

# **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.

## 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 las 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”, entendiendo 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.