosas como recurso para asegurar su propia reproducción social, tanto en el marco de un proceso de subsistencia como en el de avanzados sistemas de división social del trabajo y del poder. Estos procesos de reproducción social, son acompañados de dinámicas de construcción de identidad. Es en estos procesos y dinámicas que se constituye la sociedad civil, en consecuencia, esta debe reconocerse siempre como plural, como plurales son las formas de asociación, agrupación y de reproducción social en un sentido amplio de la palabra, es decir abarcando la perspectiva económica, cultural, etaria, social, religiosa, comunal, étnica, poblacional, entre otras, lo que se manifiesta en expresiones múltiples, plurales, de intereses e identidades, en las que

las contradicciones y los conflictos son la regla y no la excepción, porque también la sociedad civil es un espacio de distribución de cuotas de poder.

En consecuencia, podemos enfatizar que la sociedad civil es un espacio de emergencia y construcción de una diversidad de actores, muchas veces contrapuestos, que orientan su accionar hacia el Estado, particularmente en el proceso de identificación, valoración y ejecución de políticas públicas, que afecten sus intereses sean sectoriales, gremiales, poblacionales, étnicos o comunitarios.

El proceso de organización y de reproducción social que se gesta en la sociedad civil, ha sido interpretado de diversas maneras, pero siempre ha constituido un referente fundamental en la reflexión y en las propuestas sobre la democracia. Los iusnaturalistas identificaron un proceso de cambio de la sociedad natural o salvaje a la civilizada, para argumentar la importancia de las normas y de un acuerdo social para la convivencia; los pensadores organicistas, reconociendo o no este paso civilizatorio, vieron la sociedad humana como un cuerpo compuesto por células y órganos y en consecuencia con una estructura social propia; también los individualistas ponen el énfasis en la apropiación privada y el respeto a esta como el origen de las normas de convivencia y consecuentemente del Estado. Contrariamente, el comunitarismo de la antigüedad propuso la supremacía de lo social o comunitario frente al interés de los individuos, aun cuando al evolucionar propone una relación indivisible entre la social y la persona, en cuanto fin y principio de la misma comunidad. Posteriormente, el comunismo, reconociendo la diversidad social como expresión de clases sociales, ve en su enfrentamiento la dinámica de una evolución hacia formas superiores de organización social y un proceso histórico de construcción de un interés colectivo, pero también en ese mismo proceso ubica la negación de la diversidad y el establecimiento de un interés colectivo superior.

Una reflexión a fondo de estas visiones de la sociedad, nos conduciría a una caracterización particular del tipo de sociedad civil que se percibe para cada una de ellas o incluso su posible negación. Pero a su vez, de manera indisoluble, al hacer esta apretada y simplificada síntesis encontramos que en tanto para cada una de estas corrientes de pensamiento existe una propuesta de régimen democrático, con lo que confirmamos que la reflexión sobre la democracia siempre fue precedida de una reflexión sobre la sociedad y dependiendo de esa visión, la construcción de los regímenes democráticos caminó en concordancia con estas visiones particulares de la organización social.

La apelación a la democracia, en todas las tendencias, al menos en todas las tendencias mencionadas, no obstante sus notorias diferencias, obedece al reconocimiento de que contradicciones y conflictos, son intrínsecos a las relaciones sociales, en sociedades necesariamente diversas; es decir, de nuevo en palabras más actuales, la democracia como régimen político, se constituye como recurso para construir la gobernanza y alcanzar metas sociales comunes. Esto aún en aquellas sociedades en las que el pensamiento único o el totalitarismo pretenden imponerse frente al juego de ideas, de intereses y frente al pluralismo.

Ante esta diversidad de posiciones de cara a lo social y por supuesto a partir de la praxis de construcción de los regímenes políticos, los Gobiernos identificados

o autoidentificados como democráticos, en su expresión histórica concreta, asumen diferentes denominaciones, llámese en un caso democracia liberal, en otro democracia republicana, como también democracia social de mercado, o bien centralismo democrático. En consecuencia, la democracia siempre se materializará en una práctica específica o en un régimen político particular, en correspondencia a un tipo de sociedad.

Frente a esta realidad, se presenta como un reto obligado, en la construcción de EDD, profundizar en una reflexión que permita establecer los vínculos que correspondan, así como las distancias que se requieran, entre sociedad civil y ciudadanía. En el entendido que la piedra angular de la democracia es la ciudadanía, como atributo esencial del soberano. Pero la ciudadanía no se agota en la sociedad política. Es decir, va más allá de ese espacio de intermediación entre los partidos políticos y el gobierno y los gobernantes. La sociedad civil es el ámbito de construcción y ejercicio de ciudadanía, en cuento espacio fundacional de lo público y, consecuentemente, de ejercicio y disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. En consecuencia, la sociedad civil en cuento espacio propio de la reproducción social y para la emergencia de actores sociales; en el EDD, debe de constituir un soporte básico para garantizar el ejercicio pleno de la ciudadanía, en todas sus expresiones, incluyendo la que tiene que ver con la construcción, ejercicio y goce de los derechos civiles, de los políticos y de los sociales y culturales.

Por ello, se vuelve perentorio, como análisis previo a la reflexión sobre la democracia o mejor dicho sobre los regímenes democráticos, revisar y discernir sobre el tipo de sociedad en que se sustentan tales regímenes y del tipo de sociedad civil que requiere la democracia para su pleno ejercicio. Esta tesis, parafraseando un proverbio muy conocido, puede expresarse en “dime qué sociedad tienes y te diré que régimen democrático practicas”.

Muy por el contrario, a lo que significa este reto de identificar el tipo de sociedad civil que demanda la democracia, la amplia mayoría de los escritos y reflexiones actuales sobre la democracia parecen agotarse en la definición y mecánica de los poderes republicanos y su división, en el sistema de partidos políticos, en las condiciones en que se deben desarrollar las elecciones o consultas a la población o, cuando más, en la identificación del soberano como origen de las autoridades legítimamente elegidas y, de manera abstracta, los derechos que los ciudadanos y ciudadanos requieren para hacer efectiva esa calidad. Sin embargo, se abandona el análisis de las condiciones que en el ámbito social, económico o cultural hacen posible el ejercicio de una ciudadanía efectiva y plena. Estas condiciones tienen que ver, más que con la inclusión como sujetos sociales, por consiguiente con las condiciones mismas de la reproducción social de la existencia humana, de la distribución de la riqueza, y de las relaciones de poder existentes.

En consecuencia, a diferencia de los creadores del pensamiento político democrático, en la actualidad, la pregunta sobre si la democracia<sup>17</sup> requiere o no

---

17 Las reflexiones actuales sobre democracia y desarrollo; así como la diferenciación de una ciudadanía civil, otra política y una social, son reflexiones que tocan de manera tangencial esta exigencia. Nos referimos a estos aportes en otros espacios de este libro.

un determinado tipo de relaciones sociales parece haber pasado desapercibida o al menos desatendida en la reflexión de los teóricos modernos de la democracia. En este contexto, reiteramos la cita de Cohen y Arato (2000; 7) ya aludidos en el epígrafe de este capítulo: *“Toda teoría de la democracia presupone un modelo de sociedad, a pesar de lo cual ninguna se ha ocupado del problema relativo al tipo de sociedad civil más adecuado para una política democrática moderna.”* Insistimos en la hipótesis de que esa falencia teórico conceptual ha dado origen al uso generalizado del concepto democracia o democrático, para distintas y hasta antagónicas formas de organización social.

En nuestra conceptualización y práctica social encontramos una coincidencia relevante con Cohen y Arato, cuando sostienen que la sociedad civil es seguramente el espacio privilegiado para la expansión de la democracia. Ubicamos, por tanto, en el proyecto de fortalecimiento de la sociedad civil, valga decir su pluralidad de actores, una concreción operativa y una alternativa real ante la sentencia retórica de que los problemas de la democracia se resuelven con más democracia. Axioma que, al no encontrar aplicaciones concretas, se vuelve una evasiva frente a la demanda perentoria de fortalecer efectivamente el ejercicio democrático.

Dicho de otra manera, encontramos que la forma más efectiva de fortalecer la democracia es por la vía del fortalecimiento de la ciudadanía (el soberano) y ampliar la inclusión hacia sectores generalmente excluidos. Esto, en tanto la ciudadanía –como lo hemos sostenido– está a la base del origen del poder en un régimen democrático, y cuyo espacio natural de desarrollo es la sociedad civil.

Cuando decimos que la sociedad civil es un espacio privilegiado para fortalecer los regímenes democráticos nos referimos, entre otras, a la potencialidad que para tal efecto esta encierra. Este potencial, es lo que nos proponemos resaltar a lo largo de este libro, tanto desde nuestra propia praxis social como desde un ejercicio conceptual. Esta reflexión y praxis nos ayuda a abordar y superar la contradicción tan presente y relevante hoy día entre Estado y mercado. Contradicción que, al decantarse por el mercado, cuando las fuerzas espontáneas de éste son desreguladas, pone en peligro la solidaridad, la justicia social e incluso la autonomía de la organización social y que, al privilegiar el Estado, conduce a centralismos y autoritarismos, ajenos al control ciudadano y distante de sus intereses.

Como hemos señalado, el potencial que reúne la sociedad civil se expresa frente a los regímenes autoritarios, lo que ha sido demostrado tanto en Europa como en América Latina. A su vez, está demostrando un importante poder crítico ejercido en el marco de las democracias realmente existentes, pero particularmente, frente al fundamentalismo neoliberal que busca suplantar el juego de las ideas con un único pensamiento válido para interpretar la economía y la política, desde las reglas del mercado y con el consiguiente debilitamiento del Estado. En América Latina, la sociedad civil, se convierte en un espacio privilegiado de crítica a las flaquezas de los regímenes democráticos existentes, lo que contribuye de manera sustantiva a fortalecer el ejercicio democrático, el respeto al Estado de derecho y su institucionalidad, a través de las prácticas de vigilancia y exigencia de transparencia y rendición de cuentas por

las instituciones públicas y sus funcionarios, al exigir la eficiencia y eficacia en las políticas públicas, pero también al contribuir al enriquecimiento de la deliberación democrática, al pluralismo de actores y al fortalecimiento del diálogo social y político.

Esta capacidad crítica de la sociedad, particularmente de la sociedad civil organizada, se convierte en un recurso esencial asegurar la equidad, la solidaridad, la justicia social, así como la transparencia, la eficacia de las políticas públicas, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

Antes de revisar una propuesta sobre el tipo de la ciudadanía que facilitaría y fortalecería un ejercicio efectivo y profundo de la democracia, iniciaremos con un esfuerzo por precisar las características potenciales de la sociedad civil, extraídas de la revisión de los roles y desempeños que han tenido organizaciones sociales en distintos contextos y situaciones sociales e históricas particulares.

En el capítulo anterior destacamos las características asignadas a la participación social y la sociedad civil, basada en la autopercepción de los propios actores sociales en tanto organizaciones que buscan incidir en las políticas públicas, la economía y el desarrollo en los Estados latinoamericanos. En este capítulo, en un esfuerzo por compartir una comprensión más clara de lo que entendemos por sociedad civil, iniciamos introduciendo una definición que los mismos autores que la formulan identifican como operativa, pero que está basada en una reflexión y análisis teórico riguroso y que, en nuestro criterio, contiene importantes coincidencias con la praxis social en América Latina, y que son muy relevantes de desatacar.

*Entendemos a la sociedad civil como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de autoconstitución y automovilización. Se institucionaliza y generaliza mediante leyes, y especialmente los derechos objetivos, que estabilizan la diferenciación social. Si bien las dimensiones autocreativa e institucionalizada pueden existir por separado, a largo plazo se requiere tanto de la acción independiente como de la institucionalización para la reproducción de la sociedad civil. (Cohen y Arato, 2000; 8)*

En otras palabras, “*la sociedad civil se refiere a las estructuras de la socialización, asociación y formas de comunicación organizadas del mundo de la vida, en la medida que estas han sido institucionalizadas o se encuentran en proceso de serlo.*” (Cohen y Arato, 2000; 9)

Como complemento a esta definición cabe añadir que, de acuerdo con estos autores, “*El papel político de la sociedad civil... no está relacionado directamente con el control o la conquista del poder, sino con la generación de influencia mediante la actividad de las asociaciones democráticas y la discusión no restringida a la esfera pública cultural*” (Cohen y Arato, 2000). No surgen o se constituyen con aquellos propósitos de control o conquista del poder; sin embargo, la exclusión social, civil

o política tiene a generar una relación antagónica o contestataria de los actores sociales, ya sea con el mercado o con el Estado y tales contradicciones se profundizan cuando las mediaciones propias de estas esferas fracasan o cuando se prestan para aislarla del proceso de toma de decisiones y por consiguiente de su influencia en las iniciativas o políticas públicas y de su discusión. La profundización o desatención de esta conflictividad trae incluso, como consecuencia, el desarrollo de movimientos sociales contestatarios o abiertamente insurgentes.

En términos de categorías teórico-conceptuales, la definición antes reseñada es ubicada por sus propios creadores dentro de las categorías de Hegel de legalidad, vida privada, pluralidad, asociación, publicidad y mediación. Más la categoría de movimientos sociales que formulan teóricos políticos que han analizado la realidad latinoamericana de los últimos años, como O'Donnell, Cardoso y Michnik.

Habermas aparece como el actor contemporáneo más citado en este debate y reconstrucción conceptual de sociedad civil, éste identifica lo que denomina “*la esfera pública*” como el espacio natural de expresión de esta, en tanto cuerpo en movimiento del que surge una opinión discursiva, no gubernamental y que se constituye en contrapeso del poder, por su carácter independiente, autónomo y legítimo, particularmente frente a la imposición vertical de la ley, los abusos del poder y los privilegios. Esto se expresa en un reclamo de eficiencia de las políticas públicas, reconocimiento de derechos, demanda de transparencia y rendimiento de cuentas. A su vez, en una sociedad democrática, es de esperarse que de la sociedad civil surja el proceso de construcción de acuerdos y de identificación del interés común que se constituya en fuente de legitimidad de las políticas públicas, la institucionalidad y las leyes. Aquí radica la enorme relevancia de la reflexión sobre la sociedad civil en la práctica y en la teoría política moderna.

Es en esta esfera pública donde la sociedad civil, en tanto ciudadanos y ciudadanas organizadas, exponen sobre tópicos de interés común; de ahí, ese espacio deliberativo, construido sobre lazos comunicativos que facilitan la construcción de acuerdos y al entendimiento entre los participantes. Las redes sociales ilustran hoy más que nunca este proceso, que ha existido aún antes de la irrupción de la Internet.

Al escribir sobre este tema, Thomas McCarthy (citado en Fernández Santillán, 2007; 213), señala que Habermas, sostiene “*que amplias y complejas sociedades no pueden proceder sin la presencia de mercados y administraciones burócratas, y argumenta que el ideal democrático debe tener esto bajo control de la voluntad popular en forma de debate abierto.*”

Estas nociones permiten superar los conceptos de sociedad civil construidos para instrumentalizar planes de acción o estrategias de desarticulación de los Estados. Lo que alguien ha llamado la “*oenegesización*”<sup>18</sup> de los movimientos sociales o de la sociedad civil. También permiten tomar distancias de conceptos operativos de sociedad civil construidos para ser utilizados para impulsar estrategias particulares orientadas a la movilización para fines políticos partidistas.

---

18 De ONG's, o de convertir en ONG's dependientes de financiamiento externo y sin bases sociales, a las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales. Ver Sofía Montenegro en Revista Envío No. Número 242 de Mayo del 2002.

Por el contrario creemos necesaria una reflexión sobre la sociedad civil que permita penetrar e identificar las características del tejido social y de las organizaciones que surgen de éste, en correspondencia con el tipo particular de Estado en la que dicho tejido social se articula.

Para efectos de la interpretación y fundamentación de la praxis social que presentamos en este libro, destacamos (adherimos) la propuesta conceptual que sostiene que existe una forma de abordar el concepto de sociedad civil, que permite ir más allá de las antinomias de la teoría política clásica. Esas antinomias, en las que normalmente se le circunscribe, son: Estado/mercado; público/privado; reforma/revolución; o, *Gesellschaft/Gemeinschaft*. Esto implica avanzar hacia la identificación de valores e intereses que fundamenten su autonomía frente a ambas dimensiones de dichas antinomias, en este orden de ideas se pronuncian Cohen y Arato. (2000; 54)

#### Recuadro No. 2

Tipología de Larry Diamond, sobre organización es que integran la sociedad civil:

- Económicos (redes de asociaciones de productores y comerciantes)
- Culturales (religiosos, étnicos, comunales y otras asociaciones que defienden derechos colectivos, valores, credos y símbolos)
- Informativos y educacionales (dedicados a la producción y difusión de conocimientos, ideas, noticia e información)
- Reivindicativas (designados para avanzar o defender los intereses de orden funcional o material de sus miembros, como trabajadores, pensionados, profesionales, etc.)
- De desarrollo (organizaciones que combinan recursos privados para mejorar la infraestructura, instituciones y calidad de vida de la comunidad)
- Temáticos (movimientos a favor de la protección del medio ambiente, de la mujer, reforma agraria o de los consumidores)
- Cívicos (que buscan de manera no partidista mejorar el sistema político y hacerlo más democrático a través del monitoreo de los derechos humanos, educación, movilización electoral, observación, lucha contra la corrupción)

Fuente: Diamond, Larry. "Toward Democratic Consolidation. Rethinking Civil Society" *Journal of Democracy*, Julio 1994. Vol. 5 num.3, Pag 4.

Retomando lo que ya hemos sostenido, lo que tratamos de conceptualizar en este escrito como sociedad civil tiene como referente las formas en que las personas se organizan para garantizar la reproducción social de su existencia, vivencias que se expresan en manifestaciones de identidad, autoregulación y autorganización a partir de prácticas productivas o identidades étnicas, etarias, territoriales, de género, culturales, recreativas e incluso espirituales. Y, desde allí, demandan una interacción con el Estado, como forma de fortalecer sus propios intereses. Potenciar y liberar estas

fuerzas es lo que identificamos como fortalecimiento de la democracia, robusteciendo la sociedad civil y la participación ciudadana.

En este sentido, Fernández Santillán al revisar a Tocqueville, desde la categoría de la analítica de la sociedad civil, rescata que este clásico de la democracia sostiene que lo que da vida a la democracia *“es un nuevo tipo de sociedad, cuya clave es la capacidad de agruparse y conjugar las fuerzas dispersas de los individuos”* y cita *“La asociación reúne en un haz de esfuerzos de los espíritus divergentes, y los empuja con vigor hacia un solo fin claramente indicado por ella”*; y concluye: *“Por consiguiente, el asociacionismo civil es la base sobre la que se erigen las instituciones políticas de la democracia. Es la sociedad civil en ascenso, ligada fuertemente a los propósitos democráticos. Tal es la naturaleza del asociacionismo moderno. En ese asociacionismo está el germen y la fuerza de la sociedad civil.”* (Fernández Santillán, 2007; 132)

Según nuestro criterio y experiencia, en el esfuerzo de conceptualización de la sociedad civil debe enfatizarse que estos procesos no escapan del conflicto y se desenvuelven en el ámbito de determinadas expresiones o correlaciones de fuerza, ante dinámicas de exclusión o reconocimiento. Estas expresiones organizativas de la sociedad recurren a distintas mediaciones ante el Estado, sean estas sus propias organizaciones gremiales, sectoriales, poblacionales, productivas, territoriales o recreativas y espirituales.

Por tanto, reconociendo esta diversidad, un régimen político democrático, moderno, debe garantizar los derechos, la seguridad y el desarrollo integral de la persona humana, del ciudadano y la ciudadana, permitiendo que estos sean sujetos de derechos y actores efectivos en la construcción de la misma democracia y el desarrollo y, en razón de esos mismos derechos, debe garantizarse y fortalecerse las expresiones de la sociedad civil organizada y asegurar su participación en los asuntos públicos.

La participación ciudadana tiene un fundamento ético: la responsabilidad de hacerse cargo, de ser sujeto de la construcción de su futuro, en el marco del bien común; y esta razón parte del reconocimiento a la diversidad social, de la pluralidad y, consecuentemente, del conflicto como realidad social, que requiere de la tolerancia, de formas de diálogo y de deliberación, es decir de la democracia, como recurso para construir acuerdos y proyectos conjuntos.

Al respecto, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública<sup>19</sup> identifica la Participación Ciudadana en el ámbito público *“como un derecho y como responsabilidad cívica. Un derecho activo exigible a los poderes públicos, de forma que estos establezcan y garanticen los cauces para su ejercicio en los procesos de gestión pública. Una responsabilidad cívica como miembros de la comunidad en que se integran, bien en forma individual o bien mediante sus organizaciones y movimientos representativos”* (artículo 6)

19 Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio del 2009. Adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno. Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1 de diciembre del 2009.

Lo anterior demanda un marco legal preciso que sustente, promueva y apoye el ejercicio de la ciudadanía en los asuntos públicos, tanto en los ámbitos territoriales, sectoriales, judiciales, legislativos o ejecutivos, y que garantice la autenticidad, de las organizaciones y movimientos sociales, su diversidad, su identidad y su capacidad de iniciativa e independencia basada en su autorganización y autogestión, como principios básicos de la asociatividad y su incidencia en las políticas públicas.

Lo anterior implica una institucionalidad en la que el ciudadano tenga acceso efectivo a la información, pueda ejercer su deber cívico de fiscalización social y cuente con espacios efectivos de participación. Todo lo cual debe de estar sustentado en programas formativos para elevar las capacidades cívicas, tanto de los actores sociales como para el cambio de la cultura política gubernamental.

No podemos obviar las amenazas a estas formas de expresión y organización de la sociedad civil y a sus demandas de participación en los asuntos públicos. Así los partidos políticos en su vocación por obtener o administrar el Estado, se ven ante la permanente disyuntiva de apoyar o neutralizar estas organizaciones, o en casos cooptarlos para asegurar sus propios intereses políticos. El reto para los partidos políticos, es el de entender y apoyar relaciones sociales y políticas en las que se establezca una sana interacción e institucionalización que garantice la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil, lo que redundará en una superación del populismo y del corporativismo.

La tentación de la corporativización política de la sociedad civil no escapa a los regímenes de izquierda ni de lo de derecha. No obstante, tales ejercicios del poder desnaturalizan los valores democráticos fundamentales de la sociedad civil, no solo la pluralidad, sino su autonomía y su autorregulación. En ambos casos también se presentan acciones reactivas de represión o cooptación frente a los procesos autoorganizativos.

Estas manifestaciones son claramente explicables en los regímenes autoritarios. No obstante, ante la ausencia de un reconocimiento efectivo y formal de los derechos y características de la sociedad civil, aún en aquellos regímenes que practican procesos electorales e incluso la división de poderes y el respeto a las libertades civiles, las expresiones organizativas autogeneradas con autonomía e independencia en el seno de la sociedad civil, tienden a ser negadas o circunscritas a prácticas que no impacten o penetren en lo político.

A continuación y sustentado en los conceptos antes vertidos y en la praxis social que hemos desarrollado en los últimos años, identificamos 11 características que permiten precisar la potencialidad de la sociedad civil para fortalecer la democracia. Estas tesis y referentes, se ilustran con ejemplos concretos en los capítulos siguientes.

Tesis uno: Una sociedad civil con capacidad de fortalecer el ejercicio de la ciudadanía y por consiguiente de la democracia, debe tener la facultad de generar organizaciones sociales autónomas, autoconstituidas, autoreguladas para la defensa de sus intereses y la participación democrática.

Tesis dos: Una sociedad civil robusta, de acuerdo a las exigencias de la sociedad actual, acorde a las demandas de participación ciudadana y por consiguiente de

fortalecimiento de la democracia, debe tener capacidad para desarrollar y conservar su autonomía y formas de solidaridad ante el mercado y ante el Estado.

Tesis tres: En un régimen realmente democrático, la sociedad civil debe reconocerse y ejercer como el ámbito legítimo para la construcción del interés público, con base en relaciones comunicacionales dialógicas y la construcción de acuerdos que debe prevalecer ante los propios conflictos sociales, culturales, poblacionales, ambientales y económicos y políticos, propios de la sociedad moderna.

Tesis cuatro: El aporte a la democracia, desde la sociedad civil, se sustenta en el reconocimiento de la pluralidad de actores que le son propios.

Tesis cinco: Una sociedad civil organizada, consciente de su identidad y sustento de un régimen democrático consecuente, debe tener capacidad de negociación y reclamar legitimidad frente a otros actores, particularmente los políticos, pero también entre los grupos de poder de la misma sociedad civil.

Tesis seis: Las organizaciones de la sociedad civil, para contribuir efectivamente en el fortalecimiento de la democracia, deben afirmarse en un modelo cultural maduro, sustentado en prácticas de diálogo, de resolución de conflictos, de divulgación, enseñanza y capacidad de incidencia, y convertirse en bases de una sociedad independiente frente al poder.

Tesis siete: El basamento de la organización de la sociedad civil lo constituye, como lo hemos sostenido, la propia dinámica de reproducción social y la necesidad de generar formas de incidencia hacia el Estado y el mercado, allí radica su fortaleza orgánica independiente.

Tesis ocho: El proceso social de construcción de demandas y organización de la sociedad civil constituye una fuerza social democratizadora, en tanto se cimienta en un proceso de respeto a la diversidad, de diálogo y de deliberación.

Tesis nueve: En circunstancias en las que esta fuerza organizativa e independencia es vulnerada por el Estado, el fortalecimiento orgánico y la asociatividad propia de la sociedad civil, tiende a evolucionar hacia formas políticas contestatarias ante las relaciones de poder existentes y pueden dar paso a procesos políticos de cambio en dichas relaciones. En esta mutación, radica lo que en América Latina se ha identificado como movimientos sociales.

Tesis diez: En estas condiciones, en alianza con fuerzas políticas liberadoras y democráticas, se pueden generar procesos de cambio social y políticos que pueden dar paso a regímenes más democráticos y a una reconstrucción de la propia sociedad civil.

Tesis once: Sin embargo, los procesos anteriores no son lineales, también, las fuerzas políticas o de poder, sean partidistas o estatistas, ante los movimientos surgidos de la sociedad civil organizada, buscan cooptarlos o supeditarlos a la organización partidaria o, corporativizar todos los vínculos sociales, transformándolas en relaciones estatizadas, por el partido-Estado.



### CAPÍTULO III

## SUJETOS SOCIALES Y POLÍTICA PÚBLICAS

*El ideal democrático de Abraham Lincoln -una democracia “del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”- se desdibujó progresivamente en la medida en que la participación e incidencia de la sociedad civil en la sociedad política se degradó a elegir cada cierto tiempo “el mal menor” de un menú electoral dominado por el marketing político y las finanzas que él supone. (Presentación Revista Futuros No 9. 2005. Vol. III)*

**D**istintos enfoques sobre la relación entre movimientos sociales y democracia están presentes en esta antinomia. Sin duda, los regímenes democráticos que dieron origen a la democracia moderna estuvieron vinculados a grandes movilizaciones sociales e incluso fueron presididos por guerras civiles y revoluciones, los casos paradigmáticos de estos procesos lo son la revolución francesa o la guerra civil americana.

Más recientemente, el avance en la conformación de regímenes democráticos en América Latina transitó por el parto doloroso de la guerra civil y de grandes movilizaciones sociales. Esto ha sido así a lo largo de la geografía de esta región.

Sin embargo, como lo sostiene la revista *Futuros* (2005, No 9):

*Pese a que en la modernidad la democracia estuvo vinculada fundamentalmente a movimientos populares... la degradación del ideal democrático a la rotación electoral en la gestión de gobierno redujo la incidencia y presencia de la sociedad civil en la sociedad política. Esta última fue progresivamente hegemonizada por los partidos políticos quienes a su vez se vieron bajo la influencia creciente de las finanzas en el llamado “mercado de ideas”.*

En el momento actual, como ya hemos señalado, los distintos Estados de América Latina, no obstante las grandes diferencias entre ellos, invocan a la democracia como recurso a la gobernabilidad y asegurar su legitimidad. En este sentido, debe verse con ojos de esperanza el que en esta región del mundo, los distintos regímenes apelen a la democracia con forma efectiva y legítima de organización de los Estados. Sin embargo, en tanto la democracia es una aspiración y lo que se

concreta históricamente son regímenes particulares en donde las formas de ejercicio del poder, la institucionalidad sobre la que se sustenta y –como lo hemos venido sosteniendo– los grados de autonomía, independencia y participación de la sociedad civil y sus expresiones organizadas en la vigencia de los derechos humanos en todas sus dimensiones, es lo que determina el grado de democracia alcanzado por cada Estado.

En consecuencia, más allá de los índices de desarrollo democrático sustentados en criterios de desarrollo institucional, lo que a nuestro entender hace más o menos consecuente un régimen democrático con el principio fundamental de la democracia, –es decir con el de ser un régimen sustentado en la voluntad del pueblo, del soberano–, es la capacidad de la sociedad civil para incidir y hacer efectivos sus derechos, lo que se manifiesta en niveles de asociatividad, autonomía, independencia, pluralidad, capacidad de diálogo, deliberación y movilización. Todo lo cual se expresa en una mayor o menor incidencia en las políticas públicas y en mayor o menor capacidad para ser sujetos activos en la gestión, ejecución, fiscalización y evaluación de resultados.

Está aún pendiente una reflexión profunda que conduzca a una mayor comprensión de las diferencias entre los Estados autodenominados democráticos de este hemisferio y lo cercano o distante que están de lo que se aspira legítimamente como ejercicio democrático del poder. La propia OEA, aún luego de que sus Estados miembros suscribieron la Carta Democrática, no ha logrado desarrollar un instrumento genuino y parámetros efectivos para identificar los distintos avances o retrocesos en torno a lo proclamado en dicha Carta, que le permita una tutela efectiva de los avances y alertar sobre los retrocesos en las aspiraciones democráticas.

No obstante, hay avances conceptuales importantes, que pueden facilitar a las organizaciones sociales y políticas, recursos para ejercer su capacidad de vigilancia y tutela del desarrollo democrático en estos países.

Entre otros los que se expresan en el esfuerzo liderado por el PNUD en el 2004 o el impulsado por Polilat.com con el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina, en el 2009, con el auspicio de la Fundación Konrad Adenauer, o el mismo Latinobarómetro, así como la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia, contemplado en el proyecto de Estado de la Nación. Costa Rica (Vol. 2. 2002). Estas iniciativas han ido identificando diferentes criterios y construyendo variables que permiten valorar los avances en la construcción de la democracia en los regímenes latinoamericanos. No obstante, la propuesta de análisis del factor participación ciudadana como uno de los referentes esenciales para identificar el avance de la democracia, deja aún mucho que desear.

Desde nuestra experiencia y de acuerdo con la tesis sostenida en este libro, estos estudios deberían ampliar sus criterios en cuanto al ejercicio democrático por los ciudadanos y ciudadanas, ampliar o reenfocar el concepto de ciudadanía, lo que exige tomar como referente las capacidades de la sociedad civil como garantes del respeto a la dignidad humana y del desarrollo; como artífices de la vigencia y ejercicio de los derechos de las personas de una nación; como actores con capacidad de incidir en las iniciativas públicas o de las políticas públicas, como forjadores de la calidad de vida de sus habitantes. Es decir como sujetos sociales activos, que en interacción con los actores gubernamentales, construyen el futuro de su propia sociedad.

Desde esta perspectiva, el debate sobre los diferentes tipos de ciudadanía: civil, política y social, que retoma el Informe de la democracia en América Latina, titulado precisamente –como ya hemos citado– “La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas”, tiene la virtud de enfocar el tema desde la perspectiva de los derechos, pero se queda corto en cuanto al análisis de los ciudadanos y ciudadana como sujetos, como actores mismos de la democracia, de aquí que este informe aún no logra avanzar en la necesaria participación de la sociedad civil, particularmente la sociedad civil organizada, como forjadora de derechos, más que de individuos pasivos receptores de estos. La sociedad auténticamente democrática, requiere más que de receptores pasivos, de entes activos, de sujetos forjadores de sus derechos.

La tesis central de este Informe de la democracia en América Latina, y que colocamos como epígrafe del Capítulo I de este libro, sostiene que:

*América Latina ha alcanzado la democracia electoral y sus libertades básicas. Se trata ahora de avanzar en la democracia de ciudadanía. La primera nos dio las libertades y el derecho a decidir por nosotros mismos. Trazó, en muchos de nuestros países, la división de entre la vida y la muerte. La segunda, hoy plena de carencias, es la que avanza para que el conjunto de nuestros derechos se tornen efectivos. Es la que nos permite pasar de electores a ciudadanos. La que utiliza las libertades políticas como palanca para construir la ciudadanía civil y social”. (PNUD 2004,36)*

Para, más adelante indicar que “...un Estado sin poder transforma el mandato electoral en una expresión de voluntades sin consecuencias, y una sociedad sin participación activa lleva, tarde o temprano, a una peligrosa autonomía del poder, que dejará de expresar las necesidades de los ciudadanos”. (PNUD 2004 47)

Aun cuando esta tesis orienta adecuadamente a observar la ciudadanía, en cuanto uno de los fundamentos de los regímenes democráticos, que normalmente no se considera o se analiza muy superficialmente, al ser convertida en categorías observables e indicadores sobre el desarrollo de la democracia<sup>20</sup>, tal tesis se debilita. En dicho informe, al asumir como referente de análisis el concepto de ciudadanía, se recurre a la propuesta clásica de T.H Marshall (citado en Pérez Sáinz, 1998; 10), que se difundió en América Latina en los años 90, sobre los tres tipos de ciudadanía: civil, política y social. Este identificó:

*la ciudadanía civil referida a libertades individuales incluidas, sobre todo, aquellas que permiten la participación en el mercado... La ciudadanía política remite a la incorporación al sistema político tanto en términos de gobierno como de participación electoral... Finalmente estaría la ciudadanía social que expresaría el derecho de todos los miembros de una comunidad a gozar de los niveles de vida que definen esa sociedad.*

---

20 Ver Segunda Sección del Informe, “Indicadores de desarrollo de la democracia” del IDD Lat (2009; 75-119)

En el Informe al que hacemos referencia, se identifican como indicadores de la ciudadanía política: el derecho al voto, las elecciones limpias y libres y el acceso a cargos públicos; para la ciudadanía civil: la igualdad legal y protección contra la discriminación, el derecho a la vida, la integridad física y la seguridad, la libertad de prensa y el derecho al acceso a la información; para el caso de ciudadanía social –y es aquí donde me interesa detenerme– se identifican como indicadores o criterios de tal dimensión de la ciudadanía: las necesidades básicas, (salud y educación) y la integración social (empleo, pobreza y desigualdad).

Obsérvese que siguiendo a Marshall, el enfoque se orienta a identificar ciudadanía con el hecho de que las personas sean depositarios de derechos reconocidos; lo que supone que el solo reconocimiento progresivo de los derechos permitiría la construcción de sujetos autónomos<sup>21</sup>, tesis que se explica por la relación de la propuesta de Marshall, en la Europa de los años 50, con el desarrollo de un Estado benefactor con orientación redistributiva.

Con ese enfoque, derivado de Marshall, se puede construir un esquema, que como tal es limitado pero, útil desde el punto de vista analítico. Encontramos que en el caso de la ciudadanía civil, es claro que existe un actor o sujeto fundamental: el individuo, aun cuando la ampliación de estos derechos ha estado acompañado de la construcción de actores colectivos: cámaras de empresarios, sindicatos de trabajadores, movimiento feminista, organizaciones de jóvenes, movimientos campesinos, pueblos indígenas, afro-descendientes y más recientemente de niños y adultos mayores, o discapacitados entre otros. No obstante la clara desigualdad que estos sectores sociales y grupos poblacionales manifiestan en cuanto al grado de reconocimiento de sus derechos; contrario al origen de este conjunto de derechos de la ciudadanía<sup>22</sup>, inicialmente centrado en el derecho a la inclusión en el mercado, el conjunto de derechos civiles ha ido ampliándose por la movilización de la sociedad civil organizada.

En el caso de la ciudadanía política el sujeto o actor son los partidos, aun cuando en el trasfondo subyace el acto del ciudadano que cada cierto período de tiempo ejerce el derecho al voto, convocado por los partidos políticos. Sin embargo, para el caso de los derechos sociales no se visualiza actor o sujeto activo sino receptores o beneficiarios de derechos. Esta diferenciación no es sutil, es relevante para colocar en su verdadera dimensión el rol de la sociedad civil en la democracia y de sus organizaciones y consecuentemente de los movimientos sociales.

Sostenemos que poner el énfasis en la construcción del concepto de ciudadanía, orientado a la identificación del sujeto social, permitirá avanzar efectivamente en el fortalecimiento de la democracia y del EDD, en tanto se fortalece la organización de los ciudadanos y ciudadanas para ser actores indispensables en la construcción, precisamente, de su desarrollo humano y de la vigencia de los derechos.

Nos parece encontrar en la “Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia” (Proyecto Estado de la Nación; 2002) un esfuerzo relevantes para

---

21 Ver Cunill Grau (2007)

22 El criterio de ciudadanía civil, está marcado por la propuesta liberal, recrudescida desde la perspectiva neoliberal, de identificar esta dimensión de la ciudadanía como las garantías de acceso al mercado por los individuos.

evaluar y rescatar este factor en la construcción democrática, los autores del estudio y los expertos consultados –aun reconociendo la dificultad para conceptualizar la sociedad civil–, consideraron indispensable, precisamente para valorar la calidad de la democracia, observar el desarrollo alcanzado por la sociedad civil, sus grados de asociatividad, las prácticas internas que rigen estas asociaciones y la práctica de la participación ciudadana en políticas públicas. Este estudio parte la hipótesis de que

*“En una democracia de alta calidad existiría una robusta y vigorosa sociedad civil, pues en ella las personas ejercerían su derecho a libre organización. Ellas crearían múltiples y diversas organizaciones, en las cuales una mayoría de los habitantes participaría en la deliberación y gestión de los asuntos públicos de su interés y contribuiría a resolver problemas de acción colectiva.” (Proyecto Estado de la Nación 2002; 300)*

Consecuentes con este enfoque, este estudio identifica como criterios o dominios de la calidad de la democracia, entre otros<sup>23</sup>, la “participación ciudadana” y la “sociedad civil”. Para cada uno de estos criterios identifica aspiraciones o estándares del umbral superior de la calidad de la democracia. (ver cuadro a continuación)

**Cuadro No. 1**  
**Estándares (aspiraciones) para evaluar la calidad de la democracia desde la perspectiva de la participación ciudadana y la sociedad civil.**

(Extracto de cuadro 0.1 Proyecto Estado de la Nación. Informe de la auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. Vol. 1. Costa Rica. 2002)

VII. Calidad de la democrática de la participación ciudadana Grado en que la libre participación ciudadana (directa o por medio de representantes electos) modifica la ejecución de políticas públicas.	• La ciudadanía dispone de medios abiertos y eficaces de participación en la toma de decisiones sobre la política públicas de mayor relevancia para la sociedad.
	• La ciudadanía exige, por medios diversos y eficaces, la rendición de cuentas a las autoridades de gobierno, los diputados, los funcionarios en cargos de confianza y los servidores públicos, sin menoscabo de sus derechos y dignidad.
	• La ciudadanía hace uso efectivo de las oportunidades para participar en las decisiones referentes a asuntos de interés público.
VIII. Calidad democrática de sociedad civil Grado en el que el funcionamiento de la sociedad civil es independiente del Estado y sujeto de control democrático de la ciudadanía.	• Las personas ejercen eficazmente su derecho a la libre organización, mediante la creación de múltiples y activas organizaciones de la sociedad civil.
	• Las organizaciones de la sociedad civil con representación de sectores sociales o étnicos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas.
	• Ningún grupo de presión de la sociedad civil control las decisiones de las instituciones públicas.
	• Las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil con representación de sectores sociales, grupos étnicos o de género y las instituciones públicas están abiertas al escrutinio público.

23 Los criterios, dominios, identificados son: I. Calidad democrática de la competencia electoral, II. Calidad democrática de la vida interna de los partidos políticos; III. Calidad democrática de la administración de la justicia, IV. Calidad democrática de la formación de leyes; V. Calidad democrática del trato institucional; VI. Calidad democrática de los gobiernos locales; VII. Calidad democrática de la participación ciudadana; VIII. Calidad democrática de la sociedad civil; IX. Calidad democrática de la opinión pública; X. Calidad de la democracia de la cultura cívica.

Nos parece importante insistir, que es mucho más enriquecedora esta perspectiva de análisis y reflexión sobre la democracia, ya que incorpora variables que analizan a la ciudadanía no sólo como un conjunto de derechos reconocidos en la ley, y los ciudadanos y ciudadanas en cuanto receptores pasivos; sino en tanto la capacidad de organización y movilización de sociedad civil, es decir de construcción de sujetos sociales, para hacer efectivos y vigilar sus derechos.

En los últimos años, luego de la puesta en escena de la democracia republicana posgobiernos autoritarios en América Latina, ejercicio democrático centrado en el juego de partidos políticos, la división de poderes y el respeto a las derechos civiles y políticos fundamentales, se ha venido construyendo un consenso que apunta a identificar como los mayores obstáculos a esta aspiración, tanto los poderes fácticos, entendidos por estos la concentración del poder económico en grandes corporaciones, la monopolización de la construcción mediática de la opinión pública y los carteles de la droga; pero también, la ineficiencia para atender los derechos fundamentales que exige de la dignidad de la persona humana, entiéndase los derechos humanos en todas sus dimensiones incluidos los derechos económicos, sociales y culturales como la protección del medio ambiente.

El fortalecimiento de la sociedad civil, de sus organizaciones y movimientos sociales, permitirá concretar la aspiración de que ningún grupo de presión controle las decisiones de las instituciones públicas y su participación en el ciclo de las políticas públicas constituye una garantía de la eficacia en el logro de resultados y la probidad, como lo reconoce el Informe de la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia en Costa Rica (Proyecto Estado de la Nación, 2001; 30)

Estas aspiraciones y las amenazas y debilidades que conlleva la propuesta de participación ciudadana obligan a un rediseño institucional, que acompañe el fortalecimiento efectivo de la autonomía de las instituciones republicanas (partidos políticos, poder judicial, legislativo y ejecutivo) frente a los poderes económicos y mediáticos. Se vuelve perentoria la obligación de repensar y reconstruir la democracia desde el fortalecimiento del ejercicio de la ciudadanía, a partir de sus derechos; por consiguiente, una democracia basada en la persona y su dignidad, en un fortalecimiento de la sociedad civil y de las organizaciones sociales. Esto debe obligar a los Estados a avanzar en la construcción de la institucionalidad de una democracia participativa, basada en el reconocimiento de actores sociales plurales y autónomos.

Así, como lo plantea el documento de la OEA y el PNUD (2009; 60):

*el argumento reiterado de que el Estado no le sirve al ciudadano se explica no sólo porque el Estado es débil o le falta capacidad (la razón técnica), sino fundamentalmente por una razón política: porque el Estado no le pertenece a las mayorías, en parte porque la voluntad de la mayoría no se organiza alrededor de opciones sustantivas, porque la voluntad de la mayoría es ignorada en el ejercicio del poder y porque el Estado es capturado por los poderes fácticos.*

*La dependencia de los poderes fácticos genera ruptura entre el Estado y el resto de la sociedad, lo aleja aún más del ciudadano. Este punto interactúa*

*con el tema del Estado y de la representación: si hay mejor representación, el Estado tiene la capacidad de producir mayores cambios. La representación fortalece la autonomía estatal. La organización republicana la controla.*

Con los elementos antes reseñados, podemos afirmar que muchas de las debilidades que se atribuyen a los regímenes democráticos existentes<sup>24</sup> pueden releerse de una manera diferente y más enriquecedora cuando se introduce la variable ciudadanía. Nos referimos a lo que conciernen directamente la funcionalidad de sus instituciones y a los resultados de las políticas públicas o la disfuncionalidad del aparato estatal.

Estos enfoques han acuñado conceptos como el de “crisis del Estado” o “déficit democrático”. En estos análisis hay que diferenciar la crítica al funcionamiento institucional de la democracia de la crítica a la eficiencia y eficacia del aparato estatal y las políticas públicas.

Una cosa es una crítica a la práctica de cómo se transfiere y se ejerce el poder para construir y consensuar las políticas públicas y otra cosa es el cómo se implementan y ejecutan dichas políticas y cómo se valoran los resultados alcanzados, lo que tiene que ver más con la eficacia del aparato estatal.

Sin duda estos son temas profundamente interrelacionados, pero que se hace indispensable diferenciar para comprender el origen y sentido de las críticas y para poder definir, con claridad, líneas de acción que apunten al fortalecimiento de los regímenes democráticos y la gobernanza, con un mayor compromiso de los y las ciudadanas, con el logro efectivo de resultados y la vigencia de sus derechos, la transparencia y rendimiento de cuentas y particularmente la identificación de los intereses de aquellos en las políticas públicas.

Tres elementos se pueden evaluar con relación al ejercicio democrático propiamente tal. De estos el que ha merecido más la atención de los analistas es el sistema de elección de los gobernantes y su legitimación por los ciudadanos y ciudadanas a través de los procesos electorales. En este ámbito de temas se incluye el régimen de partidos políticos, la arquitectura institucional y las campañas electorales. Se ha avanzado en lo referente a la mecánica y arquitectura institucional electoral, tema sobre el que se han venido haciendo esfuerzos importantes, tanto desde cada uno de los países como desde los organismos multilaterales y organizaciones de sociedad civil que tutelan este ejercicio. Pero desde la perspectiva de la ciudadanía, no podemos dejar de señalar que por el contrario, en el asunto de las campañas políticas parece no avanzarse ni identificarse un camino que permita superar el secuestro de estas por el “mercado político”, con lo que, las campañas, caen presas de procesos mediáticos que frustran la aspiración al debate y el intercambio de ideas. De esta manera los partidos políticos se convierten en máquinas electorales, más que instancias programáticas y de representación real de la ciudadanía y la participación ciudadana, en asuntos meramente electorales decae y se aumenta el desencanto.

---

24 Cabe diferenciar entre la visión que se tiene de la democracia como forma de gobierno, desde el punto de vista conceptual o construcción discursiva, de la percepción que se tiene, y particularmente la que tienen la población de los propios “regímenes democráticos” en cuanto realización concreta de la apuesta democrática.

Un segundo tema, que ha merecido la atención de los estudiosos y observadores, es el que tiene que ver con la división y ejercicio efectivos de los distintos poderes del Estado. Se presenta este como otro de los puntos críticos del ejercicio democrático. Pareciera que la interrelación entre los poderes del estado, vía la elección de unos directivos de un poder por otro, conduce a establecer vasos comunicantes, por donde fluye el tema de la corrupción, que podría catalogarse como el mayor detractor de la democracia. Nuevamente, la auditoría o fiscalización por la ciudadanía puede contribuir al control social de esta tendencia.

Y, como tercer elemento, desde nuestro criterio quizás el más crítico, pero descuidado en el estudio de los regímenes democráticos realmente existentes, es el de la carencia de una cultura del diálogo o del olvido de la democracia deliberativa, recurso y concepción ampliamente descuidada, no obstante ser un elemento vital y sustancial de la concepción de la democracia. Ubicamos esta carencia, en el marco de la deficiente reflexión sobre la sociedad civil como espacio plural y consecuentemente espacio obligado deliberación y diálogo.

Contribuye con esta tendencia al aislamiento de la sociedad civil de la política en el estricto sentido, el que los partidos políticos y su práctica predominantemente electoral, se perciben como contrapuestos a la sociedad civil y, al convertirse en maquinarias para conquistar el poder, más que en instancias con capacidad de propuestas y debate, buscan ante todo “tomar el poder”, no construir un ideal y fortalecer la capacidad de convocatoria y la construcción de proyectos país. La “toma del poder” como objetivo último, desde la perspectiva de la sociedad civil, se asocia con la repartición de prebendas o del botín del aparato estatal, más que como medio para desarrollar un proyecto de nación.

Con respecto a esta relación partidos políticos y sociedad civil, Rafael Toribio en la revista *Futuros*, sostiene que:

*El punto crítico... del ejercicio de la democracia, lo constituyen los partidos políticos. La evaluación, y particularmente la percepción de los y las ciudadanas, resaltan tanto la pérdida de legitimidad como su distanciamiento de la ciudadanía, así como la desestimación de la identidad, los valores y los principios éticos, por parte de los partidos políticos y sus líderes. Pero aún falta profundizar en la relación partidos políticos y sociedad civil.*

*Por otro lado, ha ocurrido también que la función de intermediación entre la sociedad y el Estado, ejercida por los partidos políticos, ha sido cada vez más limitada. La propia consolidación de la democracia con la apertura a una mayor participación, la complejidad de lo económico, lo social y lo político con la globalización, así como la consolidación de grupos sociales y sectoriales emergentes, introduciendo nuevos temas y preocupaciones que no siempre han sido asumidos por los partidos políticos, ha dificultado enormemente la articulación oportuna y eficiente de estos múltiples y frecuentemente contradictorios intereses, para presentarlos en forma de demandas al Estado y a sus diferentes órganos.*

*En esa situación diversas organizaciones han asumido directamente la articulación de intereses y su presentación en forma de demandas al Estado, como es el caso de los asuntos de la mujer y los ecológicos. Ambos tienen vigencia, y han obligado a la formulación de políticas públicas al respecto, más por la acción de las organizaciones de la sociedad civil que por iniciativas de los partidos.*

Pero la distancia entre sociedad civil y partidos políticos tiene a profundizarse no solo por razones tácticas o coyunturales, sino por razones estructurales. Dirk Messner (citado en Lechner 2007; 376), recurre a sintetizar algunas razones que explican esta antinomia moderna, entre partidos políticos y sociedad civil, más allá de cualquier referente ideológico.

En primer lugar destaca lo que denomina el proceso de diferenciación funcional, destacado por Luhmann, el cual conlleva una creciente sectorialización de la sociedad; este hecho implica, un drástico aumento de los intereses en juego y una mucho mayor pluralidad de actores, lo cual conduce a una sobreabundancia de participantes en la elaboración de políticas; la diferenciación de los actores aumenta las demandas de intervención estatal; tiene lugar, entonces, un incremento de instancias y de políticas que sobrecargan al Estado; lo anterior indica una mayor diferenciación interna del aparato estatal; este nunca fue una unidad monolítica, pero ahora su heterogeneidad se convierte en rasgo sobresaliente.

Frente a la diferenciación de la sociedad y la sobrecarga de la administración pública, el Estado ha de delegar funciones; tal delegación es a su vez una política; esto recuerda –de acuerdo Lechner– la paradoja de Luhmann: aumenta la autonomía relativa de cada subsistema, funcional, pero también la interdependencia de ellos; la mayor interacción de instancias estatales y actores sociales y la creación de instancias mixtas contribuyen a diluir la frontera entre lo público y lo privado; la necesidad de articular y compartir recursos (información, conocimiento, etc.) distribuidos entre diferentes actores da lugar a una interacción sistémica que desborda tanto los mecanismos del mercado como los del control jerárquico; y, concluye este autor, esta complejidad nueva de las relaciones sociales es potenciada aún más por los procesos de globalización, que le dan una dimensión transnacional, entre otros la internacionalización de los procesos productivos y comerciales y el uso de las tecnologías de la comunicación y la conformación de redes globales.

Frente a estas realidades, los partidos políticos, se refugian en su especialización y competencias para ganar elecciones y en la toma del poder, al lograrlo, ignoran esta complejidad de la nueva sociedad, lo que se manifiesta –entre otras cosas– en la exclusión de las minorías y la disidencia, se niegan a dialogar y a consensuar, se reniega a la deliberación. De esta manera se construyen lo que se puede llamar, las “dictaduras de las mayorías”.

Otro elemento fundamental, que merece atención, para entender la distancia entre la práctica electoral y la sociedad civil, es el hecho de que en algún momento de la construcción de los regímenes democráticos, se concluyó falsamente, que la democracia se realiza cuando se define por mayoría de votos un asunto en disputa.

Pero –nos atrevemos a asegurar– esto no es cierto. El mecanismo puede ser útil para definir quién será el representante, el alcalde, el diputado o el presidente, pero obtener una mayoría no significa hacerse del poder absoluto. Parece que se ha olvidado que la democracia surgió como alternativa al poder absoluto, particularmente en el caso de los países centroeuropeos y como propuestas para resolver las diferencias entre dos bandos profundamente antagónicos en el caso de los Estados Unidos. La esencia de la democracia, podemos afirmar sin duda, radica en el respeto a las diferencias, en la capacidad respetar al otro y, por consiguiente, en la deliberación como camino para encontrar el consenso, la construcción de proyectos de nación, sin exclusiones, “en los que quepamos todos”.

En este sentido, cabe citar, por la relevancia de su investidura y la trascendencia que asumen sus palabras escritas siendo senador y ahora Presidente de los Estados Unidos, cuando señala, refiriéndose al Senado que “*En el cuerpo deliberativo más importante del mundo, nadie escucha*” (Obama, 2007), porque más que orientados por los argumentos de los otros, se asumen las posiciones en el aislado escritorio de senador, en reacción a las presiones de los grupos de poder. Si esto se puede decir del Senado de los Estados Unidos, sin lugar a dudas, también de los parlamentos y asambleas legislativas de nuestros países latinoamericanos, en los que hace mucho tiempo se perdió la capacidad deliberativa y por consiguiente la capacidad de construir acuerdos e, insistimos, un proyecto de nación incluyente y consensuado.

En cuanto a la eficacia del Estado para impulsar y ejecutar políticas públicas, analistas e instituciones orientadas a profundizar en este tema han identificado como relación fundamental la que debería existir entre “democracia y desarrollo”, lo que nos conduce directamente al tema de la “ciudadanía” y lo que se denomina democracia participativa.

Es importante observar como los mismos gobernantes de los países de las Américas reconocen que “*La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y un responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia*” (OEA, Carta Democrática. Artículo 6)<sup>25</sup>, tal como se establece en la Carta Democrática, suscrita por todos los presidentes y jefes de Estado de las Américas.

Esta afirmación tiene un asidero en la construcción de la sociedad actual, en la que, como ya comentamos, predomina una mayor complejidad de las relaciones sociales, económicas y culturales, por lo que el desarrollo (humano y sostenible), requiere de un compromiso de todos los sectores, particularmente de la sociedad civil organizada.

En la actualidad, la sociedad de la información genera nuevas tendencias en la política, lo que se refleja, como hemos señalado, en la mediatización de las campañas electorales, pero también en la demanda de información por parte de la ciudadanía. Por otra parte, los medios de difusión masiva basan su posicionamiento en la población, en la presentación de hechos atípicos y estridentes, con lo que retratan los problemas y los colocan en vivo y en directo, sobredimensionándolos, a la vez, se distorsionan y sobredimensiona la acción directa o protestas, contribuyendo a la ingobernabilidad.

---

25 OEA. Carta Democrática Interamericana. Lima, 11 de septiembre de 2001.

La propuesta de la partición ciudadana, lejos aún de concretarse en formas institucionales efectivas y concretas, enfrenta todavía grandes desafío, aun cuando se pregone en diferentes foros de organismos multilaterales y de Gobiernos.

Resulta muy significativo el recurso heurístico de algunos estudiosos actuales del tema de la democracia que recurren a la tautología para resaltar esta nueva visión y exigencia del ejercicio democrático. Así se hace referencia a una “democracia de los ciudadanos”<sup>26</sup>, como si la misma etimología de la palabra no indicase que se trata de un régimen basado en el soberano, en el pueblo; o como bien lo dice la antigua definición de la democracia como “un régimen del pueblo, con el pueblo y para el pueblo”.

Más allá de los enfoques que ya hemos reseñado sobre esta tendencia a repositionar el concepto y el rol de la ciudadanía en la democracia es importante rescatar estas propuestas con la finalidad de llamar la atención sobre la dimensión de sujeto que este debe tener la persona, tanto frente al Estado y sus instituciones como frente a los otros individuos y las organizaciones<sup>27</sup>. En consecuencia, con este planteamiento o reconocimiento del nuevo rol del ciudadano y la ciudadana conlleva una reconsideración o reconstrucción del estado, para dar paso a la incorporación de ese ciudadano sujeto, que ya no solo es convocado para la votación, cada dos, cuatro o cinco años, para ejercer como ciudadano, en un acto de medio minuto.

Desde esta perspectiva, el fortalecimiento de los regímenes democráticos, pasa por ampliar el Estado mismo, para dar cabida a ese “ciudadano o ciudadana” en pleno ejercicio de sus derechos y responsabilidades.<sup>28</sup> En este escenario, adquieren relevancias nuevas dimensiones de la cultura política, particularmente el diálogo, tanto social como político, ambiental o cultural; sí como el concepto de pluralismo, que implica el respeto al otro. Esta nueva cultura política de la participación demanda superar las limitaciones de la cultura política actual (caudillista, patriarcal, centralista o presidencialistas, tecnócrata, autoritaria)

A su vez demanda una interface Gobierno–sociedad civil, que debe de traducirse en una nueva institucionalidad que legitime, legisle, asigne recursos y defina instituciones para la participación ciudadana.

Como lo hemos dicho, en esta nueva dimensión de la democracia asume una dimensión fundamental el fortalecimiento e independencia de las organizaciones social, es decir del tejido social.

Como veremos en los capítulos siguientes, lo anterior se traduce en una puja por el desarrollo de espacios de participación en la identificación, formulación, gestión o ejecución, seguimiento y evaluación de resultados, auditoría ciudadana de las políticas públicas, pero también se fortalece el derecho ciudadano a tener iniciativa de ley y a estar informados de los procedimientos y procesos legislativos. Surge así,

26 Ver La Democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas (IDAL). PNUD 2004.

27 Ver Mariani, Rodolfo. “Democracia, Estado y construcción del sujeto (ciudadanía). En Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina. PNUD 2008

28 Ver Cunill Grau, Nuria. “La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada” Op Cit. PNUD 2008.

una nueva generación de derechos que se han dado en llamar derechos de acceso, en los que se incluye el acceso a la información, el acceso a la participación y el acceso a la justicia para la protección de estos derechos.

Sin duda, en esta nueva dimensión de la democracia destacan los institutos de la democracia directa como lo referendos y plebiscitos.

Pero también, desde esta perspectiva cabe destacar otros ámbitos de esta nueva dimensión de la ciudadanía, los que van desde la participación en el ámbito local, en la identificación, planificación, ejecución, evaluación de políticas públicas, la participación en la formulación de estudios, en la elaboración de presupuestos participativas en los gobiernos locales hasta la diplomacia ciudadana en organismos multilaterales, pasando por la participación por la participación ciudadana en todo el proceso o ciclo de las políticas públicas responsabilidad del gobierno central y en los procesos de generación o modificación de las leyes, como ya se indicó.

## CAPÍTULO IV

# INCLUSIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE ESPACIOS DE DIÁLOGO Y ACUERDOS, HACIA UNA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

*“La democracia acepta y admite los conflictos pues los observa como naturales, pero busca los diálogos y los acuerdos para mitigar los posibles peligros que conlleva. En este marco es que la democracia requiere consensos para obtener mayor cohesión social, y para poder obtener mínimos de protección y respeto a los derechos inherentes a las personas humanas, también buscando la paz social, la legitimación de las políticas públicas y mayores niveles de gobernabilidad.”*  
(Cancela y Dumpiérrez, 2005; 154)

### Marco referencial

**E**l fortalecimiento de la ciudadanía, como hemos sostenido hasta aquí, es un recurso para construir democracias más sólidas, más robustas. Este esfuerzo se visualiza como un gran desafío para los países de la región. El supuesto de fondo de esta propuesta es que el fortalecimiento de la ciudadanía, para la participación y vigilancia de las políticas públicas y del desempeño gubernamental, es el camino más indicado para la construcción de gobernabilidad. Fortalecer la ciudadanía, a la par de ampliar derechos, presupone un proceso de inclusión, de reconocimiento de organizaciones sociales, particularmente de sectores tradicionalmente excluidos o con una débil participación en los asuntos públicos; así como la construcción de espacios de encuentro, de diálogo social y político.

Bajo estas condiciones se avanza en el fortalecimiento de la ciudadanía, en tanto se promueve el dialogo multisectorial, sustentado en la sociedad civil, en interacción con las esferas de la administración pública y orientado a la identificación y promoción de políticas públicas eficientes, transparentes y que consoliden y fortalezcan el Estado de derecho y el desarrollo humano con dignidad. Esto supone a su vez avances concretos en la formalización e institucionalización de espacios de diálogo y la identificación de acuerdos sociales, lo que requiere a también la identificación de recursos procedimentales para su concreción.

Además, presupone el fortalecimiento social comunicativo, es decir la capacidad de los distintos sectores sociales para emitir propuestas y ser escuchados, en condiciones de equidad sin que predomine algún sector en particular. Favoreciéndose de esta manera un proceso de diálogo y divulgación progresiva.

Los conceptos enunciados en los capítulos anteriores han sido identificados desde una praxis social concreta, basada en ejercicios de participación, deliberación, diálogo social y resolución de conflictos. Este y los siguientes capítulos, exponen y presentan los casos en los que hemos trabajado en los últimos años. Nos proponemos presentar experiencias concretas, con sus debilidades y fortalezas que permitan identificar buenas prácticas en la construcción de ejercicios efectivos que, basados en el reconocimiento, el respeto y confianza, reduzcan los costosos y efectos de los conflictos y abran nuevas posibilidades para el cambio social y el fortalecimiento democrático de la sociedad y el Estado:

- El diálogo social como estrategia de gobernabilidad puede considerarse en distintos niveles.
- El diálogo entre expertos para intercambiar, evaluar o valorar la información y las capacidades para enfrentar determinados retos y las alternativas de acción.
- El diálogo entre sectores o líderes de organizaciones sociales, para identificar las múltiples consecuencias las políticas públicas sobre los sectores o el tejido social y para identificar consensos o disensos y posibilidades de construir acuerdos o capacidad de acción colectiva.
- El diálogo político, entre sectores o líderes de organizaciones sociales y el gobierno o partidos políticos, para valorar o incidir en las políticas públicas y su impacto sobre los sectores sociales o grupos poblacionales.
- El diálogo público general que eleve la base cognitiva que tiene el conjunto de la sociedad sobre los problemas de interés común.
- No menos importante, es el diálogo cotidiano, entre los y las ciudadanas, sin la mediación de líderes o soportes comunicacionales. Esta debería ser la meta de una sociedad democráticamente deliberativa, ya que de lo contrario seguimos con los diálogos entre élites (políticas y sociales). Como lo plantea Fernando Checa (2009), Director de CIESPAL, la información y los procesos de comunicación son crecientemente importantes para mejorar la calidad de vida y para profundizar la democracia, siempre y cuando esos procesos sean inclusivos, plurales, horizontales, dialógicos; es decir, que promuevan una auténtica *co-mu-ni-ca-ción*, donde los individuos puedan expresarse, dialogar en igualdad de condiciones, puedan ejercer con plenitud la comunicación como un derecho. Y esto implica que este derecho no es exclusivamente de periodistas, medios y comunicadores, sino de todos los ciudadanos.

Esto es lo que el maestro Jesús Martín-Barbero (citado en Checa, 2009) denomina la ciudadanía comunicativa:

*lo propio de la ciudadanía hoy es el hallarse asociada al “reconocimiento recíproco”, esto es al derecho a informar y ser informado, de hablar y ser escuchado, imprescindible para poder participar en las decisiones que conciernen a la colectividad. Una de las formas hoy más flagrantes de exclusión ciudadana se sitúa (...) en la desposesión del derecho a ser visto y oído, que equivale al de existir/contar socialmente, tanto en el terreno individual como colectivo, en el de las mayorías como de las minorías.*

Estos distintos tipos o niveles de diálogo pueden desarrollarse independientemente o conjugarse para alcanzar capacidad deliberativa, propositiva o de incidencia. Los espacios para el diálogo se concretan en diversas modalidades y pueden ser formales o institucionales, legalmente reconocidos o pueden ser informales. Y estas modalidades se puedan dar en diferentes dimensiones espaciales o geográficas, pudiendo ser sectoriales, locales o nacionales. Pero desde la perspectiva de la construcción de un EDD, el avance en la institucionalización de estos espacios constituye un indicador de fortalecimiento democrático,

Algunos factores que son necesarios para que el diálogo social sea idóneo son: a) actitudes, aptitudes y vocaciones favorables al diálogo; b) percepción de la necesidad, conveniencia, factibilidad y eficacia del diálogo y e) participación de buena fe y recíproca confianza, incluida la intención de procurar concesiones recíprocas que permitan convenir acuerdos y darles cumplimiento. Para que el diálogo sea legítimo, deberán ser también legítimos los representantes que lo lleven a cabo, deberán actuar de acuerdo con las demandas preestablecidas por el colectivo por quien actúa y deberán contar con la información y la formación pertinente para así lograr la mejor negociación posible.<sup>29</sup>

Este capítulo tiene como referente el caso de la construcción y fortalecimiento del Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana, CC-SICA. Desde esa experiencia y las lecciones aprendidas sobre las particularidades de la sociedad civil y el ejercicio de la participación ciudadana en Centroamérica, en sociedades que buscan superar el autoritarismo, dejar atrás la guerra civil y construir regímenes democráticos como recurso para superar sus conflictos. Este proceso se inicia con la firma de diferentes modalidades de acuerdos de paz y la incorporación de nuevos actores al juego político y la vida republicana. Desde la experiencia de participación ciudadana, en la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana, en esa nueva era, destacamos algunas reflexiones y análisis de gran trascendencia para este renovado ejercicio de la ciudadanía, desde la sociedad civil.

En las nuevas condiciones de postguerra, los actores debieron reconocer, a contrapelo de la cultura política hasta entonces predominante, no solo la legitimidad de visiones y concepciones políticas diversas, expresadas en partidos políticos hasta entonces enfrentados ideológica y militarmente, sino también la importancia del diálogo y por consiguiente la legitimidad de actores civiles que se habían considerado mutuamente espurios. Las organizaciones de sociedad civil, con un creciente protagonismo, buscaron legitimarse en las nuevas condiciones y asegurarse

29 Ver Cancela y Dumpiérrez (2005).

espacios acción, incidencia y reconocimiento social. Esto hacía referencia, en la práctica más que en el discurso y en la reconstrucción de las propias ideologías, a la necesidad de reconocer lo perentorio de construir espacios de participación ciudadana y particularmente de asumir que los actores sociales, múltiples, diversos y contradictorios requieren espacios de diálogo de cara de la superación del conflicto social y que se respeten sus espacios y prácticas de organización.

El nuevo régimen democrático debió reconstruir su institucionalidad, que incluye su basamento jurídico. Es decir construir un EDD, que desde la perspectiva de la ciudadanía, garantice y respete las organizaciones de ciudadanos y ciudadanas libres, iguales ante la ley y en derechos y obligaciones; los que, en razón de su misma libertad, son diversos y hasta profundamente divididos por cuestiones culturales, de extracción social, oportunidades económicas, de identidad, religiosas, filosóficas y morales razonables, lo que genera situaciones de enfrentamiento potencial, por sus intereses y convicciones.

Reconocer esta diversidad, esta pluralidad, en un EDD, implica a su vez, asumir el reto de construir un sistema institucional en permanente evolución, que haga posible y viable la convivencia entre personas libres y facilite la superación de los conflictos, la exclusión y la desigualdad, para el logro de un desarrollo humano, social, cultural, económico, con calidad de vida para toda la población y en armonía con la naturaleza.

Esta concepción del Estado como una institucionalidad en permanente evolución hacia estadios superiores no siempre es asumida con consecuencia, precisamente por el temor e interés de los poderes fácticos que buscan asegurar su estatus quo. Pero en tanto el reconocimiento de que la democracia es un ideal y lo que existe en la práctica son regímenes democráticos, cuya variabilidad es tan grande como la gran variedad de Estados o gobiernos que se proclaman demócratas, obliga a pensar en esa aspiración a permanente proceso de perfeccionamiento de los regímenes democráticos. En este sentido cabe citar el Informe sobre la Democracia en América Latina, del PNUD (2004; 33), que sostiene que *“La Democracia es una inmensa experiencia humana. Está ligada a la búsqueda histórica de libertad, justicia y progreso material y espiritual. Por eso es una experiencia permanentemente inconclusa”*.

De aquí que la respuesta al dilema autoritarismo democracia, que plantea que los problemas de la democracia se superan con más democracia, reiteramos debería ir más allá de una frase bonita a identificar las variable que deben incluirse en ese fortalecimiento de la democracia. En nuestro criterio, más allá del necesario fortalecimiento institucional, el fortalecimiento de la democracia pasa por el fortalecimiento de la ciudadanía y sus espacios de encuentro deliberación y construcción de acuerdos. En otras palabras, profundizar la democracia con más democracia reclama abrir espacio a una democracia participativa como una opción no de contraposición sino de fortalecimiento del régimen democrático y de la práctica de la democracia republicana.

Pero esta opción no es meramente teórica o conceptual, es la misma complejidad del desarrollo y de intereses sectoriales, gremiales, poblacionales, productivos,

étnicos, etario, entre otros, en el seno de la sociedad civil, lo que lleva al creciente reconocimiento de la importancia de la participación de estos actores no estatales o sociedad civil, en la formulación y aplicación de políticas públicas y otras actividades conexas al Estado, como es el caso de la integración regional en Centroamérica.

Queda implícito en este planteamiento -no obstante que estamos conscientes de que posiblemente esto llevará un buen rato para resolverse y madurar- que el reconocimiento, tanto de las aspiraciones como de la misma organización de la sociedad civil en su relación con el Estado y las políticas pública, exige encontrar y construir nuevos espacios de mediación, que no se agotan con la que en este sentido ejercen los partidos políticos. Más bien esas aspiraciones y la organización misma de la sociedad civil, demanda superarlos, sin negar su función. Esto tiene su fundamento en la especificidad y diversidad de intereses que se generan en la sociedad civil y que por siguiente se expresan en múltiples organizaciones que reclaman autonomía y reconocimiento. No obstante que en la doctrina democrática clásica, los partidos políticos son los mediadores entre sociedad civil y Estado, esa mediación, en la actualidad se manifiesta insuficiente y demanda una diferenciación de roles y funciones para los partidos políticos y para las organizaciones de la sociedad civil, en su relación con el Gobierno.

De hecho, esta situación no es novedosa, siempre se ha mencionado a los grupos de poder, y su fuerza de incidencia tanto frente al Gobierno como ante los partidos políticos. Frente a organizaciones de la sociedad civil tradicionalmente reconocidas, por el Estado y las autoridades, cada día es más evidente la relevancia de organizaciones sociales que buscan defender o fortalecer sus intereses, por sus propios medios y con una organización autónoma, muchas veces independientes de los partidos políticos. Esto mismo plantea la necesidad de un marco legal e institucional que reconozca y legitime estas expresiones de la sociedad y le dé sustento a un proceso de participación, de la sociedad civil organizada, en la identificación, elaboración y ejecución de políticas públicas.

No pretendemos en esta parte, revisar la situación particular del avance o estancamiento de la participación ciudadana en cada uno de los países de la región, eso es una tarea pendiente. Como referente concreto, en este capítulo revisamos la experiencia de participación ciudadana que en el SICA, espacio multilateral de los Estados centroamericanos, se ha buscado materializar, para atender esta nueva realidad socio-política, generada por los acuerdos de paz.

Para ello, hemos considerado relevante, presentar la experiencia del CC-SICA, como un ejercicio orientado en este sentido, y en consecuencia sus aciertos, debilidades y lecciones aprendidas en su proceso de construcción y fortalecimiento, para aportar en el sentido de promover la democracia participativa, de identificar métodos y recursos legítimos, viables y eficaces para hacerla realidad; como una expresión democrática más, que acompañe a los tradicionales ejercicios de la democracia representativa y los recursos electorales.

Como se verá, uno de los primeros desafíos para garantizar la existencia de un órgano de participación ciudadana, aunque orientado específicamente a la consulta, pasa por garantizar el reconocimiento de organizaciones sociales diversas,

particularmente las que han padecido exclusión. Este reconocimiento implica a su vez, garantizar el acceso a la información pública, base y piedra angular de todas las prácticas de participación ciudadana, no solo la electoral, sino la de consulta, como es el caso esencial del CC-SICA, pero también para los de democracia directa, como los plebiscitos o referéndum.

El otro corolario que se deduce de la experiencia que presentaremos es que en tanto los procedimientos de consulta promovidos por las autoridades y las propuestas emanadas de la sociedad civil y sus organizaciones no sean vinculantes para los Gobiernos; las capacidades y recursos de incidencia y seguimiento, por parte de la sociedad civil y sus organizaciones, deben ser fortalecidos y la exigencia de rendimiento de cuentas una práctica insoslayable, so pena de convertir la consulta en un ejercicio fallido.

Un proceso de consulta, para que tenga sentido y sea legítimo, requeriría como complemento un ejercicio de rendimiento de cuentas que informe sobre cómo y en qué medida se dio seguimiento o se adoptaron otras líneas de acción que concuerdan o difieren con las recomendaciones de la sociedad civil y particularmente sobre los resultados obtenidos.

En un esquema de consulta a la sociedad civil, no se pretende sustituir las autoridades legítimamente electas, quienes son los o las responsables de ejecutar y realizar las políticas públicas y las funciones del gobierno, pero –reiteramos- para que esa consulta tenga sentido, tiene que haber como complemento, un momento y proceso de rendimiento de cuentas y transparencia en el ejercicio del gobierno.

Si bien los dictámenes o recomendaciones que surgen de la consulta no necesariamente son vinculantes, si debe haber una exigencia y mecanismos por los cuales las autoridades den cuentas sobre cómo procedieron para darle seguimiento a las recomendaciones y criterios sugeridos o en su defecto, informar por qué no actuaron según ese criterio, y notificar sobre los resultados de sus acciones, de otra manera no tendría sentido hacer la consulta.

Pero también las consultas a la sociedad civil y sus organizaciones requieren de procedimientos claros, legítimos que al menos aspiren a una institucionalidad, respetando la autonomía de las organizaciones sociales.

Como se evidencia en el caso presentado, los procesos de consulta no cuentan aún con reglamentos o definiciones procedimentales que aseguren una correcta y efectiva consulta, hay mucho trabajo que desarrollar en este sentido si se quieren fortalecer los regímenes democráticos, con la participación ciudadana efectiva.

La aspiración y los procesos en curso de creación de institutos para la toma de decisiones vinculantes por la población, en lo que se reconoce como democracia directa, entiéndase plebiscitos o referéndum o a nivel local los cabildos, no debe de considerarse como única alternativa a la ampliación de la democracia electoral, ejercitada básicamente para elegir –valga la redundancia- a las más altas autoridades del poder ejecutivo y legislativo. La democracia participativa que conceptualizamos en este libro y que promovemos en la práctica, aspira al desarrollo y fortalecimiento de espacios de diálogo, de consulta, de construcción de acuerdos y de incidencia en las políticas públicas.

Espacios de participación como el CC-SICA, son espacios con vocación de concertación y construcción de acuerdos, más que espacios en los que se impongan propuestas con pretensiones hegemónicas, aun cuando estas se respalden en mayorías. Pero para que esto tenga sentido y legitimidad las organizaciones que integran consejos consultivos como este, deben preocuparse por ampliar la base social de las organizaciones que la integran, para asegurar su legitimidad e incidencia.

La ampliación y fortalecimiento de las bases sociales de las organizaciones civiles pasa por la formación política, particularmente aquella orientada a la participación ciudadana y al involucramiento de los y las ciudadana en la toma de decisiones. Esto permitirá superar el caudillismo y los liderazgos absolutos y excluyentes, a la vez que, la población asume la responsabilidad de enfrentar y buscar solución a los problemas que le atañen directamente.

La propuesta de gestión de los asuntos públicos de manera descentralización y desconcentrada demanda a su vez, mecanismos efectivos de participación ciudadana, lo que no implica el desentendimiento del Estado de sus responsabilidades sociales, económicas y políticas sino un ejercicio, reiteramos desconcentrado de sus funciones.

Deben asegurarse y desarrollarse mecanismos sociales de evaluación, verificación y seguimiento, legalmente reconocidos, sobre el cumplimiento por el Estado de sus compromisos internos y de los convenios internacionales suscritos.

Los Estados, para el logro efectivo de la participación ciudadana, deben asumir la responsabilidad que les corresponde para identificar, desarrollar y financiar los mecanismos de consulta y participación ciudadana. El simple enunciado e incluso la apertura de ciertos espacios para la consulta y la participación, se vuelven ejercicios retóricos si no cuentan con el apoyo efectivo de recursos públicos y de una capacitación efectiva de los funcionarios públicos y las instituciones para asegurar la participación ciudadana, como una nueva política o forma de hacer política pública.

Entre otras, como ya se ha indicado y como se desarrollará más a profundidad en el capítulo VI de este libro, deben garantizarse y crear condiciones para el acceso a la información pública, establecer puntos de contacto para facilitar la información a la sociedad civil, asegurar el acceso a la justicia, y mecanismos y formas concretas e institucionales de participación.

Por su parte, para una efectiva participación ciudadana la sociedad civil organizada debe de poner especial atención al desarrollo de capacidades y mecanismos sociales de participación, consulta y contraloría ciudadana.

Igualmente, deberá desarrollar instrumentos que le permita medir, dar seguimiento y reportar a la sociedad sobre el impacto de las políticas públicas y de las inversiones sociales tanto con recursos nacionales, como de los organismos multilaterales y de la cooperación.

Este es el reto para instituciones como el CC-SICA, en el ámbito regional, pero también para los espacios nacionales de participación de la sociedad civil en la vida democrática y particularmente en todo el proceso de gestión de las políticas públicas.

## Caso 1

### **Construcción y fortalecimiento del Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana CC-SICA**

#### **Creando institucionalidad tensiones, avances y restricciones**

El Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana, CC-SICA encuentra su fundamento legal en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa, que lo define como uno de los órganos del Sistema, así: *“El Comité Consultivo estará integrado por los sectores empresariales, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del Istmo Centroamericano representativas de los sectores económicos, sociales y culturales, comprometidos con el esfuerzo de integración ístmica”*.

Aun cuando este artículo 12 ubica al CC-SICA como órgano del Sistema, al señalar sus funciones lo limita a ser una instancia para *“asesorar a la Secretaría General sobre la política de la organización en el desarrollo de los programas que lleva a cabo”*, las organizaciones que lo integran, desde el momento mismo de su convocatoria, reclamaron un mayor ámbito de acción. Esta restricción, al menos formalmente se resolvió por dos una parte por el hecho de que las autoridades del SICA no han insistido en una interpretación restrictiva de este postulado, e incluso dieron curso legal a la propuesta de Estatutos del CC-SICA. Además, en el año 2008, la Corte Centroamericana de Justicia hace una interpretación legítima de los postulados que dan paso a la creación de este órgano de consulta, reconociéndole atribuciones y responsabilidades con relación al SICA en su conjunto<sup>30</sup>.

El Estatuto constitutivo del CC-SICA, debidamente depositado ante la Secretaría General y la Presidencia del SICA los define como *“órgano de la sociedad civil organizada regionalmente en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el cual asegura la participación democrática regional con propósitos integracionistas”*.

Entre sus funciones desatacan: *“Formular recomendaciones y proponer iniciativas ante las instancias correspondientes sobre el proceso de integración centroamericana, a fin de promoverla e impulsarla. Evacuar las consultas formuladas por los diversos órganos del SICA y otras instancias regionales e internacionales. Asesorar a la Secretaria General del SICA (SG-SICA) sobre la política de la organización regional y el proceso de integración centroamericana con el alcance que precisa el Protocolo de Tegucigalpa”*.

30 Expediente 10-17-11-2008 de la Corte Centroamericana de Justicia: *“Dada la naturaleza de la globalidad del actual proceso de integración regional, los Estados miembros han querido asegurar que dentro del Comité Consultivo exista la más amplia representatividad de toda la sociedad civil organizada en el ámbito regional, incluyendo, aunque no limitándose a los sectores empresarial, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del Istmo Centroamericano. Ello tiene por objeto que todos los sectores organizados de la sociedad civil centroamericana participen activamente en el esfuerzo por hacer realidad los propósitos, principios y fines del Protocolo de Tegucigalpa y de sus instrumentos complementarios y actos derivados del mismo, mediante su efectiva observancia y ejecución, por lo que se concluye que el CC-SICA es el órgano de participación dentro del SICA de la sociedad civil centroamericana organizada.”*

La creación de este nuevo organismo evidencia la tensión entre el discurso y el avance en la institucionalización de los espacios formales de participación ciudadana. Como es lógico, este avance implica tensiones entre los poderes establecidos o tradicionales y estas nuevas prácticas de ejercicio de la democracia.

### **Constitución y Membrecía**

El CC-SICA fue constituido formalmente en 1996, luego de que 18 organizaciones firmaran el acta y los estatutos constitutivos, en respuesta a la convocatoria que para tales efectos hiciera el entonces Secretario General del SICA, Dr. Roberto Herrera Cáceres, por mandato de los Presidentes de Centroamérica.

Desde entonces está integrado por redes de organizaciones regionales de la sociedad civil que agrupan a los sectores empresariales y de servicios, laborales o sindicales; de pequeños y medianos productores y de la economía social tanto del campo como de la ciudad; sectores académicos y descentralizados; y, grupos poblacionales como afrodescendientes, mujeres y pueblos indígenas.

El reconocimiento de la participación legítima de muchas de estas organizaciones en el CC-SICA significó un avance en el proceso de inclusión de actores que tradicionalmente habían estado incluidos. Lo que implicó un serio debate y aprendizaje en cuanto al reconocimiento y respeto a la diversidad e inclusión. Las organizaciones que inicialmente conformaron el CC-SICA estaban previamente organizadas en dos plataformas el Comité Centroamericano de Coordinación Intersectorial (CACI, 1992) y la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC, 1994). La primera conformada por redes de organizaciones sindicales, académicas, cámaras empresariales, cooperativas e incluso de organizaciones indígenas. De estas, la mayor parte de las organizaciones habían participado en mesas de diálogo, desde la perspectiva laboral, o luchaban por ganar espacios de reconocimiento, como el caso de los pueblos indígenas. Por otra parte, el ICIC, reivindicaba su carácter contestatario y su trayectoria de lucha al lado de sectores populares, como podían ser los campesinos, los sectores comunales, entre otros y eran apoyados por organizaciones no gubernamentales internacionales, particularmente europeas, orientadas a la solidaridad. Algunos líderes o representantes de estas organizaciones, decidieron mantenerse al margen de esta nueva institucionalidad<sup>31</sup>, aduciendo:

*Falta de voluntad de los gobiernos centroamericanos para oír los planteamientos de la sociedad civil, lo que ha impedido que este espacio se convierta en un ente real y no solamente formal, limitado a un papel “asesor; no tiene carácter resolutivo, sino que, más bien, juega un papel administrativo-ejecutivo. Con lo que la intención de crear el Consejo Consultivo pudo ser*

31 En los años posteriores, estas organizaciones se ha agrupado en diferentes plataformas, para rivalizar con el CC-SICA y el reconocimiento institucional que este logró. Así luego del ICIC, para la coyuntura de huracán Mitch y el proceso de reconstrucción se constituyó “Coordinadora de la Sociedad Civil Centroamérica Solidaria”; en el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación con la UE-CA, se conformó la Iniciativa CID.

*buena, pero la voluntad política no llegó tan lejos como para homologarlo con la experiencia europea del Comité Económico-Social, con lo que el espacio otorgado a la sociedad civil en la institucionalidad regional es aún poco significativo". (Monterroso, citada en Gordón, 2003)*

Por el contrario, para líderes de otras organizaciones, la creación del CC-SICA se presentaba como una oportunidad a desarrollar y para ampliar un espacio de interacción con las autoridades gubernamentales e incidencia en las políticas públicas, en este caso de la integración centroamericana. Así de 18 redes regionales de organizaciones que inicial conformaron el CC-SICA en la actualidad la integran, aproximadamente 26, que pueden ser agrupadas en organizaciones de productores y de servicios; organizaciones del sector laboral; cámaras empresariales; organizaciones del sector académico; organizaciones de grupos poblacionales; organizaciones del sector descentralizado.<sup>32</sup>

No puede dejar de señalarse que, a pesar de la representatividad que este conjunto de organizaciones significa, su funcionalidad y eficacia, al interior del SICA, está en relación directa con las debilidades y fortalezas asociativas y de ejercicio democrático que estas organizaciones sociales y los sectores que representan tienen en casa país de la región centroamericana. Es decir de las debilidades y fortalezas de la sociedad civil de estos países. Pero también, del grado de reconocimiento alcanzado y otorgado a estas organizaciones por el Estado de sus países.

Para preguntarnos sobre el impacto o grado de incidencia, que tiene el CC-SICA y las organizaciones que la integran, en el espacio institucional del SICA, es necesario preguntarse sobre la disponibilidad y eficacia de medios de participación para en la toma de decisiones sobre la política públicas con que cuentan estas organizaciones en los ámbitos nacionales. Así como sobre si estas hacen uso efectivo de las oportunidades para participar en las decisiones referentes a asuntos de interés público, en cada uno de los países de donde provienen las organizaciones nacionales que integran esas redes.

Sin que existan estudios sistemáticos que den respuestas a estas últimas preguntas, análisis parciales sobre la legislación y espacios sectoriales<sup>33</sup> nos indican que estas prácticas de participación ciudadana, en los ámbitos nacionales de la región centroamericana, son aún incipientes y débiles.

En consecuencia, la debilidad de la participación ciudadana, en el marco de los EDD en Centroamérica y la propia debilidad del SICA, con relación a los procesos y la institucionalidad nacional, determinan el alcance del impacto y funcionalidad del CC-SICA.

### **El trasfondo de una propuesta de fortalecimiento democrático**

La constitución del CC-SICA, en el marco de la reforma institucionalidad de la entonces denominada Organización de Estados Centroamericanos, ODECA, que

32 Para mayor información ver [http://www.sica.int/ccsica/n\\_org\\_ccsica.aspx](http://www.sica.int/ccsica/n_org_ccsica.aspx)

33 Ver por ejemplo: Sol, Ricardo y Segura, Diego. Gobernabilidad Ambiental. La participación de la Sociedad Civil en la gestión de los recursos naturales y el ambiente, Evaluación de la aplicación del Principio 10 en Centroamérica. ProSCyp/FUNPADEM. Costa Rica. 2008.

se plasmó en el Protocolo de Tegucigalpa, a la Carta de la Organización de Estado Centroamericanos, ODECA (1991), que dio paso al actual Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), es sin duda una propuesta avanzada y un paso trascendente para el fortalecimiento democrático en los países del istmo centroamericano.

Sin embargo, dicha propuesta tropezó con importantes dificultades, propias de la cultura política de los países centroamericanos y de su escaso desarrollo democrático institucional.

En primer lugar, para la constitución del CC-SICA, hubo que vencer las reservas de las autoridades del SICA para su convocatoria y constitución. ¿A quién se convocaba, cómo se convocaba? ¿Qué significa y cuáles son los alcances de un órgano consultivo a la sociedad civil? ¿Cuál sería el comportamiento político de un órgano como este, inédito en los países de la región? Estas fueron, sin duda las preguntas que retrasaron desde 1991 a 1994, la convocatoria para la constitución del CC-SICA.

En segundo lugar, la construcción o desarrollo del marco legal del CC-SICA, una vez convocadas las redes de organizaciones regionales, tan diversas como sectores sociales conforman la sociedad centroamericana, fue otro obstáculo a vencer.

Por otra parte, recién firmados los acuerdos de paz en la región, la cultura de la confrontación, la desautorización y la desconfianza predominaban en el seno de la sociedad civil organizada. El diálogo social, la construcción de acuerdos, evidentemente, no eran prácticas propias de los Estados autoritarios Centroamericanos. Por ello, desde 1994 hasta 1996, las 18 redes regionales de organizaciones, que aceptaron el reto de la convocatoria, debatieron intensamente para formular y aprobar el marco legal o estatuto constitutivo del CC-SICA. Este ejercicio, sin duda ha sido, como otros que se dieron posteriormente en el seno del CC-SICA, un ejercicio de concertación o diálogo social sin precedente que, a pesar de su parsimonia, representa una enorme posibilidad de construcción de la cohesión social tan carente en los Estados centroamericanos.

Consultivo o vinculante, ese ha sido un dilema central en la construcción y acción del CC-SICA, ¿cuál es el sentido de la consulta? ¿Es esta obligatoria? o sólo se hará a discreción de las autoridades. Una vez emitido el dictamen u opinión de las organizaciones del CC-SICA qué cabe esperar de las autoridades ¿Qué acaten tales opiniones o propuestas? o que simplemente las analicen y tomen las decisiones que consideren oportunas según sus propios criterios. ¿Cuál es la relación entre la consulta, la emisión de dictámenes o propuestas por parte de la sociedad civil organizada y el rendimiento de cuentas de las autoridades? ¿Se construye a la par de la institucionalidad y el proceso de consulta, las instancias de rendimiento de cuentas y evaluación por resultados?

No podemos menos que reiterar que paralelo al desarrollo de órganos de consulta y participación a la Sociedad Civil o sus organizaciones deben de generarse una serie de procesos:

- Desarrollo de niveles importantes de asociatividad y fortalecimiento de la autonomía e independencia de los actores o sujetos sociales en la sociedad civil.

- Procesos crecientes de institucionalización de espacios de diálogo y construcción de acuerdos.
- Reconocimiento de los derechos de accesos a la participación, a la información y la justicia. A la par de un desarrollo de prácticas procedimentales para el ejercicio de estos derechos y la sistematización de las propuestas que surjan de la sociedad civil, con relación a las políticas públicas.
- Compromisos políticos de seguimiento a las propuestas de la sociedad civil y con el rendimiento de cuentas. Reconocimiento a las prácticas ciudadanas de seguimiento y auditoría social.

### **Desarrollo institucional**

Los órganos principales del CC-SICA han sido la Asamblea Plenaria que hoy día agrupa a 26 redes regionales de organizaciones de sociedad civil y un Directorio conformado por una presidencia, cinco cargos directivos y una fiscalía.

A partir del 2005, el CC-SICA inicia el desarrollo de los Capítulos Nacionales<sup>34</sup>, conformados por las organizaciones nacionales que integran sus organizaciones o redes regionales miembros y otras organizaciones nacionales invitadas por estas, por su relevancia en el país, pero que no pertenecen a redes regionales.

A partir del desarrollo del Plan de Acción para el Fortalecimiento Institucional<sup>35</sup>, desde el 2008, se cuenta con una Dirección o secretaría ejecutiva permanente y se busca constituir comisiones permanentes de trabajo al menos en cuatro grandes áreas: a) medio ambiente y desarrollo rural; b) asuntos sociales; c) seguridad democrática y; d) desarrollo económico.<sup>36</sup>

Para ser miembro del CC-SICA las organizaciones de la sociedad civil tienen que reunir diversos requisitos establecidos en capítulo III, artículo 12 del reglamento constitutivo del CC-SICA: ser una organización centroamericana activa, de composición regional y contar con Acta Constitutiva y Estatutos propios. La exigencia del carácter regional se cumple si por lo menos está integrada por entidades nacionales precedentes de cuatro Estados Miembros del SICA. Además, deben tener una trayectoria reconocida y representar a un significativo número de entidades nacionales asociadas en el sector en que ejerzan sus funciones regionales. Tener sede regional, así como una asamblea u otro órgano de decisión normativos y estar

---

34 Entre el 2004 y 2005 se desarrolló el Proyecto “Creación de los Capítulos Nacionales del CC-SICA y posicionamiento del Comité en el proceso de Reforma del SICA”, para lo cual se facilitó la formulación y validación del “Posicionamiento del CC-SICA frente al proceso de reforma del Sistema de la Integración Centroamericana”, documento formulado en el marco del Foro Regional Repensando la integración centroamericana: recomendaciones para la renovación de su institucionalidad, con apoyo de la ACIDI. Actividad realizada en el 2004, con apoyo de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, ACIDI.

35 CC-SICA FUNPADEM Apoyo técnico al Diseño de Validación y Ejecución de un Plan de Acción de contenido sustantivo del Comité Consultivo del SICA.

36 Comité Consultivo del SICA. 2009. Proyecto de naturaleza, áreas de trabajo, forma de funcionamiento de los Comités Sectoriales del CC-SICA (versión borrador).

facultada para hacer planteamientos regionales en nombre de sus miembros a través de representantes autorizados.

El procedimiento de admisión está previsto en el artículo 15: La organización interesada dirige su solicitud de admisión al Directorio del CC-SICA, quien la evalúa técnica y jurídicamente y luego la presenta a la Plenaria del CC-SICA para su aprobación<sup>37</sup>. Esto lo diferencia de organizaciones como el Comité Económico y Social de la Unión Europea CESE, donde son los Estados miembros de la Unión Europea los que proponen a las organizaciones que integrarán al CESE.

### **Presencia y ausencia en coyunturas críticas del proceso de integración**

No obstante su debilidad gerencial e institucional, el CC-SICA y particularmente sus organizaciones más activas han jugado roles importantes en temas claves para la definición de las orientaciones de la integración centroamericana. No obstante, también cabe destacar momentos de debilidad para incidir en la continuidad de estos procesos o en la orientación de algunos particulares.

En este sentido, aún antes de la constitución del CC-SICA, en el origen del Sistema de Integración Centroamericana y sus instrumentos legales, las organizaciones sociales que integrarían el CC-SICA influyeron en lo que sería la caracterización del espacio de participación de la sociedad civil en la institucionalidad de la integración, de donde resultó el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa (1991). En esa ocasión y en el proceso mismo de convocatoria a la constitución del CC-SICA; no obstante que la tendencia era la de crear una instancia en la que los Gobiernos nombrarían a “ciudadanos notables”, para integrar el Comité Consultivo, se logró que fueran las propias organizaciones sociales las que, a través de su representantes, conformaran lo que hoy es el CC-SICA.

Pero, quizás este primer desenlace, de esta primera contradicción, generó dificultades para que el SICA y los gobiernos le dieran un apoyo institucional al CC-SICA y no se desarrollaran mecanismos de consulta efectivos; lo que se ha logrado parcialmente, sólo 12 años después de su creación formal en 1996.

Por el contrario, cuando se debatió y acordó el Protocolo al Tratado de Integración Económica o Protocolo de Guatemala (1993), la participación de las organizaciones de sociedad civil fue parcial, limitado al sector empresarial, no obstante, se logró un artículo específico (Art. 49), en el que se recalca la importancia de la participación de la sociedad civil en las políticas públicas de la integración económica y se homologa esta participación a la que se le asigna a la sociedad civil y el Protocolo de Tegucigalpa.

Así mismo, en el proceso que conduciría a la firma de la Alianza para el Desarrollo Sostenible, ALIDES (1994), las organizaciones sociales se mantuvieron vigilantes y presionaron para que el resultado de lo que sería una visión de desarrollo de la región, se caracterizara por ser una propuesta integral y vinculada a los propios intereses de los habitantes de Centroamérica y no una propuesta limitada a las relaciones comerciales, como se reflejó en la Declaración Conjunta Centroamérica Estados Unidos, denominada CONCAUSA, que también se suscribió ese mismo año.

37 Para mayor información ver [www.sica.int/ccsica](http://www.sica.int/ccsica)

Ciertamente, de nuevo, no obstante la importante acción de las organizaciones de sociedad civil que integran el CC-SICA en la conceptualización de ALIDES, a partir de propuestas de organismos multilaterales, estas no han tenido capacidad para exigir la vigencia y cumplimiento de los Gobiernos y del propio SICA con esta iniciativa.

Para la formulación del Tratado Marco de Seguridad Democrática (1995), si bien hubo alguna incidencia de organizaciones académicas y de derechos humanos en la elaboración previa, lo que permitió la incorporación de conceptos importantes como el de “Seguridad Democrática” y la identificación de mecanismos de consulta a la sociedad civil, en la fase de discusión y aprobación de ese Tratado, el CC-SICA no logró consensuar una posición y su influencia fue pobre o nula.

Por el contrario, convocado por el Secretario General del SICA, durante el debate, sobre el Tratado Único para el SICA, que desembocó en la Declaración de Panamá II (1997) el CC-SICA tuvo oportunidad de debatir y consensuar su posición frente a esa propuesta de reforma de la institucionalidad. Sin embargo, este tratado no ha sido concretado y aún hoy se debate sobre su implementación.

En el proceso de elaboración y construcción de lo que llegó a llamarse la Agenda de Madrid (1998), en el marco del Grupo Consultivo, el CC-SICA logró un espacio para la presentación de propuestas por las organizaciones; en ese espacio, las redes regionales formularon un total de 24 proyectos.

Igualmente, para ese proceso, según se recoge en los propios boletines de prensa de la SG-SICA, el CC-SICA consensuó la posición que llevaría a Madrid, orientada a garantizar una visión transformadora de la región. Ese documento se denominó, “Centroamérica: vulnerabilidad, desarrollo y participación ciudadana”. No obstante, el esfuerzo anterior, en el Foro de Madrid, el CC-SICA tuvo que reclamar un espacio, porque los encargados de la coordinación y organización, no reconocían la legitimidad sistémica de este organismo.

Por otra parte, el CC-SICA, con el apoyo del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), convocó al Foro de la Sociedad Civil Centroamericana, que se reunió en San Salvador, en noviembre del 2000, en San Salvador, espacio donde se concertó el documento “Agenda de la Sociedad Civil Centroamericana”. Este documento sirvió de marco para participar en el proceso consultivo hacia Madrid. Un par de años antes, la Confederación Centroamericana de Trabajadores, había organizado el Foro Social de la Integración Centroamericana, que contó con una amplia participación de organizaciones del CC-SICA y que hizo relevantes aportes sobre ese tema.

A partir de este proceso, el CC-SICA inició una serie de talleres y debates que le han permitido contar con una “Propuesta estratégica para orientar el desarrollo y la integración centroamericana”, que fue presentada y aprobada en la Asamblea Plenaria Extraordinaria de Managua, 2006.

En la actualidad, organizaciones miembros del CC-SICA inciden significativamente en agendas temáticas sectoriales como son las relacionadas con temas ambientales, sociales, de los pueblos originarios y afro-descendientes, entre otros. Se ha conformado el Foro de la Sociedad Civil por el Ambiente, el que actúa en el marco institucional de la CCAD. Sus redes miembros tiene que pertenecer al CC-SICA, pero no existe ningún otro ligamen formal o de coordinación.

Cabe destacar que el CC-SICA no logra una incidencia efectiva en procesos como el Plan Puebla Panamá (PPP), ni en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, DR-CAFTA, por sus siglas en inglés. Esto no sólo por debilidades propias del CC-SICA sino también por las que son propias del SICA; esto por cuanto ni el propio SICA, ni su Secretaría fueron llamados a jugar un rol activo en estas iniciativas.

Situación diferente se presenta con el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación Unión Europea Centroamérica, en el cual el SICA es efectivamente llamado a jugar un papel protagónico, aunque insuficiente. Esto debido a dos razones, una de carácter interno, en tanto el órgano no ha llegado a consolidar una institucionalidad que les demande a sus miembros el respeto de las reglas, evidenciándose que los mecanismos para llegar a acuerdos y respetarlos son aún frágiles. Por otra parte, dada la propia debilidad de SICA, como tal para actuar como un ente regional, basado en normativas y mecanismos supranacionales.

De hecho, el CC-SICA, en el 2006, en el marco de estas negociaciones logró reconocimiento y apoyo para poner en práctica mecanismos de consulta a la sociedad civil de cara al proceso de negociación del Acuerdo de Asociación (AdA) UE-CA. Ha avanzado en su posicionamiento como el órgano de consulta del Sistema y en espacios de consulta a nivel nacional, a través de los capítulos nacionales. Las cancillerías y ministerios de economía y comercio emitieron un documento formalizando los procesos de consulta a la sociedad civil regional y sus espacios nacionales, incluyendo al CC-SICA como espacio regional institucional. Se aceptó la propuesta del CC-SICA sobre el mecanismo de consulta a la sociedad civil dentro del proceso de negociación del Acuerdo de Asociación.

En este proceso, se han fortalecido lazos del CC-SICA con el Comité Económico y Social de Europa, CESE, para desarrollar mecanismos de consulta y particularmente participar como órgano de consulta en la negociación del AdA UE CA.

El directorio del CC-SICA estuvo presente en la segunda ronda de negociaciones del Acuerdo de Asociación, en la cual presentó su propuesta de mecanismo de consulta a la sociedad civil ante negociadores centroamericanos y europeos y ante varios órganos de la Unión Europea (Parlamento Europeo, CESE y Comisión).

En este proceso, además, el CC-SICA organizó el II Foro de la Sociedad Civil UE-CA, (Tegucigalpa, 5 de marzo de 2007), de donde emanó el documento: “Propuestas para la negociación del Acuerdo de Asociación Europa Centroamérica, desde la Sociedad Civil Centroamericana”; a su vez, en la Asamblea Plenaria Extraordinaria (Managua Agosto, 2007) se validó el documento: “Marco Referencial de consulta a la sociedad civil de cara a las negociaciones del AdA UE CA”, el cual ha sido presentado a los negociadores centroamericanos, como documento de referencia para la negociaciones.

### **Fortalecimiento y posicionamiento, etapa actual.**

El desarrollo institucional del CC-SICA, que se describió brevemente en un apartado anterior, ha adolecido de una serie de debilidades que fueron identificados

en la Asamblea Plenaria del 15 de enero del 2003, a partir de un estudio presentado por el presidente de este organismo y que sirvió de base para elaborar el primer Plan de Trabajo del CC-SICA para el año 2003-2004.<sup>38</sup>

Esas debilidades fueron identificadas como:

- a. Deficiente posicionamiento estratégico en el proceso y el SICA;
- b. Deficiente cohesión interna y débil inserción institucional participativa y propositiva en la institucionalidad del SICA;
- c. Deficiente presencia en los países centroamericanos,
- d. Carencia de una agenda programática y
- e. Debilidades gerenciales, como la carencia de una Secretaría ejecutiva.

Por razones diversas el Plan 2003- 2004 no fue ejecutado; no obstante, la Asamblea Plenaria de San Salvador, 17 y 18 de noviembre del 2005, conoció y aprobó el Plan de Acción para el Fortalecimiento del CC-SICA, que fue elaborado con el apoyo técnico de FUNPADEM, con el aporte financiero del Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana, PAIRCA, auspiciado por la Comisión Europea y suscrito por la Secretaría General del SICA y la Comisión Europea.

Este Plan contempló tres criterios de desarrollo y fortalecimiento que tradujeron en seis ejes estratégicos de acción:

### **Criterio 1. Fortalecimiento de capacidad gerencial del CC-SICA**

Eje estratégico 1. Constitución de la Secretaría General o Dirección ejecutiva.

### **Criterio 2. Fortalecimiento organizativo y operativo**

Eje estratégico 2. Identificación y Constitución de Comisiones de Trabajo Sectoriales e identificación e implementación de relaciones institucionales e incidencia al interior del SICA.

Eje estratégico 3. Desarrollo de capítulos nacionales

Eje estratégico 4. Impulso y desarrollo de acuerdos de cooperación nacionales y regionales para constituir redes de apoyo, formulación y desarrollo de estudios y análisis.

### **Criterio 3. Fortalecimiento estratégico**

Eje estratégico 5. Ejecución de consultorías temáticas y asesorías especializadas, orientadas al desarrollo de la agenda programática del CC-SICA.

Eje estratégico 6. Apoyo a la formación de las organizaciones miembros y a la divulgación de la labor del CC-SICA.

Coyunturalmente, paralelo a la ejecución de este plan de fortalecimiento, el CC-SICA ha debido impulsar iniciativas para posicionarse institucionalmente e incidir en el proceso de las negociaciones del Acuerdo de Asociación Unión Europea Centroamérica, proceso que ya reseñamos antes y que ha servido también para someter

38 CC-SICA Plan de Trabajo 2003-2004. Estrategia de Posicionamiento e incidencia, acciones inmediatas y plan de sostenibilidad financiera. Aprobado en Asamblea Plenaria. 15 de enero del 2003.

a prueba la capacidad del CC-SICA para consensuar y emitir propuestas, en el marco de sus funciones.

### **Situación después de ejecutado el Plan de Fortalecimiento**

En cumplimiento de sus responsabilidades el CC-SICA ha generado una serie de documentos de posición como las “Propuestas para la negociación del Acuerdo de Asociación Europa Centroamérica, desde la Sociedad Civil Centroamericana” documento emanado del II Foro Sociedad Civil Centroamérica Europa, realizado en Tegucigalpa, marzo del 2007. También el documento “Marco referencial para la consulta a la Sociedad Civil en el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación, Unión Europea Centroamérica” aprobado por la Asamblea Plenaria Extraordinaria del CC-SICA en Managua el 31 agosto del 2007.

Además, los Capítulos Nacionales del CC-SICA, en su mismo proceso de constitución y desarrollo, a partir del 2006 como ya se indicó, han realizado seminarios y talleres sobre las negociaciones del Acuerdo de Asociación y las organizaciones o redes miembros del CC-SICA han generado documentos que abordan temas sectoriales de interés para dichas organizaciones.

En este proceso de fortalecimiento, el CC-SICA ha avanzado en su reconocimiento y posicionamiento con relación a los otros órganos del SICA, así como con homólogos de otras regiones como el Comité Económico y Social de Europa (CESE) y del MERCOSUR.

El desarrollo de su capacidad gerencial, y de conducción muestra fortalezas importantes en la integración y funcionamiento de un directorio plural y funcional, así como en la ampliación de su membrecía, que actualmente las constituyen 26 redes activas, que se reúnen con regularidad, tanto en la asamblea ordinaria anual como en asambleas extraordinarias.

Como se señaló, actualmente el CC-SICA cuenta con una oficina para el funcionamiento de la Dirección Ejecutiva, instalada en la sede institucional de la Secretaría General del SICA, financiada por dos años, no solo con fondos de PAIRCA, sino de otras fuentes de cooperación, como la Cooperación española.

Además, se cuenta con un director ejecutivo debidamente nombrado; así como con reglamentos operativos para todas sus instancias orgánicas.

### **Retos y desafíos**

El camino que le queda por recorrer al CC-SICA para el cumplimiento efectivo de las funciones para las que fue creado y aquellas que demande el proceso de desarrollo de la integración centroamericana es aún grande.

Desde un análisis centrado en el órgano mismo, este debe fortalecer su capacidad de emitir consulta, lograr un posicionamiento o reconocimiento institucional efectivo que asegure que los órganos del SICA consulten con el Comité Consultivo, sus políticas, estrategias o proyectos con regularidad. Así como lograr el principio de consulta obligada, que haría que los órganos del SICA sometan a esta instancia sus iniciativas.

Pero también, como ya hemos mencionado, para que la consulta tenga sentido, se requerirá establecer y asumir como cultura institucional, por los órganos del SICA, procesos de rendimientto de cuentas.

Todo esto demanda un fortalecimiento institucional que permita al CC-SICA emitir criterio, dictámenes, opiniones o propuestas, así como desarrollar instrumentos de seguimiento o monitoreo de las políticas de la integración centroamericana y de sus resultados.

Lograr mecanismos de financiamiento para todo este proceso es otro gran reto para este órgano del SICA, que como todos sus órganos, aún dependen para la realización de sus proyectos de la cooperación internacional.

Desde un análisis estructural, relacionado con las propias sociedades y Estados centroamericanos, cabe recapitular en lo que ya hemos expuesto en este capítulo.

Las sociedades centroamericanas requieren, para avanzar en el fortalecimiento de la democracia, y específicamente de la democracia participativa, robustecer la asociatividad en la sociedad civil y asegurar la autonomía e independencia de los actores o sujetos sociales en la sociedad civil.

Igualmente, órganos como el CC-SICA solo podrán crecer y desempeñar sus funciones, en tanto en los países de la región se den mayores avances en la institucionalización de espacios de diálogo y construcción de acuerdos.

Igualmente, los países de la región deben avanzar en el reconocimiento de los derechos de accesos a la participación, a la información y la justicia. A la par de desarrollar de prácticas procedimentales para el ejercicio de estos derechos y la sistematización de las propuestas que surjan de la sociedad civil, con relación a las políticas públicas.

Complementario a esto y como practica insoslayable para una democracia participativa robusta, debe den consolidarse los compromisos políticos, de las autoridades públicas, para dar seguimiento a las propuestas de la sociedad civil y el consecuente rendimientto de cuentas

**Cuadro No. 2**  
**Espacios formales de participación de la sociedad civil en los órganos e instituciones del Sistema de la Integración Centroamericana**

Órgano o Institución	Característica de la Institución	Participación
Secretaría General del SICA	La Secretaría General es una instancia regional operativa del SICA, creada por decisión de los presidentes centroamericanos en el Protocolo de Tegucigalpa con el propósito de prestar servicios y brindar sus capacidades técnicas y ejecutivas en apoyo a los esfuerzos de integración regional, y consecuentemente a todos los órganos del Sistema.	La sociedad civil participa a través del Comité Consultivo del SICA, en dicho órgano se agrupan a 26 organizaciones de la sociedad civil centroamericana, este posee una Directiva y una Asamblea Plenaria y procura el desarrollo de comités de trabajo sectoriales y capítulos nacionales.
Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo	La Secretaría Ejecutiva de la CCAD es una instancia regional operativa del SICA, creada por decisión de los presidentes centroamericanos en el Convenio Constitutivo de la CCAD con el propósito de desarrollar el régimen regional de cooperación e integración ambiental que contribuya a mejorar la calidad de vida de la población centroamericana.	Se impulsó el Foro de la Sociedad Civil del CCAD. Este reunió a varios sectores de la sociedad civil centroamericana interesadas en el tema del ambiente y los recursos naturales.
Secretaría de Integración Turística Centroamericana	La Secretaría de Integración Turística Centroamericana es una instancia regional operativa del SICA, creada por decisión de los Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica creado por Resolución VI de la Primera Conferencia Extraordinaria celebrada en San Salvador, El Salvador, los días 29 de marzo al 2 de abril de 1965 la cual es un apoyo gerencial y técnico para la implementación de los acuerdos del Consejo y la consecución de los programas de integración y desarrollo sostenible del turismo en Centroamérica.	La sociedad civil se ve representada por la Federación de Cámaras de Turismo en las reuniones del Consejo Centroamericano de Turismo. Además las Cámaras de Turismo participan en Comité de Mercadeo del CCT, y también forman parte del Consejo Directivo de la Agencia para la Promoción Turística de Centroamérica (CATA)

Continúa en la siguiente página

Viene de la página anterior

<p>Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA)</p>	<p>La Secretaría de Integración Social Centroamericana es una instancia regional operativa del SICA, creada por decisión de los presidentes centroamericanos, esta es el órgano técnico y administrativo del proceso de integración centroamericana.</p>	<p>Formalmente se identifica en el Protocolo de San Salvador, que le dio origen al SISCA un Comité Consultivo de Integración Social (CCIS) para asesorar a la Secretaría de la Integración Social y estará relacionado con el CC- SICA</p>
<p>Secretaría de Integración Económica Centroamericana</p>	<p>La Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), es el órgano técnico regional, constituido como persona jurídica, cuya función principal consiste en asistir técnica y administrativamente al proceso de integración económica centroamericana del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). El Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, conocido como Protocolo de Guatemala, suscrito el 29 de octubre de 1993, institucionaliza el Subsistema de Integración Económica y establece en el artículo 43 que la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) es el órgano técnico y administrativo del proceso de integración económica centroamericana</p>	<p>Se identifica, en el Protocolo de Guatemala, que norma a la SIECA, un Comité Consultivo de Integración Económica (CCIE), que debe funcionar en correspondencia con el CC-SICA. Según sus reglamentos, está integrado por el sector privado regional, vinculado a la SIECA.</p>
<p>Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano</p>	<p>La Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano es una instancia regional operativa del SICA, creada por decisión de los presidentes centroamericanos en el Protocolo de Guatemala, es la instancia regional de más alto nivel responsable de definir, coordinar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas, proyectos y acciones regionales en el campo de la agroindustria y las cadenas agroalimentarias.</p>	<p>Dentro de sus funciones, se encuentra la de promover una eficiente participación del sector agropecuario, pero no ha desarrollado un órgano formal para su participación.</p>

Continúa en la siguiente página

<p>Viene de la página anterior</p> <p>Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo</p>	<p>La Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM) es un organismo que forma parte del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), de carácter permanente, cuya función es la de atender los asuntos relativos y promover el desarrollo del subsector marítimo y portuario de Centroamérica, con la finalidad de fortalecer, facilitar e impulsar el comercio intra y extraregional.</p>	<p>Como parte de las actividades que desarrolla, se encuentra la de brindar asistencia técnica a cámaras como FECAMCO Y FECAEXCA, permitiendo de este modo la participación de las organizaciones de la sociedad civil en materia de transporte marítimo.</p>
<p>Comisión de Seguridad del Modelo de Seguridad Democrática en Centroamérica</p>	<p>La Comisión de Seguridad es una instancia regional operativa creada por los presidentes centroamericanos en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, es una instancia subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación, de elaboración de propuestas, así como de recomendaciones de alerta temprana, y cuando proceda, de pronta acción, subordinada a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.</p>	<p>En el Título IV, artículo 52, párrafo h, se le atribuye como función elaborar un programa anual permanente de actividades de fomento de la confianza, este programa debe ser realizado en conjunto con la sociedad civil Centroamérica.</p>
<p>Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC)</p>	<p>El Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) fue creado por un Convenio Constitutivo, firmado en la Ciudad de Guatemala, República de Guatemala, el 29 de octubre de 1993, por los ministros de Relaciones exteriores de: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Se crea para promover y coordinar la cooperación internacional en el terreno de las emergencias; facilitar el intercambio de experiencias entre las instituciones y los países del área; y brindar asesoría técnica y tecnológica a efectos de reducir los desastres socio-naturales en la región.</p>	<p>No existe una instancia regional de participación de la sociedad civil, no obstante, en su vinculación con las comisiones nacionales de emergencia, la sociedad civil tiene un rol y un espacio claramente identificado.</p>

Fuente: Elaboración propia



## CAPÍTULO V

# NUEVAS FORMAS DE EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA: LA DIPLOMACIA CIUDADANA

*“Reconociendo el importante papel de la participación de la sociedad civil en la consolidación de la democracia y que dicha participación constituye uno de los elementos vitales para el éxito de las políticas de desarrollo; considerando que los hombres y las mujeres tienen derecho a participar, en condiciones de igualdad y equidad, en los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas y bienestar, y tomando en cuenta que la diversidad de opiniones, de experiencias y de conocimientos técnicos de la sociedad civil constituye un recurso importante y valioso para iniciativas y respuestas de los gobiernos e instituciones democráticas, el Plan de Acción de Quebec establece los compromisos para el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en los procesos hemisféricos y nacionales.”*  
(Plan de Acción de Quebec)

### Marco referencial

Diferentes organismos multilaterales han lanzado la iniciativa de promover la participación de la sociedad civil organizada dentro de sus procesos, tradicionalmente reservados a los representantes diplomáticos o ministeriales del Poder Ejecutivo. A esta apertura se le ha identificado optimistamente como diplomacia ciudadana. Así, en el Plan de Acción acordado en la Cumbre Interamericana de Quebec, se convoca explícitamente a la participación ciudadana, dándole a esta un carácter relevante en los países de las Américas y en el sistema interamericano. En dicho plan de acción, los presidentes y jefes de Estado declaran que:

*Reconociendo el importante papel de la participación de la sociedad civil en la consolidación de la democracia y que dicha participación constituye uno de los elementos vitales para el éxito de las políticas de desarrollo; considerando que los hombres y las mujeres tienen derecho a participar, en condiciones de igualdad y equidad, en los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas y bienestar, y tomando en cuenta que la diversidad de*

*opiniones, de experiencias y de conocimientos técnicos de la sociedad civil constituye un recurso importante y valioso para iniciativas y respuestas de los gobiernos e instituciones democráticas, el Plan de Acción de Québec establece los compromisos para el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en los procesos hemisféricos y nacionales.*

Por su parte el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en su resolución CP/RES. 759 (1217/99), **Directrices para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA**, sostiene que:

*Teniendo en cuenta la evolución reciente de la función de los agentes no estatales en la vida pública y su papel cada vez más importante a nivel nacional, regional e internacional –tendencias reconocidas por la OEA y por la Cumbre de las Américas— deberán identificarse nuevos mecanismos y medios para mejorar las normas y prácticas actuales a fin de adaptarlas a estos nuevos fenómenos. En este marco, a partir del año 1994, se inicia una etapa cuyo objetivo es facilitar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades generales de la Organización. Esta participación, para ser fructífera, debe darse en un marco normativo claro y, a la vez, flexible. Esta segunda característica se logra a través del mecanismo de la revisión periódica de la participación en las actividades de la OEA. Estas directrices, por tanto, son un paso más en la elaboración de normas que perfeccionen la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA.*

Esta aspiración y proceso en la OEA no es aislado, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se encuentra impulsando importantes iniciativas y esfuerzos por generar y fortalecer la participación de la sociedad civil tanto en ese órgano multilateral como en los Estados miembros.

Desde la perspectiva del BID, pueden encontrarse referencias significativas sobre la relevancia de la participación ciudadana en las políticas públicas, en documentos que datan del año 2003<sup>39</sup>, como la Estrategia de Modernización del Estado aprobada por el Directorio después de un amplio proceso de consulta con la sociedad civil. En este se concluye que la deseable y necesaria mayor participación de los ciudadanos a nivel de cada país se ve vinculada al proceso de fortalecimiento y consolidación del sistema democrático. El supuesto es que a mejor funcionamiento del sistema democrático mayor oportunidad de los ciudadanos de incidir en el diseño e implementación de las políticas públicas. En este sentido, la Estrategia mencionada identifica cuatro campos para la acción del BID en apoyo a los programas de modernización del Estado que los países decidan emprender: a) Sistema Democrático;

---

39 Como Estrategia de Modernización del Estado de julio del 2003.

b) Estado de Derecho y Reforma de la Justicia; c) Estado, Mercado y Sociedad; y, d) Gestión Pública. (Estrategia de Modernización del Estado, 2003; 12)<sup>40</sup>

En cuanto a los regímenes democráticos, el mismo documento señala que:

*El logro de un crecimiento sustentable y equitativo en la región pasa por alcanzar simultáneamente dos objetivos interdependientes: por un lado, una mayor estabilidad política democrática y, por otro, una mayor inclusión política que permita una representación efectiva de los grandes sectores de la población actualmente excluidos o desigualmente representados. (Estrategia de modernización del Estado, 2003; 12-13).*

El fortalecimiento del sistema democrático, por tanto, resulta crucial para los esfuerzos del desarrollo y uno de los pilares de ese fortalecimiento, de acuerdo con este documento, es precisamente la participación ciudadana. Específicamente en el numeral 4.12 f) del mencionado documento sobre *Fortalecer la participación de los ciudadanos en el diseño e implementación de políticas públicas* se sostiene que:

*Siendo los gobiernos los interlocutores primarios del Banco, y en apropiada coordinación con ellos, se promoverá la participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de políticas públicas y proyectos y programas de desarrollo. Sin menoscabo que el fortalecimiento del sistema democrático, que es uno de los objetivos centrales de esta estrategia, posibilitará una mayor incidencia de los ciudadanos en la gestión pública, el Banco puede apoyar: (i) la ejecución de programas de fortalecimiento de la capacidad institucional y de diseño y ejecución de proyectos por parte de las organizaciones relevantes de la sociedad civil, en especial las organizaciones con mayor debilidad técnica; (ii) el diseño de operaciones con componentes cuya ejecución pueda estar a cargo de organizaciones de la sociedad civil; (iii) el establecimiento de cauces de participación de los beneficiarios en el diseño, ejecución y evaluación de programas. (Idem;15)*

Los proponentes de estas iniciativas, en el Sistema Interamericano, identifican los siguientes argumentos para justificar su propuesta de participación de la sociedad civil en los organismos multilaterales. En primer lugar, dicha participación aportaría a la gobernabilidad democrática de la región, por medio del diálogo entre la Sociedad Civil y el Gobierno; a su vez, permitiría establecer mejores mecanismos de rendición de cuentas que fomenten la transparencia en las políticas públicas; también fortalecería los procesos multilaterales con la participación ciudadana en ellos, otorgándoles mayor legitimidad y fortaleza a la ciudadanía de los países de la región; finalmente, fortalecería el diálogo entre los actores sociales y políticos y promovería el cumplimiento de los compromisos asumidos en estos foros interamericanos multilaterales por parte de los Gobiernos.

40 Disponible en el Marco de referencia para la Discusión. Taller. Participación y Sociedad Civil, BID. 20 y 21 de febrero, Panamá.

A su vez, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's), atraídas con estas propuestas visualizan que esta participación en el ámbito de los organismos multilaterales, fortalecería a las organizaciones de la sociedad civil, OSC's y a redes de OSC's a través de un trabajo coordinado y con objetivos comunes en la región; permitiría canalizar y articular la demanda de las OSC's respecto de temas estratégicos y específicos para el fomento de la participación ciudadana en el Sistema Interamericano; a su vez, aseguraría verificar avances en los temas de la agenda hemisférica en, cada uno de los temas de sustantivos para el fortalecimiento de la ciudadanía como son el acceso a la información, el respeto y fortalecimiento de la libertad de expresión, el fortalecimiento de los gobiernos locales y descentralización y concretamente, el fortalecimiento de la sociedad civil.

Desde esta perspectiva, se desarrolló la experiencia que presentamos a continuación.

## **Caso 2**

### **Red Democracia Activa<sup>41</sup>:**

#### **Red ciudadana por el cumplimiento gubernamental de las Cumbres de las Américas**

La participación de la sociedad civil en el Sistema Interamericano ha sido fruto de un largo proceso que no ha estado exento de dificultades porque, al igual que en el ámbito nacional, en los Gobiernos -y en general los actores políticos- existen resistencias y aprehensiones para incluir participación ciudadana en los debates y acuerdos que se alcanzan.

La participación de la sociedad civil en las reuniones multilaterales, que como hemos señalado, ha sido bautizada por algunos analistas como “diplomacia ciudadana”, no obstante algunos importantes intentos, ha avanzado poco en su proceso de institucionalización. Una de las formas, a través de las cuales se ha experimentado esta institucionalización, es formalizando un diálogo entre los jefes de delegación y los representantes de la sociedad civil en las Asambleas Generales de la Organización de Estados Americanos (OEA). Esta instancia formal se realizó por primera vez en la Asamblea General de Santiago, en el 2003 se le denominó “diálogo oficial”, en tanto espacio reservado para la interacción con la sociedad civil en el marco de las actividades oficiales de la OEA. Cabe esperar que en ese espacio, las OSC eleven sus propuestas e inquietudes a los representantes de Gobierno. Pero, como se ha señalado, el nivel de institucionalización, en la práctica adolece aún de serias debilidades, tanto de cultura y voluntad política como en lo procedimental.

Las autoridades oficiales de los Gobiernos representados en la OEA, con honrosas excepciones, siempre mostraron reticencia y apatía para participar en este espacio auspiciado por el Secretario General que para ello ha contado con el apoyo de algunos países. Los representantes de Gobierno que más interés han puesto en este espacio, según nuestra experiencia, han sido Canadá, Chile y Estados Unidos, aunque

41 La información presentada en este resumen ha sido tomada de documentos de trabajo de la Red Democracia Activa, aun cuando las opiniones y análisis son responsabilidad del autor de libro.

sus puntos de vista, no siempre han sido coincidentes. En las últimas reuniones y Asambleas, particularmente la de Tegucigalpa y la de Lima, este espacio se redujo a un conversatorio, bastante informal con el Secretario General.

Un intento similar de institucionalización e interés por la participación ciudadana se ha evidenciado en el marco de las Cumbres de las Américas, en donde el diálogo de la sociedad civil organizada con los cancilleres o sus representantes, se practicó, por ejemplo para la Cumbre Extraordinaria de Monterrey y se replicó luego en la Cumbre de Mar del Plata, aunque con resultados relativamente modestos.

Es importante destacar como una lección aprendida, que aun en el caso de existir una voluntad política expresa para la participación de la sociedad civil organizada, esta no ha ido de la mano de un ejercicio adecuado de una metodología procedimental para la participación de la sociedad civil en estos espacios de la diplomacia multilateral. Algunas fallas significativas en este proceso deben asociarse sin duda a lo novedoso del ejercicio, pero también remiten al punto de partida desde el que arranca, que es la distancia entre las organizaciones de sociedad civil de cada uno de los países y el Sistema Interamericano o, en general, del modelo predominante en el ejercicio de la diplomacia. Este gravita en torno a los representantes oficiales y el hermetismo o “diplomacia” con que se trata la relación entre los países asuntos. La pauta en el caso de las Cumbres, particularmente para la de Mar del Plata y la de Trinidad y Tobago, fue la de no entregar a las organizaciones de la sociedad civil, no obstante estar acreditadas ante la OEA, los textos oficiales que serán discutidos por los cancilleres o ministros de Relaciones exteriores y firmados por los presidentes o jefes de Estado.

No obstante, es nuestro criterio, que además de estas falencias propias de sistema interamericano, también debe considerarse como reto para la implementación efectiva de esta novedosa propuesta, la debilidad del tejido social y del nivel de asociatividad de la sociedad civil en la mayoría los países latinoamericanos, su grado de dispersión, pero sobretodo la falta de una cultura políticas e institucionalización de la participación ciudadana, en los Estados de la región. Esto se expresa y manifiesta en la débil institucionalidad y práctica de participación, legalidad y reconocimiento social y político de las organizaciones de sociedad civil para participar en el ciclo de gestión de las políticas públicas. Todo lo anterior dificulta las convocatorias, la deliberación y la legitimación de las propuestas y de los mismos participantes.

No obstante lo anterior y el largo camino que hace falta recorrer, la llamada diplomacia de Cumbres ha abierto una ventana de oportunidades a la participación ciudadana en los asuntos que tradicionalmente habían sido coto de los funcionarios diplomáticos quienes, alejados de sus países, manejaban la agenda de las relaciones internacionales de manera bastante restringida y críptica para la población y los ciudadanos. Esto tiene relación no sólo con los aún débiles espacios de participación de la sociedad civil en las Asambleas y reuniones de la OEA o en la Cumbres Interamericanas; sino también por la introducción en la agenda diplomática, vía la Declaración de las Cumbres y de sus respectivos Planes de Acción, de una amplia gama de temas vinculados a políticas públicas. Esto ha despertado el interés de los medios de comunicación y de las organizaciones sociales.

El interés y esfuerzo por incluir la participación ciudadana en el Sistema Interamericano ha sido asumido por diversas ONG's como el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, CEJIL; Transparency Internacional; La Fundación Canadiense para las Américas, FOCAL; Fundación Esquel, Carter Center, Corporación Participa, La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES); la Corporación Participa, la Fundación para la Paz y la Democracia, FUNPADEM, entre otras. Los temas de atención de estas organizaciones explican sin duda su decisión e interés en incidir en el Sistema Interamericano y en el proceso de Cumbres en particular.

Una de las alianzas de OSC que más activamente ha intervenido en el proceso de la OEA y particularmente de las Cumbres Interamericanas ha sido la Red Democracia Activa<sup>42</sup>, que está coordinada por la Corporación PARTICIPA en alianza con FOCAL de Canadá y el Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP). Ha contado con el financiamiento de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral de la Organización de los Estados Americanos (CIDI/OEA) y del National Endowment for Democracy (NED).

Esta red hemisférica de organizaciones de la sociedad civil, desde 1997 se propuso desarrollar más y mejores herramientas e información para incidir en el mejoramiento de los niveles de implementación de los mandatos de las Cumbres de las Américas (las "Cumbres") relativos al fortalecimiento de la democracia, que los gobiernos de la región han asumido. Particularmente en los temas de acceso a la información pública, libertad de expresión, gobiernos locales y descentralización; fortalecimiento de la participación de la sociedad civil. Uno de los instrumentos desarrollados por esta Red es el Índice de Evaluación del Cumplimiento Gubernamental (IECG); a través de este y con una metodología especialmente diseñada para tal efecto, se le dio seguimiento en 21 países de la región, sobre el cumplimiento por los Gobiernos de los mandatos de las Cumbres en los cuatro temas ya mencionados.

Como consenso, entre las organizaciones que integran Democracia Activa, sobre las lecciones aprendidas en estos años de participación en los procesos de Cumbres del Sistema interamericano:

*Si bien ese proceso de diálogo y de oportunidad para que la sociedad civil plantee sus preocupaciones y propuestas a los representantes de gobierno ha sido un logro importante, la Red Hemisférica de organizaciones de la sociedad civil presente en 24 países y bajo el nombre de "Democracia Activa" considera que es necesario dar un paso más adelante de este diálogo formal que se da una vez al año, se requiere generar estrategias de trabajo colaborativo a nivel nacional, en donde el Coordinador de Cumbres en la Cancillería junto a su equipo profesional, en conjunto con representantes de la sociedad civil acuerdan trabajar en forma integrada, de manera de conseguir avances concretos en la implementación de los mandatos de las Cumbres. A este trabajo colaborativo se ha denominado Alianzas Nacionales, las cuales durante el año*

42 <http://www.democraciaactiva.org/>

*2007 han iniciado su proceso de constitución en 11 países y se requiere seguir promoviendo su trabajo al menos hasta la próxima Cumbre de las Américas el 2009 como también difundir sus resultados para animar a otros países a que se sumen a esta estrategia innovadora de trabajo en el marco de las Cumbres<sup>43</sup>. (Notas para presentación de proyectos de nuevas iniciativas del Taller Regional de evaluación y continuidad del trabajo de la Red Democracia Activa, 2010.)*

Como hemos indicado, el proceso de construcción y desarrollo de la Red Democracia Activa se inicia en el año 1997, cuando se emprendió el proyecto Participación Ciudadana para la Cumbre de las Américas, el cual ha tenido diferentes fases. En ese período, se ha participado en el seguimiento de los mandatos de las Cumbres de las Américas y ha trabajado para fomentar la participación ciudadana en las Cumbres de las Américas en Santiago, Québec, Monterrey y Mar del Plata y ha apoyado fuertemente la difusión de las Cumbres en sus respectivos países.

La Red Democracia Activa se propuso promover la participación ciudadana en los foros multilaterales del Sistema Interamericano a través de la asistencia de representantes de la Red a estos foros, con el fin de entregar propuestas y resultados del proyecto a los Gobiernos de la región, particularmente en procesos de Cumbre de las Américas. Pero también, promover el acceso a la información en la región respecto a otros procesos multilaterales como las Asambleas Generales de la OEA. Con ello se ha buscado fortalecer el diálogo entre la Red y sus organizaciones y los Gobiernos, para trabajar en torno a la implementación de los mandatos emanados de las Cumbres de las Américas, fortalecer la gobernabilidad democrática en la región, por medio del diálogo y la transparencia en la gestión pública, incorporar a la mayor cantidad de voces de nuestro continente, que representen la riqueza y diversidad cultural, así como también ser tribuna de sectores tradicionalmente marginados en nuestras sociedades.

Para el mejor logro de estos propósitos, como indicamos, se construyó, de manera participativa, un instrumento denominado “Índice de Evaluación de Cumplimiento Gubernamental” (IECG), que permitiría fortalecer la capacidad de propuesta y crítica de la sociedad civil del continente, así como incidir en la calidad del diálogo que se realiza en los espacios institucionalizados para la participación de las OSC’s en la OEA y el Proceso de Cumbres. Esto tanto en ámbito internacional como también a nivel nacional.

Junto con el responsabilidad de construir y producir el IECG y su difusión, también se propuso generar alianzas nacionales, entre organizaciones de la sociedad civil y los Gobiernos para trabajar de forma colaborativa, con el propósito de realizar acciones concretas encaminadas a la implementación de mandatos de las Cumbres en el área de fortalecimiento de la democracia. En ese marco, la Red Democracia Activa, se propuso recolectar información y formular propuestas que hicieran efectiva su incidencia en los temas identificados por la Red.

---

43 Notas para presentación de proyectos de nuevas iniciativas del Taller Regional de evaluación y continuidad del trabajo de la Red Democracia Activa. Santiago de Chile Enero 2010.

La Red Democracia Activa, identificó la necesidad de canalizar sus iniciativas hacia la Secretaría de Cumbres de las Américas, con lo que se esperaba desplegar una estrategia de difusión e incidencia en las actividades preparatorias para estos momentos relevantes del proceso, como los son las reuniones de equipos técnicos, las reuniones del CISC y del GRIC, esto con el propósito de que las recomendaciones y aportes técnicos del IECG y otros estudios de la Red fueran recogidos en los procesos de negociación de estos eventos.

Dado el desafío que significa trabajar en 22 países, y una red internacional de organizaciones, además del desarrollo de instrumentos virtuales, vía Internet, como la página *web* y los intercambios entre la coordinación regional y la organizaciones nacionales, también se realizaron dos seminarios talleres presenciales, en los que los 22 miembros de la Red más cuatro representantes de la Coordinación Hemisférica se reunirán con representantes de Gobierno a fin de compartir los resultados y aprendizajes del proyecto.

El trabajo de la Red incluyó un proceso de evaluación del trabajo realizado, un estrategia delineada de expansión de la Red y con un mecanismo permanente de comunicación, recurriendo a boletines electrónicos y el sitio *web* que darían un determinado posicionamiento y difusión al proyecto. El proyecto generó 21 informes nacionales y una publicación regional, bilingüe de sus resultados, así como un informe de implementación y aprendizajes en el ámbito regional e informes nacionales. Este informe regional fue difundido en la Cumbre de Mar del Plata y se denominó: “*Las Cumbres no deben quedar en letra muerta*”<sup>44</sup>. El título se ampara en los resultados un amplio estudio, documentado y realizado con precisión metodológica en el que se concluye que:

*De los 21 países analizados, el 57 % (12 ) tienen un índice promedio inferior a 0. Considerando de modo agregado las 600 opiniones recogidas en la región, el IECG total alcanza el valor de 0,01 (en un rango de variación comprendido entre el + 3 y el -3). En consecuencia, este valor cercano a cero expresa que son pocos los avances que los 21 gobiernos evaluados de la región han llevado a cabo, y que incluso han experimentado retrocesos en este período para dar cumplimiento a los mandatos firmados en las cumbres. (Las Cumbres no deben quedar en letra muerta, 2009; 13)*

No es el propósito de esta presentación analizar la eficiencia y eficacia de la llamada “Diplomacia de Cumbres”, pero sí dar elementos de juicio sobre la participación ciudadana en esta prácticas de la las relaciones internacionales. Por ello incluimos en recuadro adjunto el contenido fundamental de una carta, elevada por la Red Democracia Activa, a las autoridades del Sistema Interamericano, con propuestas sustentadas en un análisis de su propia experiencia y orientadas a mejorar el desafío de la participación ciudadana en espacios multilaterales, particularmente el Sistema Interamericano.

44 Disponible en [http://www.democraciaactiva.org/wp-content/uploads/informes/informe\\_hemisferico\\_es.pdf](http://www.democraciaactiva.org/wp-content/uploads/informes/informe_hemisferico_es.pdf)

**Recuadro No. 3**

**Recomendaciones incluidas en la Carta entregada a los gobiernos que integran la OEA, por la Red “Democracia Activa” en la Cumbre de Puerto España, para el mejoramiento de la participación ciudadana en el Sistema interamericano**

- 1. Desarrollar una estrategia clara y permanente en materia de participación de la sociedad civil en el sistema interamericano.** Se debe establecer un diálogo institucionalizado gobierno-sociedad civil a nivel nacional, subregional y hemisférico orientado a debatir sobre los principales desafíos que enfrenta la región, con especial énfasis en influir en los compromisos que adquieren los gobiernos en las Cumbres y en su posterior implementación.
- 2. Difundir en el ámbito nacional los acuerdos adoptados en las Cumbres de las Américas.** Es de vital importancia que los y las ciudadanos de los diversos países estén informados sobre los acuerdos y compromisos adquiridos por sus Gobiernos.
- 3. Perfeccionar el actual mecanismo de seguimiento de la OEA sobre el nivel de cumplimiento de los gobiernos.** Pocos gobiernos cumplen con la entrega de sus informes y su difusión es muy limitada. En este sentido dar el apoyo político y financiero a la OEA para que cumpla este rol y promueva alianzas colaborativas con organizaciones de la sociedad civil que tienen experiencia en la construcción de metodologías pertinentes, tales como la Red Democracia Activa y su Índice de Evaluación de Cumplimiento Gubernamental (IECG), entre otras.

Fuente: [http://www.democraciaactiva.org/wp-content/uploads/informes/carta\\_da.pdf](http://www.democraciaactiva.org/wp-content/uploads/informes/carta_da.pdf)

En esta carta se observa que dicha Red, percibe la carencia de una estrategia efectiva y sólida para lograr el objetivo de la participación ciudadana en los espacios propios del Sistema Interamericano. A su vez, identifica una debilidad en cuanto a la información que se le brinda al público, en torno a las iniciativas del Sistema. Además, como factor crítico identifica la falta de un mecanismo de evaluación, seguimiento y rendimiento de cuentas, para parte de los Gobiernos, sobre el avance y cumplimiento de los compromisos adquiridos, particularmente en las Cumbres.

Desde nuestra experiencia en las Asambleas de la OEA y en las Cumbres y sus procesos preparativos, pero también desde nuestra experiencia de participación en otros organismos multilaterales, coincidimos que hace falta concretar un diseño metodológico, políticamente consensuado y validado para hacer efectiva la participación ciudadana o diplomacia ciudadana. Esto pasa por mecanismos de reconocimiento, empoderamiento y respeto a la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil que se proponen participar en las instancias multilaterales. De

esta manera se legitima su presencia y sus propuestas. También deben identificarse los procedimientos de participación, la mecánica de formulación de propuestas, comentarios y observaciones. Para asegurar una efectiva participación, este proceso debe de arrancar en el ámbito nacional, donde se construirían acuerdos que se elevarían a las autoridades correspondientes por representantes o delegados, líderes de la sociedad civil, elegidos democráticamente por las propias OSC. Creemos que el proceso de construcción de propuestas para llegar a las instancias superiores, interamericanas en este caso, debería de aprovecharse la ventaja de trabajar en los espacios subregionales y la identidad de estos. Está claro, que este proceso o metodología requerirá de un cambio sustantivo en la relación sociedad civil organizada y Gobiernos nacionales.

## CAPÍTULO VI

# PROCEDIMIENTOS DE ACCESO Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

*“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”. (Principio 10, Declaración de Río Janeiro)*

### Marco referencial

**E**n una concepción avanzada sobre la democracia, el acceso a la información y la participación de los ciudadanos y ciudadanas en todos aquellos asuntos de interés público y específicamente en la gestión de las políticas públicas, se consideran basamentos indispensables para el ejercicio efectivo de la ciudadanía y su capacidad para exigir rendición de cuentas y transparencia por los gobernantes; así como para ejercer vigilancia en el combate a la corrupción, pero también para aumentar el grado de corresponsabilidad y la construcción de acuerdos entre el Gobierno y los ciudadanos. Lográndose, de esta manera, la confianza y una gestión más oportuna, es decir fortalecer la gobernabilidad democrática. Estos derechos, denominados derechos de acceso vienen a complementar los pilares básicos del ejercicio de la ciudadanía, como lo son los derechos asociación, libertad de expresión y libre circulación,

Robustecer, con estos derechos y prácticas de accesos, el ejercicio de la ciudadanía implica desarrollar un proceso de cambio en la cultura política. Para ello las personas deben conocer y exigir la incorporación efectiva, en la vida democrática, de estos derechos de acceso, así como mejores y efectivas prácticas de estos principios.

En este sentido la sociedad civil y los Gobiernos tienen ante sí un reto enorme. Entre otros, revisar, conocer y hacer efectiva la legislación y las instituciones que garanticen el ejercicio de estos derechos, sistematizar las mejores prácticas, generar conocimientos y divulgar experiencias de acceso a la información y participación en la gestión de los asuntos públicos y las políticas que conduzcan a una mejor calidad de vida.

En consecuencia, dicha participación exige, en primer lugar, el fortalecimiento de la organización de los ciudadanos y ciudadanas para participar y, en segundo lugar, el fortalecimiento institucional del Estado para facilitar y hacer efectiva dicha participación ciudadana.

La debilidad o la distorsión de las oportunidades para la participación pública en América Latina hacen perentoria una revisión y acción orientada a definir líneas de acción y de esclarecimiento de los fundamentos, valores y prácticas de la participación ciudadana. El respeto a la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil y el respeto a su autoorganización y autogestión. Toda injerencia o manipulación en el desarrollo, funcionamiento, financiamiento y accionar de las organizaciones civiles constituye una ejercicio antidemocrático, venga esta injerencia desde los partidos políticos, el Estado, las iglesias, las corporaciones u otros grupos de poder con ambiciones de control político económico o religioso.

La participación ciudadana en asuntos públicos, basada en estas premisas, debe darse en todos los pasos del ciclo de las políticas públicas y es esta su principal razón de ser. Entendiéndose por dicho ciclo, el momento de la identificación de los asuntos susceptibles de ser tema de políticas públicas, pero también el período de su diseño, la etapa de implementación o ejecución y la de valoración de sus resultados. Por políticas públicas, entendemos, de manera amplia, todas aquellas iniciativas de las autoridades del Estado que tiene que ver con diseño de lineamientos de acción políticas -sean sectoriales, locales o nacionales-, así como diseño e implementación de estrategias, planes, programas y proyectos, como también la identificación y promulgación de leyes o convenios que el Estado busca impulsar.

Partiendo de que las expresiones de la sociedad civil son diversas y múltiples, llámense sectoriales, gremiales, poblacionales, étnicas, comunales, ambientales, entre muchas otras y es desde esta perspectiva y no desde una visión totalitaria o absoluta de la sociedad civil, es que debe de garantizarse y promoverse su participación en el ciclo de las políticas públicas. Esto no niega, que en determinadas condiciones, la sociedad civil en su conjunto y respetando su diversidad o pluralidad, se movilice para obtener objetivos de interés común o por del bien común. Esto se da e incluso es de esperarse, en condiciones particulares de determinados momentos históricos nacionales o internacionales.

En un Estado de derecho, con un régimen de democracia avanzado, fortalecido con una efectiva participación ciudadana, debe aspirarse y tender a incorporar en su estructura institucional espacios de diálogo, de deliberación, de encuentro, de consulta a la ciudadanía, en los que se concrete el ejercicio ciudadano de la participación. Estos espacios –reiteramos– pueden ser sectoriales, locales, territoriales o nacionales e internacionales y deben de contar con todo el apoyo del Estado. Deben estar

sólidamente institucionalizados pero respetando la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil. El funcionamiento de este Estado de derecho democrático, con este tipo de espacios de participación ciudadana permitiría avanzar hacia una sociedad con niveles altos de cohesión social, expresada en organización, identificación de objetivos y metas comunes, comprometida con alcanzar mejores y dignas condiciones de vida, todo lo cual debe ser apoyado por el Estado, sin discriminación ni exclusiones de ningún tipo.

Los desafíos operativos de la participación ciudadana y por consiguiente del fortalecimiento de la ciudadanía en un Estado de derecho, como lo hemos enunciado en los párrafos anteriores, están relacionados con procesos efectivos de acceso a la información pública, con la existencia de espacios y la oportunidad de participación, en el ciclo de las políticas públicas y, consecuentemente en un seguimiento y rendimiento de cuentas sobre los resultados de la participación.

Como lo veremos más ampliamente, en el caso que presentamos y de acuerdo a la red global de la sociedad civil, la Iniciativa de Acceso, TAI<sup>45</sup>, para que exista participación oportuna, eficaz y con resultados concretos se requiere que la información pública sea accesible y de calidad. Los ciudadanos o sus organizaciones civiles no pueden tomar parte de manera significativa en un proceso de toma de decisiones, a menos que tenga una información adecuada y relevante acerca de la política, estrategia, plan, programa, legislación o convenio que se pretende impulsar.

Cuando se habla de calidad de la información se hace referencia a que la información brindada por los funcionarios e instituciones públicas contenga al menos los siguientes elementos: una explicación de los antecedentes de la política o estrategia, plan, programa, legislación que se pretende impulsar; una descripción de opciones y sus implicancias para el área, sector o instituciones que se afectarán; que se facilite el texto completo del proyecto de decisión; que se establezca un procedimiento para la participación que incluya fechas de inicio, oportunidades para participar, tiempo y jurisdicción de cualquier audiencia pública contemplada, etc. ; debe facilitarse también Información acerca de cuándo, dónde y en qué forma estará disponible la información adicional; así como la información acerca de cuándo y cómo los miembros del público pueden presentar sus comentarios o preguntas y sus interrogantes acerca de qué tipo de información sobre el tema está disponible.

Además, la participación y por tanto la consulta tiene que ser oportuna, por lo que debe darse durante los procesos de elaboración de las políticas públicas, sean estas estrategias de desarrollo, planes, programas, legislación o acuerdos, convenios internacionales.

Pero también, esta participación tiene que darse después, es decir tanto en el momento de la ejecución de las estrategias, políticas, planes, programas, legislación, convenio o tratados, etc. como en la evaluación de los resultados, para hacer efectivo el rendimiento de cuentas. Para esto debe contemplarse espacios, mecanismos o formas de participación en el desarrollo de esos procesos.

Muchas veces se cuestiona, desde las organizaciones de sociedad civil, la efectividad de los mecanismos o instancias de consulta a que recurren los gobiernos

45 The Access Initiative, [www.iniciativadeacceso.org](http://www.iniciativadeacceso.org)

o sus autoridades, esta crítica generalmente se fundamenta en las deficiencias de los procesos, pero también en la falta de seguimiento y evaluación de los resultados de esa consulta. Para que una consulta a la ciudadanía o a sus organizaciones tenga sentido, debe haber un momento y espacio en el que las autoridades rindan cuenta ante la sociedad de los resultados de sus actos y de cómo utilizaron o pusieron en práctica o no las recomendaciones de una consulta determinada. Sólo en la medida en que existan estos momentos de rendimientos de cuenta tendrán valor y sentido las consultas. Esto obliga también a las organizaciones civiles a desarrollar instrumentos de monitoreo de las políticas públicas, como lo son las denominadas auditorías ciudadanas.

A continuación exponemos algunos criterios o principios esenciales para la efectividad de los procesos de consulta a la sociedad civil y sus organizaciones, estos principios se derivan de la reflexión y la práctica impulsada por la red mundial de organizaciones de sociedad civil, conocida como TAI, por sus siglas en inglés y cuya experiencia, para Centroamérica, presentamos en el caso de referencia de este capítulo.

**El primer principio que debe respetarse es que: En todo proceso de consulta debe de haber un plazo de tiempo anticipado y suficiente para que la organización de sociedad civil o el ciudadano cuente con la documentación sobre la que será consultado, esto se le llama, en algunos casos “notificación”.**

Como se ha señalado, la oportunidad es un factor importante para la participación pública. El público necesita un plazo de tiempo anticipado (notificación anticipada), de forma que pueda participar de manera temprana en el proceso, en el momento en que las opciones aún están abiertas y los cambios son posibles. No obstante que sigue a continuación de la fase de intención, la fase del proyecto es todavía una oportunidad importante para la participación ciudadana.

La notificación se refiere a los esfuerzos activos para informar al público acerca de una próxima decisión. Esto puede incluir la colocación en tableros de boletines, publicidad en los periódicos o el envío de cartas dirigidas a las organizaciones sociales o los ciudadanos interesados o a la comunicad. Esta notificación siempre debe ser mayor a cuatro semanas, para que pueda haber alguna posibilidad de respuesta.

**Segundo principio: Debe de haber una disponibilidad de registros / archivos públicos relacionados con las políticas públicas.**

Los registros / archivos públicos son colecciones permanentes. Su existencia es importante debido a que dichas colecciones hacen más fácil para el público encontrar información, aun cuando ellos no hayan participado en el proceso de toma de decisiones

**Tercer principio: Deben comunicarse y difundirse los resultados de la participación.**

La comunicación de la decisión final muestra al público los resultados de su participación y le permite buscar recursos de protección legales en contra la decisión,

si ello fuere necesario. Con esto se hace referencia al borrador final del proyecto elaborado por agencia encargada de la toma de decisiones.

**Cuarto principio: Usar herramientas de comunicación adecuadas para difundir convocatorias y resultados.**

El uso de una variedad de medios de comunicación debe considerarse como elementos fundamentales del esfuerzo de la autoridad para promover y garantizar la participación del público.

**Quinto principio: Atender y respetar, en la comunicación, a grupos socioeconómicos o culturales excluidos.**

Las decisiones sobre estrategias, políticas, programas, etc., sin duda afectan a grupos socioeconómicos o culturales con escaso poder para reaccionar o responder. La incorporación de estos grupos que padecen exclusión, en los procesos de toma de decisión incrementa la equidad y eficacia del sistema de participación pública.

**Sexto principio: Tener cuidado con el tipo de consultores a que se recurrirá y en la definición de los parámetros o alcance para la identificación y diseño de las políticas públicas.**

La definición inicial de los parámetros ejerce fuertes influencias en el ámbito de las decisiones finales, de modo que la selección de consultores y asegurar su credibilidad en esta fase es crucial para dar forma a los proyectos que serán sometidos a consulta. Por lo general, en estos casos se recurre a un experto u organización independiente; esta es definida como aquella que no tiene relación oficial, profesional, de negocios, o de otro tipo, con la autoridad que toma las decisiones.

**Séptimo principio: Proponerse hacer una amplia y efectiva consulta considerando a la población interesada.**

En general, las estrategias, políticas, planes, programas, leyes o convenios, son iniciativas que involucran a sectores sociales determinados, aunque no siempre es posible identificar totalmente a todos los sectores interesados o afectados, por ello, la amplitud de la consulta es siempre un criterio relevante cuando se trata de consultar a la sociedad civil.

**Octavo principio: Consultar con grupos culturales y socioeconómicos excluidos.**

Las políticas, estrategias, planes, programas y legislación, a menudo afectan a grupos socioeconómicos o culturales que tienen escaso poder para reaccionar o responder. Efectuar consultas con estos grupos excluidos incrementa la equidad y eficacia del sistema de participación pública.

**Noveno principio: Establecer una duración adecuada del periodo de comentario público.**

La duración del período de comentario público acerca de política, estrategia, plan, programa, o legislación, tiene un importante impacto sobre el potencial de eficacia de la participación pública y, si es necesario, de la protesta pública. Las leyes pueden proporcionar las bases conceptuales para la participación, pero en la práctica deben ir acompañadas de pertinentes y adecuadas oportunidades para participar.

**Décimo principio: Establecer espacios de participación efectivos en el momento de la implementación y revisión de la política pública.**

La implementación y revisión son partes importantes del ciclo de toma de decisiones. La participación pública en la supervisión refuerza la ejecución de decisiones y puede aportar información e ideas para correcciones, si fuere necesario.

**Undécimo principio: Facilitar información del público sobre el diseño e implementación de la política pública.**

Es importante para las autoridades encargadas de la toma de decisiones informar al público acerca de cómo la información suministrada por los ciudadanos fue considerada, evaluada, e incorporada en las decisiones finales. Dicha información ayuda al público a aprender cómo participar efectivamente y jugar un papel constructivo en dar forma a las decisiones finales.

La información al público incluye comentarios, propuestas, sugerencias, preocupaciones y preguntas. La incorporación total de la información suministrada por el público incluye el aporte objetivo, profesional y análisis legal de sugerencias y comentarios efectuados por los ciudadanos.

Desde estas perspectivas o criterios, analizamos la experiencia o caso que presentamos a continuación.

**Caso 3**

**La Alianza 10 de Centroamérica y República Dominicana y el acceso a la participación ciudadana en la gestión de políticas pública ambientales<sup>46</sup>**

El principio 10 de la Cumbre de Río marca un referente de suma importancia en la lucha por la defensa del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Pero también en lo que respecta a la participación ciudadana en las políticas públicas. Los Gobiernos centroamericanos han ratificado este importante compromiso, así como muchos otros acuerdos de especial relevancia en materia ambiental; no obstante, como lo demuestran los estudios TAI en Centroamérica (Sol y Segura, 2009.), aún se carece de un marco legal que asegure y norme la participación ciudadana en la gestión de los recursos ambientales en la región.

La Comisión Centroamericana para el Ambiente y el Desarrollo, CCAD, y la propia Reunión de Ministros del Ambiente de Centroamérica reconocen la importancia de contar con la participación de la sociedad civil en la planeación, elaboración y puesta en marcha de políticas públicas, tanto nacionales como regionales, en temas ambientales.

---

46 Este caso tiene como referentes la experiencia desarrollada en Centroamérica a partir de los estudios del Iniciativa de Acceso, TAI sobre la aplicación del Principio 10 de Río Janeiro.

La propia Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD, 2002) sostiene que: “*El desarrollo sostenible será el resultado del esfuerzo de la sociedad civil, más que de la acción estatal; y de todos los sectores del desarrollo, no solo del ambiental*”.

El caso aquí presentado hace referencia al esfuerzo de organizaciones de las sociedad civil centroamericana, miembros de la red global TAI, por realizar estudios evaluativos de la puesta en práctica por los Gobiernos centroamericanos del principio 10 (PP 10) de la Cumbre de Río de Janeiro, que como hemos sostenido, identifica las bases y la relevancia del acceso oportuno a la información, la participación y la justicia en la toma de decisiones ambientales por parte de los y las ciudadanas. Todos los países centroamericanos han ratificado dicho acuerdo; sin embargo, como lo demuestran los estudios TAI, en la región persisten grandes falencias para el cabal cumplimiento de ese compromiso clave para la gobernabilidad ambiental.

La Declaración de Río de Janeiro, de la Cumbre de la Tierra, Brasil 1992, tal como lo colocamos en el epígrafe de este capítulo, específicamente en su Principio 10, establece que:

*El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.*

La participación ciudadana en asuntos ambientales, para los países de Centroamérica y la República Dominicana, como se concluyó en los estudio citados, es un tema postergado en muchas de las decisiones relevantes en materia ambiental, es decir, no hay una consecuencia entre los compromisos firmados por los Gobiernos y su puesta en práctica, particularmente en lo que se refiere al Principio 10 de la Cumbre de Río, antes citado. En términos generales, esto permite concluir que no hay avances en la transparencia del manejo de los recursos ambientales y, en consecuencia, aumenta el riesgo de la corrupción y la depredación de los recursos naturales y el deterioro del ambiente.

El estudio evaluó el desarrollo y los grados de institucionalización alcanzados tanto en la legislación como en la práctica, es decir en casos específicos, lo que permitió concluir que hay carencia o débil desarrollo de espacios de participación para los ciudadanos y los habitantes en general; que también hay serias dificultades para que estos puedan tener acceso a la información ambiental; y la negativa de acceso a la justicia en asuntos ambientales, también fue calificada como débil.

**Cuadro No. 3**  
**Leyes principales, de carácter ambiental, revisadas en el estudio TAI-Centroamérica**

Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
<p><b>DL-68-86:</b> Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente.</p> <p><b>DL-4-89:</b> Ley de Áreas Protegidas.</p> <p><b>A-759-90:</b> Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas.</p> <p><b>RG-EIA:</b> Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental</p> <p><b>A-15-10:</b> Instructivo de Procedimientos para las Evaluaciones de Impacto Ambiental.</p>	<p><b>DL-233:</b> Ley del Medio Ambiente.</p> <p><b>D-17:</b> Reglamento General de la Ley Medio Ambiente.</p> <p><b>D-40:</b> Reglamento Especial de Normas Técnicas de Calidad Ambiental.</p>	<p><b>DL-104 -93:</b> Ley General Ambiente.</p> <p><b>A -0094:</b> Reglamento General de Salud Ambiental.</p> <p><b>A -109 -93:</b> Reglamento General de la Ley de Ambiente.</p> <p><b>RG -EIA:</b> Reglamento del Sistema Nacional de Evaluaciones de Impacto Ambiental (SINEIA).</p>	<p><b>L-217:</b> Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.</p> <p><b>L-337:</b> Ley del Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Desastres.</p> <p><b>DL-316:</b> Ley General sobre Explotación de las Riquezas Naturales.</p> <p><b>D-340:</b> Creación del Servicio de Parques Nacionales.</p> <p><b>D-27-94:</b> Creación de la Comisión de Educación Ambiental.</p> <p><b>D-45-94:</b> Reglamento de Permiso y Evaluación de Impacto Ambiental.</p> <p><b>D-9-96:</b> Reglamento de la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.</p> <p><b>D-31-97:</b> Creación del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible.</p>	<p><b>L-6084:</b> Creación del Servicio de Parques Nacionales.</p> <p><b>L -7554:</b> Ley Orgánica del Ambiente.</p> <p><b>D-25082:</b> Contraloría Ambiental</p> <p><b>D-25084:</b> Reglamento de Procedimientos del Tribunal Ambiental Administrativo.</p> <p><b>D-25562:</b> Concejo Nacional Ambiental.</p> <p><b>D-25705:</b> Reglamento de Procedimientos de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental.</p> <p><b>R -588:</b> Manual de Procedimientos de EIA.</p>

Cuadro elaborado por el autor, a partir de cuadros del informe: *Gobernabilidad Ambiental. La participación de la sociedad civil en la gestión de los recursos naturales y el ambiente. Evaluación de la aplicación del Principio 10 en Centroamérica.* (Sol y Segura, 2009)

A su vez, se constató que los países de la región no cuentan con legislación específica que permita el efectivo cumplimiento del PP10, aunque en algunas leyes relacionadas con el ambiente se encuentran figuras o espacios que contemplan la participación ciudadana. No obstante, estos espacios no tienen por lo general una reglamentación que defina las normas de selección de los participantes de la sociedad civil, ni procedimientos definidos para garantizar y hacer efectiva la participación según sea el caso o la modalidad de la participación, es decir si es de consulta, si los criterios emitidos son vinculantes, si se trata de un acompañamiento y asistencia en la ejecución de las políticas o de una vigilancia o auditoría sobre el proceso y los resultados.

Algunos países de Centroamérica han desarrollado legislación general sobre la participación ciudadana y sobre el acceso a la información, pero esta es débil y con deficiencias, –sobre todo-, en su aplicación.

A su vez, también se constató en los estudios TAI realizados en los países mencionados, que la sociedad civil se encuentra desarticulada y presenta notables limitantes para ejercer incidencia tanto a nivel nacional como regional.

Los estudios realizados en Centroamérica, son parte de una iniciativa mundial para promover el cumplimiento del Principio 10 y el fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión ambiental. Para esto se han conformado coaliciones nacionales de la alianza mundial de organizaciones no gubernamentales denominada “La Iniciativa de Acceso”, conocida como TAI<sup>47</sup> por sus siglas en inglés, que se ha ocupado de impulsar estudios y actividades tendientes a conocer el estado de la situación del cumplimiento del PP10 de la convención de Río Janeiro. Estas coaliciones están conformadas por alianzas de las ONG, interesadas en el ambiente y funcionan en una amplia gama de países del mundo.

Como parte de este proceso a nivel mundial se generó, en el marco de la Unión Europea, el Convenio Aarhus o convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, firmado en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998 y ratificado el 29 de diciembre de 2004.<sup>48</sup>

En Centroamérica, las coaliciones o alianzas TAI de estos países, tomaron la decisión de constituirse en una alianza regional, denominada Alianza 10 Centroamérica y República Dominicana, con el propósito de impulsar el cumplimiento por los

---

47 Después de la Cumbre de Río de Janeiro, en 1992 se constituyó, en el ámbito mundial, la Iniciativa de Acceso (TAI), que buscan evaluar los avances y obstáculos en el cumplimiento de este compromiso por parte de los Estados que los subscribieron y constituir alianzas de organizaciones de la sociedad civil que lleven a cabo acciones de incidencia para abrir la participación ciudadana en la gestión ambiental.

48 Convenio Aarhus. [http://www.mediterranea.org/cae/aarhus\\_convenio.htm](http://www.mediterranea.org/cae/aarhus_convenio.htm)

Estados del PP10 y el fortalecimiento de la sociedad civil centroamericana en la gestión ambiental.<sup>49</sup>

Con el apoyo del Fondo de la UICN para la incidencia, la Alianza 10 ha desarrollado una serie de talleres y actividades de promoción, a la vez que se ha conformado una plataforma de trabajo regional y se ha avanzado en la formulación de una Ley Marco que sirve de referencia para, -en primer lugar- evaluar comparativamente el avance de la legislación nacional en materia de acceso a la información ambiental y la participación ciudadana en la gestión de los recursos naturales y el ambiente, pero a su vez, para impulsar iniciativas de ley tendientes mejorar el marco jurídico en torno a estos temas, así como el fortalecimiento de espacios efectivos de participación ciudadana en la gestión.

A través de los talleres se logró avanzar en el reto de unificar los criterios y posiciones de la sociedad civil en torno al estado del cumplimiento del compromiso gubernamental con el PP10, así como en adquirir compromisos para impulsar la aplicación efectiva de dicho compromisos. A partir de los estudios ya realizados y publicados<sup>50</sup>, se busca fortalecer la propia capacidad de investigación, estudio e incidencia y alcanzar una robusta articulación de esfuerzos, tanto a nivel nacional como regional.

Como parte de este esfuerzo de incidencia se formuló una Ley Modelo que ha sido promovida como marco de referencia para evaluar y mejorar la legislación de los países centroamericanos y será presentada en el Consejo de Ministros como en la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana para el Ambiente y el Desarrollo, CCAD y al Foro Social Centroamericano de Ambiente y Desarrollo (FOSCAD).

La metodología que se aplicó en los estudio sobre el cumplimiento del Principio 10 de Río Janeiro, fue desarrollada por la coalición global de organizaciones no gubernamentales, TAI.

Su aplicación se sustenta en la creación de coaliciones nacionales, que deben aplicarla y le creación de un Consejo Asesor que debe acompañar y validar el proceso y los resultados del estudio.

La metodología propiamente tal se traduce en instrumentos de trabajo de campo, entrevistas y recolección de datos de fuentes secundaria, que se sustenta en

---

49 Alianza 10 Centroamérica y República Dominicana: Costa Rica TAI está integrada por Coopesolidar R.L., Justicia para la Naturaleza y FUNPADEM; en El Salvador, la coalición TAI está conformada por UNES, OIKOS Solidaridad Oriente, la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, el Centro Salvadoreño de Tecnología Apropriadada, AMAS y Vamos; en Guatemala son miembros ASIES, REDFIA, Fundación Kukulcán y el Instituto de Incidencia Ambiental; en Honduras las organizaciones miembros son el Postgrado Latinoamericano de Trabajo Social (PLATS/UNAH); Cultura para Nosotros y la Asociación de Municipios de Honduras. TAI Nicaragua está conformada por Asociación Centro de los Derechos del Campesino, Fundación Instituto de Investigaciones Mujer y Cambio, Centro de Iniciativas de Políticas Ambientales y la Fundación CESADE. En República Dominicana las organizaciones son Consorcio Ambiental Dominicano (CAD) y Instituto de Derecho Ambiental de la República Dominicana (IDARD)

50 Por ejemplo: Ricardo Sol y Luis Diego Segura. Gobernabilidad Ambiental. La participación de la sociedad civil en la gestión de los recursos naturales y el ambiente. ProSCyP/FUNPADEM. San José, Costa Rica. 2009

un conjunto de indicadores, integrados en categorías y subcategorías, que permiten determinar las fortalezas y debilidades en cuanto a la existencia e implementación de los mecanismos que garantizan el acceso a la información, la participación social y la justicia en términos ambientales, de igual manera se revisan los esfuerzos del Gobierno por fortalecer sus propias capacidades y las del público en general. Los estudios también se apoyan en la revisión de casos paradigmáticos para cada una de las categorías del estudio.

Al desarrollar la metodología la TAI se propuso crear indicadores que se pudieran aplicarse universalmente, pero que fueran flexibles para adaptar la metodología a cada país o Estado.

Inicialmente se identificaron 171 indicadores agrupados en cuatro categorías, con sus respectivas sub-categorías.

En cada una de las cuatro categorías se evalúa:

- a. El marco legislativo y jurídico general
- b. Su puesta en práctica

De esta manera se identificó la relación entre las leyes y políticas del país y la forma como se implementan los Principios de Acceso.

Estas categorías se definieron así:

**Categoría I – Acceso a la Información.** La información es la base para que el público adquiera conocimientos y tenga la oportunidad de participar en la gestión ambiental. Este capítulo incluye cinco subcategorías; la primera analiza el marco legal y las cuatro restantes la calidad y la accesibilidad de la información obtenida en casos de estudio: emergencias ambientales, sistemas de monitoreo, informes del medio ambiente y el desempeño de determinadas industrias.

**Categoría II – Participación.** Es mediante la participación que las personas están en capacidad de expresar sus opiniones, cuestionar decisiones y modificar políticas que pueden afectar a sus comunidades y su ambiente. La subcategoría A se enfoca al análisis de las garantías y los derechos de participación social. Las subcategorías B y C analizan la calidad y la accesibilidad de la información que pretende fomentar la participación social en políticas, planes, programas y proyectos ambientales del Gobierno.

**Categoría III – Acceso a la Justicia.** A lo largo de esta categoría se busca determinar la suficiencia (o carencias) de los marcos legales nacionales para asegurar el acceso a la justicia en la toma de decisiones ambientales; identificar la situación legal otorgada a los ciudadanos que desean plantear un asunto relativo al acceso a la información o a la participación. Se analizan seis casos de estudio en los que se tuvo que hacer uso de un tribunal o su equivalente, para dirimir una controversia relacionada con cada uno de los tres Principios de Acceso.

**Categoría IV – Fortalecimiento de Capacidades.** Los indicadores de esta categoría buscan evaluar tanto el marco jurídico como los esfuerzos del gobierno para fortalecer sus propias capacidades y garantizar que individuos y grupos de la sociedad cuenten con el conocimiento, las capacidades y el apoyo necesarios para obtener información ambiental, para participar en la toma de decisiones y para exigir justicia cuando sus derechos de acceso no han sido respetados. (Ver Cuadro 2)

Los indicadores de la metodología procuran generar un diagnóstico sobre el desempeño gubernamental con base en dos conceptos:

**Calidad:** Se refiere a la capacidad y los esfuerzos por parte del Estado para generar información. Lo que se evalúa es:

1. Cómo se obtiene y sistematiza la información
2. Cómo se presenta la información
3. La periodicidad con la que se genera.

**Accesibilidad:** Se refiere al grado en que el público puede obtener la información. Lo que se evalúa es:

1. Qué tan fácil es para el público acceder a la información
2. Qué tan oportuna es la respuesta a peticiones de información

Los valores asignados a los indicadores son declaraciones cualitativas que se usan para medir el acceso y describen diferentes niveles de rendimiento en un determinado indicador. Para cada indicador se tienen 3 o 4 valores y se selecciona la opción que refleja con mayor exactitud la situación del país.

**Ejemplo:**

**Categoría IV, Fortalecimiento de Capacidades**

Capacidad / Legislación 3. Condiciones tributarias para las organizaciones no gubernamentales

- (i) No existen exoneraciones o reducciones de impuestos para las ONG en los códigos tributarios
- (ii) Los códigos tributarios disponen que la mayoría o todas las ONG paguen impuestos reducidos
- (iii) Los códigos tributarios disponen que la mayoría o todas las ONG estén exentas de impuestos

A partir de los resultados obtenidos en la aplicación de los indicadores, se utilizan los siguientes criterios de calificación:

**Débil:** Corresponde a los valores de más bajo rango y en los cuadros de resultados están señalados en color rojo.

**Intermedio:** Corresponde a los valores de rango medio, indicados con color amarillo.

**Fuerte:** Corresponde a los valores de más alto rango y están indicados con color verde.

La metodología TAI, representa un avance fundamental en materia de comprensión del fortalecimiento de la democracia vía la institucionalización (ordenamiento, legislación y práctica) de la participación ciudadana. Ella permite identificar cuáles son las formas, los recursos y los espacios o ámbitos de la participación en la gestión ambiental, así como las responsabilidades del Estado para asumir y hacer efectiva esta participación.

Sin lugar a dudas, dota a las organizaciones de la sociedad civil de un instrumento para un monitoreo efectivo, preciso y propositivo para el mejoramiento de la gestión de las políticas públicas, particularmente en el campo ambiental.

## CAPÍTULO VII

# CONSULTA E INCIDENCIA, FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA QUE FORTALECEN LA DEMOCRACIA

*Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente (O.I.T. Artículo 6.1. Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes, aprobado por la Asamblea General. Julio 1989)*

*Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. (Ídem; artículo 7.1)*

### Marco referencial

**E**n este capítulo y el correspondiente caso se abordan dos elementos fundamentales en el debate sobre la sociedad civil y la democracia participativa, por un parte el asunto de la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil y por otra parte, el tema de los procesos de consulta y su institucionalización y reglamentación para su ejercicio efectivo en el marco de la legalidad democrática.

Así mismo, es una oportunidad para reflexionar sobre los alcances y limitaciones de la incidencia por las organizaciones de la sociedad civil en la formulación de leyes que les competen directamente y en general sobre la relevancia de este recurso en la formulación y ejecución de políticas públicas.

El debate sobre el carácter y alcance de las consultas a la sociedad civil se constituyen en un verdadero nudo gordiano en los procesos de participación ciudadana.

Pero más que una confusión, lo que se encuentra en juego en la práctica de procesos consultivos a grupos poblacionales o sectores sociales es el conjunto de intereses, de hechos contrapuestos y conflictivos. Precisamente en esto último, se sustenta la razón de la consulta. Sin embargo, la falta de reconocimiento de este hecho fundamental, es decir la contradicción, el conflicto y por tanto la existencia de poderes contrapuestos, se enmascara por déficit procedimental de las consultas y con la falta de claridad o definición sobre el alcance de esas consultas.

Beatrice Briggs (2009), fundadora y directora del Instituto Internacional de Facilitación y Cambio (IIFAC) Manifestó recientemente:

*“Yo creo que el hecho de que la población no sepa cómo participar, es porque los gobiernos hasta ahora no han sido muy claros en sus procesos. Por ejemplo, ¿Cuáles son las formas de participar que existen actualmente? Muchos consideran que la votación en las elecciones es una forma de participar, sin embargo el abstencionismo en las votaciones es una plaga mundial originada por la falta de confianza de la población en los gobiernos de todo el mundo.*

*El mismo gobierno usa la palabra participación en lugar de asistencia, pero asistir es una cosa y participar es otra; yo creo que quienes están pidiendo que haya participación, en este caso el gobierno, tienen que aclarar el concepto de participación pública y definir qué quieren en términos de comportamiento e impacto.*

*La participación no es asistir a un evento, sino que el público pueda incidir y tener influencia sobre las decisiones y el desarrollo de las políticas que los afectan; esto no quiere decir que el público puede tomar cada decisión, pero sí que sus opiniones son importantes para la toma de decisiones, por lo que deben ser consultados.*

Nuevamente, los conceptos de participación que viene de la democracia republicana, particularmente de los procesos de electorales, no ayudan a diferenciar conceptos y procesos que tienen un carácter muy diferente.

El debate sobre la democracia directa y la democracia participativa adquiere una enorme relevancia, por la necesidad de diferenciar conceptos, procesos, momentos y alcances.

La pregunta que se plantea, es la siguiente, ¿tiene sentido hacer consultas, por parte del Gobierno o sus agencias, a grupos poblacionales o sectores de la sociedad civil si estas no tienen carácter vinculante?

Los plebiscitos o referéndum se han abierto ya un espacio en los regímenes democráticos, pero ¿cuál es el nivel de reconocimiento social e institucional de las consultas no vinculantes?

A pocas semanas de iniciado su mandato, el Presidente estadounidense Barack Obama formuló un memorándum (2009), para hacer efectiva la Orden Ejecutiva 13.175 del 6 de noviembre de 2000, emitida por el Presidente Clinton según la cual los organismos y agencias del poder ejecutivo deben asumir el compromiso de actuar

mediante consultas regulares y significativas, en colaboración con las autoridades indígenas, para el desarrollo de políticas federales que afecten a sus pueblos.

En dicho memorándum se sostiene que:

*La historia ha demostrado que el fracaso en tomarse en cuenta los planteamientos de las autoridades indígenas para la formulación de políticas que interesen a sus comunidades ha producido resultados frecuentemente indeseables y, en ocasiones, devastadores y trágicos. Por el contrario, un diálogo significativo entre representantes federales y autoridades indígenas ha conducido a sustanciales mejoras de la política federal hacia los pueblos indígenas. La consulta es un elemento crucial de una relación sana y productiva entre la Federación y los pueblos indígenas.*

De viva voz Obama expresó: “Sin una comunicación y consulta real, estamos atrapados año tras año con políticas que no funcionan para ustedes y sobre temas amplios que nos afectan a todos, y ustedes merecen tener una voz ahí” (Memorándum 2009.)

El asunto es que, como se puede deducir de este acto presidencial, las agencias y funcionarios de gobierno, por lo general, no tiene ni los instrumentos ni la cultura política, y muchas veces carecen de la voluntad para transitar por estas experiencias de la consulta pública. En palabras ya citadas de Beatrice Briggs (2009), “el hecho de que la población no sepa cómo participar, es porque los gobiernos hasta ahora no han sido muy claros en sus procesos”.

Tomamos como referencia, aquí el caso de la consulta a los pueblos indígenas, por tratarse de un caso concreto y por la jurisprudencia que al respecto se ha venido acumulando. Pero este ejemplo puede sin duda proyectarse a otros casos de consulta a grupos poblacionales como mujeres, afro-descendientes, jóvenes, campesinos o sectores sociales como trabajadores, grupos comunales, etc.

Pero profundicemos un poco en algunos conceptos para diferenciar el tema de la participación ciudadana en los asuntos públicos y su consulta, de las prácticas de democracia directa.

Daniel Zovatto citando a Aragón y López (2007; 3) define las Instituciones de democracia directa como “las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas), y no el de elegir a los miembros de los poderes Legislativo o Ejecutivo.”

Siguiendo siempre a Zovatto, se reconoce que la mayoría de las constituciones latinoamericanas denominan estos mecanismos con términos diferentes: iniciativa legislativa popular, plebiscito, referéndum, consulta popular, revocatoria de mandato, cabildo abierto, para citar tan sólo algunas. Pero, se reconoce que ya están incorporados en los cuerpos legales de los países e incluso cuentan ya con instrumentos o recursos procedimentales para su aplicación.

No pasa lo mismo con los mecanismo o instancias de consulta creados para concretar la participación ciudadana en distintos momentos de la gestión de las

políticas públicas, aun cuando estos figuren en cuerpos de Ley, como pueden ser las que tiene que ver con el ambiente, o los códigos municipales o incluso las que se derivan de la suscripción de tratados internacionales, como el convenio 169 de la OIT, que es el caso que nos ocupa.

En algunos países de esta región, se han creado instancias tipo Consejos Económicos y Sociales, a la usanza de los Estados europeos, pero estos carecen de una clara normativa y de reglamentos que regulen los procesos que se le asignan a dichos organismos, particularmente los de omitir opinión. Como los señalamos en el Capítulo I, en algunos países se han aprobado incluso Leyes de participación ciudadana, pero estas en la mayoría de casos también carecen de la reglamentación y de la claridad suficiente para hacerse efectivas. Peor aún en algunos casos, estas leyes son superadas o dejadas de lado por directrices presidenciales, con el fin de movilizar de manera vertical a sectores afines de la población, menospreciando no solo la ley sino la propia autonomía que debe caracterizar a las organizaciones de la sociedad civil, para que su participación se base en el ejercicio de la soberanía ciudadana y sea un aporte real a la democracia.

Como lo documentamos en el Capítulo IV de este libro, en el Sistema de la Integración Centroamericana, se crea un Comité Consultivo y transcurren más de 10 años para que empiece a contar con las condiciones mínimas para su funcionamiento.

En el caso que relatamos a continuación, queda en evidencia, que todos los recursos y procesos utilizados en la consulta a los pueblos indígenas, aunque respaldados por instituciones del Estado costarricense, fueron improvisados y contruidos *ad hoc* para cumplir con la obligación que el Convenio 169, le impone a este Estado.

Pero como déficit esencial en este proceso, que sin duda es el que le quita mayor reconocimiento social y legitimidad, además de las carencias procedimentales evidentes, es la falta de un mecanismo posterior a la consulta, de rendimiento de cuentas por parte de las autoridades públicas, para que la población, particularmente la consultada, pueda conocer y darle seguimiento a la implementación o no de sus recomendaciones.

En nuestro criterio, como hemos reiterado, apoyado en los casos presentados en este libro, el dilema no es si la consulta debe ser vinculante o no, lo más relevante es que existan procesos de rendimiento de cuentas, por parte de las autoridades sobre el seguimiento dado a las recomendaciones y dictámenes que las poblaciones o instancias consultadas emitan. De existir este mecanismo, la población puede evaluar y dictaminar sobre el grado de eficacia, voluntad y compromiso de sus autoridades con respecto la implementación de políticas públicas que benefician a las poblaciones.

#### **Caso 4**

#### **Consulta a los pueblos indígenas, en Costa Rica, sobre el proyecto de Ley para el Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas<sup>51</sup>**

51 La síntesis del caso aquí presentado se extrae del Libro: El Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas de Costa Rica. Un aporte a la democracia costarricense del Siglo XXI. Mesa Nacional Indígena, FUNPADEM, Compañeros de las Américas. San José, Costa Rica. 2007.

El desarrollo integral de los pueblos indígenas en Costa Rica ha sido una aspiración históricamente postergada. Las condiciones para su desarrollo son sumamente precarias, se carece de marco legal adecuado y moderno. Hasta la realización de la experiencia que se presenta en este libro, no se ha buscado la incorporación de las comunidades indígenas al desarrollo del país, estas han sido excluidas de oportunidades para alcanzar la calidad de vida que se merecen.

Ha quedado demostrado, que organizaciones burocráticas han suplantado las organizaciones indígenas legítimas y se ha estimulado la división de sus líderes. Los pueblos indígenas no han tenido acceso a formación y capacitación adecuada y sistemática. Tampoco el desarrollo implantado en sus territorios indígenas ha considerado la particularidad de la economía indígena.

Sin embargo, un nuevo proceso legislativo se inició a partir de una Consulta formal a las comunidades indígenas, lo que abrió importantes proyecciones y particularmente expectativas sobre la posibilidad de que una nueva ley, de ser aprobada, fuera el inicio de un proceso costarricense para superar las inequidades que padecen los indígenas originarios de esta tierra.

Con la aprobación de la ley se esperaba fortalecer un proceso que diera inicio al desarrollo integral y sostenible de las comunidades indígenas: acceso al trabajo decente y condiciones de vida que permitan superar la pobreza, en pleno respeto a sus derechos.

El proceso de Consulta que fue ordenado por la Comisión de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, como camino para solventar la exigencia de consulta del Convenio 160 de la OIT, suscrito por el Estado costarricense, ante la tramitación de un proyecto de Ley para el desarrollo autónomo de los Pueblos Indígenas, como se conoció la última iniciativa de ley presentada ante la Asamblea Legislativa de este país.

La propuesta resultó una novedad y un reto, en el marco del funcionamiento del Estado costarricense y seguramente para los estados de América Latina. Como lo indicamos, este fortalecimiento de derechos y de la democracia se sustenta en el derecho a la Consulta, particularmente a los pueblos indígenas, establecido en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que introduce este derecho como una de las principales innovaciones, para asegurar el postulado que obliga a todos los Estados a consultar a los pueblos indígenas cualquier asunto que tenga que ver con dichas comunidades.

En el caso de Costa Rica, la Sala Constitucional (Voto 2253-96, 1996), destacó que la:

*Constitución, instaura la responsabilidad del Estado de dotar a los Pueblos Indígenas de instrumentos adecuados que les garanticen su derecho a participar en la toma de decisiones que les atañen, y a organizarse en instituciones electivas, organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan (artículos 6 y 33 del Convenio N° 169 de OIT). Resulta entonces que el legislador debe diseñar mecanismos jurídicos que les permitan ejercer plenamente ese derecho...*

Con el fin de apoyar este proceso de *Consulta* e incidir en la aprobación de la nueva legislación, un grupo de organizaciones integrado por la Mesa Nacional Indígena (MNI), la Fundación para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (FUNDEHUCA) y la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM) han constituido una coalición que, con el apoyo económico de *Compañeros de las Américas* (Partners of America), desarrolló una serie de actividades de apoyo y seguimiento al proceso de *Consulta* a los Pueblos Indígenas sobre el proyecto de ley.

### **La propuesta**

Para que los pueblos indígenas pudieran opinar sobre el Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo disponiendo de información previa sobre el mismo, el movimiento indígena liderado por la Mesa Nacional Indígena y algunas asociaciones de desarrollo integral indígenas, así como otras asociaciones indígenas, entre otras organizaciones, hizo las gestiones necesarias para que la Consulta se desarrollara en dos etapas: una de Preconsulta; y otra de Consulta propiamente tal.

### **La Preconsulta**

La Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, en sesión del 30 de noviembre 2005, aprobó la convocatoria para efectuar la Preconsulta, la metodología a utilizarse y la calendarización de los talleres a realizar en los territorios indígenas. Además nombra a la Mesa Nacional Indígena (MNI), como facilitadora del proceso. De esta manera las y los diputados integrantes de esa comisión acogieron la propuesta de moción que elaboraron los y las líderes y dirigentes indígenas que recogieron los criterios de los pueblos indígenas en una serie de talleres llevados a cabo para tal efecto. La propuesta innovadora crea de esta manera el valioso antecedente jurídico-político, de informar previamente a los pueblos indígenas del tema sujeto de consulta.

La Preconsulta fue un mecanismo desarrollado por el movimiento indígena costarricense, para instrumentalizar el numeral 2) del Artículo 6° del Convenio 169, ya que “No puede haber una consulta efectiva si no hay *información previa*”. Esta consistió en un periodo donde se dio a conocer oficialmente a los indígenas el texto vigente del Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, se les entregó una copia del documento, y se llevaron a cabo talleres en cada uno de los territorios indígenas con el fin de que sus habitantes evacuaran dudas, analizaran el contenido, y emitieran sus primeras opiniones.

En esta primera fase, tomando en cuenta criterios geográficos y posibilidades de acceso, los Territorios Indígenas se agruparon en áreas y para cada una se nombró a un o una indígena como facilitador, quienes a la vez conformaron su propio grupo de colaboradores.

La función de los facilitadores fue:

- Entregar en tiempo, sin ningún tipo de distinción, las convocatorias oficiales, agenda, metodología, instructivos y el texto del Proyecto de Ley a las organizaciones y participantes indígenas en los talleres. Se distribuyeron 4000 juegos de documentos.

- Divulgar la Preconsulta a través de la transmisión oral, afiches y rótulos colocados en lugares públicos, incluso utilizar la radio comunitaria y otros medios a su alcance.
- Coordinar la logística en el territorio para la celebración de la Preconsulta
- Explicar a los y las participantes de los talleres de Preconsulta los antecedentes del Proyecto de Ley, y la metodología propuesta para desarrollar los talleres.

La Preconsulta fue dirigida por indígenas electos al inicio al inicio de cada taller, se sugirió una agenda, se hizo una introducción informativa y de intercambio de opiniones, se formaron grupos de trabajo, se agruparon los capítulos del proyecto de ley para que cada grupo profundizara en el conocimiento, y se instó a que también abordaran los demás capítulos. Los resultados se presentaron en una sesión plenaria.

En cada territorio, fueron electos en forma democrática dos delegados o delegadas—un titular y un suplente—, para que representaran a su pueblo en lo que se constituyó como Foro Nacional de Preconsulta. Los resultados de los talleres fueron sistematizados por la Mesa Nacional Indígena (MNI), en su calidad de facilitadora del proceso.

Para analizar con mayor detenimiento el Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo, e incorporar los aportes de la Preconsulta (talleres y otras reuniones posteriores) celebrados en los territorios, se realizó el primer Foro Nacional de Preconsulta, bajo la coordinación de las y los delegados y facilitadores, del 10 al 12 de enero 2005, en San José, a este asistieron 44 delegado/as y dirigentes indígenas de diferentes edades y de los distintos territorios a excepción del territorio de Matambú. También se contó con la presencia de 19 invitados especiales y observadores, entre diputados, asesores de estos, funcionarios públicos y organizaciones que acompañan el proceso.

Como resultado del foro se elaboró una primera propuesta indígena de texto sustitutivo del Proyecto de Ley. De esta manera el Foro Nacional permitió:

- a. Desarrollar exposiciones temáticas sobre: 1) Antecedentes históricos del Proyecto de Ley y del proceso a seguirse en la Asamblea Legislativa; 2) Legislación indígena en Costa Rica, limitaciones y fortalezas; 3) El derecho de los pueblos indígenas a la Consulta; y 4) Módulos temáticos para la participación política de los pueblos indígenas.
- b. Presentar y analizar el Informe del proceso de Preconsulta.
- c. Analizar las recomendaciones y sugerencias al texto del Proyecto de Ley tanto en grupos de trabajo como en la plenaria.

La Preconsulta, fue un hecho inédito en Costa Rica, Latinoamérica, y quizá en el mundo, ya que a través de ella se instrumentalizó el derecho a información previa que señala el Convenio 169, generando entre otros antecedentes lo siguiente:

- Garantías para ejercer el derecho de los pueblos indígenas a una información libre y previa a fin que puedan emitir criterios, basados en el caso que en su momento se les consultará.
- Las Preconsultas y Consultas fueron celebradas en los propios territorios indígenas, facilitadas y dirigidas por ellos mismos.

- Se dispuso con antelación (incluso antes de la Preconsulta) del texto del Proyecto de Ley.
- Se generaron parámetros mínimos a tomarse en cuenta para futuras consultas.
- Se creó jurisprudencia.

## **La Consulta**

Concluida la Preconsulta y para abordar en forma ordenada el proceso de Consulta, e ir consolidando este derecho de los pueblos indígenas, se definió una estrategia a llevar a cabo en cinco fases:

1. Incidir ante el Poder Ejecutivo para que convocara el Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas al periodo de sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa,
2. Incidir en la Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, para la aprobación de la moción de convocatoria a la Consulta.
3. Organizar la logística y operativa de los talleres de Consulta.
4. Sistematización de resultados de la Consulta.
5. Elaboración de informes.

Algunos hechos relevantes del acontecer político nacional acompañaron e incidieron de manera significativa en este proceso de consulta, entre ellas vale la pena destacar:

- El inicio del periodo de sesiones extraordinarias del Congreso, las cuales inician el 1 de diciembre y finalizan el 30 de abril de cada año. En este lapso la agenda del Congreso es definida por el Poder Ejecutivo de la República.
- Las elecciones nacionales para presidente, diputados/as y regidores/as. Estas elecciones se celebraron en el mes de febrero del 2006.

## **Esfuerzos de Incidencia para la convocatoria del Proyecto de Ley a Sesiones Extraordinarias**

El 12 de enero del 2006, día en que finalizaba el Foro Nacional de Preconsulta, la MNI y líderes indígenas hicieron gestiones ante la Presidencia de la República, para que el Proyecto de Ley se convocara a sesiones extraordinarias. Acciones en esta misma dirección fueron realizadas por la Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea; Jefa de Facción del Partido Acción Ciudadana (PAC); y Jefe de fracción del Partido Patria Primero (PP).

A pesar de que el entonces presidente de la República, Dr. Abel Pacheco de la Espriella, expresó, en conferencia de prensa después de una sesión de gabinete, que el proyecto sería convocado a sesiones extraordinarias, esto nunca se concretizó.

## **Esfuerzo de Incidencia en la Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, para la aprobación de la moción de convocatoria a la Consulta**

En cuanto a las iniciativas de incidencia realizadas ante la Comisión Permanente

de Asuntos Sociales, se destacan una serie de actividades encaminadas a lograr la aprobación de la moción de convocatoria a la Consulta, estas actividades fueron:

*1. Proyecto de Ley se pone a Despacho en la Asamblea Legislativa*

El 01 de mayo del 2006, día de la toma de posesión de la nueva legislatura, el diputado Salvador Quirós Conejo, del Partido de Liberación Nacional (PLN), pide a la Asamblea Legislativa que se ponga a despacho –trámite- el Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas. Cuatro días después, el diputado Carlos Federico Tinoco Carmona, (PLN), también pidió que el Proyecto de Ley se pusiera a despacho. Estas peticiones tuvieron éxito, y la Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, llevó al primer lugar de su agenda el Proyecto de Ley.

*2. Jornada de información sobre el Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas*

Con el fin de ajustar la estrategia de incidencia, los días 25 y 26 de mayo 2006, se llevó a cabo una jornada con la participación de la dirigencia indígena para: la revisión de la estrategia para impulsar el Proyecto de Ley; y brindar informaciones a las y los diputados, asesores legislativos y prensa, sobre la situación actual en torno al Proyecto de Ley y la importancia de ir generando información y opinión entre las personas no indígenas en relación a la cultura indígena.

Esta jornada tuvo dos momentos, un encuentro interno de indígenas, con la finalidad de conocer y analizar una síntesis del informe técnico sobre el Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas y para reflexionar sobre las propuestas de los pueblos indígenas que resultaron de la Preconsulta. Un segundo momento comprendió una serie de encuentros muy diversos con la mayor parte de los diputados y diputadas, asesores legislativos y prensa. En este mismo escenario se brindaron declaraciones a la prensa radial, escrita y televisada, quienes publicaron noticias en sus diferentes ediciones.

Como resultado de esta jornada, la Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, concedió audiencia a la Mesa Nacional Indígena, para que en la sesión del 31 de mayo 2006, rindiera un informe sobre el proceso de la Consulta (convocatoria, metodología y calendarización para la celebración de los talleres, financiamiento requerido, y, fuentes de financiamiento).

La Comisión Permanente de Asuntos Sociales, reaccionó recibiendo satisfactoriamente el informe sobre la metodología y calendarización de la Consulta y con el fin de garantizar el financiamiento de la Consulta, nombró una Sub Comisión integrada por diputados: de la fracción oficial y de otro partido mayoritario, para darle seguimiento a este asunto.

**Organización logística y operativa de los talleres de Consulta**

Para la efectiva participación, convocatoria y Consulta a los pueblos indígenas sobre el proyecto de ley, la MNI debió planificar los diferentes elementos de esta, entre los que se citan los siguientes aspectos:

### *Gestión del financiamiento para la Consulta:*

Atendiendo las inquietudes de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, las que se complementaron con sugerencias del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la MNI organizó una reunión con la participación de la Sub Comisión de Seguimiento al tema de financiamiento de la *Consulta*; diputados; asesores legislativos; y representantes de entidades de cooperación nacional e internacional.

La MNI expuso sobre las necesidades presupuestarias para celebrar sin inconvenientes las actividades inherentes al proceso de Consulta (preparación, celebración de talleres en los territorios indígenas, Foro Nacional y otros). También informó sobre los aportes ya comprometidos u ofrecidos por la cooperación nacional e internacional y de las propias organizaciones civiles indígenas.

Por su parte, los representantes de la cooperación manifestaron que venían acompañando el proceso del Proyecto de Ley desde hacía mucho tiempo en el co-financiamiento de la Preconsulta y que apoyaría la Consulta. Se estableció que ese apoyo lo canalizarían a través de la MNI, con quien tenían convenios para tal efecto.

Los cooperantes, instaron a la Asamblea Legislativa, a participar en el co-financiamiento de la Consulta, tomando en cuenta que este proceso es una responsabilidad del Estado.

La subcomisión, informó que en ese momento tenía gestiones ante el Directorio de la Asamblea Legislativa, para que hiciera una asignación presupuestaria a la Consulta, y, que ese presupuesto sería administrado por la Asamblea Legislativa. Estos fondos sólo llegaron a financiar la propia movilización de los funcionarios de la Asamblea Legislativa.

### **Convocatoria a la Consulta**

La Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, en sesión del 27 de junio 2006, aprobó la moción para la convocatoria a la Consulta, la metodología a utilizarse y la calendarización de los talleres a realizar en los territorios Indígenas. Además nombró a la Mesa Nacional Indígena, como entidad facilitadora del proceso.

Esa moción fue también elaborada por las y los líderes indígenas con apoyo de la MNI en talleres llevados para el efecto, y, tomando en cuenta la experiencia acumulada en la Preconsulta.

La Consulta consistió en un mecanismo abierto para analizar y opinar sobre el contenido del texto vigente del Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, sobre el cual habían sido informados previamente a través de la Preconsulta y demás reuniones específicas realizadas en sus comunidades. La Consulta se llevó a cabo a través de talleres celebrados en cada uno de los territorios indígenas.

Los talleres de Consulta fueron convocados oficialmente por la Presidencia de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, mediante cartas dirigidas a las autoridades tradicionales indígenas; movimiento indígena; Asociaciones Desarrollo Integral Indígena (ADI's); líderes indígenas; y la comunidad indígena en general.

Para efectos de la Consulta, tomando en cuenta criterios geográficos y posibilidades de acceso, se volvió a aplicar el criterio de agrupación de los territorios indígenas en áreas y para cada una se nombró a un indígena o una indígena como facilitador, quien a la vez formó su propio grupo de colaboradores, según la experiencia de la Preconsulta.

Sobre la base del mandato de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, la MNI actuó en coordinación con las y los facilitadores, la Comisión de Seguimiento -integrada por líderes indígenas-, y se entrenaron para las siguientes acciones:

- Se recorrieron los 24 territorios indígenas y se entregaron las convocatorias a la Consulta, firmadas por la Presidenta de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, y los documentos: a) Metodología de trabajo en los talleres de Consulta; Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, Expediente No 14,352; Ley Indígena (Ley No. 6172); Ley de Creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI); y, el texto del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes -Convenio 169- (Ley No. 7316); a las Asociaciones de Desarrollo Integrales Indígenas (ADI's); autoridades tradicionales indígenas; grupos organizados civiles indígenas; líderes indígenas; y, comunidad indígena en general. En el último caso jugó un papel muy importante la práctica ancestral de la transmisión oral de la convocatoria.
- Se hizo una campaña de divulgación de la convocatoria a la Consulta a través de radios comunitarias (cuñas en idiomas indígenas y español); carteles, rótulos y afiches colocados en lugares públicos en las comunidades indígenas; y comunicados de prensa. El *Diario Extra*, de circulación nacional, publicó íntegramente el calendario de los talleres. También se utilizaron los servicios de comunicación de la Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS).
- Se apoyó la organización de los itinerarios para la concretar la asistencia de diputados/as, y representantes del TSE y de la Defensoría de los Habitantes a los talleres de Consulta en los territorios indígenas.
- Se organizó la compra y preparación de alimentos para todos los participantes en los talleres. También se coordinó la facilitación del transporte de los indígenas, se utilizaron caballos, vehículos terrestres de carga y colectivos para el transporte de personas, además se facilitó transporte acuático en los casos que fue necesario.

### **Celebración de la Consulta**

La Consulta se realizó en cada territorio indígena, utilizando la metodología y calendarización (del 27 de julio al 09 de septiembre de 2006) aprobada por la Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa.

Las convocatorias a los talleres fueron realizadas dentro del tiempo y los medios establecidos en la moción aprobada por la Comisión Permanente de Asuntos Sociales.<sup>52</sup>

Las Consultas, tanto en la plenaria como en los grupos de trabajo fueron dirigidos por los representantes de la Asamblea Legislativa, y contaron con la observación de representantes de la Defensoría de los Habitantes (DH), y Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).

Al final de cada reunión, en cada territorio, los indígenas eligieron a un delegado titular y uno suplente, con los objetivos de:

- Dar seguimiento a la gestión del Proyecto de Ley: organización de discusiones y toma de opiniones en su territorio
- Representar al territorio ante el Foro Nacional de Consulta celebrado del 21 al 23 de septiembre 2006; y otros espacios relacionados con el trámite legislativo del Proyecto de Ley.
- Elaborar una propuesta de texto sustitutivo de la Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, en conjunto con los delegados de los otros territorios, y coordinación con la Asamblea Legislativa.

### **Sistematización de resultados de la Consulta**

Entre los resultados más importantes de las Consultas, celebradas en los propios territorios indígenas, destacan:

- a. La convocatoria fue amplia y abierta a todas las autoridades tradicionales, organizaciones y habitantes indígenas en general, en forma escrita, radial y oral.
- b. Los talleres fueron facilitados por los indígenas de sus propios territorios.
- c. Con los productos de la Preconsulta y Consulta, las y los indígenas elaboraron un texto sustitutivo del Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas.
- d. En los libros de actas de la Asamblea Legislativa se registra (nombre, firma y número de cédula) la participación en los talleres de 2,185 indígenas, de ellos el 54% hombres, y el 46% mujeres. Y según conteo realizado por la Mesa Nacional Indígena, a boca de sede de los talleres, la participación indígena se estima en 6,400 hombres y mujeres, ancianos, adultos, jóvenes, niños y niñas, muchas de estas personas tuvieron que recorrer largas distancias, a pie, a caballo, en bote, y en vehículos de doble tracción colectivos y privados, en casos bajo las lluvias del copioso invierno característico de la época. Se presentaron casos en que las y los indígenas tuvieron que llegar al lugar de la Consulta, un día antes.
- e. La elección de los delegados y delegadas titular y suplente por territorio indígena al Foro Nacional de Consulta, se realizó dentro de un proceso democrático muy participativo, y con la intervención del Tribunal Supremo de Elecciones.

---

52 Para la Consulta en el Territorio Cabecar de Alto Telire, se tuvo que contratar un helicóptero, debido a sus condiciones geográficas, caso contrario se tenía que caminar a pie seis días de ida y seis días de regreso.

**Cuadro No. 4**  
**Calendario de Consulta**

<b>Pueblo</b>	<b>Territorio</b>	<b>Fecha (año 2007)</b>
Bribri	1. Salitre	29 de julio
Bribri	2. Cabagra	29 de julio
Bribri	3. Këköldi	06 agosto
Bribri	4. Duchí Ñak (Cabécar de Bajo Chirripó)	06 agosto
Bribri	5. Talamanca Bribri	05 agosto
Brunka	6. Boruca	22 de julio
Brunka	7. Yimba Cajc Rey Curré	22 de julio
Cabecar	8. Ujarrás	23 de julio
Cabecar	9. China Kichá	30 de julio
Cabecar	10. Duchí (Cabecar de Alto Chirripó)	30 de julio
Cabecar	11. Talamanca Cabecar	05 agosto
Cabecar	12. Cabécar de Tayní	12 agosto
Cabecar	13. Nairi Awari de Pacuarito	12 agosto
Cabecar	14. Cabécar de Alto Telire	09 septiembre
Chorotega	15. Matambú	27 agosto
Huetár	16. Zapatón	27 agosto
Huetár	17. Quitirrisí de Mora	26 agosto
Maleku	18. Maleku (Guatuso)	26 agosto
Ngöbe	19. Ngöbe de Conte Burica	13 Agosto
Ngöbe	20. Ngöbe de Abrojo Montezuma	19 agosto
Ngöbe	21. Ngöbe de Osa	19 agosto
Ngöbe	22. Ngöbe de Coto Brus	20 Agosto
Ngöbe Bugle	23. Ngöbe Bügle de Altos de San Antonio	13 Agosto
Teribe	24. Térraba	23 de julio

Fuente: Elaboración de la Mesa Nacional Indígena.

- f. La legalidad de los talleres fue respaldada con la presencia de los diputados/as: Yalile Esna, Federico Tinoco Carmona, Masha Ofelia Taitelbaum Yoselewich, Salvador Quirós Conejo y Fernando Sánchez Campos del PLN; Sadie Bravo Pérez, Lesvia Villalobos Salas, Orlando Manuel Hernández Murillo, y Nidia María González Morera del PAC; Ana Helena Chacón Echeverría del PUSC; Carlos Manuel Gutiérrez Gómez del ML; Guyón Holt Massey Mora de RN, y, José Manuel Echandi Meza del PUN. También se contó con la participación de Asesores Legislativos y personal del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa. En el Foro Nacional de Consulta, celebrado en la Asamblea Legislativa, participó además, el Presidente del Directorio de la Asamblea

Legislativa, Dr. Francisco Antonio Pacheco (PLN)

- g. En todo el proceso de Consulta participaron como observadores representantes de: la Defensoría de los Habitantes (DH), Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), Cruz Roja, y Fuerza Pública.
- h. La radio comunitaria y nacional, la prensa escrita y televisiva, dio cobertura a varios de los talleres de Consulta.
- i. Los resultados de la Consulta fueron grabados en audio por funcionarios de la Asamblea Legislativa, y la respectiva transcripción fue agregada al expediente del Proyecto de Ley.

### **Foro Nacional de Consulta**

La Comisión Permanente de Asuntos Sociales, convocó a los delegados titulares y suplentes, elegidos democráticamente en las Consultas celebradas en su propia tierra, al Foro Nacional de Consulta, celebrado los días 21, 22 y 23 de septiembre del 2006, en la Asamblea Legislativa. En este Foro, con los insumos de la Preconsulta y Consulta realizadas en los territorios, así como el producto de múltiples reuniones que celebraron continuamente en sus comunidades, territorios, pueblos y regiones, las y los delegados indígenas discutieron entre sí y conjuntamente estructuraron mociones para el mejoramiento del Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas. Expediente 14 352.

Metodológicamente el Foro de Consulta se desarrolló con trabajo en grupos, asistidos por diputados y diputadas, asesores y funcionarios de la Asamblea Legislativa. Los capítulos de que consta el proyecto de ley, fueron divididos entre los grupos de trabajo, quienes analizaron artículo por artículo y fueron elaborando mociones con los aportes de la Preconsulta, Consulta y otras reuniones que sostuvieron en sus territorios. El gran porcentaje de las mociones elaboradas fue por consenso; las menos por mayoría calificadas y quienes votaron en un consiente ejercicio democrático respetaron las decisiones de la mayoría. Las mociones preparadas por los grupos de trabajo fueron presentadas en plenaria.

El trabajo en plenaria durante los tres días fue moderado por la diputada Sadie Bravo Pérez, del Partido de Acción Ciudadana y miembro de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales.

Las mociones resultado del Foro de Consulta, son una propuesta indígena de nuevo texto sustitutivo del Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas. Propuesta que en el foro (día 23), se puso en manos de la diputada Ofelia Taitelbaum Yoselewich, Presidenta de la Comisión de Asuntos Sociales, con el pedido que la Comisión a su cargo lo aprobara como nuevo texto sustitutivo, emitiera su dictamen favorable y lo elevara al Plenario de la Asamblea Legislativa, para su aprobación en primera y segunda lectura y así se convierta en Ley de la República.

Actualmente, después de seis meses, el proyecto de ley 14352 se encuentra a la espera de ser visto por el plenario legislativo, luego de que la Comisión de Asuntos Sociales emitió un dictamen de mayoría afirmativo el 24 de noviembre del 2009. En respuesta a un importante número de mociones vía artículo 137 del reglamento de la Asamblea Legislativa hechas al proyecto de ley.

## **Bibliografía**

- Asamblea Legislativa. (1949). *Constitución Política*.
- Asamblea Legislativa. (abril de 2006). Ley N° 8491. Ley de Iniciativa popular. Decreto legislativo No. 8491, expediente No. 14.799.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (julio 2003). *Modernización del Estado : documento de estrategia*. Washington D.C.
- Briggs, B. (mayo de 2009). La Importancia de la participación ciudadana. (Govea, Odette Ramírez, Entrevistador)
- Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (2002). *Centroamérica en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible: Nuestro compromiso ambiental*. San José, Costa Rica.
- Cunill Grau, Nuria (2008). La construcción de ciudadanía desde la institucionalidad pública ampliada. En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo *Democracia/Estado/Ciudadanía Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina* (págs. 113-138). Lima-Perú: FIMART S.A.C.
- Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (diciembre 1999). *resolución CP/RES. 759 (1217/99), Directrices para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA*.
- Cancela, I., & Dumpiérrez, A. (2005). Diálogo Social. Legitimador del sistema democrático. Instrumento para la sostenibilidad y sustentabilidad de la paz social. *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*. (n. 156), 149-166.
- Carrillo-Flórez, F. (mayo de 2001). ¿Se podrá cerrar el déficit democrático? (C. Quesada, Entrevistador)
- Casado, Y. (s.f.). *Poliarquía*. Recuperado el 01 de setiembre de 2010, de Diccionario Crítico de Ciencias Sociales: <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/index.html>
- CC-SICA, Funpadem. (2007). *Apoyo técnico al Diseño de Validación y Ejecución de un Plan de Acción de contenido sustantivo del Comité Consultivo del SICA*.

- Checa Montúfar, F. (mayo de 2009). *Siglo xxi: Hacia una nueva gestión del CIESPAL*. Recuperado el 01 de setiembre de 2010, de <http://www.ciespal.net/ciespal/images/docu/propuesta%20checa%20ciespal.pdf>
- CLAD. (30 de noviembre y 1 de diciembre 2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio del 2009*. Estoril, Portugal.
- Cohen, J., & Arato, A. (2000). *Sociedad Civil y Teoría Política*. México: Fondo de cultura económica.
- Diamond, Larry. (julio 1994). "Toward Democratic Consolidation. Rethinking Civil Society". *Journal of Democracy*, Vol 5 (núm 3), 4.
- DAHL, R. (1971). *Poliarchy*. New Haven-London: Yale University Press.
- Declaración de Río Janeiro. (1992).
- Declaración de XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en República Dominicana*. (15 y 16 noviembre de 2002). Santo Domingo.
- Gordón Calderón, M. (2003). *Integración Regional Centroamericana: una mirada desde la sociedad civil*. Panamá: ALOP. Disponible en <http://www.alop.or.cr/trabajo/grupos/INTEGRACI%D3N%20REGIONAL%20CENTROAMERICANA%20y%20SC.doc>.
- Grzybowski, C. (2004). El rol de la sociedad civil. En P. d., *La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (2da ed., pág. 123). Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A.
- Latinobarómetro, C. (noviembre de 2009). *Latinobarómetro*. Recuperado el 01 de Setiembre de 2010, de [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_LATINOBAROMETRO\\_INFORME\\_2009.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_LATINOBAROMETRO_INFORME_2009.pdf)
- Lechner, N. et al. (2007). *Obras Escogidas de Norbert Lechner* (Vol. Vol II). Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Llanos, B., & Sample, K. (2008). 30 años de democracia: ¿En la cresta de la ola? Participación Política de la mujer en América Latina. International Institute for Democracy and Electoral Assistance .

- Marcano, L. M. (2005). Valoración con el Derecho Público Internacional. En L. M. Marcano, *Fundamentos del Derecho Internacional Público* (pág. 125). Caracas, Venezuela: CEC S.A.
- Marshall, T., & BOTTOMORE, T. (1992). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.
- Montenegro, S. (2002). Nuestra sociedad civil es débil y ha sido debilitada. *Revista Envío* (Núm 242).
- O.I.T (2005). *Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. Recuperado el 01 de setiembre de 2010, de <http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/169.pdf>
- Obama, B. (2007). *La audacia de la esperanza. Cómo restaurar el sueño americano*. Madrid: Península.
- OEA. (2001). *Plan de Acción de Québec*. Québec, Canadá.
- OEA, & PNUD. (noviembre 2009). *Democracia de Ciudadanía Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*.
- OEA. (setiembre 2001). *Carta Democrática*. Lima.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2008). *Democracia/Estado/ Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Lima-Perú: FIMART S.A.C.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. (2da ed.). Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A.
- Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2001). *Informe de la Auditoría ciudadana, sobre la Calidad de la Democracia en Costa Rica* (Vol. I, p 30). San José, Costa Rica.
- Proyecto de Estado de La Nación. (2002). *Informe de la auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* (Vol. II). San José, Costa Rica.
- Pérez Sáinz, J. P. (1998). *Ciudadanía social y derechos laborales en Centroamérica*. En FLACSO, Cuadernos de Ciencias Sociales No. 108. Costa Rica.

- Polilat. (2009). *IDD-Lat 2009, Índice de Desarrollo Democrático de América Latina*. Recuperado el 01 de setiembre de 2010, de Konrad Adenauer Stiftung, Polilat. com: <http://www.idd-lat.org/>
- Prats, J. (2006). Religión, Democracia y Razonabilidad. En J. P. al, *A los principios republicanos: Gobernanza y Desarrollo desde el republicanismo cívico* (págs. 80-81). Bolivia: Plural Editores.
- Radio Tierra (12 de junio de 2009). *Ley de participación ciudadana es un punto pendiente del gobierno*. Recuperado el 01 de setiembre de 2010, de Tiempo de Acción: <http://www.radiotierra.com/?q=node/1345>
- Red de Democracia Activa. (abril de 2009). *Informe Hemisférico 2006 – 2008 “Las Cumbres no deben quedar en letra muerta”*, Primera Edición, Santiago de Chile. Recuperado el 01 de setiembre de 2010, de [http://www.democraciaactiva.org/wp-content/uploads/informes/informe\\_hemisferico\\_es.pdf](http://www.democraciaactiva.org/wp-content/uploads/informes/informe_hemisferico_es.pdf)
- Red Democracia Activa (enero 2010.) *Notas para presentación de proyectos de nuevas iniciativas del Taller Regional de evaluación y continuidad del trabajo de la Red de Democracia Activa*. Santiago de Chile
- Revista Futuros* (2005), Vol III (núm 9), Disponible en [http://www.revistafuturos.info/indices/indice\\_9\\_home.htm](http://www.revistafuturos.info/indices/indice_9_home.htm).
- Santillán., J. F. (2007). *El despertar de la sociedad civil, una perspectiva histórica*. México: OCEANO.
- Sol, R. y Segura, L.D. (2009) *Gobernabilidad Ambiental. La participación de la sociedad civil en la gestión de los recursos naturales y el ambiente. Evaluación del la aplicación del Principio 10 en Centroamérica*. San José, Costa Rica: FUNPADEM.
- Sosa, E. (noviembre de 2008). *Ley de participación ciudadana: alcances, limitaciones y oportunidades*. Recuperado el 29 de Octubre de 2009, de CIPRODEH: [http://www.ciprodeh.org/hn/Articulos%20DDHH/Ley\\_participacion\\_ciudadana.htm](http://www.ciprodeh.org/hn/Articulos%20DDHH/Ley_participacion_ciudadana.htm)
- Zovatto, D. (Segundo Semestre 2007). Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado: 1978 – 2007. *Revista de Derecho Electoral*, N. ° 4 , 1-52.

## AVANCES Y RETOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EN ESPACIOS INSTITUCIONALES DE LOS ESTADOS CENTROAMERICANOS

-SITUACIÓN A DICIEMBRE DEL 2010-

### **El debate y la construcción de la participación ciudadana en el Estado Democrático de Derecho, una aproximación**

**E**l concepto de “participación ciudadana” tiene aún mucho que recorrer y madurar para superar su marcada polisemia. Esta pluralidad de sentidos proviene de la diversidad de prácticas políticas, vinculadas al ejercicio de la ciudadanía, pero también los procesos sociopolíticos concretos de construcción o negación de esta. Es decir, esta complejidad de juicios u opiniones, en torno al concepto de participación ciudadana, tiene un referente empírico, que es el proceso histórico de incorporación activa de los habitantes de una nación, al pleno disfrute y ejercicio de sus derechos. Particularmente al ejercicio del derecho y responsabilidad de ser artífices, sujetos activos, -no pasivos-, en la construcción de su bienestar y, en este sentido, a participar en la definición y construcción del interés colectivo, el bien común y por consiguiente del Estado.

En esa complejidad de sentidos, puede encontrarse dicha noción asociada a la participación electoral, entendida como afluencia a las urnas *versus* abstencionismo en las elecciones de autoridades legislativas, del ejecutivo o de los gobiernos locales.

Siempre ligada a procesos de escrutinio de la voluntad popular y a la delegación de su soberanía, este concepto también se usa para referirse a la mayor o menor apertura de un régimen político para someter al escrutinio público temas de interés general, en este caso se hace referencia a ejercicios de democracia directa, a través de consultas vinculantes: referéndum, plebiscitos, entre otros.

Pero también se recurre a esta expresión para referirse a movilizaciones sociales o protestas y demandas colectivas, sean espontáneas, localizadas o ligadas a movimientos sociales.

Finalmente, esas mismas palabras se usan relacionadas con el desarrollo de consultas no vinculantes, orientadas a captar la opinión de la población o representantes de organizaciones sociales, como paso previo para la toma de decisión o la ejecución de políticas públicas<sup>53</sup>. En este caso las políticas pueden ser de carácter general o de

53 Nos referimos a planes, programas, proyectos, regulaciones o legislación desarrollados por la autoridad ejecutiva o legislativa, para atender demandas de desarrollo social, económico, político o cultural del país y su población.

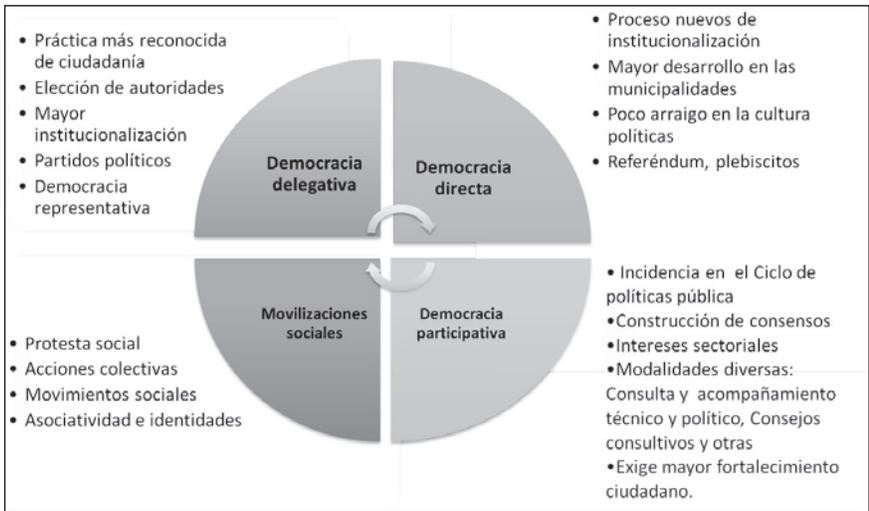
interés nacional, como un plan de nación o proyectos país; pero también de carácter sectorial<sup>54</sup>, local o municipal. Esto se traduce en el ejercicio de consejos consultivos, consejos de diálogo social o laboral, consejos ambientales, cabildos municipales, entre otros.

En un buen número de casos, tal como se manifiesta esta tendencia en la práctica, esta forma de participación ciudadana, se refiere a la presencia de representantes de organizaciones sociales en órganos en los que se concurre conjuntamente con autoridades gubernamentales. Estos órganos pueden ser de carácter tripartito, (gobierno, sector laboral y empleadores) como en el caso de los consejos en campo laboral; multisectoriales cuando se trata de órganos de consulta sobre temas en los que se cruzan intereses múltiples, o de diversos sectores: gremiales, poblacionales, comunales, étnicos o etarios. En aquellos casos en los que estos órganos van más allá del ejercicio de la consulta, estos pueden acompañar otros momentos del ciclo de las políticas públicas, es decir en el de identificación, o de ejecución e incluso asumir responsabilidades en el campo de la evaluación de resultados o de la denominada auditoría ciudadana.

En todo caso, esta polisemia del concepto de “participación ciudadana” está vinculada –como lo dejamos señalado- al proceso social e histórico de construcción de ciudadanía o de su negación y a las múltiples facetas del ejercicio de la ciudadanía y su institucionalización.

En la siguiente gráfica se sintetizan las distintas facetas de la participación ciudadana, que hacen referencia a distintas formas de ejercicio de la ciudadanía y sus expresiones institucionales.

**Recuadro No. 4**  
**La ciudadanía / participación ciudadana / institucionalidad**



Fuente: Elaboración propia

54 Por ejemplo: laboral, ambiental, educativo, comercial, vivienda, salud, etc.

## **El Objeto e hipótesis de este estudio**

En este estudio, exploraremos fundamentalmente los avances, debilidades y desafíos que representa, en la construcción del Estado de derecho en Centroamérica, la apertura a la participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas y sus niveles de institucionalización. Es decir, cómo los Estados en la región, han ampliado o no los ejercicios de participación ciudadana, en el proceso de identificación, ejecución, evaluación de resultados de las políticas públicas.

En Centroamérica, luego de los Acuerdos de Paz, se generaron experiencias de participación ciudadana, que se debatieron entre la consulta y la toma de decisiones en torno a políticas públicas nacionales. Estas se denominaron espacios de concertación social. Tales iniciativas tuvieron una evolución particular y sus resultados no siempre satisficieron la expectativa con que se crearon.

Sin embargo, podemos observar que en los últimos años estas expresiones se han diversificado y se han creado desde figuras o espacios formales de participación ciudadana, establecidos por ley; tales como los instituidos por legislaciones específicas como la laboral, la del ambiente, salud y en otras áreas de políticas públicas como las de vivienda, recursos hídricos o estrategias contra la pobreza e incluso en el ámbito de las políticas comerciales. No obstante, también encontramos diferentes modalidades de consulta a los ciudadanos y ciudadanas que son establecidos por decretos presidencias y cuya orientación está determinada por la urgencia de construir bases sociales y legitimación para las políticas de los gobernantes y en varios casos, compiten con los institutos para la participación ciudadana establecidos por ley.

De esta manera, se realizaron los llamados ejercicios de concertación, -como lo documentamos más adelante- que se ubican como antecedente de las actuales consultas, originadas en la Presidencia de la República y vinculados a la aspiración asegurar una gobernabilidad democrática; demanda social que surge de la urgencia por dejar atrás los escenarios de confrontación y guerra civil que prevalecieron previos a los Acuerdos de Paz.

En este caso, por lo general, se desarrollan como iniciativas presidenciales, que si bien pueden conservar, en algunos casos, la aspiración a la concertación o la toma de acuerdos, en la mayoría de casos se traducen en estrategias para construir una base social para los gobiernos de turno, sea para suplir las debilidades de los partidos políticos que los han llevado al poder o para reforzar la imagen del gobernante y fortalecer las capacidades electorales de los partidos en el poder.

Pero estas realidades y vicisitudes en la construcción de regímenes democráticos, en esta larga postguerra y transición inconclusa de los Estados de la región, no necesariamente satisfacen la urgencia de fortalecer el ejercicio de la ciudadanía y un Estado democrático de derecho de y para los ciudadanos y ciudadanas. Es decir, aún queda un largo trecho por recorrer para que la democracia delegativa se fortalezca con el desarrollo de una democracia participativa. Es decir, aquella, en la que el peso específico de la democracia, se asiente en una ampliación de los ejercicios de participación, particularmente en lo referente a la gestión de las políticas públicas.

Asumimos, en este estudio que el desafío de la participación ciudadana, en el marco de un EDD, equivale -en esencia- al compromiso social y político de fortalecer una ciudadanía activa y responsable.

En consecuencia, entendemos el ejercicio y fortalecimiento de la ciudadanía como referente para valorar el desarrollo de la democracia; y la participación ciudadana, como un criterio para valorar el desarrollo de la ciudadanía –específicamente- la participación ciudadana en políticas públicas como un indicador del ejercicio de la ciudadanía. Consecuentemente como un indicador del fortalecimiento o debilidad de los regímenes democráticos en la región.

Desde esta perspectiva, es indispensable explorar y tomar como referentes ineludibles los espacios y procesos desde donde surge la ciudadanía. Pero también, las agendas de la participación ciudadana y su impronta en el EDD. En este sentido, observamos cómo la ciudadanía manifiesta una mayor presencia en ámbitos como la transparencia en el ejercicio del poder y la rendición de cuentas o la evaluación de resultados y

la participación en la toma de decisiones sobre políticas públicas. Son estas algunas de las manifestaciones de una nueva relación ciudadanía/Estado que ya podemos observar en Centroamérica. En otras latitudes, esta agenda de interacción se vuelve aún más amplia, como lo dejaremos asentado un par de párrafos más adelante, citando a Cunill Grau<sup>55</sup>, y su concepto sobre “*La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada.*”<sup>56</sup>

A partir de ese esfuerzo analítico se vuelve relevante recurrir al examen de la sociedad civil, como espacio de configuración de actores sociales, que interactúan con entre ellos y con el Estado y conquistan derechos. En ese proceso de contradicciones, generalmente conflictivo, surgen demandas de políticas públicas, de interés sectorial, gremial, de género, poblacionales, étnicas, locales, regionales o nacionales. El Estado, frente a esta conflictividad y transformación de intereses en demandas sociales, evidenciará capacidad de gobernanza, cuando lograr canalizar la conflictividad y construir cohesión social, es decir, asegurar proceso de equidad social y de identidad que aseguren la convivencia y la inclusión de actores sociales, sobre la base de garantizar y asegurar el disfrute y goce de derechos. Es decir hacer efectivo el ejercicio de la ciudadanía.

Hay dos formas de enfocar el ejercicio o la vigencia de la ciudadanía. En un caso, relacionado este concepto al disfrute de los derechos tal es la tesis de PNUD/

PREMISAS
<ul style="list-style-type: none"><li>• Asumimos el <b>ejercicio y fortalecimiento de la ciudadanía</b> como referente para valorar el desarrollo de la democracia;</li><li>• la <b>participación ciudadana</b>, como un criterio para valorar el desarrollo de la ciudadanía</li><li>• y –específicamente- la <b>participación ciudadana (PC) en políticas públicas (PP)</b> como un indicador del ejercicio de la ciudadanía</li></ul> <p><input type="checkbox"/> La PC/PP como un indicador del fortalecimiento o debilidad de los regímenes democráticos en la región.</p>

55 Nuria Cunill Grau en: “La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada.” En PNUD. Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina. Lima. 2007

56 Cunil Graqu 2007, p 123.

OEA, cuando plantea una democracia de y para las y los ciudadanos y la urgencia de sociedades más igualitarias y sostiene que:

*“La democracia implica no solo el método de elegir, sino una garantía para que las libertades y todos los derechos vinculados a ellas sean efectivamente ejercidos en un sociedad. La creación de los derechos que permitan que la libertad sea realmente practicada: el derecho a elegir, a vivir, a la seguridad, a no ser perseguido, a la educación, a un salario decente, a la salud, al amparo social”<sup>57</sup>*

En la otra vertiente, -sin que ambas tesis sean excluyentes-, se asume el concepto ciudadanía vinculado a la construcción y reconocimiento de los sujetos sociales, en tanto participan en la gestión de las políticas públicas. Tal es la tesis ya citada y recogida por Nuria Cunill Grau: *“La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada.”* Esta tesis es especialmente relevante, para la evaluación de la calidad de la democracia, en tanto exige poner la atención a diversas formas de gestión de lo público que están siendo transformadas por la presencia de una ciudadanía activa y responsable. La mencionada autora sintetiza así, este proceso:

Nueva agenda ciudadana y su impacto en la construcción del EDD:

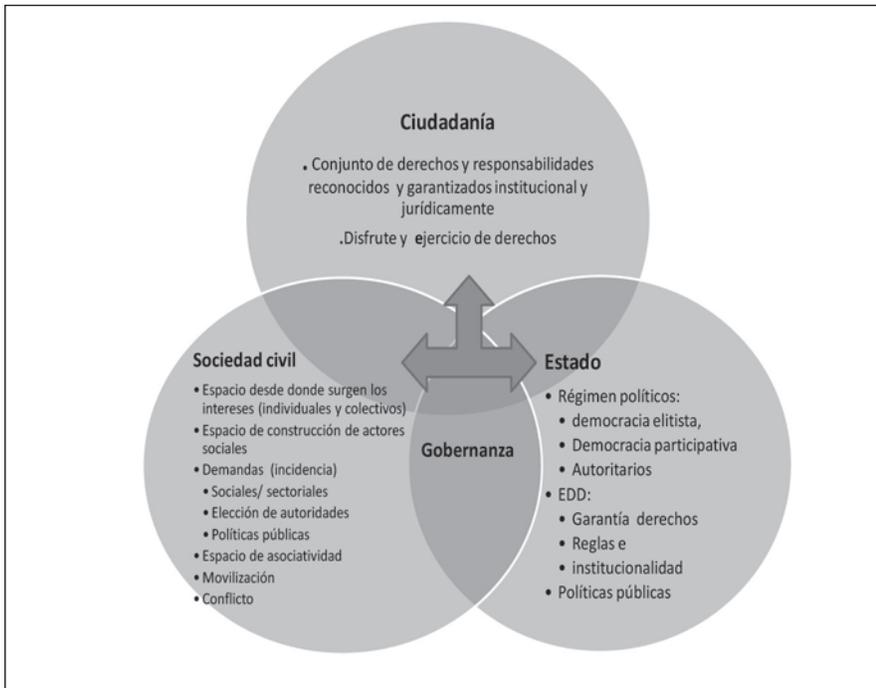
- Transparencia gubernamental
- Rendición de cuentas
- Evaluación de resultados
- Coproducción de bienes y servicios públicos
- Apertura a posibilidades de elección de servicios públicos.

*Hay de hecho evidencia empírica que dan cuenta de avances en cuatro direcciones; la transparencia gubernamental, la participación ciudadana en la formación de la decisiones y en la evaluación de los resultados, la coproducción de bienes y servicios públicos, y la apertura de posibilidad de elección de los servicios públicos. Cada una de estas estrategias, en principio, puede erigirse en medio de influencia de la ciudadanía sobre la administración pública de modo que sirva efectivamente para mejorar los derechos y promover las responsabilidades sociales.*

Por otra parte, en tanto se destaca la relevancia de la interdependencia del Estado y la Sociedad Civil, desde la perspectiva de la construcción de ciudadanía y el régimen político; se puede sostener que el avance en el fortalecimiento de la ciudadanía y concomitantemente el avance de un EDD, sustentado en la cohesión social y la gobernanza, está condicionado por las relaciones sociales que predominen en la sociedad civil. Entendida esta, como ya lo señalamos, como espacio de articulación y construcción de una diversidad de actores, con sus propias debilidades y fortalezas, y cuya interacción, en un juego de fuerzas y conflictos, van a condicionar la posibilidad de la emergencia de un Estado democrático y la fortaleza institucional que se concrete en cada régimen particular. La naturaleza de la demanda social, el tipo de organización, sus niveles de independencia y autonomía, el carácter de la petición ciudadana y sus alcances, así como el reconocimiento social o la inclusión se conforman en la sociedad civil, de cara al Estado.

57 PNUD-OEA. Nuestra Democracia. México FCE, PNUD, OEA, 2010 pag. 40.

**Esquema No. 1**  
**Esferas de construcción de ciudadanía**



Fuente: Elaboración propia

Desde esta concepción de la sociedad civil, la ciudadanía, más que un atributo legal predefinido e inamovible, se entiende como una realidad o una práctica en construcción. Como un proceso en expansión, de conquista y reconocimiento de derechos de cara al Estado y otros actores sociales más privilegiados.

En este proceso, no precisamente lineal ni siempre pacífico. La ciudadanía como lo señala Tomasa Báñez Tello se construye “*como algo sujeto a los procesos históricos y a los resultados de las luchas y conflictos sociales que contribuyen a dotarla de contenidos concretos...*”<sup>58</sup> por eso no es extraño que la participación ciudadana tenga, como lo señala esta misma autora, citando a C. Denche y J. Alguacil (1993)<sup>59</sup> un sentido ambivalente,

*que igual actúa como mecanismo eficaz de integración, que como modificador de pautas sociales y políticas. Por ello puede tener dos significados diferentes: un primer sentido integrador consistente en “ser partícipe de”, es decir,*

58 Tomasa Báñez Tello. Ciudadanía y participación. Profesora de Trabajo Social. Departamento de Sociología y Psicología. Universidad de Zaragoza. 2002

59 DENCHE, C., y ALGUACIL, J., (1993), “Otros movimientos sociales para otro modelo participativo y otra democracia”, Revista Documentación Social número 90, Cáritas Española, Madrid.

*recibir prestaciones o disponer de servicios; y un segundo sentido consistente en “tomar parte en”, que se refiere a la capacidad colectiva para promover iniciativas de dinamización de la vida social, lo que supone una profundización de la práctica participativa. En el primer caso, su significado remite al consenso y a la disolución de conflictos. En el segundo, a una cuestión de justicia.*<sup>60</sup>

Los Estados democráticos han ido construyéndose a partir del reconocimiento y ampliación de los derechos individuales o civiles, para abarcar los derechos políticos y más recientemente los derechos sociales incluido el derecho a la protección y conservación de los servicios ambientales. Esta ampliación de derechos ha dependido y depende del fortalecimiento de los actores que conforman la sociedad civil, así como de los avances en su inclusión como ciudadanos y ciudadanas, a sectores o grupos poblacionales tradicionalmente excluidos. En consecuencia, la construcción de ciudadanía va aparejada al reconocimiento de los derechos de sectores sociales que no gozaban de ellos y que han conquistado su reconocimiento y con ello ampliado el concepto de ciudadanía.

De esta manera, podemos sostener con Cándido Grzybowski, que:

*Afianzar la democracia... pasa necesaria e indispensablemente por la sociedad civil, sobre todo por las posibilidades de volver visibles a los invisibles. Esto simplemente porque no puede existir derechos de ciudadanía si no son para todas y todos. Derechos para algunos, por más numerosos que estos sean, no son derechos, son privilegios. Ciudadanía es expresión de una relación social que tiene como presupuesto a todos, sin excepción. ¿Cómo incluirse en la relación de ciudadanía? Tomando nuestra realidad de millones y millones que aún permanecen fuera del sistema, sin que su ciudadanía haya sido reconocida; se trata de ver cómo y en qué condiciones pueden transformarse en sujetos históricos, iniciado un proceso virtuoso de rupturas y de refundación social, económica, política y cultural, de modo democrático y sostenido.*<sup>61</sup>

Este autor concluye este planteamiento con un acierto esencial, que por sí solo coloca un enorme desafío a las democracias latinoamericanas en construcción. *“Nunca está de más recordar –sostiene– que los grupos populares en situación de pobreza y desigualdad, casi en la exclusión social, no son ontológicamente o necesariamente democráticos. Al igual que todos los sujetos sociales, éstos necesitan tornarse democráticos con el proceso mismo por el cual se tornan sujetos.”*<sup>62</sup>

Como corolario, puede afirmarse que los regímenes democráticos, para avanzar en su consolidación como tales, deben generar procesos de inclusión y favorecer la

60 DENCHE, C., y ALGUACIL, J., (1993),

61 Cándido Grzybowski. “El rol de la sociedad civil” pág. 126, en PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. 2ª. Edición. Buenos Aires. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004

62 Cándido Grzybowski. “El rol de la sociedad civil” Alfaguara, 2004 pág. 126,

constitución de sujetos sociales y ofrecer garantías de cumplimiento de los derechos, particularmente los derechos sociales.

Bajo estos conceptos, el principio de que *“solo con más y mejor democracia las sociedades latinoamericanas podrán ser más igualitarias y desarrolladas.”*<sup>63</sup> solo adquiere sentido si como lo indica el PNUD, en sus informe *“Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”*, si se apuesta a fortalecer la ciudadanía.

Sin embargo, según nuestra lectura, tanto el informe citado del 2004 como el enfoque general del libro *“Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina”*<sup>64</sup> aun cuando tienen la enorme virtud de poner en primera plana y como referente principal a la ciudadanía, por sobre el análisis que toma como referente el aparato institucional de la democracia, que ha privado en la construcción de la teoría de la democracia y sus consecuentes mediciones. Este avance aún se queda corto, no obstante que en los estudios publicados, se encuentran elementos esenciales para hacer efectivo el axioma de que solo con más democracia se resuelven los problemas de la democracia. Particularmente nos parece un aporte fundamental el de Nuria Cunill Grau en: *“La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada.”*<sup>65</sup> La diferencia fundamental entre este y otros enfoques de los estudios citados radica en la antinomia de una visión del ciudadano y la ciudadana como objetos pasivos beneficiarios de las políticas públicas de aquella en la que se le aborda como sujetos activos de los procesos o ciclos de las políticas públicas.

De otra manera, la democracia –salvando la tautología– será de ciudadanas y ciudadanos cuando las políticas públicas se enfoquen a ellos y los beneficien o cuando estos y estas hagan posible ese resultado. En nuestro criterio, no existe institucionalidad que por sí sola se oriente a objetivos definidos si no existen actores capaces de darle ese rumbo y esa orientación.

En consecuencia, desde este enfoque, se vuelve evidente que la construcción del EDD no puede prescindir de la construcción de ciudadanía y de formas, quizás inéditas, de participación ciudadana. La satisfacción de expectativas, el fortalecimiento institucional, la democracia representativa y electoral, sólo adquieren sentido con una participación ciudadana multidimensional y en todo el espectro de las políticas públicas y en las diferentes etapas de gestión de estas.

De aquí la importancia de este estudio y de los datos que aquí se presentan. En el que se pone atención a la participación ciudadana, que va más allá de la participación electoral y cala en todo el proceso de gestión de las políticas públicas, tanto en el ámbito local, como nacional e internacional

La razón de esta tendencia encuentra sustento en la profunda complejidad de la actual sociedad y sus consecuentes formas de convivencia, lo que hacen imposible la intervención absoluta del aparato del Estado en esa complejidad de demandas e interacciones; así como la insolvencia de los partidos políticos para asegurar la

63 Cándido Grzybowski. “El rol de la sociedad civil” Alfaguara, 2004 pág. 126

64 PNUD. *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Lima. 2007

65 Nuria Cunill Grau. 2007 pag. 113

intermediación para todos los actores que surgen de este entramado o tejido social y en todos esos espacios de la sociedad moderna. Las formas totalitarias del Estado, ante esa complejidad social moderna, están destinados al fracaso.

Esto demanda una nueva forma de conjugar el interés particular y el de los diversos niveles asociativos, con el bien común, con el interés colectivo, es esto lo que cabe esperar de la participación ciudadana.

Nos proponemos, en este sentido, observar con atención especial, en los Estados centroamericanos, las demandas de participación ciudadana y su traducción en prácticas concretas, como un recurso o como un imperativo en el actual esfuerzo por construir EDD. De hecho, como hemos señalado, con mayor o menor éxito y con distintas orientaciones, en los distintos países centroamericanos se han intentado experiencias de participación en los temas de políticas públicas, en la construcción de espacios de concertación nacional, en el campo de políticas específicas, en el gobierno local, etc.

Pero en la era de la mundialización, esta propuesta de participación ciudadana no se restringe a los espacios nacionales. Distintos organismos, nacionales, regionales o multilaterales destacan lo que se espera de la participación de la sociedad civil o de los ciudadanos y las ciudadanas en cada uno de esos ámbitos. Entre otros, se espera que aporte, desde su vivencia existencial o su experiencia profesional, en el diseño y formulación de políticas públicas; a la capacidad de fiscalización, en el marco de una gestión transparente por parte de las autoridades gubernamentales y, consecuentemente, que con su participación la sociedad civil proponga y visibilice los intereses y demandas específicas de los actores de la sociedad civil.

Las motivaciones y los orígenes son sin duda diversos y amplios, pero evidencian la existencia de esta demanda y la urgencia de fortalecer el EDD, con la participación ciudadana.

### **Las prácticas actuales de participación ciudadana en Centroamérica, una mirada desde el Estado**

Tomamos la firma de los Acuerdos de Paz en Centroamérica (1987), como referente para el inicio de un proceso de construcción del Estado democrático de derecho (EDD) en la región, lo que se expresa en la emergencia de una serie de transformaciones en la institucionalidad de los Estados en este período, así como en las modalidades de desarrollo. Todo lo cual se presenta en estos Estados, más allá de la intensidad con que se afectó la insurgencia, a cada uno de los países del istmo,

De manera particular, para este estudio, se vuelve importante observar cómo, a partir de esa fecha y en el proceso de transformación de estos Estados, se van a presentar una serie de intentos por desarrollar instituciones democráticas avanzadas, en relación al planteamiento que antes sosteníamos, recurriendo a Cunill Grau, de construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada.

Como evidencia empírica y un antecedente relevante de este proceso, exploramos las denominadas iniciativas o experiencias de concertación nacional y realizamos un recuento sucinto de estas iniciativas, sus debilidades y alcances,

para luego presentar las iniciativas que los actuales Gobiernos centroamericanos han puesto en práctica, en tanto espacios de convocatoria a la ciudadanía, que son identificados por ellos como ejercicios de participación ciudadana, no obstante su alcance se limita a la consulta.

Esto tipo ejercicios, demuestran un fragilidad significativa, si se juzga por sus antecedentes, y por el hecho de que solo uno de estos, en la actualidad, está respaldado por Ley de la República, el caso de Honduras. Sin embargo, estos ejercicios se presentan, desde Guatemala, donde el presidente Álvaro Colom Bermúdez ha promovido el programa “*Gobernando con la gente*”, hasta Panamá, donde el gobierno de Ricardo Martinelli Berrocal ha impulsado el programa “*Participa Panamá*”.

Cuadro No. 5

Iniciativa País	Antecedentes	Iniciativa actual	Ley o decreto
Guatemala	1986 Asamblea del Diálogo Nacional 1991 Pacto Social 1996 Encuentros por la Actualización 2000 Pacto por la gobernabilidad 2004 Gabinete Móvil	2009 Gobernando con la gente	-----
El Salvador	1998 Plan de Nación	2009 Consejo Económico y Social –CES-	Decreto Ejecutivo 64-2009
Honduras	1994 Foro Nacional de Convergencia, FONAC	FONAC	Decreto Legislativo No. 155-1994
Nicaragua	1997 Diálogo Nacional	2006 Poder ciudadano	Decreto Presidencial No. 114-2007
Panamá	1995 Panamá 2000 1997 Visión Nacional 2020	Participa Panamá	-----
Costa Rica	1994 Foro Un Acuerdo Nacional Razonable 1998 Foro de Concertación	-----	-----

Fuente: Elaboración propia

En El Salvador, el presidente Mauricio Funes Cartagena, en su primer año de gobierno, inauguró el “*Consejo Económico Social, CES*” como instancia para “participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones en materia económica y social”<sup>66</sup> es decir de carácter multisectorial, más que como un instituto tripartito, como se concibe en el ámbito laboral,

En Honduras, desde el gobierno del presidente Carlos Roberto Reina (1994-1998), funciona el Foro Nacional de Convergencia, FONAC, con el propósito de “Articular y armonizar las diferentes Políticas, Planes Propuestas, procurando las más amplia participación de la Sociedad Civil y el apoyo a la institucionalidad”, así como “Fortalecer la participación ciudadana y su institucionalización como derechos

66 Créase el Consejo Económico y Social (CES). Decreto ejecutivo 64 del 16 de octubre del 2009. <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2009/octubre/16-10-2009.pdf>

de la sociedad civil organizada”.<sup>67</sup> Esto abrió la posibilidad a la creación de una Ley de Participación Ciudadana que fue aprobada<sup>68</sup> por el Congreso de la República, durante los primeros años del Gobierno del depuesto Presidente Manuel Zelaya Rosales; dicha legislatura estaba presidida por Roberto Micheletti Bain, el mismo que va a encabezar el golpe de Estado contra el presidente Zelaya, aduciendo que este había abusado de dicha normativa al convocar a una consulta popular que se salía de lo estipulado en ella. Dicha Ley fue derogada inmediatamente asumió la Presidencia el Señor Porfirio Lobo.

En Nicaragua el presidente Daniel Ortega Saavedra, creó el programa “*Pueblo Presidente*” conocido también como “*Poder Ciudadano*”, como propuesta alternativa a la Ley de Participación Ciudadana que se promulgara durante la administración anterior, del presidente Enrique Bolaños, que fue impulsada por iniciativa y demanda de organizaciones de la sociedad civil.

Solamente el Gobierno de Costa Rica no cuenta con un programa de este tipo. No obstante en el año 1993, los legisladores, en el Artículo 9<sup>69</sup> de la Constitución Política (CP) añadieron el concepto “*participativo*” a los otros atributos asignados al Gobierno, señalando que “El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable”. Esto, junto con la introducción de la figura del “referéndum”<sup>70</sup> en el artículo 105 de la CP, así como la de “Iniciativa popular”<sup>71</sup> que con su posterior reglamentación, van a ampliar y posibilitar la consulta a la ciudadanía en asuntos legislativos<sup>72</sup>, más allá de la consulta electoral.

Estas iniciativas impulsadas por los gobernantes de Centroamérica están sin duda relacionadas con diferentes corrientes internacionales, pero se conforman y ejercen, en la práctica, en cada país, condicionadas por los propios procesos políticos y sociales de los Estados centroamericanos.

Existen significativas diferencias en este tipo de iniciativas que dependen de la Presidencia de la República, en los distintos Estados centroamericanos. Sus particularidades y diferencias se evidencian tanto en el contenido y desarrollo del

---

67 Objetivos del FONAC: [http://www.fonac.gob.hn/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=55&Itemid=89](http://www.fonac.gob.hn/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=55&Itemid=89)

68 Ley de Participación Ciudadana Decreto No. 3-2006, del 27 de enero de 2006 [http://americo.usal.es/oir/legislatura/normasyreglamentos/participacion\\_ciudadana/LeyParticipacionCiudadanaHonduras.pdf](http://americo.usal.es/oir/legislatura/normasyreglamentos/participacion_ciudadana/LeyParticipacionCiudadanaHonduras.pdf)

69 Ley N° 8364 de 01 de julio de 2003

70 Ley N° 8281 de 28 de mayo del 2002

71 De Ley Reforma De Los Artículos 105, 123 Y 195 De La Constitución Política. Expediente N° 14.776. [http://asamblea.racsa.co.cr/proyecto/plenario\\_constitucion.htm](http://asamblea.racsa.co.cr/proyecto/plenario_constitucion.htm)

72 En la fundamentación de la fundamentación del Proyecto de Ley N° 14.776, se argumenta que: “En nuestro país podemos decir que con la reforma constitucional de los artículos 105, 123, 129 y 195 se pone término al monopolio que han ejercido durante casi dos siglos el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en materia de formación de la ley. Ello, implica un profundo cambio democrático, que solo podrá ser evaluado en la aplicación misma de la ley; porque ahora los ciudadanos dispondrán de los mecanismos para ejercer la potestad de formar, reformar o derogar una ley (...)” (Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2002). Ley N° 8281 de 28 de mayo del 2002. Proyecto de Ley Reforma de los Artículos 105, 123 y 195 de la Constitución Política. Expediente N° 14.776. [http://asamblea.racsa.co.cr/proyecto/plenario\\_constitucion.htm](http://asamblea.racsa.co.cr/proyecto/plenario_constitucion.htm)



Como hemos señalado, las causas de ese agotamiento de los Estados en esta región son múltiples, entre otras: la conflictividad generada y acumulada por años de un crónico déficit de equidad y creciente desigualdad; la resistencia al autoritarismo y despotismo oligárquico-militar; la postergada construcción de un legítimo EDD; la corrupción y el enriquecimiento a costas de las arcas del Estado; el agotamiento del modelo agro-exportador y el escaso éxito del modelo de sustitución de importaciones, con el corolario del consecuente endeudamiento externo, todo lo cual se presenta en el marco internacional de la guerra fría y la lucha ideológica implícita.

Todos estos factores van a traducirse en un ambiente de creciente conflictividad, propicio para la emergencia de movimientos sociales y de propuestas revolucionarias o contestatarias frente a los regímenes establecidos. Todo lo cual se tradujo, en muchos casos, en una auténtica guerra civil.

Es en este escenario donde convergen procesos identificados como de ajuste estructural y modernización del Estado en el marco de fenómenos implícitos en la globalización, como el libre comercio, las migraciones, la movilidad de capitales y los desarrollos científicos y tecnológicos, particularmente en el campo de la información y la comunicación, lo que traerá aparejado nuevos escenarios culturales entre otros procesos.

De este escenario convulso y contradictorio emerge en el Istmo centroamericano la exigencia de refundación del Estado, tomando como referente el EDD, lo que para los países de la región significaba construir nuevas relaciones de poder. Todo lo cual implica también refundar la ciudadanía y ampliar la sociedad civil y consecuentemente los sujetos o actores sociales, aun cuando esto no queda claramente identificado, mucho menos explícito, en los acuerdos fundacionales de esta nueva etapa y de su apuestas socio-política.

El hito fundacional de esta nueva era lo fue la firma de Acuerdos de Paz, tanto a nivel regional, conocidos como acuerdos de Esquipulas (1987), que acompañarán el fin de la dictadura de los Somoza en Nicaragua y el posterior arreglo electoral, en el ámbito interno, que pondría fin a la guerra civil en ese país; pero también los Acuerdos de Paz firmados en El Salvador y tardíamente en Guatemala, todo lo cual, abrirá el imaginario del desarrollo con equidad y la posibilidad de la refundación del EDD en Centroamérica.

Estos pactos sociales o acuerdos políticos serán el sustento de una nueva etapa de construcción del EDD en Centroamérica y van a enfatizar tres elementos fundamentales en la construcción de la democracia. En el ámbito político, la reconstrucción de la clase política con la inclusión de nuevos actores y partidos así como la modernización del sistema electoral. En el ámbito institucional, el fortalecimiento de las instituciones del Estado de derecho: los poderes del Estado, su autonomía, la legislación y las finanzas o recaudación fiscal. Equidistante a estos dos, el desarrollo de nuevas instituciones vinculadas a la defensa de los derechos humanos.

Sin embargo, aún de forma más difusa, y sin traducirse en acuerdos explícitos o en procesos concretos, se abre un espacio para el posicionamiento de las demandas por la satisfacción de expectativas, la búsqueda de la equidad, el desarrollo sostenible,

la generación y distribución de riqueza. De esta manera, se recrean condiciones para el fortalecimiento organizativo de actores que surgen de la sociedad civil y que tenderán a ampliar la demanda por la participación ciudadana, más allá de la organización en partidos políticos electorales. En consecuencia, acompañado a estos procesos, aunque con un desarrollo incipiente y no con menos dificultades, se presentan los ejercicios de convocatoria a consulta o participación ciudadana y las presiones para incidir en el ciclo de las políticas públicas por parte de la sociedad civil organizada. Así como en demandas de transparencia, de rendición de cuentas por parte de los Gobiernos.

Ciertamente, los acuerdos políticos sobre los que se proponen refundar el nuevo EDD, no contienen propuestas ni alusiones visibles y mucho menos categóricas, sobre el fortalecimiento de la ciudadanía y menos sobre la participación ciudadana, más allá del ejercicio electoral y su derecho a organizarse en partidos políticos. Sin embargo, dichos acuerdos emergieron sobre el fermento de expresiones organizativas que se estimularon durante los procesos de resistencia y de lucha contra los Gobiernos autoritarios. Estas a su vez van a recibir el apoyo y acompañamiento de tendencias y organizaciones internacionales. Todo esto irá abriendo un espacio que hoy se manifiesta como una tendencia a incorporar formas institucionales de participación ciudadana en los Estados de Centroamérica.

### **El concepto de participación ciudadana en las constituciones políticas (CP) de la región**

Una revisión amplia del desarrollo del concepto de participación ciudadana en las constituciones políticas y otras legislaciones específicas de los Estados de la región permite concluir, como señalamos previamente, que la incorporación del concepto participación ciudadana en las constituciones de los países de la región, es muy dispar y diferenciado. Tanto la definición del concepto como su amplitud, varía de un país a otro.

**Cuadro No. 6**

<b>País</b>	<b>Concepto</b>	<b>Proyección</b>	<b>Valoración</b>
<b>El Salvador</b>	No se menciona	No existe LPC, No hay LAIP 8 (Se promulga en el 2011), No hay referéndum (Sólo para efectos de consulta sobre la posible anexión a un proyecto de República Centroamericana)	Sugiere la necesidad de profundizar en un análisis de PP y OSC
<b>Costa Rica</b>	La palabra: “Participativo” únicamente como atributo del Estado	No hay LPC No hay LAIP Hay Ley de referéndum.	Avanza conservadoramente, pero con mayor fortaleza institucional
<b>Panamá</b>	No incorpora el concepto	Hay LAIP, tiene un capítulo sobre PC y Hay una propuesta de LPC Hay referéndum	Sugiere mayor desarrollo y articulación de las OSC
<b>Nicaragua</b>	Se identifica como derecho a participar en asuntos públicos y en la gestión del Estado.	Hay LPC Hay LAIP. No incorpora la figura de Referéndum.	Se desarrolla como principio de acceso. Pero evidencia debilidad institucional. No hay una cultura política consecuente con la legislación
<b>Honduras</b>	“Democracia Participativa”	Hay de L Transparencia y AIP La LPC fue derogada Si incorpora el referéndum	Proceso sumamente tutelado por los PP e intentos fallidos de aplicación de la LPC
<b>Guatemala</b>	No incorpora el concepto	Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	Poca consecuencia en la aplicación de la Ley.
<p>Notas:                      LPC: Ley de Participación Ciudadana                      LAIP: Ley de Acceso a la Información Pública (En el caso de El Salvador fue aprobada al año siguiente de realizado ese estudio)                      PP: Participación Política                      OSC: Organizaciones de Sociedad Civil</p>			

Fuente: Elaboración propia

Mientras la CP de El Salvador no incluye el concepto ni cuenta con Ley Participación Ciudadana; en Costa Rica solo se encuentra una escueta palabra para identificar un atributo del Estado: lo “participativo”, pero esto va a permitir el desarrollo de la Ley de Referéndum. Por su parte la CP de Panamá, tampoco incorpora el concepto, pero en la Ley de acceso a la información o Ley “Que dicta normas para la transparencia en la Gestión Pública establece la Acción de *Hábeas data* y dicta otras disposiciones. Ley 6 del 22 de enero de 2002.<sup>75</sup>, desarrolla un amplio capítulo sobre la participación ciudadana, en el que se incorporan diferentes figuras jurídicas o institutos para el ejercicio de esta.

En la CP de Nicaragua el concepto se identifica explícitamente como “derecho de participar” (ver artículos 2, 50 y siguientes)<sup>76</sup>, y se desarrolla ampliamente como principio de acceso<sup>77</sup>. Pero también incluye figuras de democracia directa como, el “plebiscito” y el “referéndum” Lo que puede explicarse porque su CP (1987) se origina en el triunfo de un amplio movimiento social, sobre una dictadura autoritaria. No obstante su aplicación, como veremos más adelante, evidencia una debilidad institucional, por cuanto la legislación no ha creado aún una cultura política consecuente con esa normativa y los órganos establecidos no se han desarrollado y menos consolidado.

Por otra parte, Honduras, cuya Constitución de 1982, tiene origen en una reforma consensuada para desarrollar un EDD, que superara los Gobiernos autoritarios que habían prevalecido hasta esa fecha, recoge tempranamente el concepto de “democracia participativa”.

Tanto en Honduras como en Nicaragua, el fuerte desarrollo constitucional del concepto en cuestión dará origen a leyes específicas de participación ciudadana, aun cuando en ambos países, dichas leyes se promulgarán tardíamente con relación a la fecha en que se incorpora el concepto constitucional. Enero del 2006 y octubre del 2003 respectivamente. A su vez, en ambos casos, dicha legislación será objeto de controversias en el proceso de su aplicación. En Honduras, la mencionada ley duró lo que duró el gobierno del Presidente Manuel Zelaya, que fuera derrocado y

---

75 [http://www.setransparencia.gob.pa/documentos/Ley\\_6\\_Transparencia.pdf](http://www.setransparencia.gob.pa/documentos/Ley_6_Transparencia.pdf)

76 Artículo 2. Tipos y formas de Participación ciudadana (representativa y directa) y mecanismos o instrumentos e instancias de participación (sufragio, plebiscito, referéndum y los que contemple la Constitución y las leyes). El pueblo participando democráticamente en la construcción y consolidación del sistema económico, político y social de la nación. ARTÍCULO 50.- Los ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal. Por medio de la ley se garantizará, nacional y localmente, la participación efectiva del pueblo.

77 El “derecho de acceso” incorpora las figuras de derecho a la participación ciudadana en políticas públicas, el derecho al acceso a la información en manos de las autoridades, y el acceso a la justicia, particularmente para la vigencia de los derechos anteriores y en el caso ambiental, para la resarcir el daño ambiental. Esto conceptos se desarrollan ampliamente en el convenio de Aarhus, de la Unión Europea. Pero también, se puede encontrar en la Carta Interamericana Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009 Adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1º de diciembre de 2009.

acto seguido la Ley de Participación ciudadana fue derogada<sup>78</sup>. Cabe destacar que, aunque en Guatemala, la CP no hace referencia a figuras o procesos de participación ciudadana en políticas públicas, sí va a generar una Ley que se enmarca dentro de este principio. Se trata de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.<sup>79</sup> Para efectos de este estudio, se incorpora para su análisis, junto con las Leyes de Participación Ciudadana de Nicaragua y Honduras.

El hecho de que en El Salvador, el concepto no aparezca ni siquiera enunciado en su CP, sugiere la necesidad de un análisis más profundo de la relación entre organizaciones sociales y partidos políticos; así como del tipo de equilibrio en la correlación de fuerzas que ha prevalecido después de los Acuerdos de Paz suscritos en 1991 y que reformaron parcialmente la constitución de 1983, que aún rige en este país, con sus posteriores reformas.

Como se ha señalado el artículo 9<sup>80</sup> de la CP de Costa Rica, incorpora sin mayor desarrollo, el concepto lacónico de “participativo” para agregar un atributo a las características del Gobierno. Pero, dicho acto legislativo va a generar el desarrollo de la figura del referéndum, para consultas nacionales, y se ejercerá tempranamente en torno a la suscripción o no del Tratado de libre comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana conocido como DR-CAFTA (por sus siglas en Ingles).

#### Recuadro No. 5

### Conclusiones

- El concepto PC las constituciones de los países de la región, es muy dispar y diferenciado.
- Tanto el sentido del concepto como su amplitud, varía de un país a otro.
- La mención o no del principio de PC, no tiene relación con la existencia de legislación específica.
- La proyección jurídica, es decir la derivación de leyes sobre PC o relacionadas con ésta, es aún muy limitada y sin mayor desarrollo de una cultura política consecuente con ésta.
- Se puede inferir que el desarrollo institucional de la PC en políticas públicas es aún muy incipiente.

Fuente: Elaboración propia

78 El Artículo 40 de la Ley visión de país, Publicada en Diario Oficial, No 32-129, del martes 2 de febrero del 2010, deroga, entre otros decretos y leyes, la Ley de Participación Ciudadana.

79 Congreso de la República de Guatemala. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto N. 11-2002. Tomada de [http://sistemas.segeplan.gob.gt/discode/sche\\$portal/documentos/ley\\_concejos\\_desarrollo\\_guatemala.pdf](http://sistemas.segeplan.gob.gt/discode/sche$portal/documentos/ley_concejos_desarrollo_guatemala.pdf)

80 Artículo 9º—El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. (Así reformado por la Ley N° 8364 de 01 de julio de 2003) Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias (...)

**Recuadro No. 6**  
**Leyes específicas sobre participación ciudadana**

Leyes de Participación Ciudadana en CA,  
panorama general

- Solo dos países Honduras y Nicaragua han desarrollado un LPC específica.
- En Panamá la Ley de Acceso a la Información Pública, LAIP, contempla un capítulo en el que define la PC en políticas públicas, pero la Asamblea se ha negado a emitir una LPC
- Guatemala, tiene una Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que busca promover la PC.
- El Salvador es el menos avanzado en legislación sobre PC y LAIP. No obstante –en este Gobierno- se creó el CES.
- Costa Rica no tiene LPC.

Fuente: Elaboración propia

Cuadro No. 7

<b>Guatemala</b>	
<b>Ley</b>	En 2002 se emite la “Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural” (Decreto No. 11-2002). Reglamento en Acuerdo Gubernativo No. 461-2002, modificado por los Acuerdos No. 229-2003 y 241-2003.
<b>Descripción general</b>	Es el medio principal de participación de la población en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo (Art. 1). Su objetivo es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios, y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada (Art. 3). Está integrado por cinco niveles: nacional, regional, departamental, municipal y comunitario. Se fundamenta en la CP (Artículos 225, 226, 228, 229 y 231)
<b>Figuras</b>	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), Consejos Regionales COREDE, Consejos Departamentales, Concejos municipales, Consejos Comunitarios y Consejos Comunitarios de segundo nivel.
<b>Instrumentos</b>	Consultas para formular políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial y promover sistemáticamente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional. Priorizar necesidades, problemas y sus soluciones. Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo para su incorporación a la Política de Desarrollo de la Nación. Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo; verificar y evaluar su cumplimiento. Conocer y evaluar las propuestas de preinversión e inversión del proyecto del presupuesto general del Estado.
<b>Funcionarios públicos involucrados</b>	El presidente, ministros, ministro de Finanzas y ministros de Estado designados por el presidente; secretario de Planificación y Coordinación de la Presidencia; Secretario de coordinación ejecutiva de la Presidencias; alcaldes de corporaciones regionales;
<b>Organizaciones convocadas</b>	Representantes de pueblos indígenas; cooperativas; mipymes; Org. Campesinas; gremios empresariales, sindicatos, ONG de desarrollo; de Org. de mujeres; universidades (USAC y las privadas).
<b>Valoración</b>	Los consejos están establecidos y se reúnen con regularidad. Pero no atienden las funciones sustantivas que les asigna la ley, debido a que en el ámbito comunitario prevalece el trámite de solicitudes de proyectos y en el departamental la distribución de los recursos del Aporte a los Consejos de Desarrollo. La funcionalidad del Sistema es afectada por iniciativas presidenciales como los Gabinetes Móviles o Gobernando con la Gente, que lo suplantán.

Fuente: Elaboración propia

Cuadro No. 8

<b>Honduras</b>	
<b>Ley</b>	Ley de Participación Ciudadana, o Decreto AL No. 3-2006, del 27 de enero de 2006.
<b>Descripción general de la Ley</b>	Establecida para promover, regular y establecer las instancias y mecanismos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del Estado, conforme a la Constitución de la República y demás leyes.
<b>Figuras</b>	Plebiscito; Referéndum; Cabildos abiertos municipales; Iniciativa Ciudadana; y, otros señalados en la Ley. Foro Nacional de Participación Ciudadana; consejos de desarrollo municipales y departamentales y Mesas Comunitarias de la Participación Ciudadana.
<b>Instrumentos</b>	El Plebiscito y las otras figuras de consulta directa, se regulan por leyes específicas. Las otras figuras como el Foro, los Consejos y las Mesas tienen la responsabilidad de conocer los Planes de Desarrollo y Estrategias de ejecución de la autoridad pública de la circunscripción territorial correspondiente, evaluar la gestión y resultados de estas instancias y emitir opiniones sobre estos. Será su responsabilidad informar de las conclusiones de sus actividades al Foro Nacional de Participación Ciudadana.
<b>Funcionarios Públicos involucrados</b>	Presidente de la República, Secretaria de Educación, Secretaría de Gobernación y Justicia, Secretaria de la Presidencia, Secretaria de Salud, Secretaría de Seguridad.
<b>Organizaciones convocadas</b>	Aproximadamente 30 organizaciones de sociedad civil, entre gremios empresariales, cooperativas, mipymes; sindicatos, Org. magisteriales; de pueblos indígenas y afro descendientes; de mujeres; así como la Asociación de Municipalidades; de universidades privadas y las públicas; Iglesias; partidos políticos. (Esta composición y representación se redujo radicalmente, con el cambio de legislación del 2010).
<b>Valoración</b>	Fue propuesta en la campaña presidencial de Manuel Zelaya y fue aprobada por el Congreso de la República, se administró, siendo presidente del Congreso Roberto Micheletti. Ley adquirió una particular relevancia política en el año 2009 cuando fue invocada para convocar a la denominada encuesta de consulta popular para evaluar, según lo propuso en su momento el presidente Zelaya, la voluntad popular en torno a la convocatoria a la Asamblea Constituyente. En consecuencia, dicha ley estuvo en el ojo de la tormenta, de lo que originó el golpe de estado ese mismo año. Fue derogada al principio de la administración del actual presidente de Honduras el Sr. Porfirio Lobo, al promulgarse la “Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la adopción de una Plan de Nación para Honduras.

Fuente: Elaboración propia

**Cuadro No. 9**

Nicaragua	
<b>Ley</b>	Ley de Participación Ciudadana No. 475, fue aprobada por la AL el 22 de Octubre del 2003.
<b>Descripción general</b>	<p>Propone promover el ejercicio pleno de la ciudadanía (política, social, económico y cultural). Mediante la creación y operación de mecanismos institucionales. Se fundamenta en la CP (Art 7 y 50 ). Para participar en la gestión pública del Estado y en los instrumentos internacionales. Corresponde al Estado la creación y operación de mecanismos institucionales que permitan la interacción con los ciudadanos organizados.</p>
<b>Figuras</b>	Los Cabildos abiertos municipales; Petición y denuncia ciudadana. Consejo Nacional de Participación Ciudadana; Consejos Nacionales Sectoriales; Consejos de Desarrollo Departamental; Comités de Desarrollo Municipal. Defensoría de la participación ciudadana.
<b>Instrumentos</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La iniciativa ciudadana en la legislación.</li> <li>2. La consulta ciudadana de normas en la fase del dictamen,</li> <li>3. Consultas para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el ámbito nacional/sectorial, regional autónomo, departamental y local.</li> <li>5. La consulta ciudadana en el ámbito local.</li> </ol>
<b>Funcionarios públicos involucrados</b>	Secretaría de la Presidencia; ministros de Estado, según tema o región en el que trabajan. Representantes de los entes autónomos; Representante de los Gobiernos regionales y/o municipales;
<b>Organizaciones convocadas</b>	Asociaciones civiles sin fines de lucro, sindicatos, cooperativas, organizaciones de mujeres, juveniles y comunales, gobiernos regionales y municipales, instancias de consultas municipales y departamentales, personas particulares que representen intereses de un colectivo o cualquier organización y especialistas, todos ellos relacionados con el objeto de la presente Ley Partidos Políticos.
<b>Valoración</b>	<p>No obstante que existen estudios que reconocen la relevancia de la Ley de Participación Ciudadana (Stuart Almedárez), y el lento pero relevante avance en la implementación de la Ley, particularmente en el orden municipal (Ada Esperanza Silva).</p> <p>La situación actual de la LPC y su implementación gira en torno al choque que puede establecerse entre la Iniciativa presidencial denominada “Poder Ciudadano”, también conocida como “Pueblo Presidente”. Se debate también sobre la posible partidización de las instancias de participación ciudadana y el posible peligro de fusionar el Estado y el partido.</p>

Fuente: Elaboración propia

## Análisis comparativo

Como hemos indicado, dos países centroamericanos han creado leyes específicas de participación ciudadana para normar y promover la incidencia de los ciudadanos y ciudadana en las políticas públicas. Esto son, Nicaragua y Honduras, a los que habría que agregar Guatemala, país que cuenta con una Ley que define y norma este ejercicio democrático, aunque no tiene ese nombre, se trata de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que en la práctica se convierte en una ley marco para regir la participación ciudadana tanto en el ámbito sectorial como en lo local, es decir el ambiente, la salud y el desarrollo y ordenamiento territorial.

La Ley de Participación Ciudadana No. 475<sup>81</sup>, de Nicaragua fue aprobada el 22 de Octubre del 2003, durante la administración del Presidente Enrique Bolaños Geyer; siendo este el primer país centroamericano en promulgar una ley específica, sobre esta materia, aún cuando en Guatemala, se emite la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, un año antes y, como indicamos, debe ser ubicada también como una ley orientada a abrir espacios de participación ciudadana.

La Ley de los Consejos de Desarrollo Decreto Numero 11-2002, del 12 de Marzo de 2002 de Guatemala, fue emitida por el congreso de la república durante la Presidencia del Lic. Alfonso Antonio Portillo Cabrera.

Por su parte en Honduras, la Ley de Participación Ciudadana, o Decreto Legislativo No. 3-2006, del 27 de enero de 2006; fue promulgada durante la Presidencia de José Manuel Zelaya, quien fuera candidato del Partido Liberal y fue una propuesta de su campaña. Fue aprobada por el Congreso de la República, siendo su Presidente el Sr. Roberto Micheletti<sup>82</sup>

Si a los anteriores hechos sumamos la propuesta de Ley de Participación Ciudadana que fue sometida al Congreso de Panamá, en el 2007<sup>83</sup>, por el dialogo “Concertación Nacional”; encontramos una tendencia a institucionalizar ejercicios de participación ciudadana, vinculadas a la gestión de políticas públicas, cubriendo los ámbitos nacionales, regionales y locales; incluyendo en algunos casos, alguna vaga mención a los espacios internacionales. Quedan por fuera de esta tendencia El Salvador y Costa Rica. Sin embargo, el actual Gobierno de Mauricio Funes, como lo indicamos en otro aparte de este análisis, ha promovido la creación del Consejo Económico y Social, de carácter nacional. Costa Rica se ha limitado a institucionalizar, en el ámbito nacional, instrumentos de consulta directa a la ciudadanía, como el referéndum.

No obstante lo dicho, esta tendencia evidencia importantes obstáculos para su avance. Entre los que se pueden identificar la resistencia al cambio de una cultura política tradicional, delegativa, que concentra el poder en manos de las autoridades

---

81 Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. Ley de participación ciudadana. Ley No. 475. (22 de octubre de 2003). [http://www.ccer.org.ni/files/doc/1204408101\\_Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.ccer.org.ni/files/doc/1204408101_Constitucion_Politica.pdf)

82 Congreso Nacional República de Honduras, C. A. Decreto No. 3-2006 Tegucigalpa, 27 de enero del 2006

83 Presidencia República de Panamá. Nota No. 918-08 –CG 15 de diciembre de 2007. <http://www.asamblea.gob.pa/actualidad/leyparticipacion.pdf>

electas; como también, la débil cultura política de participación en los y las ciudadanas, que vaya más allá de la elección de autoridades, a través del voto.

Desde la perspectiva de la sustentación o fundamentación que da origen a este tipo de ley encontramos, para el caso de Nicaragua, el reconocimiento a nuevos espacios de participación. Así, en los considerandos para su promulgación se establece:

*Que existe una diversidad de prácticas referidas a la participación ciudadana, de forma cotidiana que se vinculan a la vida del quehacer del espectro público del Estado en toda su dimensión, las que merecen ser reguladas y sancionadas jurídicamente por el Estado, pues la gestión pública no puede ser concebida hoy en día sin la participación directa y permanente de la ciudadanía, pues esto constituye uno de los aspectos que exige un nuevo rol del Estado para contribuir a la transformación de los modelos y concepciones tradicionales sobre la forma y manera de gobernar y convertir a los ciudadanos, desde su condición y calidad de administrados, en protagonistas de los procesos de transformación de la sociedad nicaragüense y sus diferentes modalidades en la gestión desde las comunidades de la nación.*

En el caso de Honduras, en los considerandos para la emisión de la Ley de Participación Ciudadana, hay un reconocimiento a la relevancia de esta. Así el Congreso de la República de sostiene que:

*La participación ciudadana implica la inclusión del ciudadano en la formulación, ejecución y evaluación de todas las políticas y acciones del Estado, convirtiéndolo en protagonista y gestor de su propio destino. Y la auditoría social sobre los actos de la autoridad pública deberá evaluar el cumplimiento de normas, procedimientos y los resultados obtenidos conforme a los fines generales de la sociedad*

Por su parte en Guatemala, la argumentación resalta la importancia de la participación ciudadana en políticas públicas, como recurso de gobernabilidad. Esto se refleja en los considerandos de la Ley que destaca:

*Que con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera se puso fin al conflicto armado interno y se asumieron compromisos para superar las causas que le dieron origen, entre los cuales está la reforma de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 52-87 del Congreso de la República.*

*Que es esencial que este Sistema de Consejos de Desarrollo se rija por los principios de igualdad en dignidad y derechos de todos los actores sociales, y se haga efectivo en condiciones de oportunidades equitativas de participación dentro de una convivencia pacífica, en el marco de una democracia funcional, efectiva y participativa, en los procesos de toma de decisión en la planificación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo.*

En síntesis, en estas argumentaciones se encuentra, en primer lugar, una reafirmación de la relevancia de ampliar el ejercicio de la ciudadanía, y -en consecuencia- de la necesidad de desarrollar nuevas prácticas de participación, particularmente aquellas vinculadas a la gestión de políticas públicas. A su vez, se pone énfasis en el carácter de protagonista que debe asumir los ciudadanos y ciudadanas. También se identifican los recursos o instrumentos para ejercer esta nueva ciudadanía y, concomitantemente, se hace referencia a la transformación que debe darse en el Estado para llegar a conformar esta nueva institucionalidad.

Desde la perspectiva de los objetivos, encontramos que en Nicaragua se resalta la importancia de la institucionalización de nuevas formas de participación ciudadana, cuando establece que:

*La presente Ley tiene por objeto promover el ejercicio pleno de la ciudadanía en el ámbito político, social, económico y cultural, mediante la creación y operación de mecanismos institucionales que permitan una interacción fluida entre el Estado y la sociedad nicaragüense, contribuyendo con ello al fortalecimiento de la libertad y la democracia participativa y representativa establecido en la Constitución Política de la República.*

*Este conjunto de normas y regulaciones se fundamentan en los artículos 7 y 50 de la Constitución Política de la República, como expresión del reconocimiento de la democracia participativa y representativa así como el derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos de la gestión pública del Estado y en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos y ratificados por Nicaragua, aplicando los principios generales del derecho aceptados universalmente sobre esta materia.*

*Corresponde al Estado la creación y operación de mecanismos institucionales que permitan la interacción con los ciudadanos organizados.*

La ley hondureña, declara tener como *objeto promover, regular y establecer las instancias y mecanismos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del Estado, conforme a la Constitución de la República y demás leyes.*

Por su parte, la ley guatemalteca señala en su Artículo 3, que el *objetivo del Sistema de Consejos de Desarrollo es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.*

En este caso, los objetivos reiteran el propósito de rediseñar el Estado, desde una nueva perspectiva, la participación ciudadana en la toma de decisiones en torno a las políticas públicas.

En cuanto a los atributos o alcances de estas formas de ejercicio de la ciudadanía, se identifican, aquellos que tienen que ver con la iniciativa ciudadana para generar o ser consultados en torno a nuevas normas o leyes tanto nacionales

como locales y sectoriales. Así como las instancias consultivas para la formulación, seguimiento y evaluación de que las políticas públicas. Lo que complementa el reconocimiento a la consulta ciudadana en el ámbito local.

Las figuras identificadas en estas leyes, para el ejercicio de los anteriores calidades, se identifican el Plebiscito; el Referéndum; los Cabildos abiertos municipales; la Iniciativa Ciudadana; pero también los comités o consejos Nacionales, regionales o locales.

En cuanto a las autoridades involucradas y las organizaciones de sociedad civil convocadas, encontramos que estas leyes incorporan la figura del Presidente con la responsabilidad de dinamizar conducir el proceso. La ley de Nicaragua y la de Guatemala solo identifican, de manera general, los sectores de la sociedad a los que se debe convocar, la ley de Honduras, identificaba claramente y por su nombre a las organizaciones, ya constituidas, que deben ser convocadas.

### **Valoración general**

La aplicación de las leyes de participación ciudadana tanto en Honduras como en Nicaragua han sido objeto de importantes y relevantes contradicciones. Al punto en que en el primer caso fue derogada, luego del golpe de Estado, y en el segundo caso el Gobierno actual se resiste a implementarla.

Se puede decir que la única ley que ha avanzado en su ejecución es la de Guatemala, que en 1997, de acuerdo con la información recopilada por Luis Linares<sup>84</sup>, reportaba tanto la creación del Consejo Nacional (CONADUR), como de 8 Consejos Regionales (COREDE), 20 Consejos Departamentales (CODEDE), 333 Consejos Municipales (COMUDE) y 12819 Consejo Comunitarios.

Pero como lo indica este mismo analista, “los consejos están establecidos y se reúnen con regularidad. Pero no atienden las funciones sustantivas que les asigna la ley, debido a que en el ámbito comunitario prevalece el trámite de solicitudes de proyectos y en el departamental la distribución de los recursos del Aporte a los Consejos de Desarrollo. La funcionalidad del Sistema es afectada por iniciativas presidenciales como los “Gabinetes Móviles” o “Gobernando con la Gente”, que lo suplantán.

Por lo tanto, puede concluirse que, hay una marcada centralización presidencialista de las leyes de participación ciudadana, lo que en general quita independencia y minimiza la autonomía como principio básico del desempeño de las organizaciones de la sociedad civil. Aun así, la institucionalidad de estos espacios creados por ley se ve amenazada por otras formas de convocatoria a la participación y la consulta, por lo general menos institucionalizadas y aún más dependientes del ejecutivo, como lo es el caso de los programas o iniciativas presidenciales como “Poder ciudadano” en Nicaragua o “Gobernando con la Gente” en Guatemala. En el caso de Honduras, como lo indicamos en este estudio, esta dificultad para modificar la cultura política centralista y presidencialista, condujo incluso a reducir la convocatoria

84 Linares, Luis Felipe. El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Exposición presentada en el Evento de Juramentación de representantes del MINECO ante los COREDE y CODEDE. Guatemala, 19 de noviembre del 2009.

a organizaciones de la sociedad civil, en el FONAC, que era una figura vinculada por la misma ley a la Presidencia de la República.

En las leyes de Nicaragua y Guatemala, predomina la identificación de sectores, en términos generales y no las organizaciones sociales específicas que deben ser convocadas a la consulta o la participación, a diferencia de las instituciones que sí son identificadas con su nombre legal. Esto se convierte en una debilidad por cuanto tampoco existe un procedimiento explícito para identificar, con ciertos niveles básicos de imparcialidad, a las organizaciones de la sociedad civil a ser incorporadas en los órganos o instancias definidas por la ley.

La Ley de Participación Ciudadana, de Honduras, adquirió una particular relevancia política en el año 2009 cuando fue invocada para convocar a la denominada encuesta de consulta popular para evaluar, según lo propuso en su momento el presidente Zelaya, la voluntad popular en torno a la convocatoria a la Asamblea Constituyente. En consecuencia, dicha ley estuvo en el ojo de la tormenta, de lo que originó el golpe de Estado ese mismo año.

La Ley finalmente fue derogada al principio de la administración del actual presidente de Honduras el Sr. Porfirio Lobo, al promulgarse la “Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la adopción de un Plan de Nación para Honduras”<sup>85</sup>.

La derogación de la Ley de Participación Ciudadana y la promulgación de la nueva, conocida como de Visión de País, va a modificar radicalmente las instancias de participación ciudadana, como el Consejo Económico y Social, CES, y el Foro Nacional de Convergencia, FONAC, -que venían funcionando desde al menos dos administraciones anteriores-, reduciendo sus funciones y cambiando su composición, tal como lo veremos en los acápite respectivos.

La promulgación de Ley de Participación ciudadana en Nicaragua y su aplicación ha generado un importante debate, del que se derivan lecciones de alto valor, en relación a los desafíos para el desarrollo de la participación ciudadana en los EDD de Centroamérica.

Stuart Almendárez, (2009) sintetiza así los avances y dificultades en la implementación de la Ley de Participación Ciudadana en Nicaragua:

*Avances importantes:*

*Le reconoce un valor político a la participación ciudadana dentro del sistema político democrático y obliga a la gestión pública a ser participativa.*

*Intenta vincular los diferentes espacios de participación existentes en un sistema articulado que relaciona la participación ciudadana con las políticas públicas.*

*Define las competencias de los CDM, que se convierten en el espacio de articulación más reglamentado y que tiene más claro su funcionamiento.*

---

85 Congreso Nacional de Honduras. Decreto N0. 286 – 2009. Artículo 40.

*Facilita la creación de asociaciones de pobladores en barrios y comarcas.*

*Norma la organización de los Comités de Desarrollo Departamentales (CDD), espacios de concertación y planificación del desarrollo entre los delegados ministeriales, asociaciones departamentales de alcaldes, asociaciones de la sociedad civil; así como representantes de los Poderes legislativo y judicial.*

*Reconoce los Consejos Nacionales y Sectoriales adscritos a los ministerios para concertar la formulación y seguimiento de políticas públicas específicas<sup>86</sup>.*

Agrega, este investigador, como nota, que “un estudio realizado por Ada Esperanza Silva<sup>87</sup> a finales del 2006 mostró que se habían organizado más de un centenar de estos Consejos a nivel departamental y nacional. En su mayoría sin funcionar por falta de voluntad política gubernamental, pero otros funcionando activamente.

Sin embargo, Stuart, también va a señalar importantes aspectos que limitan la efectividad de la participación, en el marco de esta Ley:

*No estableció procedimientos para asegurar que la pluralidad se hiciera en condiciones de proporcionalidad, sobre todo para preservar la participación de la representación comunitaria.*

*No le asignó recursos mínimos para el funcionamiento del sistema, lo que limitó su autonomía para funcionar al margen de los recursos de los gobiernos (nacional y municipal) y las ONG.*

*No estableció procedimientos ni plazos para asegurar que la administración pública, en todos los niveles, se pronunciara oficialmente sobre las propuestas generadas desde estos espacios, como una manera de promover la naturaleza vinculante de la participación ciudadana.*

*No habilitó mecanismos para acompañar y monitorear su cumplimiento y para que la riqueza y diversidad de formatos de trabajo y propuestas, fueran evaluados de forma permanente y traducidos en lecciones para mejorar el sistema en su conjunto. (Stuart, 2009)*

El debate presente sobre la situación actual de la Ley de Participación ciudadana y su implementación gira en torno al choque que puede establecerse entre la iniciativa presidencial denominada “Poder Ciudadano”, también conocida como “Pueblo Presidente” impulsada por el actual mandatario de la República, comandante Daniel Ortega Saavedra, y la mencionada Ley, que estableció el marco jurídico de los

86 Roberto Stuart Almendárez. Consejos del Poder Ciudadano y Gestión Pública en Nicaragua, Centro de Estudios y Análisis Político. Managua, Nicaragua. Julio 2009.

87 SILVA Ada Esperanza. 2006. Análisis jurídico legal de instancias formales de participación ciudadana. CONPES. Managua.

espacios de participación existentes. Se debate también sobre la posible partidización de las instancias de participación ciudadana y el posible peligro de fusionar el Estado y el Partido, estas reflexiones las ampliaremos en el capítulo correspondiente, en el que se presentan los casos de las iniciativas presidenciales de participación ciudadana.

En el caso de Guatemala, es explícito que la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, busca cohesionar intentos por generar gobernabilidad, en una sociedad sumamente fragmentada, con profundas inequidades y por consiguiente con grados muy bajos de cohesión social.

Gabriel Aguilera sostiene que el sistema de Consejos de Desarrollo tiene como base las Mesas Departamentales de Conciliación y Seguimiento a los Acuerdos de Paz. Además de los conceptos de descentralización de los años setenta en Guatemala sobre la planificación para el desarrollo.

En la Constitución de 1985 se incorporan los Consejos de Desarrollo como un mecanismo que va más orientado hacia la democracia descentralizada como medios de desarrollo. La Carta Magna les atribuye funciones en materia de formulación de políticas de desarrollo urbano y rural, y les atribuye una asignación fiscal para ese fin.

El Sistema de Consejos de Desarrollo debe comprender cinco niveles, a saber: nacional, regional y departamental, previstos constitucionalmente; municipal, contenido en el Código Municipal, Decreto Legislativo 58-88; y el comunitario, contemplado en los Acuerdos de Paz; debiendo estructurarse desde la base de la población, para constituir un instrumento permanente de participación y representación de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena, así como de los diversos sectores que constituyen la nación guatemalteca, sin exclusión ni discriminación de ninguna especie, mediante la creación de los mecanismos y criterios idóneos en los niveles comunitario, municipal, departamental, regional y nacional.

En general, dado que los Consejos están destinados a una gestión descentralizada de políticas de Gobierno, es ineludible un nivel de capacidad técnica para ejercer la incidencia. Representantes de los actores populares pueden, mediante la capacitación, suplir ese requerimiento hasta cierto punto, pero se hace evidente la necesidad de los asesores profesionales para respaldarlos.

En el análisis de Gabriel Aguilera<sup>88</sup> ya citado, se señala que durante los primeros dos años de implementación de las nuevas leyes se evidenciaron diversas falencias. Entre ellas<sup>89</sup>:

Problemas políticos :

- Falta de aceptación de autoridades estatales y municipales sobre el papel que corresponde a la representación de la sociedad civil.
- Disparidad numérica de la representación del Estado en relación a la sociedad civil en los CODEDES.

Problemas técnicos:

- Insuficiente conocimiento y manejo de la legislación de Consejos.
- Ausencia de reglamentos y de mecanismos operativos (tales como comisiones de trabajo).

88 Las citas de los siguientes párrafos, son del artículo original de Aguilera Peralta, ya citado.

89 Balance según: Programa de Participación y Democracia/FLACSO: Taller de evaluación del Plan Operativo Anual 2004, documentos en fotocopia, e informes verbales: taller de evaluación, Guatemala, 21 de octubre 2002. (citas del original)

- Insuficiencia en planes de trabajo y planificación.
- Dificultades en la acreditación de las representaciones de sociedad civil y falta de preparación de sus representantes.
- Ausencias en la comunicación de entes de la sociedad civil que actúan en los mismos espacios.
- Insuficiente conocimiento y acompañamiento de las comunidades al trabajo de los consejos.

Se considera que las mujeres tienen poca participación en los Consejos, lo que se atribuye a varios factores: en primer plano está el analfabetismo, la falta de organización y el machismo. La incidencia tanto de los pueblos indígenas como de las mujeres ha sido poco visible y tímida...nos falta más protagonismo. No digamos en los COCODES y los COMUDES. [Can, 2004]

Los Consejos no tienen un manejo adecuado sobre los compromisos de la paz, ni están preparados para funciones que se les podrían delegar, dentro de la nueva arquitectura de la paz, tales como actuar en espacios de promoción de diálogos y resolución de conflictos. En los hechos, en la agenda cotidiana de estas estructuras, la presencia de los Acuerdos de Paz es mínima.

En una sistematización de los problemas de los Consejos para desempeñar su función se resume lo siguiente:

- No se debaten políticas, solamente se tratan los proyectos de infraestructura.
- En ocasiones con los fondos asignados a los CODEDES se ejecutan proyectos ajenos a los aprobados por el sistema de consejos.
- En el nivel nacional, en los hechos se excluyen a las representaciones de la sociedad civil con carácter nacional, ya que el espacio lo ocupan los que vienen de los consejos regionales.
- No se ha constituido un sistema nacional de planificación que debería involucrar a los Consejos.
- Para la planificación del desarrollo debería microregionalizarse.
- Debe preverse la formación de COCODES de tercer nivel en aquellos municipios densamente poblados, que sobrepasan a los COCODES de segundo nivel.
- En la mayoría de CODEDES no se ha completado la integración de la sociedad civil.
- No se han puesto en funcionamiento realmente los niveles superiores de los Consejos, el Nacional y los Regionales.
- Los CODEDES son vulnerables por falta de financiamiento y eso hace vacilar la base de la pirámide.
- Es preciso desconcentrar e invertir a las representaciones gubernamentales en los diversos consejos de la capacidad de negociar y asumir compromisos.
- Los representantes en los Consejos deben mejorar su retroalimentación a los sectores que representan. [Burgos, 2005]

Sin embargo, se admiten los avances sustantivos que han originado las nuevas leyes:

*En la propia ley de los Consejos y el Código Municipal hay un reconocimiento a la autoridad indígena...en el avance cotidiano usted si observa cambios en la sociedad guatemalteca tan dividida y tan racista con respecto a las mujeres y a los pueblos indígenas en el ámbito ideológico. [Carpio, 2004]*

*Ahora las mujeres nos atrevemos a decir las cosas públicamente. Se ha generado un marco general... los líderes y lideresas han ido combinando la experiencia con la capacidad de conocimientos...los líderes tienen todo un bagaje de conocimientos. [Zapata, 2004]*

*Hemos visto algunos avances durante este tiempo, ha habido algunos cambios... quiero referirme directamente a la participación ciudadana: ha habido apertura, lo sabemos, también las modificaciones que se han hecho a ciertas leyes son producto de los Acuerdos de Paz. Pero debemos tener la claridad que estas modificaciones han abierto muchos espacios, pero que son sólo un paso más, para darle la participación a la población.[Bulux, 2004]*

*...hoy en día hay una participación más consciente, una participación donde la gente ya tiene visión y hacen una propuesta...en el sentido de que las mujeres tenemos que estar presentes en este tipo de decisiones...entonces las mujeres sí estamos participando. (en) lo urbano dicen lo siguiente” hoy los indígenas ya no se dejan, Hoy las mujeres ya no se dejan... estas frases... dicen mucho, es una frase de contenido comparativo de cómo hace 20 años las mujeres no podían hablar, comparado con hoy en que las mujeres proponen...[Coti]*

## **Derecho de acceso a la información en la legislación de los Estados Centroamericanos**

### **Recuadro No. 7**

#### **Leyes de acceso a la información pública LAIP en Centroamérica**

- Las CP de los países de la región incorporan con mayor o menor amplitud y contundencia el derecho de acceso a la información pública, aún cuando con variables doctrinarias importantes. En unos casos, se reconoce como “derecho de petición”, en otros como “publicidad de los actos administrativos”; e incluso se reconoce explícitamente la figura de Hábeas Data, como lo hace la Constitución panameña.
- Países CA con LAIP:
- Honduras: La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, LTAI, fue creada por Decreto No. 170-2006, aprobada por el Congreso de la República el 21 de junio de **2007**
- Costa Rica: No tiene Ley, hay proyectos atascados en la AL
- Nicaragua: Ley No. 621, Aprobada El 16 De Mayo Del **2007**
- El Salvador : No tiene Ley. Un proyecto esta presentado a la AL
- Panamá: Ley 6 del **22 de enero de 2002**: “Que dicta normas para la transparencia en la Gestión Pública establece la Acción de Habeas data y dicta otras disposiciones”.
- Guatemala: Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto Número 57-**2008**.

Fuente: Elaboración propia

Existen principios y derechos complementarios al derecho ciudadano a la participación en asuntos públicos, uno de ellos es el acceso a la información. Es un axioma, ampliamente aceptado, el que la participación ciudadana, cualquiera sea su acepción, no puede ejercerse a plenitud y de manera responsable, si no existe acceso a la información para tomar decisiones por parte de los y las ciudadanas de una nación.

Este principio está relacionado también con el deber de las autoridades públicas a ejercer sus responsabilidades con transparencia y el compromiso del funcionario público de rendir cuentas sobre sus actuaciones.

De aquí que la legislación en esta materia sea emitida, indistintamente con los nombres de “acceso a la información” o de “transparencia”, así como combinando ambos conceptos.

En los Estados de Centroamérica, la amplia mayoría de los países han emitido leyes de acceso a la información o de transparencia, con la única excepción de El Salvador y de Costa Rica este último país, no obstante, ha desarrollado una amplia jurisprudencia sobre este derecho.

Con excepción de Honduras, que sin embargo va a emitir una Ley de transparencia y acceso a la Información<sup>90</sup>, todas las CP de los países de la región incorporan con mayor o menor amplitud y contundencia reconocen explícitamente el derecho de acceso a la información pública, aunque con variables doctrinarias importantes. En unos casos, se reconoce como “derecho e petición”, en otros como “publicidad de los actos administrativos”; e incluso se reconoce explícitamente la figura de *Hábeas Data*, como lo hace la Constitución panameña.

En este caso, la C.P. de Panamá, contempla en su articulado, el más amplio desarrollo del concepto de acceso a la información pública. En el Artículo 41 se dice expresamente que *“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución. El servidor público ante quien se presente una petición, consulta o queja deberá resolver dentro del término de treinta días. La Ley señalará las sanciones que corresponden a la violación de esta norma”*. Así los artículos sucesivos van a desarrollar ampliamente este derecho.

Costa Rica reconoce en los artículos 27, 30 y 46 el derecho de acceso a la información. El 27 garantiza la libertad de petición individual o colectiva, ante cualquier funcionario público y el derecho de obtener pronta resolución, el 30 garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información y el 30 de reciente incorporación, asegura a los consumidores recibir información adecuada y veraz, para garantizar su salud, ambiente e intereses económicos.

No obstante la existencia de este mandato constitucional, en este país –como señalamos- no existe una ley específica que defina y agrupe las normas en este ámbito. Por consiguiente, no se cuenta tampoco con un ente rector ni promotor de este derecho. Las oficinas públicas a su vez, no cuentan con despachos o ventanillas específicas para atender este tipo de solicitudes.

---

90 La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, LTAI, fue creada por Decreto No. 170-2006, aprobada por el Congreso de la República el 21 de junio de 2007

Ante la ausencia de esta ley, el derecho de acceso a la información se norma por diferentes leyes tales como la del Sistema Nacional de Archivos; del Registro judicial; del Registro Nacional (inmuebles y muebles) y del Registro Civil, los voto de Sala IV o constitucional, la Ley General de Policía (No. 7410 de 26 de mayo de 1994); así como también por el Código Penal (Ley No. 4573 de 4 de mayo de 1970 y sus reformas), la Ley de la Jurisdicción Constitucional (No. 7135 de 11 de octubre de 1989), la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (No. 8131 de 18 de setiembre del 2001) y el Código de Normas y Procedimientos Tributarios (No. 4755 de 29 de abril de 1971 y sus reformas), entre otros.

Debe señalarse que en Costa Rica, la jurisprudencia emanada de la Sala Constitucional, en esta materia, es amplia y se ha construido sobre la base de reclamos presentados por ciudadanos y ciudadanas, en dicha instancia. Los dictámenes emanados de esta Sala, han obligado a diferentes oficinas gubernamentales a brindar la información solicitada por los interesados<sup>91</sup>.

En este país, la inexistencia de una ley específica y moderna, que regule el derecho de acceso a la información, se manifiesta en la permanente recurrencia de ciudadanos y ciudadanas, así como de personas jurídicas, ante el alto tribunal constitucional, la Sala Cuarta, para hacer valer sus derechos. Pero también, esta carencia se refleja en que el Estado costarricense ha sido condenado por Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Siendo el caso más sonado del periodista Mauricio Herrera Ulloa.

En lo pertinente la CIDH dictó sentencia señalando que el Estado costarricense violó el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión y demanda que el Estado debe adecuar su ordenamiento jurídico interno a lo establecido en el artículo 8.2.h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. (Sentencia CIDH 2005)<sup>92</sup>

Ante el vacío de una Ley de acceso a la Información y los conflictos generados sobre este derecho, se han promovido distintas iniciativas de Ley, que buscan suplir esta dispersión jurídica, que raya en el anacronismo. Si bien, el punto fundamental de los medios de comunicación y los periodistas en Costa Rica, es el de que la figura de “desacato” y “delitos contra el honor”, se castigue con cárcel, según el artículo 309 de Código Penal, el asunto va más allá, por cuanto la carencia de una normativa específica y moderna, también genera una condición deficitaria con relación a avances en el fortalecimiento de la democracia, particularmente la democracia participativa, por cuanto el acceso a la información, es un derecho y un ejercicio fundamental para el ejercicio de la ciudadanía activa y su incidencia en las políticas públicas.

Al respecto el estudio realizado por la Coalición Iniciativa de Acceso en Costa Rica, concluyó que “resulta muy difícil, para la población, el recurso efectivo de las garantías y oportunidades que ofrece la legislación costarricense para asegurar el acceso a la información pública, por cuanto dicha legislación se encuentra

---

91 Para ver la jurisprudencia en materia de acceso a la información ver el siguiente enlace <http://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/votos%20por%20tema.htm> en la opción de información.

92 Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 12 de Septiembre De 2005 Caso Herrera Ulloa [http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/herrera\\_12\\_09\\_05.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/herrera_12_09_05.pdf)

dispersa y son herramientas que no todo el público conoce. En este sentido la norma constitucional, pero sobre todo la jurisprudencia, sólo resulta efectiva cuando la persona está bien enterada de sus derechos y posibilidades a la hora de solicitar información”. (Coalición Iniciativa de Acceso 2009, 110) <sup>93</sup>

En el 2006, el diputado José Manuel Echandi Meza presentó en la Asamblea Legislativa un proyecto de ley cuyo expediente es el N° 16.198. Una vez realizadas las consultas del proyecto de ley, una subcomisión redactó un texto constitutivo que incorporara las observaciones, en cual fue publicado en la Gaceta N° 128 del 3 de julio de 2008. La finalidad de esta propuesta de Ley radicaba en “promover y garantizar la transparencia de los funcionarios públicos, así como de regular el acceso a la información en poder del Estado, asegurando una participación ciudadana más crítica y activa” (Asamblea Legislativa, 2008).

La comisión de parlamentarios que analizó este texto consideró que las modificaciones que se requieren para el texto sustitutivo son profundas, y se requiere de un nuevo proyecto de ley; con lo cual el proyecto quedó engavetado. Igualmente, otras iniciativas surgidas de directores de medios de comunicación el Colegio de Periodistas u organizaciones no gubernamentales interesadas en este tema, aún se encuentran en los archivos de la Asamblea Legislativa.

En el caso de Nicaragua, destaca que este país ha promulgado una ley específica, de nominada Ley de Acceso a la Información Pública.<sup>94</sup> Cuyo artículo primero señal que esta Ley tiene por objeto normar, garantizar y promover el ejercicio del derecho de acceso a la información pública existente en los documentos, archivos y bases de datos de las entidades o instituciones públicas, las sociedades mixtas y las subvencionadas por el Estado, así como las entidades privadas que administren, manejen o reciban recursos públicos, beneficios fiscales u otros beneficios, concesiones o ventajas.

Está ley también identifica los procesos y recursos institucionales para garantizar el acceso a la información (Art 5). Establece la responsabilidad de las entidades del Estado para en crear una Oficina de Acceso a la Información Pública (Art 6). Asimismo existe un “Reglamento De La Ley De Acceso A La Información Pública”, creado mediante decreto presidencial número 81, el 17 de agosto del 2007.

Es importante señalar que esta Ley fue promovida por diversas organizaciones no gubernamentales, entre las que destacan, el Instituto para el desarrollo de la democracia<sup>95</sup>, la Red nicaragüense por la democracia y para el desarrollo local<sup>96</sup>, de la Fundación de Violeta Chamorro<sup>97</sup> y llegó a conformarse en una importante reivindicación para las organizaciones sociales y no gubernamentales.

---

93 Sol y Segura. Gobernabilidad Ambiental. La participación de la sociedad civil en la gestión de los recursos naturales y el ambiente. Evaluación de la aplicación del Principio 10 en Centroamérica. FUNPADEM, Costa Rica 2009

94 Ley No. 621, Aprobada El 16 De Mayo Del 2007

95 <http://www.ipade.org.ni/>

96 <http://www.redlocalnicaragua.org/enlace>

97 <http://www.violetachamorro.org.ni/>

Luego de su promulgación en la Ley de Acceso a la Información Pública, LAIP, se estableció un período de seis meses de *Vacatio Legis*, que terminó el día 22 de diciembre del año 2007. Durante ese período dichas entidades debían realizar sus mejores esfuerzos para reordenarse y cumplir con la Ley una vez que ésta entrara en vigencia.

Con el objetivo de medir la eficiencia en la implementación de los aspectos básicos de la Ley de Acceso a la Información Pública, la Fundación Violeta Barrios de Chamorro, (por sus siglas FVBCh), realizó una medición piloto, de carácter cuantitativo, que tiene como universo las 51 instituciones que conforman el Poder Ejecutivo. Esta medición piloto se realizó en dos fases. La primera se llevó a cabo en mayo de 2008 y consistió en la aplicación de indicadores previamente diseñados para obtener una radiografía cuantitativa de cómo se encontraba la implementación de la LAIP en sus aspectos básicos. La segunda tuvo lugar seis meses después, efectuándose una primera medición para verificar el grado de avance en la aplicación de la Ley 621.

En el primer estudio FVBCh encontró que de las 51 instituciones monitoreadas, 37 tienen su Oficina de Acceso a la Información Pública, esto es un 73%. De estas 16 cuentan con un espacio físico creado o designado para atender las demandas ciudadanas de información y 21 comparten el espacio físico con otra área o departamento de la institución.<sup>98</sup>

La Fundación Violeta Barrios de Chamorro concluye en su documento que si bien existe un cierto esfuerzo por avanzar en la implementación de la ley de acceso a la información pública se observa un retraso en la creación de las OAIP y en brindar información de calidad en los portales *web*, teniendo especialmente en consideración que este proceso comenzó hace casi dos años. Dándole un tinte esperanzador a esta cuestión, Gómez manifiesta que “son escasas las entidades estatales que han dado fiel cumplimiento a esta ley, pero, al menos, existe ese referente de dos o tres, las que han demostrado que puede cumplirse y ahora sirven de referente para todas aquellas que buscan ajustarse”.<sup>99</sup>

En julio del 2010, la Fundación Violeta Barrios Chamorro, dio a conocer otro estudio. Esta vez, en el ámbito municipal. Al respecto la directora ejecutiva de la FVBCh, Cristiana Chamorro, explicó que, en cuanto al ejercicio ciudadano de acceso a la información pública, el estudio reveló que hay desconocimiento y desinterés tanto de parte de las autoridades locales como de los ciudadanos. “Hay que ver que hay una situación de doble vía, tanto en la de las autoridades hay desconocimiento, no hay preparación, no tienen presupuesto, no hay estructura y no hay voluntad política, y por el otro lado hay un desconocimiento ciudadano de esto, y también, una ausencia del uso del recurso como tal”<sup>100</sup>.

---

98 Periodismo por el Acceso a la Información Pública. En Nicaragua, miden eficiencia de la norma de acceso a la información 10 de julio del 2009.  
<http://www.periodismo-aip.org/noticia-detalle.php?id=64>.

99 <http://www.violetachamorro.org.ni/>.

100 Jarquín, Leyla. Informe de Fundación Chamorro revela enorme retroceso en acceso a la información pública, y en participación ciudadana en diez municipios del país. Periódico Nuevo Diario 30 de julio del 2010-10-17.

En el caso de El Salvador, el contenido del artículo 18<sup>101</sup> de la C.P. reconoce el derecho de toda persona a dirigir peticiones, por escrito y de manera decorosa, a las autoridades y a que se le haga saber lo resuelto. Con base a este artículo, la Sala Constitucional ha reiterado que “El derecho de petición... puede ser ejercido por cualquier habitante de la República, sea nacional o extranjero, persona natural o jurídica; ante cualquiera de las autoridades legalmente instituidas, las que tienen la obligación de resolver, dentro de un plazo razonable y de manera congruente, lo solicitado conforme las atribuciones jurídicamente conferidas”<sup>102</sup>

No obstante lo anterior en El Salvador no existe una ley de acceso a la información, aunque han sido presentadas dos propuestas de ley para su consideración por la Asamblea Legislativa. En noviembre del 2009 fue presentado el borrador<sup>103</sup> de “La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, sin embargo aún no se ha aprobado y se encuentra en discusión. Además de esta iniciativa, existe otra para crear la “Ley de Transparencia Municipal”<sup>104</sup>. En el año 2008, los diputados del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN, presentaron también una iniciativa semejante. No obstante, la de noviembre del 2009 es la que ha ido, poco a poco, construyendo consenso.

Este anteproyecto fue elaborado por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Social, FUSADES, y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional presentó en público el documento, en septiembre de 2008, en ese momento surgieron las primeras objeciones de parte de las autoridades del Gobierno de esa época; algunas de las cuales apuntaban hacia el inconveniente de costear una nueva institución en un país que enfrentaba dificultades financieras<sup>105</sup>.

Un avance en esta materia se ha logrado al articularse un grupo promotor que lo forman 11 instituciones y gremios como la Asociación de Periodistas de El Salvador (APES), el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, la Fundación Nacional para el Desarrollo y su capítulo salvadoreño de Transparencia Internacional, las universidades José Siméon Cañas (UCA) y José Matías Delgado, la Asociación de Radiodifusores (Asder), FUSADES y el periódico El Faro. A la iniciativa se han sumado también otros organismos como la Asociación Nacional de la Empresa Privada, ANEP.

A este proceso hay que agregar la creación de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción, adscrita a la Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia

---

101 Constitución Política de El Salvador. Art. 18 “Toda persona tiene derecho a dirigir sus peticiones por escrito, de manera decorosa, a las autoridades legalmente establecidas; a que se le resuelvan, y a que se le haga saber lo resuelto”.

102 Sala Constitucional Sentencia de 4-VI-1997, Amp. 41-M-96, Considerando II 2 <http://www.jurisprudencia.gob.sv/exploiiis/.%5Cindice.asp?nBD=1&nDoc=30475&nItem=30476&nModo=1>.

103 Este borrador se puede observar ingresando a la siguiente dirección <http://netorivas.net/LTAIP9Noviembre2009.pdf>.

104 Borrador se encuentra en <http://www.comures.org.sv/html/instrumentos/documents/P-L-TRANSPAREN-MU-No-4-10-12-03-presentado-Asamblea-Legislativa.pdf>.

105 [http://www.respondanet.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=305:el-salvador-fmln-accede-a-votar-por-ley-de-transparencia&catid=14:south-america&Itemid=26](http://www.respondanet.com/index.php?option=com_content&view=article&id=305:el-salvador-fmln-accede-a-votar-por-ley-de-transparencia&catid=14:south-america&Itemid=26).

de la República, a la cual, el Decreto Presidencial No. 1, del 1 de junio del 2009, le establece como atribución “fomentar la probidad, la transparencia y la auditoría ciudadana, a través del acceso ciudadano a información pública y la responsabilidad jurídica”. A través de la esta subsecretaría, se busca dar cumplimiento a la “edificación de un sistema de transparencia e instauración de un sistema de integridad para elevar la cultura de la honestidad, servicio, probidad, responsabilidad y ética pública”, incorporando la protección del derecho ciudadano al acceso a información pública y la obligación de las instituciones públicas a la rendición de cuentas<sup>106</sup>.

En este país, como puede inferirse de la información anterior, el proceso de construcción de una institucionalidad transparente y de acceso a la información está en proceso. Su promoción original surge al aflorar a los medios de comunicación, una serie de acusaciones y denuncias sobre corrupción en altas esferas del Gobierno y entidades autónomas.

Como se ha señalado, en Centroamérica, la Constitución panameña es la que desarrolla más ampliamente los conceptos de acceso a la información, y además, promulga su ley tempranamente. Ley cuyo título reza: “Que dicta normas para la transparencia en la Gestión Pública establece la Acción de Hábeas data y dicta otras disposiciones. Ley 6 del 22 de enero de 2002<sup>107</sup>.

Se presenta también, en el caso de esta legislación panameña, un hecho que podríamos calificar de sumamente avanzado, con relación a los principios y derechos de acceso de los ciudadanos a los asuntos públicos. Esto es, la peculiaridad de que la normativa de acceso a la información pública no solo se vincula con la transparencia, sino que también lo relaciona con la participación ciudadana en asuntos de gestión pública, tal como se establece en el Capítulo VII titulado “Participación Ciudadana en las Decisiones Administrativas y sus Modalidades”. En este se afirma (Art. 24) que Las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley. Estos actos son, entre otros, los relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios.

El artículo 25 establece como modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública, las siguientes: 1. Consulta Pública. Consiste en el acto mediante el cual la entidad estatal pone a disposición del público en general información base sobre un tema específico y solicita opiniones, propuestas o sugerencias de los ciudadanos y/o de organizaciones estatales. 2. Audiencia pública. Similar a la consulta pública, excepto que el acto de recibir sugerencias, opiniones o propuestas se realiza en forma personal ante la autoridad que corresponda, de acuerdo con el tema de que se trate. 3. Foros o talleres. Reunión selectiva o pública de actores relevantes o afectados junto con la autoridad competente, que permita el conocimiento profundo sobre un tema o sirva de mecanismo de obtención de consenso o resolución de conflictos. 4. Participación directa en instancias institucionales. Actuación de

106 [http://www.presidencia.gob.sv/asuntosestrategicos/index.php?option=com\\_content&view=article&id=54&Itemid=106](http://www.presidencia.gob.sv/asuntosestrategicos/index.php?option=com_content&view=article&id=54&Itemid=106)

107 [http://www.setransparencia.gob.pa/documentos/Ley\\_6\\_Transparencia.pdf](http://www.setransparencia.gob.pa/documentos/Ley_6_Transparencia.pdf)

ciudadanos o representantes de organizaciones sociales en las instituciones públicas de consulta o toma de decisiones específicas.

Además, en un párrafo incluido en este último artículo de la constitución Política de Panamá, ya mencionado, se establece que: Las instituciones de la administración pública están obligadas a publicar, antes de la celebración de cualesquiera de los actos administrativos sujetos a participación ciudadana, la modalidad de participación ciudadana que adoptará en cumplimiento del presente artículo.

Esta Ley se tiene como antecedente, una iniciativa Transparencia Internacional Panamá, de 1996, que identificó la necesidad de contar con una Ley que permitiera el libre acceso a la información. En 1998 TI-Panamá dio algunos pasos con este fin, que no obtuvieron el resultado esperado. En el año 2000 se retoma esta iniciativa y se dinamiza entre Agosto de 2001 y Enero de 2002, fecha en la que la Ley es promulgada<sup>108</sup>.

Según los reportes de los encuentros, durante los debates legislativos para la aprobación de esta Ley, con los miembros de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, es decir, los legisladores de distintos partidos que la integran, los invitados especiales fueron la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE), la Procuraduría de la Administración, la Procuraduría General de la Nación, abogados independientes, Defensoría del Pueblo, Dirección Nacional Anticorrupción, y Transparencia Internacional (Capítulo de Panamá), entre las agrupaciones más destacadas<sup>109</sup>.

Se reconoce que la Defensoría del Pueblo ha tenido un rol activo en la promoción de la implementación de la ley. Ha desarrollado un “Nodo de Transparencia” y ha realizado gestiones ante distintos departamentos gubernamentales para facilitar el acceso a la información en línea, como la nómina del estado. La defensoría también ha publicado una guía sobre la Ley y ha impulsado casos ante los tribunales, incluso contra varios departamentos que no difundían sus nóminas a través de Internet<sup>110</sup>.

Olga Barrios<sup>111</sup>, destaca los siguientes datos que permiten formarse una opinión de la aplicación de la LAIP en Panamá:

*La información que se solicita al Estado no se obtiene de forma oportuna ya que en el artículo 7 establece hasta un máximo de treinta días calendarios con posibilidad de extenderlo treinta días adicionales.*

108 Saúl Maloul y Angélica Maytín Justiniano Ley de Transparencia de Panamá. Revista Futuros. No.6 año 2004 Vol 2. [http://www.revistafuturos.info/futuros\\_6/transparencia\\_1.htm](http://www.revistafuturos.info/futuros_6/transparencia_1.htm)

109 Rafael Pérez Jaramillo. Evolución del derecho a la Información en Panamá desde la entrada en vigor de la Ley de Transparencia (Análisis de decisiones en la Corte Suprema desde 2003 hasta 2006). Investigación que contó con el apoyo de la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional y la Fundación Trust for the Americas de la Organización de Estados Americanos (OEA) Agosto, 2007. [http://alianzaregional.net/site/images/pdf/estudios/investigacion\\_panama.pdf](http://alianzaregional.net/site/images/pdf/estudios/investigacion_panama.pdf)

110 Fuente: <http://www.freedominfo.org/countries/panama.htm>

111 Olga Barrios. Derecho de Acceso a la Información en Panamá. Consejo Nacional de Periodismo CNP. En Saber Mas, Informe Regional sobre la Situación Actual del Acceso a la Información Pública. Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información. 28 de septiembre 2009

*No existe discriminación con respecto al solicitante:*

*El Consejo Nacional de Periodismo, el 29 de octubre de 2007, hizo una solicitud al Presidente de la Asamblea de Diputados de Panamá sobre el mecanismo por el cual las instituciones públicas cumplen con el mandato impuesto en la Ley No. 6 del 22 de enero de 2002. Al igual que se le solicitó en caso de tenerlas que nos las facilitase. A la fecha no se ha recibido ninguna respuesta.*

*No existe una base de datos que recopile el porcentaje de peticiones que quedan insatisfechas. Sin embargo sí existen algunos datos sobre los habeas data presentados.*

La autora reporta que Pérez Jaramillo<sup>112</sup> encontró que:

*...el total de Hábeas Data resueltos en un año de Ley de Transparencia ascendió a 87 y, de estos, 15 (17.2 %) fueron concedidos, 60 (68.9%) fueron negados y 12 (13.7 %) cayeron en categorías de sustracción de materia, cese de procedimiento o desistimientos. En los argumentos de la Corte ante los 60 Hábeas Data rechazados, este mismo investigador identificó inconsistencias en los fallos, pero también algunos procedimientos equivocados por parte de los ciudadanos para reclamar derechos de información.*

Barrios a su vez, destaca los siguientes obstáculos institucionales en la aplicación de la Ley:

*...que la solicitud de la información se debe presentar por escrito e identificando al solicitante por medio de la cédula de identidad personal. El tiempo de respuesta de 30 días con opción a extenderse por 30 días adicionales. Falta de personal designado dentro de las instituciones para atender estas peticiones. No existe Institución encargada por velar por el cumplimiento de la Ley.*

Además, en lo que Barrios denomina obstáculos culturales, identifica:

*Desconocimiento por parte de la ciudadanía y de los funcionarios públicos de este derecho y obligación, respectivamente. El proceso de solicitud de la información requiere de la presentación de una nota identificando al solicitante y muchas veces eso es un obstáculo para que las personas la soliciten. No existe una cultura de rendición de cuentas.*

---

112 Rafael Pérez Jaramillo. Evolución del derecho a la Información en Panamá desde la entrada en vigor de la Ley de Transparencia (Análisis de decisiones en la Corte Suprema desde 2003 hasta 2006). Investigación que contó con el apoyo de la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional y la Fundación Trust for the Americas de la Organización de Estados Americanos (OEA) Agosto, 2007. [http://alianzaregional.net/site/images/pdf/estudios/investigacion\\_panama.pdf](http://alianzaregional.net/site/images/pdf/estudios/investigacion_panama.pdf)

La Constitución Política de Guatemala<sup>113</sup>, establece el derecho a la información en el artículo 30<sup>114</sup>, sobre la publicidad de los actos administrativos y el 23 de setiembre de 2008, se promulgó una ley específica para la ejecución de este derecho, la Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto Número 57-2008.

Según el artículo primero de la mencionada Ley<sup>115</sup>, sus objetivos son:

*Garantizar a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y a tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y sujetos obligados por la ley;*

*Garantizar a toda persona individual el derecho a conocer y proteger los datos personales de lo que de ella conste en archivos estatales, así como de las actualizaciones de los mismos;*

*Garantizar la transparencia de la administración pública y de los sujetos obligados y el derecho de toda persona a tener acceso libre a la información pública;*

*Establecer como obligatorio el principio de máxima publicidad y transparencia en la administración pública y para los sujetos obligados en la presente ley;*

*Establecer, a manera de excepción y de manera limitativa, los supuestos en que se restrinja el acceso a la información pública;*

*Favorecer por el Estado la rendición de cuentas a los gobernados, de manera que puedan auditar el desempeño de la administración pública;*

Garantizar que toda persona tenga acceso a los actos de la administración pública.

Distintas organizaciones como la Centro Civitas<sup>116</sup> y Acción Ciudadana<sup>117</sup>, entre otras han ejecutado acciones para incidir en el respeto y la puesta en vigencia de normas y procedimientos, para que este derecho sea efectivo en Guatemala. La misma creación de la LAIP es considerada por estas organizaciones de la sociedad civil como un triunfo en su esfuerzo.

113 Constitución Política de Guatemala <http://www.quetzalnet.com/Constitucion>.

114 Artículo 30.- Publicidad de los actos administrativos. Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.

115 Congreso de la República de Guatemala. Ley de acceso a la Información. Decreto 57-2008. Septiembre 2008

116 <http://centrocivitas.org/sitio/>

117 <http://accionciudadana.org.gt/>

Como antecedente de esta nueva situación, cabe señalar que en el 2002 se creó un Observatorio Ciudadano para el Libre Acceso a la Información, el cual llegó a estar conformado por 21 organizaciones de la sociedad civil. Desde esta alianza se impulsaron acciones tendientes a la aprobación de una ley que regulara este derecho y se impulsó una experiencia piloto de monitoreo y medición del acceso a la información<sup>118</sup>.

Al respecto, Acción ciudadana considera que:

*La aprobación de esta Ley abre posibilidades para mejorar el desempeño de las labores de fiscalización del funcionamiento del Estado -e indirectamente del sistema democrático-. Cabe mencionar que la ley constituye un pilar para el respeto de este derecho humano y para que la ciudadanía participe en la toma de decisiones del Gobierno. 2) La creación de indicadores de acceso a la información pública en el año 2006, que permitió medir el grado de accesibilidad que tienen los ciudadanos de conocer información que se encuentra resguardada en las instituciones públicas<sup>119</sup>.*

Cabe destacar, sin embargo, luego de un período de entrada en vigencia la LAIP, las mismas organizaciones que la impulsaron realizan un acto de autocrítica al señalar que:

*A un año de vigencia de la ley, la principal lección aprendida es la dificultad que presenta construir un techo de una casa sin columnas sólidas. En este caso, las condiciones estructurales que permiten el ejercicio de una ciudadanía integral, son las columnas de la casa y el techo es el derecho de acceso a la información.*

*Sin embargo, como se sabe, los procesos sociales son mucho más complejos que la construcción de una casa. Por lo que la comparación ilustrativa, en términos pedagógicos, no significa indefectiblemente que la ley no sirva para nada mientras no haya columnas o estas sean débiles. Si se piensa bajo esa lógica, probablemente muchas de las reformas perderían sentido.*

*En realidad lo que sucede es que algunas veces las leyes obligan a las prácticas sociales a mejorar, así como otras veces son las prácticas las que obligan a reformar las leyes<sup>120</sup>.*

---

118 Revista Digital Información. Acción Ciudadana. No.1 Julio de 2010 Pagina 3  
<http://www.accionciudadana.org.gt/Documentos/ard/informacion/index.html>

119 Acción Ciudadana. Indicadores de Acceso 2008  
[http://accionciudadana.org.gt/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=142](http://accionciudadana.org.gt/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=142)

120 Alejandro Urizar. La Clave es la Demanda. Revista Digital Información. Acción Ciudadana. No.1 Julio de 2010 Pagina 13  
<http://www.accionciudadana.org.gt/Documentos/ard/informacion/index.html>

La evaluación que realizó el Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (CNAP)<sup>121</sup>, también señala vacíos importantes en relación a la misma ley aprobada y sobre debilidades en su puesta en ejecución.

Contrario a las previsiones más pesimistas, que suponían una avalancha de demandas de inconstitucionalidad, en la Corte de Constitucionalidad apenas han sido presentadas tres acciones en contra de la norma (1373-2009, 1412-2009 y 1413-2009).

Los principales argumentos para evadir la LAIP son:

- *Las municipalidades son autónomas y no pueden ser obligadas a acatar dicha normativa.*
- *No se debe brindar información a cualquier persona que la solicite; sólo a las partes interesadas.*
- *La divulgación de los sueldos y honorarios de funcionarios y empleados públicos pone en peligro su vida debido a la situación de violencia.*
- *Por otra parte, la cantidad de personas que se han quejado en la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos (PDH), que recibe en primera instancia las denuncias por negativa de información, no supera las tres por semana. Podrían ser más, pero se infiere que muchas personas descontentas por no recibir la información requerida no saben adónde puede acudir.*

En cuanto al Estado de los archivos públicos se destaca que:

- *Falta de sistemas de archivo unificados local e internacionalmente*
- *Falta de información sobre los documentos que han sido destruidos*
- *Falta de programas de formación, capacitación y seguridad laboral del personal a cargo de los archivos.*
- *A lo anterior, se agregan algunas deficiencias en organismos del gobierno en los que faltan directorios básicos, suficientemente divulgados, para que los interesados utilicen las páginas web y las Unidades de Información Pública. No hay una línea central, en la práctica, que supervise el cumplimiento de la ley. Los programas de asistencia social son los menos transparentes. No hay procedimientos homologados. Discrecionalidad en la aplicación de la ley. Desconocimiento generalizado sobre las sedes de sus Unidades de Información Pública.<sup>122</sup>*

Como se ha señalado, la Constitución Política de la República de Honduras no incorpora un concepto de acceso a la información. No obstante en el año 2006, se creó una ley específica que tutela y reglamenta el derecho de acceso a la información pública. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, LTAI, fue creada por Decreto No. 170-2006, aprobada por el Congreso de la República el 21 de junio de 2007.

Esta Ley fue promovida, a semejanza de El Salvador, a partir de una serie de irregularidades y denuncias sobre casos de corrupción.

121 Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (CNAP) Ley de Acceso a la Información Pública. Análisis General de su Cumplimiento. Guatemala, 19 de junio de 2009.

122 Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (CNAP) Ley de Acceso a la Información Pública. Análisis General de su Cumplimiento. Guatemala, 19 de junio de 2009.

La LTAI contiene una serie de normativas relevantes para un buen ejercicio ciudadano de acceso a la información además de crear el Instituto de Acceso a la Información Pública, (IAIP), como un órgano desconcentrado de la administración pública, con independencia operativa, decisión y presupuestaria, responsable de promover y facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública, así como de regular y supervisar los procedimientos de las instituciones obligadas en cuanto a la protección, clasificación y custodia de la información pública, de acuerdo a esta Ley.

Esta Ley fue promovida por un conjunto de organizaciones social, como la Alianza 72, en alusión al artículo de la CP que consigna el derecho a la libertad de expresión. La Alianza, integrada por dieciséis organizaciones sociales en Honduras, fue constituida el 19 de octubre de 2005, para impulsar la aprobación de la ley de acceso a la información pública y hábeas data, como un mecanismo y espacio de consulta permanente que busca socializar y reivindicar el derecho de y a la información que asiste a todos los habitantes de este país centroamericano. A esta agrupación se sumó la organización Comité por la Libre Expresión. C-Libre. A esta iniciativa se añadió el Consejo Nacional Anticorrupción, que es un organismo creado por ley de la República, para vigilar e impulsar iniciativas contra la corrupción.

No obstante lo anterior, desde su debate en el seno del Congreso de Honduras, fue objeto de señalamientos y de críticas sobre su alcance o debilidades estructurales de nacimiento.

En carta fechada 27 de septiembre del 2006<sup>123</sup>, en pleno proceso de discusión y aprobación de la LTAI, la propia Alianza 72, Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) y la Alianza Cívica por la Democracia se dirigen al Presidente del Congreso para señalarle las incongruencias en que se estaba incurriendo, al modificar artículos claves del texto original sometido al órgano legislativo.

Entre otras falencias y deformaciones, lo recurrentes señalaron que en el capítulo de definiciones:

*No se contempla el supuesto en que una Empresa o Institución Privada deba informar por administrar fondos públicos; Se incluye indebidamente el “Patrimonio personal o familiar” como “Dato personal confidencial” con lo que se evita conocer; en el caso de los funcionarios públicos, los ingresos que perciban durante su gestión; La definición de “Servidores públicos” se presta a interpretar que el servidor público está referido únicamente a las categorías inferiores de servidores del Estado, con lo cual se excluiría a los altos funcionarios del mismo.* <sup>124</sup>

Además, se señala –en ese mismo documento- que tal como se propone en el artículo 8 la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública como un

123 Propuesta de la Alianza 72 para recuperar el espíritu de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Carta dirigida al Presidente del Congreso Roberto Micheletti, Tegucigalpa, MDC., 27 de septiembre de 2006.

124 Propuesta de la Alianza 72 para recuperar el espíritu de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Carta dirigida al Presidente del Congreso Roberto Micheletti, Tegucigalpa, MDC., 27 de septiembre de 2006.

órgano desconcentrado de la Administración Pública, no se garantiza la independencia y apoliticidad que se requiere en la materia, como tampoco el artículo 9 que especifica la integración del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) como un órgano colegiado, integrado a propuesta del Presidente de la República y del Foro Nacional de Convergencia (FONAC), el cual es presidido por el mismo Presidente.

**Reuadro No. 8**  
**Valoraciones recurrentes**

- En CR, la falta de una LAIP, genera una permanente recurrencia de ciudadanos y ciudadanas, a la Sala IV.
  - “Resulta muy difícil, para la población, el recurso efectivo de las garantías y oportunidades que ofrece la legislación costarricense para asegurar el acceso a la información pública, por cuanto dicha legislación se encuentra dispersa y son herramientas que no todo el público conoce” (TAI).
- En El Salvador, la ausencia de Ley es juzgada como factor de riesgo para la corrupción, y desaliento para la PC.
  - Se ha conformado un “Grupo Promotor” y una Subsecretaría de Transparencia
- En Nicaragua se reportan pequeños avances
  - Pero un déficit en la generación de institucionalidad y capacidades:
  - En las autoridades hay desconocimiento, no hay preparación, no tienen presupuesto, no hay estructura y no hay voluntad política.
  - Por el lado hay un desconocimiento ciudadano de esto, y también, una ausencia del uso del recurso como tal. (FVBdCh)
- En Panamá
  - Las instituciones del Estado no cumplen con el plazo de 30 días para entregar la información
  - Organismos interesados han hecho demandas que no son atendidas por la AL
  - No existe control sobre peticiones satisfechas e insatisfechas.
  - Falta de personal designado dentro de las instituciones para atender estas peticiones.
  - No existe Institución encargada por velar por el cumplimiento de la Ley.
- Guatemala
  - La ley no es suficiente si no hay una estructura sólida (ciudadanía) capaz de hacerla cumplir
  - Debe entenderse como una oportunidad, como un camino por recorrer.

Fuente: Elaboración propia

No obstante lo anterior, Ana Pineda de la Fundación Democracia sin Fronteras, señala que:

*Hasta antes de la ruptura del orden constitucional en nuestro país, (28 de Junio de 2009), la Fundación constató su efectividad. El usuario podía tener acceso a información de modo oportuno. La FDSF no constató ninguna práctica de discriminación, aunque se presentaron algunas acciones de denegatoria en algunas instituciones obligadas, estas fueron con ocasión de objeto de impugnaciones al Instituto de Acceso a la Información, mediante la interposición de Recursos de Revisión que en su mayoría fueron resueltos favorablemente. Los recursos de revisión interpuestos se produjeron por la negativa de dar información o no resolverse dentro de los plazos establecidos. Desde la plena vigencia de la Ley al trimestre de este año, de 90 denegatorias, se interpusieron 55 recursos de revisión, de los cuales 35, fueron resueltos favorablemente. Las herramientas legales han funcionado efectivamente. La FDSF en alianza con ADC (Asociación por los Derechos Civiles de Argentina), ha constatado mediante investigaciones de campo, que desde la plena vigencia de la LTAIP al primer trimestre del presente año, se han presentado ante diferentes instituciones obligadas 2,198 peticiones de información, de las cuales se resolvieron favorablemente 2,105 y se denegaron 90. De éstas*

*denegatorias se interpusieron 55 Recursos de Revisión, 35 de los cuales fueron resueltos favorablemente.*<sup>125</sup>

Sin embargo, el 28 de junio del 2010, en un informe sobre la situación de Honduras, a un año del golpe de Estado, elaborado por Reporteros sin Fronteras, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) y el Comité por la libre expresión (C-Libre) concluyen:

*Que la legislación hondureña en materia de acceso a la información, de delitos de libertad de expresión, de diversidad de los medios de comunicación y de pluralismo se adapte cuanto antes a las normas jurídicas internacionales y a los marcos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.*<sup>126</sup>

## Estudio de Casos de Participación Ciudadana en Políticas Públicas en Centroamérica

Cuadro No. 10

Casos de Estudio						
País / Caso	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
<b>Iniciativas presidenciales de participación ciudadana</b>	Gobernando con la gente	Consejo Económico y Social CES-ES	Foro Nacional de Convergencia FONAC	“Pueblo presidente” o “Poder ciudadano”		Participa Panamá
<b>Espacios de diálogo social y concertación laboral</b>	Consejo Superior del trabajo y Comisión Nacional de salario. Mezas de diálogo para la paz laboral.	Consejo superior del trabajo y Consejo Nacional de salario	Consejo Económico y Social CES-H		Consejo superior del trabajo y Consejo Nacional de salario	Consejo Nacional del trabajo y desarrollo laboral
<b>Espacios de participación en asuntos ambientales</b>	Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	Participación de la población en la gestión ambiental REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY DEL MEDIO AMBIENTE Capitulo II	Consejo Consultivo Nacional del Ambiente		Consejos Regionales Ambientales	Comisiones Consultivas Ambientales

Fuente: Elaboración propia

125 Ana Pineda. Derecho de Acceso a la Información en Honduras. Fundación Democracias Sin Fronteras (FDSF). En Saber Mas, Informe Regional sobre la Situación Actual del Acceso a la Información Pública. Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información. 28 de septiembre 2009

126 Reporteros sin Fronteras, Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), Comité por la libre expresión (C-Libre). Golpe de Estado, un año después, un fracaso vertiginoso del Estado de derecho y de las libertades públicas 28 de junio 2010 <http://www.elibre.info/comunicados/golpe-de-estado-un-a%C3%B1o-despu%C3%A9s-un-fracaso-vertiginoso-del-estado-de-derecho-y-de-las-li>

En este aparte se identifican y analizan experiencias o prácticas formales de participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, vigentes en los países centroamericanos.

Para efectos de este trabajo entenderemos experiencias o prácticas formales de participación ciudadana aquellos espacios, iniciativas u organismos creados por ley, decreto u otra figura jurídica, que permiten a los ciudadanos y ciudadanas o sus organizaciones expresar su opinión e incidir de manera consultiva o vinculante, en las decisiones gubernamentales de política pública que afecten sus intereses.

Estos espacios pueden estar orientados a la consulta a la ciudadanía o al público en general, previo a la toma de decisiones por la autoridad correspondiente; como también pueden ser de acompañamiento a un proceso, programa u organismo gubernamental. El alcance de estos espacios o institutos de participación pueden estar orientados al diálogo social o político en busca de llegar a acuerdos sobre determinada orientación o decisiones sobre políticas públicas, en cuyo caso dichos acuerdos pueden o no ser vinculantes. En otros casos, la figura de la participación ciudadana puede estar constituida para la fiscalización o la auditoría ciudadana como recurso para el rendimiento de cuentas o de valoración de resultado de la ejecución de determinados proyectos o programas gubernamentales. En otros casos se trata de ejercicios directos de toma de decisiones por los ciudadanos y ciudadanas, a través de consulta a la población, sea a través de referéndum o plebiscitos, o en el caso de los gobiernos locales por plebiscitos.

Para efectos de lograr una valoración sobre estos espacios, se realizaron cuestionarios tanto a autoridades responsables o conductoras de los casos estudiados como al menos a dos líderes o representantes de organizaciones de la sociedad civil que participan en esos espacios.

## **Temas y casos de estudio**

### *Temas*

- Iniciativas presidenciales de participación ciudadana
- Espacios de diálogo y concertación laboral
- Espacios de participación en asuntos ambientales
- Espacios de participación en asuntos comerciales
- Espacios de participación en estrategias contra la pobreza

### *Casos*

Para cada uno de estos temas se han identificado casos homologables entre los países de la región, particularmente se han identificado instancias u órganos de participación ciudadana para cada uno de los temas anteriores.

- Categorías para estudiar los casos
- Contexto de creación
- Soporte legal y normativo
- Autoridad responsable

Objetivos  
 Carácter  
 Agenda temática  
 Estructura y funcionamiento

## Iniciativas Presidenciales de Participación Ciudadana

Cuadro No. 11

Pais / Caso	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
Iniciativas presidenciales de participación ciudadana	Gobernando con la gente	Consejo Económico y Social CES-ES	Foro Nacional de Convergencia FONAC	“Pueblo presidente” o “Poder ciudadano”	No tiene	Participa Panamá

Fuente: Elaboración propia

### Antecedentes: De la Concertación a la Participación y Consulta Ciudadana

El año 2001, cuando se cumplían, en Centroamérica, quince años de los Acuerdos de Paz se veía con optimismo la creación de espacios de diálogo social, para entonces denominados de concertación. Casi diez años después, la mayor parte de estos espacios van a caer en desuso<sup>127</sup>, algunos con signos muy claros de no haber alcanzado los objetivos para los que se crearon. No obstante, en el 2010, vemos resurgir, ahora bajo el nombre de propuestas de participación ciudadana, nuevas modalidades de convocatoria para conocer la opinión de la población, así como de diálogo social, para acompañar determinadas políticas públicas o, incluso, para buscar el compromiso de los ciudadanos con la gestión misma del gobierno. De estos últimos casos haremos un recuento en este acápite.

Pero, veamos antes los prolegómenos de esas iniciativas que hoy se busca desarrollar. En aquel momento, 2001, el Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP) describía así este proceso:

*En la mayoría de nuestros países la democracia es deficitaria, está incompleta y hasta vacía de la verdadera respuesta que debe existir en una región plagada de carencias estructurales, injusticias, inequidades, rezagos sociales e institucionalidad democrática muy débil.*

*De ahí la importancia de impulsar elementos, formas y mecanismos que vengán a fortalecer la esencia democrática de nuestros sistemas políticos como pueden serlo el consenso, los diálogos, la convergencia, la concertación, el debate público de los problemas nacionales y otros elementos que tengan como meta el mejoramiento de nuestra democracia...*

127 De estos, ver adelante, solamente sobrevive el FONAC en Honduras.

*Ya no parece suficiente que en nuestras democracias se lleven a cabo elecciones periódicas, libres y transparentes, como tampoco el elemento “representativo” que bien caracteriza nuestras democracias, y que sean solamente los gobiernos los responsables de encarar los problemas del país; hoy las características de nuestras sociedades fragmentadas, con falta de equidad, con intereses encontrados, nos obligan a promover una democracia participativa en que asumamos todos la responsabilidad de promover el bien común, respetando recíprocamente los intereses de cada cual, pero ubicando como prioritario en interés general<sup>128</sup>.*

El entusiasmo por el diálogo y la concertación se derivaba de los logros que se alcanzaron con este mecanismo al concretarse los Acuerdos Regionales de Paz de Esquipulas y los acuerdos nacionales, particularmente en El Salvador y Guatemala.

Los acuerdos regionales, preveían la conformación de Comisiones Nacionales de Reconciliación (CNR). Estos mecanismos no se aplicaron como se pretendía, pero sí marcaron el camino. Ciertamente, en El Salvador no fue este el instrumento de las negociaciones, pero sí se establecieron mesas de diálogo que culminaron con los Acuerdos de Chapultepec en 1992. En Guatemala sí se creó una CNR, la que se transformó en Comisión para la Paz (COPAZ), integrada por representantes gubernamentales, militares y guerrilleros; mecanismo por el cual se llegó a la firma de sus propios acuerdos de paz. En ambos casos, fue relevante el acompañamiento internacional.

A partir de estos avances, se inicia una serie de experiencias identificadas -como hemos dicho- como procesos de concertación. En Guatemala, el gobierno de Vinicio Cerezo Arévalo (1986-1990), que jugó un papel clave en los Acuerdos de Esquipulas, propuso para su país, lo que se denominó una “Política de concertación”, cuyo mecanismo fue la llamada Asamblea del Diálogo Nacional, ADN; cuyo objetivo expreso fue el de “*crear un espacio confiable para que los diversos sectores sociales, económicos y políticos de Guatemala puedan dialogar francamente sobre los problemas nacionales y para que pueden proponer soluciones viables y globales a los mismos*”<sup>129</sup>.

No obstante, cabe destacar, tal como se registra en varios análisis, que el gobierno de Cerezo y la Democracia Cristiana Guatemalteca no tuvieron capacidad para tomar en cuenta las conclusiones y recomendaciones emanadas del Diálogo Nacional. Por las amenazas a la gobernabilidad que provenían de sectores empresariales inconformes, particularmente con la política fiscal impulsada por aquel, pero también por amenazas de los militares que le cobraban el reconocimiento y consecuente legitimación, de las guerrillas como fuerzas beligerantes en la región.

Siempre en Guatemala, el gobierno del Presidente Serrano Elías (1991 – mayo 1993) propuso el “Pacto Social”, que fue particularmente impulsado por su

128 INCEP. Concertación en Centroamérica: El FONAC en Honduras. Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP). Cuadernos de temas y Documentos de Debate No.10 Guatemala, Mayo de 2001

129 Discurso pronunciado por Rodolfo Quezada Toruño, Coordinador de la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR), en la instalación de la Asamblea del Diálogo Nacional. Citado por INCEP

Ministro de Trabajo, Mario Solórzano, en su convocatoria se incluyó básicamente al sector empresarial organizado, a las cooperativas y a los sindicatos; sin embargo no se convocó a importantes sectores organizados de la sociedad civil. De allí que finalmente, solo llegara a perfilar algunas propuestas de tipo laboral. Además, la duración de este pacto fue corta ya que el mismo Serrano Elías dio un autogolpe de Estado, al anular los otros poderes del Estado, lo que finalmente condujo a que fuera expulsado del país.

Cabe destacar también que, durante la administración de Serrano Elías, se realizó una Consulta Nacional con los pueblos mayas para la aprobación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, y otros sectores de la sociedad civil, como empresarios, cooperativistas, sindicatos, Colegio de Abogados, iglesia, asociación de periodistas, entre otros. El resultado de la Consulta dio lugar a que el Gobierno remitiera el Convenio al Congreso de la República. Por primera vez en la historia—sostiene Solórzano—<sup>130</sup> se abrió una comunicación democrática con las etnias mayas.

Durante el gobierno de Ramiro de León Carpio, (1993-1996) se creó la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC) como resultado directo del proceso de negociación de la paz entre la URNG y el Gobierno, tal como quedó establecido en el Acuerdo Marco para la Reanudación del Proceso de Negociación entre el Gobierno de Guatemala y la URNG, suscrito el 10 de enero de 1994. De conformidad con dicho acuerdo, la Asamblea se conforma con los sectores que participaron en la ronda de conversaciones previstas en el Acuerdo de Oslo, más una representación de las organizaciones del pueblo maya. En todo caso, concluye Cruz Minera<sup>131</sup> la ASC cumplió el papel que le fue asignado avalando el conjunto de los acuerdos de paz. Pero, fuera de su función específica, constituye una rica experiencia de diálogo y negociación.

En el gobierno del Presidente Álvaro Arzú, (1996-2000) paralelo a las negociaciones de los acuerdos de paz, este convocó a los llamados “Encuentros por la Actualización”. Si bien, en este caso, como la literatura lo indica<sup>132</sup>, la convocatoria fue amplia La agenda fue definida desde la presidencia, con lo que no se discutió políticas relevantes como la privatización de los servicios públicos, por lo que estos encuentros fueron señalados como un ejercicio para validar ciertas políticas económicas y de no pasar de ser un ejercicio de discusión y promoción de imagen. Cabe destacar también, en este mismo país, el llamado “Pacto de Gobernabilidad”,

---

130 Solórzano Martínez, Mario. *La Sociedad Civil y los Procesos de Concertación en Centroamérica*, 1997, p. 174. Citado en: Cruz Minera, Roberto. *La necesidad de establecer una Comisión Nacional Tripartita de diálogo en Guatemala*. Organización Internacional Del Trabajo, OIT Guatemala, 27 de marzo de 2001

131 Cruz Minera, Roberto. *La necesidad de establecer una Comisión Nacional Tripartita de diálogo en Guatemala*. Organización Internacional del Trabajo, OIT Guatemala, 27 de marzo de 2001 pag. 12

132 Mario Solórzano Martínez. “Guatemala: Experiencias de Diálogo y Concertación 1982-1997” en PNUD *La Sociedad Civil y los Procesos de Concertación en Centroamérica*. Proyecto de gobernabilidad democrática para Centro América. Programa de las Naciones Unidas (PNUD) para Centroamérica, (CAM. 96.001). 1997

impulsado por el Presidente Alfonso Portillo (2000-2004), que fue promulgado 10 días después de asumir la presidencia. Aun cuando esta iniciativa contó con una agenda relevante<sup>133</sup>, nunca se llegó a realizar por las propias debilidades y correlación de fuerza con la que gobernó Portillo. A la anterior propuesta, se sumó la del gobierno del Presidente Oscar Berger (2004 – 2008), bajo el nombre de Gabinete Móvil y finamente “Gobernando con la Gente” del Presidente actual, Álvaro Colom, que se analiza adelante, de manera específica.

Mientras, en El Salvador, el Gobierno del Presidente Armando Calderón Sol (1994-1998), impulsó el proyecto conocido como “Plan de Nación”, cuyo concepto fue siempre ambiguo. Se creó una Comisión de alto nivel para elaborar una agenda de prioridades, sin embargo, al final de la administración de Calderón Sol, el proyecto se engavetó, sin perspectivas de avance. En general, los Gobiernos salvadoreños de postguerra, del Partido ARENA, no han utilizado mecanismos institucionales de diálogo y concertación y han mantenido una distancia significativa de las organizaciones de la sociedad civil, a no ser con las organizaciones de sector de la gran empresa. A finales de la Administración Calderón Sol y principios de la de Francisco Flores (1999-2004), el “Plan de Nación”, generó una propuesta integral, durante el primer año de este último, sin embargo, ese proyecto quedó sepultado, por la emergencia que generó la atención a los terremotos de Febrero del 2001.

No es sino hasta el actual gobierno del presidente Mauricio Funes, que gana las elecciones como candidato del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN, en el 2009, que se constituye, –en su primer año de gobierno–, el Consejo Económico y Social, CES, el cual analizamos adelante, más detenidamente.

En Nicaragua, luego del triunfo de la revolución, ni el gobierno de Daniel Ortega, ni el de Violeta Barrios de Chamorro, consideraron necesario convocar o desarrollar mecanismos de diálogo o concertación con las organizaciones de la sociedad civil. No obstante, en ese período se multiplican las organizaciones no gubernamentales de mujeres, ecologistas, jóvenes, de partidos políticos emergentes, que viene a complementar a los activos gremios empresariales y sindicales. Esto, a juicio de algunos analistas<sup>134</sup>, no fue suficiente para construir el tejido social que demandaba la reconciliación y construcción de la democracia, así como un desarrollo institucional del Estado.

En julio de 1997, el presidente Arnoldo Alemán (1997–2002), convocó a un “Diálogo Nacional”, que se realizaría en un período de 15 días, con el propósito de identificar las medidas para resolver los problemas de los nicaragüenses<sup>135</sup>

---

133 1) Seguridad ciudadana, justicia, desmilitarización y derechos humanos. 2) Descentralización, desarrollo rural y medio ambiente. 3) Educación. 4) Participación ciudadana y reforma política. 5) Desarrollo humano integral. 6) Pacto fiscal. Alfonso Portillo. Pacto de Gobernabilidad. Discurso de presentación. Publicado en el Diario de Centroamérica. Guatemala 24 de enero de 2000

134 Ver por ejemplo, Cranshaw, Martha Isabel. Desde los avatares de los movimientos sociales crece una esperanza. Publicado en La sociedad civil y los procesos de concertación, PNUD 1997.

135 Nota de Diario La Prensa del 23 de julio de 1997. Citado en: INCEP. Concertación en Centroamérica. El FONAC en Honduras. Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP). Cuadernos de termas y Documentos de Debate No.10 Guatemala, Mayo de 2001.

A esta convocatoria no asistió el FSLN, ni muchas de sus organizaciones simpatizantes. El mismo Roberto Cuellar, director de “Ética y transparencia”, convocada para coordinar el proceso, declaró a la prensa que este no poseía objetivos claros y nació debilitado por el fracaso del diálogo bilateral que intentó realizar el Gobierno con el FSLN.

No obstante, a finales de 1997, el “Diálogo Nacional”, logró identificar y firmar más de cien acuerdos, en el ámbito político, jurídico-institucional y en el económico y social. Estos fueron pasados a la Asamblea Legislativa, que se encargaría de traducir dichos acuerdos en leyes, lo cual nunca sucedió. En mayo del 2000, el presidente Alemán, en el marco de una reunión de análisis del Programa de reconstrucción nacional<sup>136</sup> desarrollado luego del huracán Mitch, ofreció convocar a un grupo consultivo, que llevaría nuevamente a los nicaragüenses al diálogo nacional, esto nunca se concretó.

En su segundo y actual gobierno, el presidente Daniel Ortega (2006–2011) desarrolla una nueva propuesta de consulta y participación ciudadana, denominada, “Pueblo presidente” o “Poder ciudadano”, la que analizamos en mayor detalle, adelante.

En el caso de Panamá, los antecedentes se remontan a iniciativas inicialmente surgidas de la sociedad civil, no obstante en los diálogos o foros serían incluidos representantes gubernamentales. Este proceso va a ir paulatinamente siendo apropiado por las autoridades de Gobierno. En estos procesos ha jugado un importante rol, el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

En 1995 y 1999, siendo presidente Ernesto Pérez Balladares, el PNUD, facilitó los encuentros “Panamá 2000”<sup>137</sup> que se realizaron en Coronado. Estos diálogos se centraron en el tema de la transferencia del Canal a manos panameñas y la reversión de las zonas militares estadounidenses previstas para el 31 de diciembre de 1999. En ellos participaron autoridades gubernamentales, de los partidos políticos y de la sociedad civil. Como resultado se aprobó una declaración final denominada “Visión Nacional Panamá 2000... y adelante”. En la que se estableció el compromiso de administrar el Canal de manera efectiva, sin intereses partidistas o sectoriales.

A mediados de 1998, Panamá enfrentaba el reto de asumir el traspaso del Canal, de avanzar en la construcción de un régimen democrático y mejorar el nivel de desarrollo y bienestar de los panameños. Ante aquel escenario, se plantea la posibilidad de realizar un amplio diálogo sobre el Panamá que se quería a futuro. Esta idea fue tomando más forma el 2 de mayo de 1997 en una reunión sostenida entre representantes de la sociedad civil y el PNUD. A partir de ahí, con el auspicio del PNUD, se propuso ahora construir una prospectiva de país que llegó a denominarse “Visión Nacional 2020”. Para ello se realizó un proceso de diálogo basado en buscar las realidades y aspectos que unieran a toda la sociedad panameña sin importar

---

136 Reunión en la sede del BID, con representantes de organismos multilaterales y donantes. Managua. Mayo 2000

137 Estos encuentros se realizaron en Coronado, por los que son conocidos como Coronado I, II, III y IV, ver pág. web de PNUD Panamá. <http://www.undp.org.pa/dialogos-panama/procesos-historicos>

tendencias o ideologías políticas. La búsqueda de estas realidades, dejó evidenciadas las ventajas comparativas del país.

El documento final, *Visión Nacional 2020*<sup>138</sup>, de octubre 1998, no solo identifica una visión del país, sino también señala las metas (objetivos generales) y los objetivos operacionales (específicos), para alcanzar esa visión. Además, dentro de esa visión de futuro, se estableció como escenario que los partidos políticos que resultaran ganadores en el proceso electoral podrían tener su propio estilo de gobierno y definir sus propias acciones y proyectos, pero siempre enfocados en esas metas que permitieran alcanzar para el 2020 el país que todos queremos, mejorando la calidad de vida y desarrollo humano de la población<sup>139</sup>.

En diciembre del 2009, Raúl Leis<sup>140</sup>, quien fungiera como Secretario Ejecutivo del diálogo Panamá 2020, declaró que algunos de los resultados fueron puestos en práctica, como la modificación, en algunos aspectos, de la Constitución, lo que se dio particularmente durante los primeros años de la administración del presidente Martín Torrijos (2004-2009). Sin embargo, destacó, a la fecha, que el grueso del paquete de recomendaciones de este proyecto no ha sido considerado por los Gobiernos.

El dirigente sindical, Mariano Mena, que también participó e impulsó el diálogo, analiza con mayor pesimismo el estado de la propuesta *Visión 2020*, y sentenció que los políticos la enterraron “siete pies bajo tierra” y que por tanto “Esos acuerdos quedarán ahora como un documento histórico”<sup>141</sup>. En el año 2003, el propio Leis y Mena, junto con otros intelectuales y dirigentes panameños como Felipe Rodríguez, I. Roberto Eisenmann Jr. y Miguel Antonio Bernal habían intentado poner el documento en la agenda del gobierno de Mireya Moscoso (1999-2004). Para ello se creó el Foro Panamá 2020. Se instalaron luego tres comisiones: las de reformas electorales, la de ética, y la de seguimiento a los acuerdos, pero sus resultados fueron nulos, según Raúl Leis “el Foro se fue extinguiendo porque no había recepción por parte del Gobierno. Y el documento quedó engavetado. Pero está vigente”<sup>142</sup>, insiste.

A mediados del año 2006, en otro intento, como una nueva iniciativa del Presidente Martín Torrijos (2004-2009), y como antesala al referéndum mandatorio para determinar la aprobación de la ampliación del canal mediante la construcción de un tercer juego de esclusas, el PNUD recibió la solicitud del Gobierno para que facilitara un proceso de diálogo, conocido como “Concertación Nacional para el Desarrollo de Panamá”<sup>143</sup>.

Los logros de este nuevo ejercicio se tradujeron en la aprobación por la

---

138 PNUD. *Visión Nacional 2020*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Panamá Octubre 1998

139 PNUD. *Visión Nacional 2020*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Panamá Octubre 1998

140 La Prensa.Com. “La visión 2020 aun esta vigente”: R. Leis. Panamá. 19 de diciembre de 2009. <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2009/12/19/hoy/panorama/2029543.asp>

141 La Prensa.Com. “La visión 2020 aun esta vigente”: R. Leis. Panamá. 19 de diciembre de 2009. <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2009/12/19/hoy/panorama/2029543.asp>

142 La Prensa.Com. “La visión 2020 aun esta vigente”: R. Leis. Panamá. 19 de diciembre de 2009. <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2009/12/19/hoy/panorama/2029543.asp>

143 PNUD. *Concertación Nacional para el desarrollo de Panamá*. Ver <http://www.undp.org.pa/dialogos-panama/concertacion-nacional>

Asamblea Legislativa de la Ley de Responsabilidad Social Fiscal, pero también se acordaron los términos de referencia para dos proyectos de Ley de participación ciudadana, esta continúa en discusión en el Congreso, y la de descentralización, esta fue aprobada a finales de la administración del presidente Torrijos y suspendida, en los primeros meses de la actual administración del presidente Martinelli Berrocal.

El actual Gobierno de Panamá, en el ámbito de la participación ciudadana, se debate entre el Foro de Concertación Nacional para el Desarrollo, que ha venido impulsando el PNUD, el debate sobre la Ley de Participación Ciudadana y su propio proyecto “Participa Panamá” de consulta a los y las ciudadanas.

En el caso de Costa Rica, las iniciativas de convocatoria a procesos de concertación, coinciden con las políticas de ajuste estructural. En este marco se generan procesos de movilización y protesta por parte, particularmente del sector sindical, concretamente del Consejo Permanente de los Trabajadores (CPT), activo durante las administraciones de los presidentes Luis Alberto Monge (1982 -1986) y la primera de Oscar Arias (1986 -1990). En ese contexto, se planteó la propuesta de iniciar un proceso de concertación social. No obstante, este no se concretó. Particularmente el presidente Arias obvió la deliberación y buscó acuerdos por separado con los diferentes sectores sociales afectados. Lo mismo podría decirse de su sucesor Rafael Ángel Calderón Fournier (1990-1994).

Al respecto, Manuel Rojas<sup>144</sup>, sintetiza en 3 los aspectos, de esto, que se podría llamar estrategia política: a) Negociaciones separadas con organizaciones sociales capaces de ejercer presión; b) Reducción de las demandas sectoriales al marco de los acuerdos firmados con las instituciones multilaterales de crédito y c) Concesiones otorgadas, variables, según la capacidad de presión de cada sector.

Durante la administración del presidente José María Figueres Olsen (1994-1998), se conoció un efímero intento de iniciativa de concertación. Durante tres días, en el mes de septiembre de 1994, el presidente realizó un Foro que denominó “Un acuerdo Nacional Razonable”, orientado fundamentalmente a propiciar una validación de las políticas fiscales del Gobierno. No obstante el ejercicio de consulta a organizaciones sociales y partidos políticos, el presidente Figueres Olsen prefirió un acuerdo con el partido de oposición, Unidad Social Cristiana, para obtener los votos legislativos necesarios para su iniciativa.

Un mayor desarrollo, tuvo la iniciativa que impulsara el presidente Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002), denominada “Foro de Concertación”. No obstante, en los sectores sindicales y las organizaciones sociales privó la opinión de que esta estrategia, lo que pretendía era legitimar la privatización de empresas del Estado y particularmente del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y el Instituto Nacional de Seguros (INS), y modificar las bases del estado de bienestar en Costa Rica.

En este ambiente, se instaló el Foro de Concertación<sup>145</sup> el 15 de julio de 1998, con una amplia participación de representantes de alto nivel del Gobierno,

---

144 Rojas Bolaños. Manuel. “Política y concertación en Costa Rica”. En Revista Espacios, No.12, 2000, p.14-21. FLACSO Costa Rica

145 El Foro Nacional de Concertación quedó integrado por un pleno de 75 representantes de 20 distintos sectores de la sociedad costarricense; una mesa directiva; un foro de la sociedad civil; una junta de mediadores; una Comisión de Verificación y una Secretaría Ejecutiva.

dirigentes del cooperativismo, de organizaciones campesinas, de los sindicatos, grupos comunales, feministas, ambientalistas, jóvenes, indígenas y de los gremios empresariales, así como de los partidos políticos. El Foro logró establecer consenso en torno a diferentes temas como las pensiones, la corrupción, libertades sindicales, desarrollo rural y servicios ambientales. No obstante, no logró consenso en torno a temas de telecomunicaciones, seguros, asignaciones familiares, política salarial y cesantía. Los acuerdos por unanimidad, fueron pasados al Ejecutivo, al que le correspondería, redactar proyectos de ley para enviarlos a la Asamblea Legislativa. Aquellos temas en los que no hubo acuerdo unánime o consenso, se trasladaron a una mesa o junta de mediadores. En ambos casos, hubo conflicto, los proyecto-ley elaborados por el Ejecutivo fueron impugnados por una Comisión de Verificación, que dictaminó que varios de esos proyectos no se apegaban a lo acordado en la Asamblea del Foro de Concertación. En el segundo caso, se impugnó el mecanismo de enviarlo a la junta de mediadores, ya que –al menos de acuerdo de las organizaciones sindicales y de otras de los sectores sociales- consideraban que esos temas deberían de volver a la Plenaria.

Paralelamente a este proceso se gestó la “Ley para el Mejoramiento de los Servicios Públicos de Electricidad y Telecomunicaciones y de la Participación del Estado”, conocida como Combo del ICE. Que luego de su aprobación, en la Asamblea Legislativa, en un primer debate, en el año 2000, se generará una amplia movilización social, que culminaría con el retiro por el Ejecutivo de ese paquete legal.

La franca dificultad del Foro de Concertación para constituirse en mecanismos de superación de los conflictos y los movimientos sociales en contra del Combo del ICE, evidencian la conflictividad que Costa Rica ha vivido en la última década, como resultado del acomodo de su modelo de desarrollo a nuevas exigencias internas e internacionales. Esto debió resolverse, por la vía del ejercicio del referéndum, que evidenció una división importante en la sociedad costarricense en cuanto a su visión de país. No obstante, el Ejecutivo, en el actual Gobierno, no ha considerado incorporar iniciativas de consulta ciudadana o de diálogo nacional; a no ser en aquellos espacios de políticas públicas sectoriales, en los casos que la ley lo contempla y como iniciativa presidencial, en el campo específico de la seguridad ciudadana.

En Honduras, el presidente Rafael Leonardo Callejas (1989-1994) impulsó la iniciativa que denominó “Concertación Nacional”, que se relaciona con el objetivo de lograr una aval político, por parte de sectores organizados de la sociedad civil, para la ejecución de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) e iniciativas de Reforma del Estado<sup>146</sup>.

Este proceso se va a caracterizar como un ejercicio parcial, que trató temas muy específicos y de corto plazo. El gobierno del Presidente Callejas, en consecuencia, va a tomar una serie de medias políticas, fuera de la Concertación Nacional que el mismo propuso.

Durante el gobierno del presidente Carlos Roberto Reina (1994-1998), fue

---

146 INCEP. Concertación en Centroamérica: El FONAC en Honduras. Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP). Cuadernos de temas y Documentos de Debate No.10 Guatemala, Mayo de 2001

aprobada la Ley del Foro Nacional de Convergencia (FONAC), mediante Decreto Legislativo No. 155-94. Este Foro logra, a diferencia de las experiencias en los otros países hermanos, desarrollarse hasta el momento actual. Este es uno de los casos, que abordamos, en las siguientes páginas.

Cuadro No. 12  
Iniciativas presidenciales de consulta o participación ciudadana: Antecedentes

Nombre	Guatemala	El Salvador	Honduras	Costa Rica	Nicaragua	Panamá
	Gobernando con la gente Álvaro Colom	Consejo Económico y Social (CES) Mauricio Funes	Foro Nacional de Convergencia Porfirio Lobo (que lo Modifica)	No tiene	Pueblo presidente o Poder ciudadano Daniel Ortega	Participa Panamá Ricardo Martinelli Berrocal
Antecedentes	1985 Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Inicio Cerezo Arévalo (1986-1990). Política de concertación Serrano Elías (1991 –mayo 1993) "Pacto Social" Ramiro de León Carpio, (1993-1996) Asamblea de la Sociedad Civil (ASC) Álvaro Arzú, (1996-2000) Encuentros por la Actualización	Armando Calderón Sol (1994-1998), "Plan de Nación	Rafael Leonardo Callejas (1989-1994) Concertación Nacional Carlos Roberto Reina (1994-1998), Foro Nacional de Convergencia (FONAC)	José María Figueres Olsen (1994-1998) Un acuerdo Nacional Razonable Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002), Foro de Concertación	Arnoldo Alemán (1997-2002), Diálogo Nacional	Ernesto Pérez Balladares 1995-1999, Panamá 2000 y Visión Nacional 2020 Martín Torrijos (2004-2009) Concertación Nacional para el Desarrollo de Panamá

Fuente: Elaboración propia

## Valoraciones

La información recopilada nos permite concluir que la convocatoria a consulta y participación de los ciudadanos y ciudadanas, desde la Presidencia de la República de los Gobiernos centroamericanos es una práctica común, práctica que podemos identificar, al menos desde los Acuerdos de Paz.

Como puede verse, Guatemala es el país que presenta, en sus últimos Gobiernos, más experiencias de este tipo y Costa Rica, El Salvador y Nicaragua los países con menos iniciativas de esta naturaleza. Sin embargo, Nicaragua, Honduras y Guatemala presentan mayor tendencia a la institucionalización de este tipo de prácticas. Pero los ejecutivos actuales, en Nicaragua y Honduras, muestran mayor resistencia a continuar con esos procesos de formalización o institucionalización de esas prácticas.

Por la información recopilada, se puede inferir también, lo que es bastante claro para el caso de Panamá, que estas tendencias a la consulta ciudadana buscan responder a presiones que vienen de la sociedad civil, particularmente de los sectores socialmente organizados, que encuentran importantes aliados en organismos multilaterales y la cooperación internacional.

No obstante, estas iniciativas se debaten entre una tendencia a la institucionalización, expresada en la formalización de tales prácticas a través de leyes y la conformación de instituciones para su puesta en práctica y los intentos de los ejecutivos por mantener un control sobre estas iniciativas o a minimizarlas para promover iniciativas más dóciles o maleables, desde la perspectiva de intereses políticos inmediatos del Ejecutivo o partidistas.

Los temas que se ha buscado abordar desde estas iniciativas son, por lo general, asuntos de alto interés nacional y han estado vinculados a coyunturas históricas muy importantes. Tales como acuerdos de paz y reconciliación, incorporación al debate nacional a los pueblos indígenas, reformas estructurales de los Estados, renovación de pactos fiscales, entre otros.

Los resultados sin embargo son muy dispares, en algunos casos han tenido un importante impacto, como el asunto de los Acuerdos de Paz en Guatemala. No obstante, en otros mostraron ser efímeros y con de poco impacto. En varios casos, la construcción de consensos no fue precisamente la mayor dificultad, la debilidad de estos ejercicios ha sido el paso desde estas instancias relativamente informales, a la institucionalidad formal de los Estados; es decir el que los congresos o asambleas legislativas asuman los acuerdos obtenidos en los procesos de consulta y concertación. No pocas veces, es la propia debilidad de los Ejecutivos la que se ve amenazada o rebasada por la movilización y dinámica de estos ejercicios. Lo anterior, a pesar que en la mayor parte de estas iniciativas, la figura del presidente aparece jugando un papel central.

## **Análisis comparativo de las iniciativas presidenciales de consulta y participación ciudadana actuales**

### **Creación y marco jurídico**

En todos los países centroamericanos, con la excepción de Costa Rica, los presidentes, actualmente en ejercicio, han estructurado iniciativas de consulta a la ciudadanía que implican diferentes niveles de concertación para toma de acuerdos. Sólo en el caso de Honduras se apela a una institucionalidad ya existente, como es el FONAC, constituido desde 1994; sin embargo, el presidente Lobo, ha promovió un cambio sustantivo en sus funciones y una disminución de las organizaciones de la sociedad civiles convocadas<sup>147</sup>. En Guatemala y en Nicaragua, estas iniciativas se desarrollan paralelas a organismos existentes, como es el caso de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en el primer caso y la Ley de Participación ciudadana en el segundo.

En consecuencia, cuatro de los cinco casos estudiados funcionan por decreto ejecutivo o presidencial y solo una por Ley del Congreso, el FONAC de Honduras.

A juzgar por la diversidad de tendencias políticas de los presidentes actuales de Centroamérica, no es posible adjudicar este tipo de prácticas a una ideología determinada. No obstante, sí es posible identificar diferencias en la forma en que se desarrollan.

### **Autoridad responsable**

En todos los casos, hay un órgano administrativo y es el presidente de la República quien lo designa, ya sea director o secretario ejecutivo o coordinador. La autonomía de las organizaciones sociales, por lo general, se ve reducida por el hecho de la conducción de estas instancias o recae directamente en una autoridad pública, dependiente de la presidencia o pro un funcionario nombrado por el ejecutivo.

### **Objetivos**

En los objetivos de todas estas iniciativas prevalece el concepto de participación ciudadana, entendida como recurso deliberativo, de la consulta y la concertación; de vigilancia y control por parte de la ciudadanía y de promoción de valores de transparencia, información y rendición de cuentas por parte del Ejecutivo.

El referente en todas, son las políticas públicas, tanto nacionales como locales.

### **Carácter**

Todas estas iniciativas son de carácter consultivo no vinculantes y con énfasis en lo local. Ninguna de ellas tiene carácter vinculante. Solo dos de ellas pueden

147 Este fue reformado por Decreto Legislativo N° 286-2009 adoptado por el Congreso Nacional el 13 de enero del 2010 y publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 32129 de fecha 02 del 2010, que contiene la Ley de Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras. Y la Fe de Errata publicada en el Diario Oficial La Gaceta 32,205 de fecha 7 de mayo del 2010.

identificarse, además, como foros deliberativos de carácter nacional, tanto por sus objetivos como por su composición, estos son el FONAC en Honduras y el CES de El Salvador.

Los programas “Gobernando con la Gente”, como “Participa Panamá” y “Poder Ciudadano”, ponen un mayor énfasis en las comunidades, y su alcance tiene un énfasis en la información, particularmente sobre las políticas del Ejecutivo y la consulta se centra en identificar las necesidades de las comunidades. En estos casos, por tanto, lo deliberativo queda supeditado a la información de las autoridades y a la consulta a las necesidades de la gente.

### Agenda temática

Las agendas temáticas de estas iniciativas, están determinada por su propio carácter; al que hacíamos menciona arriba. Así el CES de El Salvador ha avanzado, en sus primeros meses de funcionamiento, a la integración de cinco mesas permanentes de trabajo, para cada uno de los siguientes temas: Desarrollo Económico, Política Fiscal Integral, Política de Transparencia, Seguridad Ciudadana y Jurídica, y Desarrollo Social con inclusión<sup>148</sup>. Por su parte las áreas de trabajo<sup>149</sup>, del FONAC, en Honduras, hasta ahora, han sido muy amplias e incluyen temas como: Institucionalidad del Estado; Familia, Infancia, Adolescencia y Juventud; Educación; Salud; Gobernabilidad; Ambiente; Cultura; Gran Dialogo Nacional, Plan de Nación “Visión de País”, Proceso de Concertación y Ley General de Educación.

En el caso del programa “Gobernando con la Gente”, en Guatemala, puede observarse que no existe una agenda temática, por cuanto la identificación de los asuntos o compromisos de interés surgen del diálogo y análisis con las personas que participan en lo que se han denominado los encuentros de “gobernando con la gente”. Los compromisos que surgen de este ejercicio son agrupados por temas<sup>150</sup> e incluso son contabilizados por su cantidad así: ambiente y recursos naturales (130); cultura (95); educación (199); infraestructura (172); Productividad (325); Salud (176); Seguridad (148).

La página *web* de “Pueblo Presidente”, portal informativo del Poder Ciudadano<sup>151</sup> permite observar que la agenda de los CPC está muy vinculada al Frente Sandinista y a la agenda presidencial.

En el caso de “Participa Panamá” su página *web* oficial informará sobre consultas en torno a temas de políticas que desarrolla el Gobierno, que tiene relación directa con la población o sectores poblacionales específicos; tales como el “Proyecto de Metrobús”, el “Programa 100 a los 70” dedicado a personas mayores de 70 años a los que se les entrega 100 Balboas; como también sobre detalles de la Reforma Fiscal,

148 [http://tecnica.presidencia.gob.sv/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=68:ces&tmpl=component&print=1](http://tecnica.presidencia.gob.sv/index.php?option=com_k2&view=item&id=68:ces&tmpl=component&print=1)

149 Pagina Web FONAC.

150 Información obtenida en <http://www.gobernandoconlagente.gob.gt/componentes/consejos/1stConsejos.aspx?E=1> Consultada el 21 de octubre 2010.

151 <http://www.elpueblopresidente.com/>

el proyecto “Curundú”, o el programa “Internet para todos”, entre otros; además se le pide a los ciudadanos que opinen por medio de un foro virtual.

### **Estructura y composición**

El CES en El Salvador, cuenta con un Consejo Pleno, integrado por 60 miembros propietarios; veinte representantes del movimiento social y popular, diez del movimiento sindical y treinta de los sectores empresariales. El coordinador general del CES será el secretario técnico de la Presidencia, quien representará al Ejecutivo. Además de las personas antes indicadas, integran el Consejo, en calidad de asesores, sin derecho a voto, los rectores de la universidad pública (Universidad de El Salvador) y de tres universidades privadas (Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, la Universidad “Dr. José Matías Delgado” y la Universidad Don Bosco; además por los directores o presidentes de cinco centros de investigación y de pensamiento (la Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES, la Fundación Doctor Guillermo Manuel Ungo, FUNDAUNGO, la Fundación Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente, PRISMA y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – El Salvador, FLACSO- El Salvador). Para este caso, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD-EL Salvador, ha sido nombrado en el Decreto ejecutivo, como el encargado, por dos años, de la Secretaría Ejecutiva del CES.

En la Asamblea Plenaria del FONAC, de Honduras, hasta antes de la reforma, participaban 44 representantes, entre los que se encuentran iglesias, asociaciones municipales, universidades, sindicatos y organizaciones campesinas, gremios empresariales, cooperativas y asociaciones de autogestión, organizaciones de profesionales, diversas ONG para la defensa de DDHH, la democracia y los consumidores; así como de organizaciones de mujeres, de pueblos indígenas, pero también de partidos políticos, e instituciones autónomas, así como representantes de Secretarías de Estado. Según la ley ya reformada<sup>152</sup>: El foro Nacional de convergencia (FONAC) estará integrado por siete (7) representantes de la sociedad civil, designados por períodos de dos (2) años a través de las diferentes organizaciones sociales, gremiales y políticas que ostentando personalidad jurídica, que sean convocadas por el presidente de la República. Estas personas aún no han sido convocadas por el presidente Porfirio Lobo.

El “Poder Ciudadano”, en Nicaragua, tiene como órgano superior un gabinete nacional compuesto por 272 personas. Dieciséis de cada uno de los quince Departamentos y las dos Regiones Autónomas del país, en representación de cada uno de los dieciséis sectores, más el presidente de la República que lo presidirá y la coordinadora de la Secretaría de Comunicación y Ciudadanía del Gobierno de la República, los ministros de Estado, presidentes de entes autónomos y gubernamentales, autoridades de la Policía Nacional, la Junta de Directores del CONPES, y demás funcionarios gubernamentales que determine el presidente de la República.

---

152 Decreto 144.95, reformado por el Decreto Legislativo N° 286-2009

El “Programa Gobernando con la Gente”, en Guatemala, funciona adscrito a la Presidencia de la República, con un coordinador general, que cuenta con un equipo de trabajo. El proceso de consulta parte de una agenda que se construye en lo que se denomina las Mesas Temáticas, que son entendidas como un foro de discusión entre representantes de las comunidades, autoridades municipales, departamentales, representantes de organizaciones de la sociedad civil y de entidades gubernamentales vinculadas con el tema de interés. En estos espacios se busca identificar prioridades de las comunidades en las áreas antes indicadas, las que son elevadas a los Consejos Gobernando con la Gente, en la que están involucrados el mismo presidente y las autoridades del ramo responsables de las áreas de interés identificadas. No fue posible identificar, con la información recolectada, la forma en que se identifica al público que se convoca a los Consejos.

El programa “Participa Panamá” se identifica como una iniciativa de la Presidencia, cuyo instrumento se denomina Acción Ciudadana. Su realización implica que los ministerios e instituciones identifican un problema o necesidad comunitaria de acuerdo a su razón de ser. La institución se convierte, automáticamente, en el líder de la acción. Organiza internamente la acción definiendo una fecha para su ejecución. Se coordina con el “Programa de Participación Ciudadana” de la Presidencia para la integración y consulta entre los diversos actores de la sociedad. Se convoca a las instituciones públicas y se presenta el proyecto. Cada institución organiza su aporte y participación en la ejecución del proyecto. Se incorpora a los medios de comunicación, empresa privada, asociados y la sociedad civil en general. Se inicia la campaña de sensibilización a través de los medios y se hace el lanzamiento oficial de la acción. Se elabora el proyecto a ejecutar con los insumos proporcionados por la institución líder. Se ejecuta el proyecto creando espacios de interrelación entre autoridades y la ciudadanía. Se elabora un informe final (memoria) de la acción.

### **Debate y valoraciones sobre el funcionamiento de la iniciativas presidenciales de consulta y participación**

En ocasión de la instalación formal del CES, en su discurso inaugural el presidente Funes manifestó:

*Esta nueva forma de gobernar es hoy, más urgente que nunca, debido a la magnitud, extensión y complejidad de la crisis económica que padecemos y cuya superación exitosa requiere del esfuerzo de todos los salvadoreños y de todas las salvadoreñas, así como de la puesta en ejecución de políticas públicas, técnicamente consistentes y políticamente viables. Hoy más que nunca en la historia patria necesitamos forjar la unidad a través del diálogo y la concertación.*

*El consejo económico social es un instrumento fundamental para alcanzar acuerdos nacionales y para construir la unidad nacional, porque en él está representada buena parte de la sociedad salvadoreña: trabajadores y trabajadoras del campo y la sociedad, organizaciones comunales y*

*organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales diversos, iglesias, sectores empresariales, pequeños, medianos y grandes, universidades, centros de investigación y de generación de opinión crítica y el Gobierno, que representa los intereses de la nación en su conjunto. (Discurso del presidente Funes, 2009)*

Entre los considerandos para su creación las autoridades del Gobierno de El Salvador arguyeron:

*Que de conformidad a la Constitución de la República, el presidente de la República tiene las atribuciones de procurar la armonía social y velar por la eficaz gestión y realización de los asuntos públicos;*

*Que para el cumplimiento de tales atribuciones, es necesario la formulación de políticas públicas de Estado que respondan a las necesidades que plantean los problemas económicos y sociales del país;*

*Que es necesaria la participación de la sociedad civil en el proceso de definición de las políticas públicas, a fin de avanzar en la consolidación de la democracia y coadyuvar a la construcción permanente de la gobernabilidad;*

*Que el desarrollo nacional debe ser equilibrado y la convivencia en democracia su plataforma básica, y para esto, los diversos sectores deben establecer acuerdos que dinamicen la vida en sociedad de forma sustentable, incluyente y equitativa; y*

*Que el diálogo y la concertación constituyen piedras angulares de la construcción democrática y deben tener como horizonte la consecución del bien común. (Decreto 64)*

Como antecedente, cabe mencionar que los Acuerdos de Paz (1992), que se firmaron para poner fin al conflicto político y militar en este país contenía, en el capítulo sobre el tema económico y social, una propuesta de creación de lo que se denominó, un “Foro de Concertación Económico y Social”, que fue concebido como un espacio de construcción de políticas públicas, basado como su nombre lo indica en el diálogo y la construcción de acuerdos. Dicho Foro no logró acumular las suficientes voluntades políticas para su funcionamiento y su vida fue efímera.

Se podría interpretar este avance, como un progreso en la madurez institucional en este país y como un cambio en la correlación de fuerzas políticas, que se evidenció con el triunfo del candidato presidencial del Frente Farabundo Martí de la Liberación Nacional (FMLN).

La polémica no ha estado ausente en el primer año de funcionamiento de este organismo. Los sectores sociales y sindicales que forman parte de él y han participado activamente expresan cierto escepticismo, pero aún mantiene el beneficio de la duda.

Así se desprende de las palabras de dirigentes de organizaciones de estos sectores, al dirigirse a sus bases sociales, en la autodenominada Asamblea Popular organizada para que estos rindan cuentas. Así se expresó en esa ocasión el dirigente Rafael Menjivar:

*A un año de haberse conformado el CES, vamos a rendir cuentas de lo que hemos hecho y en lo que hemos trabajado”, dijo al explicar que tienen el compromiso de hacer rendición de cuentas ante los que representan. “Vamos a dar esta información en la asamblea popular; el movimiento social deberá explicar a la sociedad civil lo que se ha avanzado”, agregó al aceptar que la percepción a octubre pueda ser de que en el CES no se han logrado mayores acuerdos y resultados.*

*Hemos avanzado en el sentido de conocer documentos. Este año no ha sido más que para generar documentos y tener un marco referencial. Ahora vienen las apuestas y discusiones”, agregó al considerar que las dudas del sector social, que se formó grandes expectativas con la conformación de este equipo multidisciplinario, exigen respuesta<sup>153</sup>.*

En otra parte de su intervención, este mismo dirigente, al tratar de explicar la inconformidad que expresan sus representados, manifestó que “*el problema es que ellos tienen demandas que son urgentes y no quieren esperar a una discusión ‘light’ sobre estas temáticas*”

Por su parte, como lo reporta la misma periodista, representantes de la empresa privada, como el señor Enrique Araujo, presidente de la Asociación Nacional de la Empresa Privada, ANEP, durante el acto de rendimiento de cuentas del CES, realizado en agosto del 2010, agradeció la iniciativa del gobierno del presidente Funes para la creación del CES, agregó que este ha sido un paso importante para que los diferentes sectores del país tengan disposición de trabajar juntos en la solución de los principales problemas sociales y económicos.

Sin embargo, no faltan voces críticas, Luis Mario Rodríguez manifiesta que:

*El Consejo Económico y Social debió ser la primera gran conquista del gobierno de la República en materia de institucionalización del diálogo social. Sin embargo se ha convertido en una instancia que está siendo utilizada para legitimar las pretensiones y planes que se deciden en Casa Presidencial. No se ha aprovechado la presencia de los distintos sectores de la sociedad civil; se desprecia la capacidad del sector académico, y los trabajadores, movimiento social y el sector empresarial, han reclamado la falta de resultados concretos y discusiones de fondo de los temas que agobian a la sociedad salvadoreña<sup>154</sup>.*

153 Henríquez, Estela (2010). *Asamblea popular para reclamar acción al CES*. Consultado el 01 de setiembre del 2010 obtenido de la Prensa Gráfica: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/138623-asamblea-popular-para-reclamar-accion-al-ces.html>

154 Rodríguez, Luis Mario (2010). *Los defectos del CES*. Consultado el 01 de setiembre del 2010 obtenido de Elsalvador.com: [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_opinion.asp?idCat=6342&idArt=4716621](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_opinion.asp?idCat=6342&idArt=4716621)

El rector de la Universidad Centroamericana, UCA, manifiesta con respecto al CES y su funcionamiento que:

*... la idea es espléndida. Sólo queda darle el impulso real y práctico que la haga funcionar adecuadamente. Quienes creemos en el diálogo como el máximo mecanismo de desarrollo humano, estamos convencidos de que si se organiza bien el proceso de diálogo dentro del CES los resultados pueden ser enormemente positivos para el país. Los pasos que se den para ello pueden ser los aquí expuestos u otros. Pero es necesario dar pasos para un mejor funcionamiento y darlos ya.*<sup>155</sup>

Ante estas críticas e inquietudes, el secretario técnico de la Presidencia, Alex Segovia, responsable por el Gobierno de la República, ante este organismo, ha expresado que:

*El mayor logro es el diálogo y el entendimiento entre todos los que conforman el CES y que los principales temas en los que se debe trabajar aún más son los referentes a transparencia y reactivación económica. Además, ha subrayado que el rol del CES no es “para resolver temas coyunturales”, sino para buscar el consenso en temas de país. Segovia explicó que los resultados que se obtengan en este equipo son para una agenda de largo plazo, para generar acuerdos de país que se mantengan a través del tiempo.*

Para el caso de Nicaragua, los argumentos con que se emite el decreto presidencial que crea los CPC, se presenta como una contrapropuesta a otras iniciativas existentes, cuando señala en el punto V y IV:

*Que en el ejercicio de estas facultades propias del presidente de la República se han creado desde el año 1987 por las distintas administraciones de los presidentes Ortega (período 1985- 1990), Chamorro, Alemán y Bolaños centenares de comisiones o consejos de carácter nacional, regional, departamental, municipal o local o bien de carácter sectorial, que aglutinan a organizaciones productivas, sindicales, religiosas, de mujeres, de jóvenes, entre otras, que hoy funcionan normal y legalmente sin que se haya producido a lo largo de todos estos años, recurso alguno en contra de los Decretos creadores de todos estos organismos.*

*Que en consecuencia, combinando los derechos del pueblo nicaragüense a organizarse libremente en el ejercicio de la democracia participativa con las facultades del presidente de la República que le otorga la Constitución Política de crear comisiones o consejos que hagan efectivo el ejercicio de*

---

155 Tojeira, José María. El Futuro del CES. Diario Co-Latino. 20 de abril del 2008. San Salvador El Salvador

*estos derechos de organización de nuestro pueblo, en apoyo a las políticas del presidente de la República que el pueblo sea el que gobierne efectivamente y que juntos combatan la pobreza y el desempleo heredado de las administraciones anteriores.*

Como se señaló antes, la preocupación principal en torno a esta iniciativa, tiene que ver con la partidización de las instancias de ejercicio de la participación ciudadana, la pérdida de autonomía de las organizaciones sociales y particularmente la deslegitimación en la práctica de la Ley de Participación Ciudadana.

En este sentido, la preocupación surge porque, como lo señala Luis Serra Vázquez<sup>156</sup> de la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local:

*Luego de un largo proceso de incidencia política, las organizaciones civiles lograron la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana (Nº475-03) que señala “...la gestión pública no puede ser concebida hoy en día sin la participación directa y permanente de la ciudadanía, pues esto contribuye...a convertirlos ....en protagonistas de los procesos de transformación de la sociedad nicaragüense...” Este enfoque de participación ciudadana, no se limita a los niveles tradicionales de brindar información sobre una política pública o una ley, tampoco la simple consulta de las opiniones de los ciudadanos, sino que se trata de una participación que alcanza el nivel decisorio en el diseño y la implementación de políticas públicas, en conjunto con el Gobierno.*

Pero, este mismo investigador, señala en sus conclusiones que:

*Este estudio ha comprobado el avance gradual del nuevo modelo de participación ciudadana impulsado por el Gobierno nacional a partir del 2007, especialmente en las Alcaldías lideradas por el FSLN y en las Delegaciones Ministeriales. Esto ha significado la creación de nuevas organizaciones (Consejos de Poder Ciudadano CPC) y espacios de concertación (Gabinetes) que han afectado los espacios plurales previstos legalmente en dos sentidos: vaciando su función al crear una instancia paralela, o bien copando y controlando el espacio legal con sus organizaciones. Sin dudas que un incentivo poderoso para la incorporación a los CPC de ciudadanos/as pobres han sido los beneficios de los programas estatales Hambre Cero y Usura Cero, además de las oportunidades de empleo en el estado. Es decir un tipo de participación condicionada en el marco de relaciones de clientelismo político, que son típicas de sociedades con altos niveles de pobreza y desigualdad como Nicaragua.*

---

156 Serra Vázquez, Luis. Los Retos de la Participación Ciudadana a nivel Municipal en Nicaragua. Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local s.f.  
[http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/nicaragua/cielac/participacion\\_ciudadana\\_en\\_nicaragua.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/nicaragua/cielac/participacion_ciudadana_en_nicaragua.pdf)

A una conclusión semejante llega Roberto Stuart Almendárez, en su estudio “Consejos del Poder Ciudadano y Gestión Pública en Nicaragua”<sup>157</sup> en el que señala que:

*La creación y organización de los CPC, -como organización comunitaria bajo el amparo del Poder Ejecutivo-, ha generado tensiones en la sociedad, al constituirse en contraposición al sistema de participación ciudadana y de las autoridades municipales que no son afines al partido de gobierno. Su propósito se define en el decreto 112-2007, y según las evidencias encontradas, se han implantado en todos los municipios del país, a partir del tendido social organizativo que existía antes de su creación. Se calcula, según el trabajo de campo en los municipios y una encuesta aplicada a nivel nacional, que entre el 4.63% y el 6.9% de la población está integrada a los CPC, frente a una meta gubernamental que alcanzaba el 25% del padrón electoral.*

El nivel de contradicción entre la implementación de la Ley de Participación Ciudadana llevó a que la Asamblea Legislativa emitiera la ley 630 en la que se consignaba que los CPC no podrían formar parte del aparato estatal, ni utilizar recursos del presupuesto estatal, sino limitarse a funcionar como estructuras partidarias del FSLN, o como cualquier otra organización social. No obstante, aunque la Ley llegó a publicarse, el presidente Ortega vetó la ley, y se generó una crisis en la que el comandante Ortega, amenazó con que gobernaría por decreto, desatando una crisis entre los poderes del Estado que duró más de seis meses.

Finalmente, los 16 magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) resolvieron en corte plena declarar inconstitucional la Ley 630, “Ley de Reformas y Adiciones al artículo 11 de la Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo”, que dejaba sin vigencia a los Consejos del Poder Ciudadano (CPC).

En Guatemala, el presidente Álvaro Colom ha manifestado que los consejos Gobernando con la Gente:

*... es un estilo nuevo de gobernar. Es escuchar a la gente, ver lo que no está funcionando bien y comprometernos públicamente a la solución de los problemas de acuerdo a nuestras posibilidades financieras y técnicas*<sup>158</sup>

En el mismo sentido ha declarado que *no se trata de una reunión en la que van a venir a pedir, sino una en la que estaremos informando al pueblo de Totonicapán de cómo estamos invirtiendo el dinero en las obras que realizamos*”. De esta manera, “... se busca generar espacios de interacción y diálogo permanente entre los ciudadanos, las autoridades locales y el Gobierno nacional, y trabajar concertadamente en la solución de los problemas, necesidades e inquietudes de las comunidades.”<sup>159</sup>

157 Roberto Stuart Almendárez. Consejos del Poder Ciudadano y Gestión Pública en Nicaragua, Centro de Estudios y Análisis Político. Managua, Nicaragua. Julio 2009

158 Declaraciones a Radio La Primerísima  
<http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/resumen/36972>

159 deGuate.com revisado el 21 de octubre de 2010  
<http://www.deguate.com/artman/publish/noticias-guatemala/colom-inaugurar-en-toniticapan-programa-gobernando-con-la-gente.shtml>

Cabe señalar que el programa presidencial *Gobernando con la Gente*, tiene como predecesor, el programa que en su momento instituyó el gobierno de Oscar Berger, del Partido GANA, 2004–2008, bajo el nombre de Gabinete Móvil y otros tantos similares que ha instaurado cada uno de los Gobiernos anteriores en Guatemala.

En ambos casos se trata de un espacio donde el mandatario se acerca a la comunidad para rendir cuentas, atender demandas y establecer compromisos de trabajo. Como se señala en la página *web* del programa “las mesas no están orientadas a discutir pliegos de peticiones y recepción de proyectos”. El objetivo de las mesas temáticas, parte fundamental del proceso, gira en torno a discutir con la comunidad para definir cuáles son sus problemas. Una vez identificados estos se presentan al Consejo de *Gobernando con la Gente* (integrado por el gabinete de Gobierno) para que este decida en qué se puede ayudar.

Entre las principales críticas que ha recibido este programa se identifican las siguientes, que se recogen en la revista digital *¿Y qué?*<sup>160</sup>:

*...ha generado resultados para los departamentos, como carreteras, incremento de efectivos y unidades policiales, apertura de Escuelas Abiertas, la compra y distribución de fertilizantes, equipamiento a escuelas con laboratorios de cómputo, entrega de pupitres, entre otras cosas. Sin embargo en todos estos compromisos ejecutados no figuran obras de peso para el departamento entero. Otro gran problema que aqueja a la población que desea monitorear los avances es el difícil acceso a documentos que permitan darle seguimiento al proceso de ejecución de los compromisos.*

Además se señala que:

*...cada 15 días los ministerios encargados de los compromisos deben presentar un informe de los avances logrados, con esta información el equipo de *Gobernando con la Gente* actualiza la página *web* para que cualquier ciudadano pueda fiscalizar los avances. El problema radica en que las autoridades responsables de los compromisos, ministerios, secretarías y otras dependencias, rara vez colocan documentos que respalden su labor o bien, colocan explicaciones bastante escuetas. Esta situación sucede, tanto en los compromisos supuestamente ejecutados, como con los compromisos que se encuentran en gestión o atrasados.*

Esta misma revista señala que:

*Destaca, al analizar los compromisos adquiridos por el gabinete en cada *Gobernando con la Gente*, que muchos de estos más que enfocarse en la realización de obras se centran en la realización de reuniones, formulación de políticas y estudios para determinar qué tan factible es hacer lo que la*

---

160 <http://www.revistayque.com/v1/candentes/actualidad/633-igobernando-o-baboseando-a-la-gente>

*comunidad pide. Es curioso, además, que este tipo de compromisos son los que se encuentran más atrasados.*

El FONAC, en Honduras, fue creado con la intención de que el país tuviera un mecanismo de diálogo, de consenso, de consulta, de concertación sobre los grandes temas nacionales. En este foro están integrados diversos sectores de la vida nacional, lo que asegura una composición pluralista, un corte transversal que garantiza la participación de las distintas fuerzas sociales, políticas y productivas y que a la vez puede ser ampliado para que cuente con la más extensa representación<sup>161</sup>.

El FONAC fue una respuesta a los diálogos gubernamentales que muy poco resultado dejaban una vez agotado el tema motivo de la invitación, ya sea porque cada Gobierno tiene su propia agenda, por lo que resulta difícil que las cosas trasciendan de un periodo al otro, o bien porque quienes participan en estos coloquios, cuando saben que se maneja en la casa de gobierno, van con su rosario de peticiones y se molestan cuando no reciben respuestas puntuales.

Según lo manifiesta el exsecretario ejecutivo del FONAC, Marco Orlando Iriarte<sup>162</sup>: para la elaboración de propuestas, que serán elevadas a la consideración de las autoridades gubernamentales, la metodología seguida se base en *“la consulta y la decisión conjunta, procurando que exista una partición amplia de las diferentes organizaciones sociales, de las instituciones del Estado y de las organizaciones civiles que forman parte del FONAC”*.

Como producto del debate se busca concertar propuestas y acuerdos sobre las diferentes temáticas, relacionadas con los problemas fundamentales y prioritarios del país, acordados en Asamblea Plenaria.

El FONAC, destaca el exdirector, también ha servido como espacio para mediar en conflictos sectoriales, entre las instituciones u organizaciones civiles y los Poderes del Estado.

Sin embargo, él mismo señala que en su experiencia, percibe que la capacidad negociadora de los hondureños ha sido deteriorada, como producto de factores externos, como por dinámicas internas propias del ambiente político nacional, como son la crisis socioeconómica, la transición política inconclusa, las luchas entre sectores de poder y la marginación social.

Al precisar más estas observaciones generales, destaca la carencia de liderazgo social y político, la falta de visión a mediano y largo plazo; atomización social que dificulta la construcción de consensos y la concertación; deficiente cultura de negociación y consecuentemente enfrentamientos innecesarios y poco justificados. Por el otro lado de los actores del diálogo, destaca la poca claridad y voluntad de las instituciones y autoridades, así como lentitud y poca permeabilidad para darle trámite

---

161 Página Web FONAC. [http://www.fonac.gob.hn/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=51&Itemid=85](http://www.fonac.gob.hn/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=51&Itemid=85)

162 INCEP. Concertación en Centroamérica: El FONAC en Honduras. Instituto Centroamericano de Estudios Políticos. Cuadernos de Temas y Documento de Debate No. 10. Guatemala, mayo de 2001

a nuevas ideas y propuestas. Lamenta también, la carencia de recursos humanos, apoyo logístico y financiamiento, para un esfuerzo cuyos resultados no pueden ser inmediatos sino de mediano y largo plazo.

Destaca a su vez la falta de conciencia sobre la responsabilidad y los beneficios que conlleva la participación democrática, de las organizaciones de la sociedad civil, en los asuntos de interés nacional.

Así mismo señala que las organizaciones de la sociedad civil que participan, evidencias sectarismos y radicalismos que dificultan la negociación. Así como una débil expresión de representatividad y poca comunicación entre dirigencia y sus bases; resiente también el débil ejercicio democrático al interior de las organizaciones sociales y afán de protagonismo de algunos de sus líderes. Así como falta de capacidad para formular, argumentar y presentar propuestas.

Con relación a la sociedad en general, percibe falta de formación política, la que considera un elemento clave para la construcción de una cultura democrática.

Así mismo, reciente la carencia de una política de comunicación que sea sensible y permeable a lo que un esfuerzo de diálogo y concertación supone.

El actual secretario ejecutivo del FONAC, *Leonardo Villeda Bermúdez*<sup>163</sup>, ha declarado que cuando el Gobierno respetó la ley que le dio vida, funcionó de manera eficiente y eficaz, al grado que recibió altos elogios de la comunidad nacional e internacional, por los mecanismos tan efectivos de concertación para trazar objetivos nacionales.

Algunos de sus logros fueron la revisión del plan de reconstrucción nacional, que llevó el país a los grupos consultivos, igualmente, como parte del proceso de concertación conoció y aprobó la Estrategia de Reducción de la Pobreza.

De acuerdo con las autoridades gubernamentales responsables, el programa “Participa Panamá” sirve para juntos -Gobierno y ciudadanos- encontrar soluciones de los diversos problemas que enfrenta nuestro Panamá. Igualmente sostienen que comprende acciones integrales y multisectoriales para que panameños y panameñas, empresas, organizaciones y redes sociales colaboren conjuntamente con las instituciones públicas y privadas en la ejecución de proyectos de interés social general proporcionando respuestas rápidas y concretas<sup>164</sup>.

Señalan también que la promoción de la participación ciudadana en el proceso de consolidación y fortalecimiento de la democracia panameña, constituye un eje fundamental en el ejercicio de la función pública. Es por ello, que los programas que se desarrollan en ésta dirección, hacen énfasis en el deber, que redunde en el mejoramiento de la calidad de vida de los panameños y panameñas. Con esta acción, agrega, se busca sentar las bases para una democracia más participativa, en donde todos y todas seamos corresponsables con el desarrollo del país. Porque cada panameño y panameña cuenta en ese desarrollo. Porque nuestro ejercicio como ciudadanos puede hacer la diferencia, de la exclusión a la inclusión de todos.

163 [http://www.fonac.gob.pa/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=51&Itemid=85](http://www.fonac.gob.pa/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=51&Itemid=85)

164 <http://www.participa.gob.pa/1035-lanzamiento-oficial-del-sitio-www-participa-gob-pa.zs>

Con este sistema los ciudadanos también podrán participar de los temas de interés nacional. No surge por las quejas de miembros de organizaciones de la sociedad civil, sino que se trata de una forma de fortalecer la democracia en el país<sup>165</sup>.

### **Valoración general**

Estas iniciativas presidenciales, en general, se les identifica como propuestas para fortalecer la base social y la estabilidad del Gobierno en ejercicio y aunque los principios que se aducen son el diálogo, la concertación y la redición de cuentas, se les señala como instancias que tiene poca incidencia e impacto en las políticas nacionales. En consecuencia, se perciben como espacios de legitimación de las políticas oficiales. En general los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, siempre esperan mayor incidencia de la que dicen lograr.

En aquellos casos en que generan documentos o propuestas, los mecanismos de interacción y trámite con los órganos del Estado, particularmente el Congreso o Asamblea Legislativa, son difusos y poco efectivos, por cuanto no están definidos y menos aún, institucionalizados.

Las iniciativas, que tienden a institucionalizarse como espacios de concertación de acuerdos, como es el caso del FONAC de Honduras y el CES en El Salvador, aún no logran establecer canales formales para que sus iniciativas permeen los distintos poderes del Estado.

Se evidencia una diferencia sustantiva entre aquellas iniciativas orientadas a la deliberación y a la concertación de acuerdos, de aquellas en las que se busca de manera explícita captar las necesidades de la gente y acercarlas a las políticas de gobierno, con la idea de construir una base social de sustentación del Gobierno o proyecciones clientelistas del partido político en el gobierno.

Esto se manifiesta desde dos perspectivas, una en la que estas iniciativas se evidencian como sustituto de partidos débiles o poco estables, que han llegado al Gobierno coyunturalmente, como es el caso de Guatemala o, caso contrario, como recurso para compensar las demandas de la militancia de partidos con amplia base social, como el Frente Sandinista.

Es evidente, que estas iniciativas, son claramente dependientes de la convocatoria del Poder Ejecutivo y voluntad de apoyo organizativo del Ejecutivo y particularmente las presidencias. El nivel de convocatoria y de desarrollo autónomo, por parte de las propias organizaciones de la sociedad civil, es débil y no existen programas efectivos, del estado, que apoyen el fortalecimiento y la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil.

En los casos en que existe institucionalidad previa a este tipo de iniciativas o convocatorias de la Presidencia, como lo es la Ley de Participación Ciudadana, para el caso de Nicaragua, o los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en Guatemala, estas compiten entre sí, en detrimento, en la mayor parte de las veces, de los espacios institucionales.

---

165 <http://www.participa.gob.pa/que-somos>

**Recuadro No. 9**  
**Espacios de Diálogo y Concertación Laboral**

**Costa Rica**

La Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad, CONAGEBIO, fue creada por la Ley Biodiversidad. No. 7788. 23/04/1998. El funcionamiento de la CONAGEBIO se rige por lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo N° 29680-MINAE del 23 de julio del 2001, publicado en La Gaceta N° 150 del 7 de agosto del 2001. El reglamento de la Ley de Biodiversidad se promulga en diez años después en abril del 2008.

**Nicaragua**

La Comisión Nacional del Ambiente se crea Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Ley No. 217. Aprobada el 27 de marzo de 1996. Cuenta con un Reglamento, aprobado por el Decreto No. 9-96, del 25 de julio de 1996. La ley Sufre reformas el 13 de Febrero del 2008.

**El Salvador**

El Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente, SINAMA, fue creado Ley del Medio Ambiente, según Decreto Legislativo No. 233 del 02 de marzo de 1998. Cuenta con un Reglamento Interno. Decreto Municipal 69 del 23 de octubre del 2008.

**Panamá**

Las comisiones Consultivas ambientales, se crean por la Ley General del Ambiente, No. 41 del 1° de julio de 1998. Cuenta con un reglamento dictado por Decreto Ejecutivo No. 57 del 16 de marzo del 2000

**Honduras**

El Consejo Consultivo Nacional del Ambiente, fue creado por Ley General de Ambiente, Decreto No. 104-93, del 8 de Junio de 1993.

Fuente: Elaboración propia

## **Funcionamiento y situación actual**

Como lo reportan los informes de la OIT, el Consejo Nacional del Trabajo, CNT, en Nicaragua, ha tenido serias dificultades para instalarse y funcionar. Su competencias, definidas por ley son las de:

- Formular análisis, evaluaciones, conclusiones y recomendaciones sobre el grado de participación empresarial y sindical en la formulación y ejecución de los planes nacionales de desarrollo, conforme el artículo 101 de la Constitución Política.
- Proponer al Poder Ejecutivo y a los diputados anteproyectos de ley de reformas legislativas o reglamentarias que consideren necesarias para mejorar el ordenamiento laboral, provisional social y otras áreas que sean de interés.
- Pronunciarse sobre los proyectos legislativos del Poder Ejecutivo que regulen materias sociales, económicas o laborales y los proyectos de decretos ejecutivos que resulten de especial trascendencia en la regulación de esta materia. A estos fines el Poder Ejecutivo someterá a discusión del Consejo los mencionados proyectos, debiendo el mismo emitir sus

opiniones en los plazos, términos y condiciones que fije el reglamento interno de funcionamiento previsto para el Consejo.

No obstante las dificultades para que ese órgano, asuma sus responsabilidades, el Gobierno actual de Nicaragua se ha comprometido con el relanzamiento y puesta en funcionamiento por primera vez desde su creación en el 2005, del CNT y para ello argumenta que existe una buena voluntad manifiesta de las partes para resolver los recientes conflictos laborales que se han presentado y el fortaleciendo el diálogo social y ser propositivo en el abordaje de temas de gran interés como el empleo, los salarios, la igualdad de género, igualdad de oportunidades en el empleo, la restitución al derecho al trabajo digno, el respeto a la legislación laboral.

Así mismo, destaca que Nicaragua está inserta en el proceso de globalización económica regional e internacional, en consecuencia, necesita presentarse como una nación unida, para lograr exitosas negociaciones y que la estabilidad económica, política y social de Nicaragua, pasa por el buen entendimiento entre sus habitantes, en consecuencia es necesario la institucionalización del diálogo de los tres pilares del tripartismo, como es el Gobierno, los empleadores y trabajadores<sup>166</sup>.

Puede deducirse de lo anterior, que, en este caso el Gobierno de Nicaragua busca, responder a las demandas de una nueva institucionalidad política, en consonancia con las exigencias de las tendencias internacionales actuales. No obstante, lo reciente de la reinstalación del CNT, no permiten evaluar -más allá de lo declarado-, la coherencia del planteamiento con la voluntad y práctica política de las autoridades.

En Guatemala, la falta de acuerdo entre los sectores que deberían integrarla determinó que la instalación de la Comisión Tripartita sobre Asuntos Internacionales de Trabajo se realizara hasta inicios de 1996, habiendo sido creada mediante Acuerdo Ministerial número 93, de fecha 13 de diciembre de 1995.

Conforme su acuerdo de creación debe conocer de los asuntos que contempla el Convenio 144 de la OIT y funciona también como instancia para el fortalecimiento de las relaciones socio-laborales. Se integra, con el Ministerio de Trabajo, las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores, que concurren en pie de igualdad y que son electos por períodos de dos años, pudiendo ser reelectos por sus respectivas organizaciones<sup>167</sup>.

Luego de su instalación comenzó a funcionar con algunas irregularidades derivadas de la falta de designación de delegados o de inasistencias a las sesiones programadas. En el año de 1998 no fue posible integrar la Comisión sino hasta el mes de julio, debido a la falta de acuerdo del sector sindical para designar sus representantes. Más adelante, la Comisión suspende sus actividades en su primera

---

166 Ministerio del Trabajo de Nicaragua (19 de marzo 2010) Consejo Nacional del Trabajo se instala. Consultado el 07 de setiembre del 2010 de Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional: El pueblo presidente: <http://www.mitrab.gob.ni/news/consejo-nacional-del-trabajo-se-instala/?searchterm=None>

167 Originalmente, la Comisión se integró con tres representantes titulares y dos suplentes del sector empleador; tres representantes titulares y dos suplentes del sector trabajador; y dos representantes titulares y un suplente del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (artículo 1º del Acuerdo Ministerial número 93).

sesión correspondiente al año 2000, al retirarse la delegación empleadora en protesta por la fijación unilateral, por parte del Gobierno, de un incremento a la bonificación-incentivo. Aunque posteriormente se reanudan las sesiones, las mismas son escasas e insustanciales, ante la ausencia de propuestas sobre temas que podrían ser sustantivos en la discusión y de una demostración efectiva de voluntad por lograr avances en la solución de la problemática laboral<sup>168</sup>.

En El Salvador, el tema laboral fue parte importante de los Acuerdos de Paz firmados en la ciudad de México en el año de 1992. Dentro del Capítulo V de dichos acuerdos se establece la creación del “Foro de Concertación Económica y Social”, el cual estaría conformado por representantes del sector gubernamental, trabajador y empleador, en forma igualitaria. Dicho Foro fue una experiencia de corta duración, que concluyó el distanciamiento de las partes.

Luego de esta experiencia, el debate laboral se centró en las ratificación, por parte del Estado salvadoreño, de convenios fundamentales de la OIT, particularmente los de libre sindicalización. En octubre del 93, luego de intensas jornadas de trabajo y de gestiones políticas ante diferentes instancias nacionales e internacionales, se logró con el apoyo de expertos de OIT, un acuerdo para la ratificación de 13 convenios de la OIT, que sirvieron de base a las reformas al Código de Trabajo en 1995. Proceso que continuó con la ratificación de 6 convenios más en los años posteriores y que recién concluyó el 27 de mayo pasado, con la reforma constitucional a los Artículos 47 y 48 de la Constitución, que permite la vigencia plena de la libre sindicalización y contratación colectiva en el sector público.

Dentro de este proceso, se creó el Consejo Superior de Trabajo, con las reformas aprobadas en el Decreto Legislativo No 859 publicadas en el Diario Oficial No 87 bis tomo 323 de fecha 12 de mayo de 1994, en las que se incorpora al Código de Trabajo el artículo 50, creándose como organismo autónomo, al cual se le atribuye la función de Órgano Consultivo del Órgano Ejecutivo<sup>169</sup>.

El CST tiene por finalidad la institucionalización del diálogo y la promoción de la concertación económica y social entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y trabajadores. Dentro de sus facultades en su Reglamento se establecen las siguientes: Formular recomendaciones sobre la elaboración, conducción y revisión de la política social; contribuir a la armonía entre los factores de la producción y crear condiciones para la mejor integración de los aspectos sociales y económicos del desarrollo.

Sin embargo, puede observarse que el CST, no logra consolidarse y cumplir la misión establecida por Ley. Este se debate entre lo que se propuso en los Acuerdos de Paz, de conformar una Foro para la Concertación Económica y Social y lo que hoy funciona como Consejo Económico y Social. Esto es así, por cuanto, en el 2008,

168 Cruz Minera, Roberto. La Necesidad de Establecer una Comisión Nacional Tripartita de Diálogo en Guatemala. OIT, Programa de Cooperación Técnica Multilateral. Guatemala, 27 de Marzo de 2001

169 El Reglamento del Consejo Superior del Trabajo, se dictó por Decreto Ejecutivo 69 del 21 de diciembre de 1994.  
<http://elsalvador.abogadosnotarios.com/leyes-el-salvador/derecho-laboral/reglamento-del-consejo-superior-del-trabajo>

luego de más de tres años de creado el CST, la bancada del FMLN, propuso ante la Asamblea Legislativa, una ley <sup>170</sup> para crear el Foro para la Concertación Económica y Social, la cual no fue aprobada. Para en el año 2009, el presidente Mauricio Funes crea por Decreto ejecutivo el Comité Económico y Social, CES.

En Costa Rica, el Consejo Superior del Trabajo, se crea por medio de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, N° 1860 del 21 de abril de 1955<sup>171</sup>. Se introducen reformas mediante Ley número 3095 del 18 de octubre de 1963. Mediante Decreto Ejecutivo N° 27272-MTSS del 20 de agosto de 1998 se emitió el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Superior de Trabajo: no obstante, en la administración actual de la presidenta Laura Chinchilla, este organismo ha sido relanzado, con la creación de un nuevo reglamento<sup>172</sup>, que replantea su carácter.

En los considerandos del decreto del nuevo reglamento del CST se consigna:

*Que es indispensable fortalecer el Consejo Superior de Trabajo y de esta manera impulsar el Dialogo Social. Para ello, es necesario realizar una reforma integral al Reglamento de Funcionamiento del Consejo Superior de Trabajo, en aras de dictar una normativa que permita mayor agilidad, mejorar la participación y compromiso de los sectores involucrados y la discusión razonada de los temas que son sometidos a conocimiento del citado Consejo.*

En ocasión del acto de lanzamiento de este nuevo reglamento la propia Presidenta Chinchilla manifestó que:

*El CST había dejado de ser un instrumento dinámico, de generación de políticas públicas expeditas. El país llegó a perder así un instrumento de cambio en el preciso momento, en que la crisis exigía una adaptación ágil a las circunstancias agresivas del entorno económico internacional. De todas las respuestas que vimos a la premisa, las más lentas y de menor impacto fueron precisamente las relacionadas al tema laboral y seguimos padeciendo de una gran ausencia y déficit de acuerdos para poder conseguir que las distintas reformas con temas laborales planteados en la Asamblea Legislativa puedan avanzar por buen acuerdo.*

Y añadió que, *el funcionamiento anterior del CST no era al ritmo de nuestras necesidades. Su normativa no contenía aspectos que regularan las*

---

170 Diario Co-Latino. FMLN propone creación de Foro de Concertación Económica y Social. San Salvador. Viernes 18 de julio del 2008 <http://www.diaricolatino.com/es/20080718/nacionales/57075/>

171 Ley orgánica del Ministerio de Trabajo, Costa Rica. [http://196.40.56.12/scij/scripts/TextoCompleto.dll?Texto&nNorma=566&nVersion=608&nTamanoletra=10&strWebNormativa=http://www.pgr.go.cr/scij/&strODBC=DSN=SCIJ\\_NRM;UID=sa;PWD=scij;DATABASE=SCIJ\\_NRM;&strServidor=\\pgr04&strUnidad=D:&strJavaScript=NO](http://196.40.56.12/scij/scripts/TextoCompleto.dll?Texto&nNorma=566&nVersion=608&nTamanoletra=10&strWebNormativa=http://www.pgr.go.cr/scij/&strODBC=DSN=SCIJ_NRM;UID=sa;PWD=scij;DATABASE=SCIJ_NRM;&strServidor=\\pgr04&strUnidad=D:&strJavaScript=NO)

172 Nuevo Reglamento CST Costa Rica [http://www.elfinancierocr.com/ef\\_archivo/2010/agosto/29/\\_MMedia/0000010472.doc](http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2010/agosto/29/_MMedia/0000010472.doc)

*sesiones periódicas de manera imperativa, lo que la hacía inoperante, puesto que no funcionaba por largos periodos contra el diálogo y contra la urgencia que tiene nuestra sociedad de tomar decisiones con oportunidad y con prontitud*<sup>173</sup>.

En ese mismo acto, la prensa reportó que

*El Consejo Superior de Trabajo (CST) que por años estuvo indiferente y ausente de la problemática laboral, entre ellos, la situación generada a raíz de la crisis económica mundial que en el caso de Costa Rica ocasionó miles despidos, será revivido mediante un decreto firmado entre la Presidencia de la República y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) con el que se busca que dicho órgano sea más activo, participativo y generador de propuestas y respuestas.*

La ministra de Trabajo, Sandra Píszk, por su parte, aseguró que constituye una apuesta estratégica a la democracia participativa, la nueva modalidad de trabajo de esta instancia, incluida entre las reformas, según la cual no se requerirá de consensos para la aprobación de proyectos e iniciativas en el plano laboral. Además recalcó el carácter autónomo que se le ha asignado al nuevo CST<sup>174</sup>.

El Consejo Económico y Social en Honduras, se crea por Decreto Ejecutivo del Presidente en Consejo de Ministros No. PCM-016-2001. Del 31 de octubre de 2001. Es reformado mediante Decreto Ejecutivo del Presidente en Consejo de Ministros No. PCM-015-2004. Del 13 de septiembre de 2004.

Según Benjamín Vásquez<sup>175</sup>, Secretario Adjunto de la Central General de Trabajadores (CGT), quien participó en este proceso de creación y actual presidente del Consejo Económico Social, el CES nace luego de la crisis que se genera en el país con el paso del Huracán MITCH. Momento en el que el sector Trabajador y Empleador, tras la negociación de la fijación del salario mínimo, deciden congelar el salario mínimo por 2 años, firmando un Acta Única, la cual sirvió de base y ejemplo de diálogo entre los sectores productivos y se decide crear una instancia para estos fines.

De hecho esta visión se refleja en uno de los considerandos que fundamentan las creación del CES y que dice: “considerando que el 30 de octubre del 2000, se suscribió en esta ciudad el Acta Única y Definitiva de Concertación entre los representantes de los trabajadores, empleadores y el Gobierno, como una prueba de que el diálogo y la concertación son los mejores instrumentos para resolver cualquier tipo de conflicto”.

Después de 6 meses de inactividad, el CES se reúne en fecha 10 de noviembre 2010, reunión en la que se realiza el cambio de presidencia del sector empresarial al

173 Morris, Krissia. (2010). Reviven Consejo Superior de Trabajo. Consultado el 25 de agosto de 2010 en <http://www.prensalibre.cr/pl/nacional/30929-reviven-consejo-superior-de-trabajo.html>

174 Otras referencias sobre nuevo reglamento del CST Costa Rica, Guerrero, Eugenio. (2010). Ministerio de Trabajo Reactiva Consejo Superior de Trabajo. Consultado el 25 de agosto de 2010 en [http://www.aldia.cr/ad\\_ee/2010/mayo/18/nacionales2376185.html](http://www.aldia.cr/ad_ee/2010/mayo/18/nacionales2376185.html)

175 Entrevista personal concedida a Floribeth Rodríguez, para este informe, el 7 de noviembre del 2010.

sector trabajador. Dado que según el Decreto de creación del CES, los nombramientos de sus miembros duran 3 años. Este período ya expiró y no se han renovado los nombramientos, que es una atribución del presidente de la República, por lo que siguen asistiendo los mismos representantes<sup>176</sup>, en tanto el presidente Porfirio Lobo Sosa aún no realiza el acuerdo de nombramiento.

### Valoración general

Los espacios de diálogo y concertación laboral existentes en Centroamérica han sido institucionalizados por disposiciones legales de distinta jerarquía, partiendo de las de rango constitucional, las sustentadas en leyes del poder legislativo, hasta las que se constituyen por decretos ejecutivos. Aun cuando la mayoría de estos Consejos o Comisiones han sufrido reformas institucionales y legales recientes, se puede inferir de la información recopilada, que el más antiguo es el Consejo Superior del Trabajo, de Costa Rica, que se crea por medio de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, N° 1860 del 21 de abril de 1955 sin embargo, el origen de la mayoría de los Consejo o Comisiones existentes hoy día, data de mediados de los años 1990. No obstante, en la actualidad, la amplia mayoría de estos organismos se encuentran paralizados o en proceso de relanzamiento.

En un reciente reporte, parte de un proyecto de evaluación de las Comisiones Tripartitas en la Región Centroamericana y del Caribe de la OIT<sup>177</sup>, señala que en Costa Rica el Consejo Superior del Trabajo fue sometido a un proceso de evaluación y se propone un relanzamiento en el año 2010<sup>178</sup>. Además señala que en El Salvador, el logro más significativo del proyecto es la creación (2009) del Consejo Económico y Social (CES), y que en Guatemala, la instancia de diálogo social a nivel nacional, el Comité Tripartito de Asuntos Internacionales del Trabajo (CTIAT) se encuentra en una situación de parálisis prácticamente total. Así mismo, indica que en Honduras se plantea un relanzamiento del Consejo Económico y Social<sup>179</sup>, pero los avances para ello son muy limitados y que no parece factible que pueda recuperarse el tiempo perdido. En Nicaragua, el logro más importante que se reporta es la conformación, en el año 2010<sup>180</sup>, del Consejo Nacional del Trabajo (CNT)<sup>181</sup>, pendiente de constituirse desde el 2005. En lo que respecta al fortalecimiento de las secretarías técnicas de

---

176 Con la excepción de doña Altagracia Fuentes (Q.D.G.), por quien asiste el Señor Hilario Espinoza como Secretario General de la Confederación de Trabajadores de Honduras (CTH)

177 OIT. Resúmenes de evaluación del Proyecto Promoviendo el Diálogo Social y Fortaleciendo las Instituciones Tripartitas en América Central y República Dominicana. 2010 [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_mas/---eval/documents/publication/wcms\\_145090.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_145090.pdf)

178 Nuevo Reglamento CST Costa Rica [http://www.elfinancierocr.com/ef\\_archivo/2010/agosto/29/\\_MMedia/0000010472.doc](http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2010/agosto/29/_MMedia/0000010472.doc)

179 <http://trabajo.gob.hn/ces>

180 Ministerio del Trabajo (19 de marzo 2010) Consejo Nacional del Trabajo se instala. Consultado el 07 de setiembre del 2010 de Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional: El pueblo presidente: <http://www.mitrab.gob.ni/news/consejo-nacional-del-trabajo-se-instala/?searchterm=None>

181 Ley Creadora del Consejo Nacional del Trabajo. Ley No. 547 <http://www.iessca.org.ni/files/leyes/lcncnt.pdf>

estas instancias tripartitas, se reporta que los logros son escasos y que la falta de estructuras técnicas formales es una de las causas del poco avance.

Estos Consejos o Comisiones tripartitas para el diálogo y la concertación laboral, son impulsados por la OIT, y constituye uno de sus cuatro objetivos de la Agenda de Trabajo Decente. Jean Maninat, director regional de la Oficina de la OIT para las América y el Caribe, sostiene que:

*“El Fortalecimiento de la institucionalidad democrática requiere del incremento de los procesos de participación social, del desarrollo de un entramado asociativo que permita vehicular las demandas de los distintos sectores de la sociedad y les otorgue la posibilidad de opinar y participar activamente en los debates nacionales, desarrollando propuestas concretas para el diseño y aplicación de políticas de desarrollo de su país... y que El Diálogo Social es un nutriente fundamental de la democracia, bien sea en su forma institucionalizada o bien a través de fórmulas de diálogo directo entre las partes.”<sup>182</sup>*

Por otra parte, la OIT ha impulsado estas iniciativas como espacios privilegiados dentro de sus propuestas Organización del Sistema de Administración del Trabajo (Convenio 150) y como recurso para dilucidar controversias y diferencias en torno al cumplimiento y garantía de los compromisos internacionales suscritos por cada estado parte (Convenio 144).

En consecuencia, asumiendo estos principios y dada la antigüedad de estos esfuerzos, el funcionamiento y desarrollo de Consejos o Comisiones tripartitas para el diálogo y concertación laboral, se convierte en un indicador relevante para evaluar el avance y profundización de la democracia, desde la perspectiva de su ampliación de los espacios públicos, incorporando actores civiles en la gestión de políticas públicas, en este caso en el ámbito laboral y del empleo.

Según García Femenía et al<sup>183</sup>, las condiciones para necesarias para un diálogo social son un entorno democrático, garantía de ejercicio libre de derechos, autonomía de los actores civiles involucrados, voluntad políticas y compromiso de las partes, competencia técnica y capacidad de cumplir lo pactado. Por otra parte, desde una perspectiva procedimental, el diálogo social requiere de apoyo institucional adecuado e instrumentos normativos.

En consecuencia, aunque una evaluación de estas variables, aún está en curso<sup>184</sup>, por la información recolectada y las referencias que se consignan, los estados centroamericanos evidencian serias debilidades para avanzar

182 García Femenía, Ana María; Morgado Valenzuela, Emilio y Rueda Catry, Marleen. Diálogo Social Institucionalizado en América Latina. Lima OIT 2007 Presentación p.7

183 García Femenía, Ana María; Morgado Valenzuela, Emilio y Rueda Catry, Marleen. Diálogo Social Institucionalizado en América Latina. Lima OIT 207 p.73

184 Nos referimos al estudio ya citado: OIT. Resúmenes de evaluación del Proyecto Promoviendo el Diálogo Social y Fortaleciendo las Instituciones Tripartitas en América Central y República Dominicana. 2010. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_mas/---eval/documents/publication/wcms\\_145090.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_145090.pdf)

en la profundización y fortalecimiento de la democracia. Particularmente si se tiene en cuenta el estado actual y las serias dificultades que estos espacios de diálogo y concertación laboral han tenido para su desarrollo.

#### **Recuadro No. 10**

##### **Casos de participación en asuntos ambientales**

###### **Costa Rica**

La Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad, CONAGEBIO, fue creada por la Ley Biodiversidad. No. 7788. 23/04/1998. El funcionamiento de la CONAGEBIO se rige por lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo N° 29680-MINAE del 23 de julio del 2001, publicado en La Gaceta N° 150 del 7 de agosto del 2001. El reglamento de la Ley de Biodiversidad se promulga en diez años después en abril del 2008.

###### **Nicaragua**

La Comisión Nacional del Ambiente se crea Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Ley No. 217. Aprobada el 27 de marzo de 1996. Cuenta con un Reglamento, aprobado por el Decreto No. 9-96, del 25 de julio de 1996. La ley Sufre reformas el 13 de Febrero del 2008.

###### **El Salvador**

El Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente, SINAMA, fue creado Ley del Medio Ambiente, según Decreto Legislativo No. 233 del 02 de marzo de 1998. Cuenta con un Reglamento Interno. Decreto Municipal 69 del 23 de octubre del 2008.

###### **Panamá**

Las comisiones Consultivas ambientales, se crean por la Ley General del Ambiente, No. 41 del 1° de julio de 1998. Cuenta con un reglamento dictado por Decreto Ejecutivo No. 57 del 16 de marzo del 2000

###### **Honduras**

El Consejo Consultivo Nacional del Ambiente, fue creado por Ley General de Ambiente, Decreto No. 104-93, del 8 de Junio de 1993.

Fuente: Elaboración propia

## **Creación**

Dos hitos marcan el impulso hacia la creación de espacios de participación ciudadana en Centroamérica, estos son la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES)<sup>185</sup> y Cumbre de Río<sup>186</sup> que marca un referente de suma importancia en la lucha por la defensa del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Pero también en lo que respecta a la participación ciudadana en las políticas públicas. Los Gobiernos centroamericanos han ratificado este importante compromiso, así como muchos otros acuerdos de especial relevancia en materia ambiental; no obstante, como lo demuestran

185 SICA. Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica. Cumbre de Presidentes Centroamericanos. Managua, República De Nicaragua, 12-13 De Octubre De 1994

186 ONU, Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de la Tierra), Declaración de Rio Janeiro, 1992

los estudios TAI en Centroamérica<sup>187</sup> a pesar de la existencia de espacios, creados por leyes ambientales específicas, -como son los casos aquí estudiados-, aún se carece de un marco legal que asegure y norme la participación ciudadana en la gestión de los recursos ambientales en la región. Las Leyes de participación ciudadana, analizadas en este estudio, aún son débiles y muestran deficiencias importantes con relación a ejercicio pleno de la participación ciudadana, particularmente en el campo ambiental.

La Comisión Centroamericana para el Ambiente y el Desarrollo, CCAD, y la propia Reunión de Ministros del Ambiente de Centroamérica reconocen la importancia de contar con la participación de la sociedad civil en la planeación, elaboración y puesta en marcha de políticas públicas, tanto nacionales como regionales, en temas ambientales.

La CCAD sostiene que: “*El desarrollo sostenible será el resultado del esfuerzo de la sociedad civil, más que de la acción estatal; y de todos los sectores del desarrollo, no solo del ambiental*”<sup>188</sup>. En el convenio de creación de la Alianza para el Desarrollo Sostenible se acordó crear los Consejos Nacionales para el Desarrollo Sostenible, con representación del sector público y de la sociedad civil.<sup>189</sup> Algunos de los países como Honduras y Nicaragua, llegaron a crear estos Conejos, no obstante, prácticamente en ninguno de estos países funcionan como tal.

Por su parte la Declaración de Río de Janeiro, de la Cumbre de la Tierra, Brasil 1992, específicamente en su Principio 10, establece que:

*El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierren peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.*

En el marco de estas propuestas, regionales e internacionales, se han creado diferentes órganos que canalizan y promueven la participación ciudadana en los asuntos ambientales. De ellos seleccionamos los casos que se han tomado como referencia en este estudio, a efectos de contar con una muestra representativa de los avances en los Estados centroamericanos, en la aplicación de estos principios.

---

187 Sol, R. y Segura, L.D. (2009) Gobernabilidad Ambiental. La participación de la sociedad civil en la gestión de los recursos naturales y el ambiente. Evaluación del la aplicación del Principio 10 en Centroamérica. San José, Costa Rica: FUNPADEM.

188 Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. 2002. “Centroamérica en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible: Nuestro compromiso ambiental.” San Salvador.

189 Así consta el Capítulo de Instrumentos de la ALIDES, numeral 1.

Así tenemos que en Costa Rica, la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad, CONAGEBIO, fue creada por la Ley Biodiversidad. No. 7788. 23/04/1998. El funcionamiento de la CONAGEBIO se rige por lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo N° 29680-MINAE del 23 de julio del 2001, publicado en La Gaceta N° 150 del 7 de agosto del 2001. El reglamento de la Ley de Biodiversidad se promulga diez años después en abril del 2008.

En Nicaragua, la Comisión Nacional del Ambiente se crea por Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. No. 217. Aprobada el 27 de marzo de 1996. Cuenta con un Reglamento, aprobado por el Decreto No. 9-96, del 25 de julio de 1996. La ley Sufre reformas el 13 de Febrero del 2008.

En El Salvador, el Sistema **NACIONAL DE GESTIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, SINAMA**, fue creado por medio de la Ley del Medio Ambiente, según Decreto Legislativo No. 233 del 02 de marzo de 1998. Cuenta con un Reglamento Interno. Decreto Municipal 69 del 23 de octubre del 2008.

En Panamá, las comisiones Consultivas ambientales, se crean por la Ley General del Ambiente, No. 41 del 1° de julio de 1998. Artículo 21. Cuenta con un reglamento dictado por Decreto Ejecutivo No. 57 del 16 de marzo del 2000.

En Honduras, el Consejo Consultivo Nacional del Ambiente, fue creado por la Ley General de Ambiente, Decreto No. 104-93, del 8 de junio de 1993.

## **Análisis comparativo**

### **Objetivos**

Los objetivos y propósitos con los que han sido creadas estas instancias son efectivamente, muy dispares y diversos. Tienen en común la característica de ser instancias de acompañamiento o asesoramiento de ministerios o secretarías del ambiente o de órganos gubernamentales encargados de la gestión del ambiente, desde una perspectiva nacional o sectorial.

Así el Consejo Consultivo Nacional del Ambiente, de Honduras, en tanto órgano asesor de la Secretaría de Estado para el Ambiente, define sus funciones de acuerdo a las atribuciones de ésta. Entre otras, identificar las normas para que las actividades agropecuarias, forestales e industriales hacia se realicen de manera compatibles con la conservación y uso racional y sostenible de los recursos naturales y la protección del ambiente en general; establecer los mecanismos necesarios para el mantenimiento del equilibrio ecológico, permitiendo la conservación de los recursos, la preservación de la diversidad genética y el aprovechamiento racional de las especies y los recursos naturales renovables y no renovables; promover la participación de los ciudadanos en las actividades relacionadas con la protección, conservación, restauración y manejo adecuado del ambiente y de los recursos naturales; fomentar la educación e investigación ambiental para formar una conciencia ecológica en la población.

Las Comisiones Consultivas Ambientales en Panamá, se crean como un órgano de consulta de la Autoridad Nacional del Ambiente para la toma de decisiones

de trascendencia nacional e intersectorial; y emitir recomendaciones al Consejo Nacional del Ambiente<sup>190</sup>. Pero define la finalidad de este órgano en tanto instancia para incorporar a los ciudadanos en la Gestión Ambiental del Estado, en su calidad de actores y partícipes activos de ella; facilitar las instancias de información y negociación entre los actores privados y/o públicos; incrementar la credibilidad institucional del Estado; facilitar el proceso de planificación y una más acertada toma de decisiones en materia ambiental por parte de los agentes gubernamentales; fortalecer el proceso de educación cívica-ambiental de la ciudadanía en su conjunto, e introducir la transparencia administrativa en la gestión ambiental.

El Sistema **NACIONAL DE GESTIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, SINAMA** es un órgano gubernamental sin participación de la sociedad civil.

La Comisión Nacional del Ambiente en Nicaragua, se propone impulsar el desarrollo de foros, para plantear la problemática ambiental y sus posibles soluciones específicas y contribuir a su implementación; promover el acercamiento con instituciones y organismos internacionales y multilaterales, que por su naturaleza tengan relación con el quehacer de la “Comisión”, a través de intercambio de información, organización y/o participación de eventos, entre otras; facilitar la concertación e involucramiento de los diferentes sectores de la sociedad en la gestión ambiental. Todo con la finalidad de promover el uso sostenible de los recursos naturales y la calidad del ambiente.

En el caso seleccionado de Costa Rica, la CONAGEBIO se crea con la finalidad de formular las políticas nacionales referentes a la conservación, el uso ecológicamente sostenible y la restauración de la biodiversidad, sujetándose a la convención sobre la biodiversidad biológica y otros convenios y tratados internacionales correspondientes, así como a los intereses nacionales; formular la estrategia nacional de biodiversidad y darle seguimiento; coordinar y facilitar la realización de un amplio proceso de divulgación, con los sectores políticos, económicos y sociales del país, en torno a las políticas de conservación, el uso ecológicamente sostenible y la restauración de la biodiversidad; asesorar a otros órganos del Poder Ejecutivo, instituciones autónomas y entes privados, a fin de normar las acciones para el uso, ecológicamente sostenible, de los elementos de la biodiversidad.

### **Autoridad responsable**

La CONAGEBIO, es la instancia, de todas las estudiadas, con mayor grado relativo de autonomía, ya que se creó, de acuerdo a la Ley de Biodiversidad, con personería jurídica instrumental, como órgano desconcentrado del Ministerio del Ambiente y Energía y en correspondencia a esos atributos, su máxima autoridad, su director ejecutivo, es elegido por el pleno de la Comisión. No obstante, su funcionamiento, según lo establece el artículo 4 del reglamento de la Ley de Biodiversidad, está bajo la rectoría del Ministerio de Ambiente y Energía. La Sala

---

190 Reglamento Interno del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente. Decreto Municipal 69 del 23 de octubre del 2008.  
<http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ef438004d40bd5dd862564520073ab15/f9d884378c1ad989062575220055d490?OpenDocument>

Constitucional ha definido su personería como de carácter “instrumental” y su adscripción al Ministerio de Ambiente y Energía, como de un ente autónomo pleno, sino que esté sometido a la rectoría del ministro de la cartera.

La Comisión Nacional del Ambiente, en Nicaragua, es presidida por el ministro de Ambiente o su representante. En Panamá, la Comisión Consultiva Nacional del Ambiente será presidida por el administrador o la administradora o por el subadministrador o la subadministradora general del Ambiente y el Consejo Consultivo Nacional del Ambiente, en Honduras, es presidido por el subsecretario de Estado en el Despacho del Ambiente.

Nuevamente, encontramos, que los espacios de participación para la sociedad civil, están tutelados por las autoridades del gobierno, lo que las hace vulnerables a los procesos políticos específicos o coyunturales.

### **Carácter**

Todos estos órganos se definen como entes de consulta y asesores de las autoridades ejecutivas, responsables de la gestión del medio ambiente.

### **Agenda temática**

Los órganos analizados, abordan temas específicos como en caso de CONAGEBIO que supervisa y regula el acceso a los elementos genéticos y bioquímicos y protección del conocimiento asociado; educación y conciencia pública, investigación y transferencia de tecnología respectivamente, en el tema de la biodiversidad.

En Nicaragua la Comisión Nacional del Ambiente reporta haber discutido temas ambientales, que califica de gran importancia en la actualidad, tales como el Reglamento de permiso y evaluación de impacto ambiental, la Ley de Aguas, la veda forestal, entre otros.<sup>191</sup>

En Panamá las Comisiones Consultivas Ambientales, reportan analizar distintos temas ambientales, particularmente en el ámbito local, para hacer observaciones, recomendaciones, y propuestas al administrador (a) regional del ambiente, quien actúa como secretario de las Comisiones Consultivas Ambientales Provinciales, lo que les permite actuar de manera permanente y decisiva en las acciones a seguir que enrumben la gestión ambiental, según las políticas ambientales planteadas por la Autoridad Nacional del Ambiente, ANAM.

### **Miembros**

Estos organismos, tiene una composición multisectorial o tripartita plus, en lenguaje de la OIT. Es decir están representadas autoridades del Gobierno, de la empresa privada (sector empleador), de sindicatos o sector laboral y, además, por lo general, representantes de las municipalidades o gobiernos locales, así como de organizaciones campesinas, de indígenas y otros grupos poblacionales.

---

191 Obando, Jeaneth. **Analizan reglamento de permiso e impacto ambiental. Bolsa de Noticias** Edición No. 3771 Miércoles 22 de Marzo 2006 <http://www.grupoese.com.ni/2006/mar/22/gobierno.htm>

**Cuadro No. 13**  
**Consejo Consultivo Nacional del Ambiente, Honduras**

<p>El subsecretario de Estado en el Despacho del Ambiente, quien lo presidirá;</p> <p>El subsecretario de Estado en los Despachos de Planificación, Coordinación y Presupuesto;</p> <p>El subsecretario de Estado en el Despacho de Recursos Naturales;</p> <p>El subsecretario en el Despacho de Educación Pública;</p> <p>Un representante de la Asociación de Municipios de Honduras;</p>	<p>Un representante de las Instituciones de Educación Superior;</p> <p>Un representante de la Federación de Organizaciones Ambientalistas no gubernamentales;</p> <p>Un representante del Consejo Hondureño de la Empresa Privada;</p> <p>Un representante de las organizaciones obreras;</p> <p>Un representante de las organizaciones campesinas.</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia

**Cuadro No. 14**  
**Comisión Consultiva Nacional Panamá**

<p>El administrador general de la Autoridad Nacional del Ambiente o el subadministrador, cuando aquél así lo determinare;</p> <p>Un representante por cada ministro miembro del Consejo Nacional del Ambiente, designado por el ministro respectivo entre los funcionarios de mayor rango jerárquico del Ministerio.</p>	<p>Dos representantes del sector empresarial.</p> <p>Un representante del sector de los trabajadores</p> <p>Dos representantes de las ONG ambientalistas y de Derechos Humanos</p> <p>Un representante del sector académico.</p> <p>Un representante de los productores agropecuarios.</p> <p>Un representante de los gobiernos locales.</p> <p>Un representante de los gremios profesionales.</p> <p>Dos representantes de Las Comarcas.</p> <p>Todos estos delegados son escogidos por el presidente de la República de ternas presentadas por las organizaciones gremiales o civiles correspondientes.</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia

**Cuadro No. 15**  
**Comisión Nacional del Ambiente, Nicaragua**

Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales, quien lo presidirá. Ministerio de Economía y Desarrollo. Ministerio de Finanzas. Ministerio de Construcción y Transporte. Ministerio de Salud. Ministerio de Relaciones Exteriores. Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales. Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados. Un delegado de la Comisión del Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Asamblea Nacional. Un delegado del Ministerio Agropecuario y Forestal	Un delegado de cada uno de los Consejos Regionales Autónomos del Atlántico Sur y Norte Un delegado de la Asociación de Municipios de Nicaragua. Dos delegados de los organismos no gubernamentales ambientalistas. Dos delegados de la empresa privada: uno del sector industrial y otro del sector agropecuario. Un delegado del sector sindical. Un delegado del Consejo Nacional de Universidades.
---	--

Fuente: Elaboración propia

**Cuadro No. 16**  
**CONAGEBIO Costa Rica**

El ministro del Ambiente y Energía o su representante, El ministro de Agricultura o su representante, El ministro de Salud o su representante, El director ejecutivo del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Un representante del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, Un representante del Ministerio de Comercio Exterior,	Un representante de Mesa Nacional Campesina, Un representante de Mesa Nacional Indígena, Un representante del Consejo Nacional de Rectores, Un representante de la Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente Un representante de la Unión Costarricense de Cámaras de la Empresa Privada.
---	--

Fuente: Elaboración propia

## Valoración general

La creación de estos organismos para la cogestión de los asuntos ambientales—entre Gobierno y sociedad civil—, responden a un proceso de apropiación ciudadana y de apertura de la conciencia de líderes civiles y gubernamentales en torno a la importancia del ambiente para la convivencia y el desarrollo humano integral, lo que se plasma en la propuesta de desarrollo sostenible. Los dos hitos fundamentales de este proceso son la Cumbre de Río 1992 (PP10) y ALIDES (1994).

Estos organismos, buscan poner en interacción y lograr la concertación de acuerdos entre autoridades de Gobierno y distintos sectores de la sociedad civil,

entre los que figuran los gremios empresariales, sindicatos, pero también las ONG ambientalistas, así como organizaciones de indígenas, cooperativas, de campesinos y otros grupos de poblaciones como los afro-descendientes.

Debe anotarse que no se crean por ley propia, sino como órganos de leyes sobre el ambiente u otras leyes ambientales y funcionan como instancias paraestatales, adjuntos a los ministerios, secretarías de Estado o autoridades de recursos naturales y el ambiente. Los Gobiernos han buscado asegurarse la presencia y un peso importante en estos organismos, colocando, por lo general, un número igual de funcionarios que de representante de la sociedad civil. Pero también, manteniendo en manos del Ejecutivo la presidencia o la coordinación del organismo. En algunos casos, incluso asumiendo el nombramiento o la selección de los representantes de la sociedad civil, por la autoridades del ejecutivo. Aun cuando, para el caso de Costa Rica, la ley originaria, antes de las reformas, buscaba un mayor independencias para el CONAGEBIO, esto fue objeto de reforma, con lo que se buscó limitar su autonomía.

Los casos analizados son una muestra representativa de este tipo de organismos para la participación ciudadana en la gestión de los asuntos ambientales. No obstante, en algunos de los países, particularmente en Costa Rica, se han creado otros organismos con estas misma características, para otra área ambientales, como pueden ser las áreas de conservación, los recursos forestales, entre otros. Esto genera una dispersión y poco seguimiento al impacto y resultados de la participación ciudadana en la gestión de políticas o asuntos ambientales en general.

Aun cuando estas iniciativas evidencian una clara tendencia a su desarrollo y en algunos casos como Panamá, Costa Rica y Nicaragua están jugando un papel relevante; en el caso de El Salvador, aún no se llegan a conformar y en Honduras, no obstante su existencia, no se reportan ni se reconocen, por su mismos interlocutores, resultados concretos.

De manera particular, en cada país podemos observar lo siguiente:

Las Comisiones Consultivas del Ambiente en Panamá, funcionan como mecanismo de participación ciudadana que busca lograr el empoderamiento de la sociedad civil con las herramientas necesarias con la finalidad de que incidan en la toma de decisiones que requiere la política ambiental del país. También actúan para prevenir y manejar conflictos ambientales e impulsar y jerarquizar el liderazgo de ANAM en cuanto a la gestión ambiental.

Cabe señalar que, en este caso, en el ámbito nacional se deben conformar 90 Comisiones consultivas ambientales, sin embargo hasta el año 2008, se han conformado y capacitado 79, de las cuales 75 están instaladas; es decir, que tienen ya su resolución, las otras cuatro su resolución correspondiente está en proceso de revisión y legalización.

Las Comisiones consultivas han elaborado su reglamento interno y para alcanzar una mejor organización, la Autoridad Nacional del Ambiente, ANAM, a través de la Dirección de Fomento de la Cultura Ambiental, genera iniciativas para fortalecer sus conocimientos, mediante capacitaciones en temas de relevancia ambiental, como por ejemplo: Ley General del Ambiente, el Decreto 57, la Ley de Delito Ecológico, Denuncia Ciudadana entre otros y otros temas ambientales como el tema hídrico, forestal, cambio climático, etc.

Los miembros de la sociedad civil, de las Comisiones Consultivas del Ambiente, son designados por el Presidente de la República a partir de las ternas que le sean presentadas a través de la ANAM, por las organizaciones, asociaciones y comarcas señaladas en la Ley. La Autoridad Nacional del Ambiente comunica a los gremios organizados para solicitar que procedan a la nominación y presentación de las ternas. El presidente escoge de la terna enviada por Autoridad Nacional del Ambiente al representante principal y su respectivo suplente.

Por su parte, como se señaló, el carácter y alcance de las atribuciones de la CONAGEBIO, en Costa Rica ha sido objeto de debate, incluso, el propio ministro de Ambiente y Energía.

Si bien la legislación estuvo plenamente vigente desde mayo de 1998, pues su entrada en vigencia está determinada por el día de publicación de la misma (artículo 117), una acción de inconstitucionalidad presentada por la Procuraduría General de la República, debidamente aceptada para su estudio por la Sala Constitucional (Acción de Inconstitucionalidad Número 98-006524-007-CO-M, aceptada por Resolución del 8 de octubre de 1998), impidió -en la práctica- la total implementación de la Ley de Biodiversidad. La ministra del Ambiente y Energía solicitó a la Procuraduría General de la República presentar la solicitud para declarar inconstitucional varios artículos de la LB (artículos 14, 17 inciso 1), 19, 20, 22, 25 incisos 1), 3 ,4) ,5) y 8), 36, 38 párrafo tercero y 39)

Las opiniones de los miembros de este organismo, evidencia avances, pero a su vez ciertas debilidades.

En ocasión de que se otorgara a Costa Rica el reconocimiento Future Policy Award 2010, otorgado por el World Future Council (WFC)<sup>192</sup>, por la Ley de Biodiversidad (No. 7788) emitida el 23 de abril de 1998, se conocieron las siguientes opiniones:

Oldemar Pérez Hernández, presidente de la Mesa Nacional Indígena manifestó:

*este premio que se ha otorgado al país además de ser un reconocimiento mundial a la vez es un llamado de atención para que el estado y los gobiernos de turno respeten y se cumplan con los compromisos internacionales adquiridos por el país en materia de derechos indígenas y derechos humanos. La ley ha sido premiada, pero diez años después todavía no se ha cumplido con realizar el proceso participativo para determinar naturaleza y alcances de los derechos intelectuales comunitarios sui géneris que señala el Artículo 83 de la Ley de Biodiversidad. La enorme deuda del estado nación también se refleja con la oposición a veces sutil y a veces abierta pero siempre sistemática para no llevar a votación en la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley de Desarrollo*

---

192 Actualidad Noticiosa Costa Rica Hoy .Premio mundial para la Ley de Biodiversidad de Costa Rica, 31 de octubre 2010.  
<http://costaricahoy.info/nacionales/premio-mundial-para-la-ley-de-biodiversidad-de-costarica/71632/>

*Autónomo de los Pueblos Indígenas, Expediente 14352* <sup>193</sup>

La Red de Coordinación en Biodiversidad se enorgullece del premio recibido por la Ley de Biodiversidad de Costa Rica: “ *se premia todo un proceso de participación ciudadana que promovió la discusión de cada punto que hoy encontramos en la ley*” manifestó Nancy Hidalgo, presidenta de la Red de Coordinación en Biodiversidad.

Continúa señalando, esto es de gran importancia hoy en día cuando existe el proyecto de ley sobre gobernabilidad que corre en la Asamblea bajo el Expediente N°17673, que pretende eliminar toda participación ciudadana de órganos de decisión en la institucionalidad pública de este país, incluyendo la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO).

En el caso de El Salvador, el artículo 8 del Reglamento Interno del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente<sup>194</sup>, señala vagamente, que a las Instituciones integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente previamente a la aprobación de sus políticas, planes y programas, consultará para su gestión ambiental, con las organizaciones de participación a nivel regional, departamental y local, sin que estas lleguen a definirse o identificarse. En el artículo 9, se mantiene la misma orientación, al señalar que el MARN, fomentará la participación de organismos no gubernamentales ambientalistas, de organismos empresariales y el sector académico. Pero esto no ha llegado a concretarse.

---

193 Actualidad Noticiosa Costa Rica Hoy. Premio mundial para la Ley de Biodiversidad de Costa Rica, 31 de octubre 2010.  
<http://costaricahoy.info/nacionales/premio-mundial-para-la-ley-de-biodiversidad-de-costarica/71632/>

194 Reglamento Interno del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente. Decreto Municipal 69 del 23 de octubre del 2008.