

Héctor Fernández Vásquez* (Venezuela)

El necesario equilibrio entre la acción de gobierno y la participación ciudadana para la concreción de ofertas participativas amplias, abiertas e inclusivas

RESUMEN

América Latina registra altos niveles de desigualdad. Esto se evidencia claramente en la posibilidad de ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de unos grupos sociales con respecto a otros que se encuentran en condiciones de ventaja. La participación ciudadana puede ser clave para hacer efectivos los DESC de los sectores más vulnerables y reducir así las inequidades. Para lograrla se requieren ofertas participativas amplias, abiertas e inclusivas, cuya realización depende de ciertos presupuestos, elementos y factores que se analizan en el texto. El primero: el necesario equilibrio entre acción de gobierno y participación ciudadana.

Palabras clave: equilibrio, oferta participativa, inclusión social.

ZUSAMMENFASSUNG

Lateinamerika zeichnet sich durch ein hohes Ungleichheitsniveau aus. Dies kommt vor allem darin zum Ausdruck, dass einige gesellschaftliche Gruppen hinsichtlich der Möglichkeiten, von ihren wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten Gebrauch zu machen, gegenüber anderen im Vorteil sind. Die Bürgerbeteiligung kann eine entscheidende Rolle bei der Wahrnehmung der genannten Rechte durch besonders gefährdete Bevölkerungsschichten spielen und damit zur Reduzierung der Ungleichheit beitragen. Dazu bedarf es umfassender, offener und inklusionsorientierter Partizipationsangebote, deren Wahrnehmung von bestimmten Annahmen, Elementen und Faktoren abhängt, die im Text analysiert werden. An erster Stelle steht dabei das notwendige Gleichgewicht zwischen Regierungshandeln und Bürgerbeteiligung.

* Especialista en Derecho Procesal y Parlamentario, Universidad Católica Andrés Bello-Universidad de Salamanca. Profesor de pregrado y posgrado en Derecho Procesal, Derecho Civil y Derecho de Familia y Menores, Universidad Católica Andrés Bello.
hfernandez@afalegal.net

Schlagwörter: Beteiligung, Partizipationsangebot, soziale Inklusion.

SUMMARY

There is a high level of inequality in Latin America. This is clearly evidenced by the relative ability of some social groups to exercise economic, social and cultural rights (ESCR) with respect to more advantaged groups. Citizen participation can be key for the enforcement of the ESCR of the most vulnerable sectors, thereby reducing inequalities. Achieving this requires broad, open and inclusive participatory offers, which depend on certain assumptions, elements and factors that are analyzed in the text. The first: the necessary balance between government action and citizen participation.

Key words: Participation, participatory offer, social inclusion.

Introducción

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) ha advertido acerca de los altos niveles de desigualdad social que se registran en Latinoamérica, especialmente la relativa al reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).¹ A esa realidad se le puede hacer frente con políticas públicas de corte participativo *ad hoc* o especiales, dirigidas a canalizar, dar respuesta o ampliar los DESC de los sectores sociales más débiles y su justa consecuencia: la corrección de inequidades.

Por ese enfoque democrático de la participación ciudadana,² que la concibe como un mecanismo de inclusión social y como un factor de democratización real y efectiva de la sociedad, la cuestión de cómo hacerla eficaz me ha llamado la atención

¹ La Cepal ha denotado los altos niveles de desigualdad social que se registran en los países de América Latina. Al respecto ha advertido que esa situación debe ser atendida con seriedad, para no sucumbir en el intento de consecución de los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Además, la Cepal destacó que la igualdad de derechos, asumida como la plena titularidad para el ejercicio de los DESC, constituía el eje primordial de la igualdad (Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Cepal, *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, 2016 (LC/G.2684-P), Santiago, Cepal, 2016).

² Rodolfo Canto aclara que sobre la participación ciudadana existen diversos conceptos y enfoques, las más de las veces contradictorios entre sí. Destaca el autor dos distinciones; una primera que distingue los enfoques gerencial y democrático de la participación ciudadana; y una segunda, que distingue el enfoque democrático del pluralista.

Bajo el enfoque democrático, señala que “los ciudadanos dejan de ser simples receptores, usuarios o clientes de políticas públicas y son vistos propiamente como ciudadanos, es decir, como miembros de una comunidad política, con poder de decisión. Para que la participación sea realmente democrática debe dar lugar a decisiones vinculantes, de cumplimiento obligatorio para las agencias públicas” (“Gobernanza y democracia: de vuelta al río turbio de la política”, *Gestión y Política Pública*, vol. 21, núm. 2, 2012, p. 16. Disponible en: [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_antiores/Vol.XXI_No.II/02_Rodolfo_Canto\(333-374\).pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_antiores/Vol.XXI_No.II/02_Rodolfo_Canto(333-374).pdf)).

desde hace tiempo. De allí este texto de reflexión que, bajo una perspectiva político-constitucional, presento a consideración de los lectores.

Sobre el mismo gravita la idea del tipo de oferta participativa que ha de formularse para que se pueda lograr la inclusión social a través de la participación ciudadana. En tal sentido, se predica que esta debe ser abierta, amplia e inclusiva, en los términos que más adelante se plantean, sin incurrir en excesos. Esto último para que la participación ciudadana no degenere en trivial, con la consecuente parálisis del Estado³ o el retroceso hacia estadios ya superados de democracia pura o de autogobierno, como la ejercida en la Atenas clásica, con su tendencia al faccionalismo y su proclividad hacia la tiranía, de la que han advertido desde Platón hasta por lo menos James Madison, “padre de la Constitución” norteamericana.⁴

Así las cosas, lo que corresponde es la búsqueda del equilibrio entre la acción de gobierno y la injerencia ciudadana en la gestión pública, tarea muy difícil de lograr. Esto a causa de la tensión siempre presente entre las formas clásicas del Gobierno representativo y los procedimientos y mecanismos de la participación pública, que ocasionan no pocos problemas de operatividad y funcionalidad institucional. Con todo, se trata de un desafío político que al derecho constitucional le corresponde acompañar y que se hace preciso superar, para lograr estabilidad institucional y desarrollo social.

Tres factores pueden ser determinantes para alcanzar ese trascendental equilibrio entre la acción de gobierno y la participación ciudadana, a saber: i) el compromiso serio, firme y ético del Estado con la generación de condiciones institucionales que favorezcan la efectividad de la participación; ii) un dinámico y fluido proceso de comunicación bidireccional entre el ciudadano de a pie y sus funcionarios, sobre todo los más cercanos, que aproveche las soluciones tecnológicas actuales y se distinga por ser abierto y transparente; y iii) un entramado social favorable a la participación ciudadana, en especial a la de los grupos más vulnerables de la población. En tal sentido, se denota la importancia de la colaboración de la sociedad civil para la construcción de ese entorno, la cual se debe comprometer a ello no solo por los

Sobre el enfoque gerencial explica que “es un medio para mejorar la gestión pública; sus modalidades y alcances dependerán del fin buscado en cada caso. Aunque en principio este enfoque incluye todo el continuo de participación (información, comunicación, consulta, debate y decisión) lo común es que no incluya la decisión” (p. 17).

Y por lo que respecta al enfoque pluralista, comenta el citado autor, que bajo el mismo la participación “es vista básicamente como la intervención de diversos sujetos sociales y colectivos en los asuntos públicos, para incidir en los procesos de la política pública en función de sus intereses, objetivos o valores específicos, y también del poder y recursos que tienen o son capaces de reunir” (p. 17).

³ Luis Salamanca, “La Constitución de 1999 y la participación de la sociedad civil en el Poder Legislativo”, Coromoto Renaud (coord.), *La participación de la sociedad civil en la Constitución de 1999*, Caracas, ILDIS, 2002.

⁴ Erwin Robertson, “¿Fue la democracia ateniense una democracia directa?”, *Tercer Congreso Internacional de Estudios Griegos: Grecia y nuestro futuro*, Santiago, Iter, 2013.

principios de corresponsabilidad social y de solidaridad (del más fuerte hacia el más débil), sino también por razones de estabilidad política y social.

Si el presente artículo logra llamar a la reflexión dentro de la comunidad jurídica sobre tales aspectos, normalmente más agitados por los estudiosos de la ciencia política que por los juristas, entonces habrá cumplido su cometido. Más aún, cuando los mismos afectan cuestiones relevantes para el derecho constitucional contemporáneo. Por citar una, la desarticulación de competencias públicas para la participación.

1. Generalidades sobre la participación ciudadana y sus mecanismos

La participación ciudadana y los instrumentos participativos han venido ganando centralidad, principalmente a causa de la crisis de representatividad experimentada por las democracias occidentales a partir de finales de la década de los ochenta.⁵ Pero también, por una nueva comprensión del principio democrático y de una de sus reglas fundamentales: la que preconiza que una decisión tiene mayores posibilidades de tratar con justicia a los afectados cuando estos participan de ella. Esta nueva comprensión del principio democrático se caracteriza por ser universal, dinámica, expansiva y abierta al futuro.⁶

Todo lo anterior da nueva vuelta al principio jurídico de la participación ciudadana, que entra así en escena, luego de la ruptura del Estado de bienestar. Y lo hace

⁵ Sobre tal crisis de representatividad y su relación con la vigencia actual del principio de participación ciudadana y sus instrumentos, María Laura Eberhardt expresa lo siguiente: “Frente a la pérdida de credibilidad tanto de los gobernantes elegidos a través del voto popular como respecto del funcionamiento de los órganos representativos tradicionales, fueron los propios mandatarios quienes decidieron adoptar otros canales institucionales que habilitasen una mayor participación ciudadana en la discusión, acuerdo e implementación de las políticas públicas. El fin que perseguían era el de corresponsabilizar a los ciudadanos en tales decisiones y aumentar su nivel de aceptación y legitimidad en la sociedad” (“Democracias representativas en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción”, *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, año 17, núm. 33, 2015, p. 84. Disponible en: <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/712>).

⁶ Al respecto, resulta ilustrativa la sentencia progresista y de avanzada de la Corte Constitucional de la República de Colombia, C-313 de 2014, que en sus partes pertinentes reza lo siguiente: “el principio democrático que la Carta prohija es a la vez universal y expansivo. Se dice que es *universal* en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social. El principio democrático es *expansivo* pues su dinámica, lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción”.

como parte de un paquete de significativas transformaciones constitucionales y legales, que se introducen para la modernización del Estado westfaliano⁷ en tránsito a la era global y para garantizar la gobernabilidad.⁸

De ese modo, el principio de participación ciudadana germina aceleradamente en las constituciones políticas, democráticas, republicanas y pluralistas, actualmente vigentes en buena parte de los modernos Estados occidentales.⁹ Esto incluye a las constituciones del nuevo constitucionalismo latinoamericano,¹⁰ desde la brasileña de 1988, hasta la dominicana con su enmienda de 2015, que se distinguen por proclamar el Estado social de derecho.

A consecuencia de lo anterior, dichos Estados han asumido lo que al mismo tiempo constituye un compromiso y un verdadero desafío: promover y garantizar la participación activa de sus ciudadanos en el ejercicio del poder político, la administración de la cosa pública y la representación y defensa de los intereses comunitarios.

Es de advertir que se trata de un compromiso adquirido por los Estados latinoamericanos no solo en el orden interno, con la constitucionalización del principio de participación ciudadana en la gestión pública y sus mecanismos, sino también en el plano internacional, con el reconocimiento de tal principio en instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos, suscritos y ratificados por parte de las naciones de la región.

⁷ Leonardo García utiliza esta expresión de Estado westfaliano para referirse al Estado perfectamente dividido entre fronteras cuyos países son soberanos y casi completamente independientes (“Escalas de justicia, de Nancy Fraser”, *Ámbito Jurídico*, núm. 16, 2018, p. 21).

⁸ Entendida la gobernabilidad, con José Arias *et al.*, como la capacidad política para intermediar intereses entre la sociedad y el Estado (“La participación ciudadana en la implementación de las políticas educativas en Colombia”, *Cuadernos de Administración Universidad del Valle*, vol. 31, núm. 53, 2015).

⁹ Sobre los orígenes de los Estados modernos occidentales durante el Renacimiento, y sobre sus atributos distintivos (monopolio de la fuerza legítima, territorio delimitado, población amalgamada por una identidad común, soberanía, orden jurídico exclusivo y uniforme aplicable a un gran territorio, burocracia pública, existencia de ejércitos permanentes y de una hacienda pública) puede consultarse Jaime Cárdenas, “Del Estado absoluto al Estado neoliberal”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, 2017). Pero los modernos Estados occidentales en su evolución han variado en sus contenidos y orientaciones, y actualmente se asientan, como lo observa José María Aznar, sobre la base de democracias sólidas, con instituciones competentes, con división de poderes, con constituciones que garantizan y defienden los derechos de sus ciudadanos (“América Latina: una agenda de libertad”, *GGC Georgetown University – Universia*, vol. I, núm. 1, 2007, pp. 116-124).

¹⁰ Bajo ese membrete se engloban los cambios constitucionales que tuvieron lugar desde los años ochenta y que abarcan a países como Brasil (1988), Costa Rica (1989), Colombia (1991), México (1992), Paraguay (1992), Perú (1993), Venezuela (1999), Ecuador (1998 y 2008) y Bolivia (2009), entre otros, porque existen rasgos que son comunes a muchos de estos procesos constitucionales, y les confieren cierto aire de familia. Al respecto puede consultarse Pedro Salazar Ugarte, “El nuevo constitucionalismo latinoamericano (una perspectiva crítica)”, en L. González y D. Valades (comps.), *Constitucionalismo contemporáneo: homenaje a Jorge Carpizo*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.

En cuanto al ámbito interno, hay que decir que en la mayoría de las constituciones latinoamericanas contemporáneas la participación ciudadana se concibe, no solo como un principio normativo, sino también como un derecho¹¹ y un deber ciudadano,¹² y hasta como una forma de Gobierno¹³ y un fin del Estado.¹⁴

Asimismo, como ya fue adelantado, en tales cartas constitucionales se encuentran previstos diversos instrumentos directos y semidirectos de deliberación, colaboración, consulta y control, diseñados para dar cumplimiento a los *desiderátum* de democracia participativa y participación ciudadana, conceptos que aun cuando suela confundírseles no tienen el mismo significado.¹⁵ A tales instrumentos se les conoce como “mecanismos de participación ciudadana”.

En efecto, en diversos ordenamientos jurídicos latinoamericanos, el propio constituyente ha diseñado e implementado estos mecanismos directos y semidirectos. En

¹¹ V. gr., el artículo 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en el cual se consagra el derecho ciudadano a la participación pública, así: “Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas”.

¹² Luis Salamanca, refiriéndose a la carta magna venezolana de 1999, afirma que el Constituyente venezolano (por órgano de la Asamblea Nacional Constituyente), “redactó un texto permeado a todo lo largo por el principio de la participación ciudadana en la gestión pública, como derecho y como deber ciudadano” (Salamanca, *op. cit.*, p. 47).

¹³ Así, por ejemplo, en el artículo 11 de su Constitución Política, el Estado Plurinacional de Bolivia adopta para su Gobierno la forma democrática, participativa y representativa. Del mismo modo, en el artículo 1º de la carta magna colombiana se define a Colombia como “un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”.

¹⁴ En el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia de 1991, por citar un ejemplo, se incluye entre los fines esenciales del Estado, facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afecten.

¹⁵ En la literatura sobre la materia se registran diversas propuestas de distinción entre la democracia participativa y la participación ciudadana. Entre tales propuestas merecen ser destacadas las siguientes: 1. La de Alfredo Ramírez cuando señala: “Desde estas líneas, sabiendo que es una propuesta entre otras posibles, se propone una diferenciación conceptual entre democracia participativa y participación ciudadana que haga girar la diferencia entre una y otra. En la primera, la participación de los ciudadanos implica la toma de decisiones (vinculantes o no; inicien el proceso legislativo o lo terminen); en la segunda, la participación de los ciudadanos no supone necesariamente la toma de decisiones (puede limitarse su ejecución al intercambio de información con el poder político por ejemplo)” (“Participación ciudadana e interpretación de la Constitución. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en materia de democracia participativa”, *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, vol. X, núm. 37, enero-junio 2016, p. 6). 2. La de Rodolfo Canto, al señalar: “Probablemente sea apropiado hablar de democracia participativa cuando se trata de modalidades que convocan a amplios conjuntos de ciudadanos o incluso a todos, como los referendos o los presupuestos participativos; pero tal vez sea menos apropiado cuando se trata de grupos acotados de ciudadanos; por ejemplo, las partes interesadas en algún asunto particular. Lo cierto es que, bajo el concepto de participación ciudadana se cobijan las más variadas prácticas de intervención de personas y de grupos en los asuntos públicos, desde la ciudadanía en su conjunto hasta las más selectas élites” (Canto, *op. cit.*, p. 8).

Colombia, por ejemplo, la Constitución Política de 1991 habilita los mecanismos de participación ciudadana en la norma contenida en el artículo 103.¹⁶ Otros ejemplos son las normas contenidas en los artículos 70 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela,¹⁷ y 85¹⁸ de la Constitución de la República de Ecuador, de 1998, contentivo de la garantía constitucional de las políticas públicas, los servicios públicos y la participación ciudadana.

En lo que respecta al plano internacional, el reconocimiento del principio de participación ciudadana se observa, entre otros, en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH),¹⁹ en los artículos 3 y 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de

¹⁶ Artículo 103 de la Constitución Política: “Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La Ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”.

¹⁷ Artículo 70 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: “Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político; la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y solidaridad. La Ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo”.

¹⁸ Artículo 85 de la Constitución de la República de Ecuador: “La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.

2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.

3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades”.

¹⁹ A la CADH también se le conoce como Pacto de San José, por haber sido suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969. De dicha Convención son Estados parte: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname y Uruguay. Venezuela la denunció en septiembre de 2012.

Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido también como Protocolo de San Salvador, y en el artículo 6° de la Carta Democrática Interamericana que, en concordancia con el artículo 2° *eiusdem*, conciben “la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo”, como un derecho y una responsabilidad.²⁰ Todas estas reglas forman parte del bloque de constitucionalidad en buena parte de los países del continente.

Dicho lo anterior, corresponde señalar ahora que ese elemento profundamente democrático que puede ser la participación, transmuta en una forma de legitimación del poder. Y es que al dar cumplimiento al mismo se construyen consensos alrededor de las decisiones que se asumen o que se desean asumir. Además, se fortalece la confianza de la sociedad en las instituciones y sus políticas públicas. Todo ello en el entendido de que, como fue señalado al comienzo, una decisión tiene mayores posibilidades de tratar con justicia a los afectados cuando estos participan de ella.

Con todo, como preclaramente lo alerta Asdrúbal Aguiar,²¹ el Estado se debe cuidar de no hacer derivar la participación en trivial. Con ello se heriría de muerte a la democracia, o se retrocedería a estadios superados de democracia pura o de autogobierno del pueblo –sin existencia de intermediarios en la forma que caracteriza a las actuales democracias– como la que se practicaba en la Atenas de los siglos V y VI a. C., con su ya comentada propensión al faccionalismo y su proclividad hacia la tiranía.²²

En este mismo sentido se pronuncia Luis Salamanca, al lanzar la siguiente advertencia:

[...] es sano el llamado permanente a participar, y a crear los mecanismos adecuados para que la participación pueda concretarse; pero, manejarla en forma demagógica e ilusoria es la peor manera de estimularla. En todo caso, lo que sí parece impensable en las condiciones de las sociedades multitudinarias de hoy en día, es el establecimiento de la participación erradicando la representación. Ello conduciría a la parálisis del Estado, y por consiguiente al caos. Más bien pareciera que sin representación de algún tipo la participación no tendría suficiente fundamento, toda vez que muchos asuntos públicos requieren representación así como participación.²³

²⁰ Asdrúbal Aguiar, *Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la Democracia 1987-2012*, Buenos Aires-Caracas, Observatorio Iberoamericano de la Democracia, 2012. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/30537.pdf>

²¹ *Idem.*

²² Al respecto puede consultarse Simon Horblower, quien advertía que “cualquier discusión sobre la democracia ateniense ha de empezar definiendo rápidamente la palabra democracia: el demos votante era un grupo de élite, del que estaban excluidos los esclavos, las mujeres y los aliados” (*El mundo griego 479-323 AC*, Barcelona, Crítica, 1985, pp. 147-148).

²³ Salamanca, *op. cit.*, p. 53.

La tarea es más bien lograr el equilibrio entre la acción de gobierno y la participación democrática, para lograr estabilidad institucional y desarrollo social. O, lo que es lo mismo, gobernanza. Esfuerzo que el derecho constitucional contemporáneo necesariamente debe acompañar. Este punto se aborda a continuación.

2. Acción de gobierno, participación ciudadana y gobernabilidad

Como se señaló en el acápite anterior, al Estado se le presenta un reto de singular complejidad para lograr estabilidad institucional y desarrollo social. Dicho reto es el de alcanzar el equilibrio entre la acción de gobierno y la participación democrática. Pero esa no es una tarea fácil.²⁴ Ello, en buena medida, por la tensión siempre presente entre los instrumentos de la participación ciudadana y las instituciones del orden republicano-representativo de cuño liberal, que aquellos no deben sustituir sino complementar.²⁵ Y es que como se infiere de la Carta Democrática Interamericana, “la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía”.

Entonces resulta cardinal lograr la articulación de las formas clásicas del Gobierno representativo con los procedimientos y mecanismos de la participación pública. En tal articulación o consolidación de equilibrios institucionales es donde radica realmente el concepto de democracia participativa.²⁶

El derecho constitucional debe acompañar esos esfuerzos de articulación, no bastándole con la sola constitucionalización del derecho a la participación ciudadana y sus mecanismos. Más aún cuando el fenómeno de la injerencia del *demos*

²⁴ Ángel Iglesias, “Gobernanzas y redes de acción pública”, *Cuarto Seminario Internacional sobre Gobierno y Políticas Públicas*, 2015. Disponible en: www.sinaloa.gob.mx/nR/rdonlyres/054BB14-B81D-4D60-86345d35Ao81D4A7/o/AngelIglesias.pdf

²⁵ En este sentido, Rodolfo Canto observa lo siguiente: “el carácter representativo de las democracias modernas se asume como imprescindible en los grandes espacios nacionales contemporáneos y hoy está fuera de duda o de discusión razonable. También quedan pocas dudas sobre las claras insuficiencias de la representación para asegurar la participación de los ciudadanos en muchos asuntos que les conciernen de manera directa. En este sentido, la democracia participativa se perfila como la alternativa imprescindible. Naturalmente, ambas formas de democracia son impensables sin la participación de la ciudadanía: a través del voto en el primer caso y a través de la activa participación ciudadana en los asuntos públicos, en el segundo caso. Por lo demás, existe un amplio consenso sobre el carácter complementario de ambos modelos” (Canto, *op. cit.*, p. 80).

²⁶ De hecho, Marie-Hélène Bacqué define a la democracia participativa como “la articulación de las formas clásicas del gobierno representativo con procedimientos de democracia semidirecta y directa” (“La democracia participativa: ¿un nuevo paradigma de la acción pública?”, en Manuel Canto Chac (comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México, Siglo XXI, 2012, p. 7).

en los asuntos públicos toca una cuestión que es tan propia e inherente del derecho constitucional, como la cesión de competencias públicas a favor de la participación.

Así las cosas, se hace preciso la formulación e implementación de políticas que establezcan parámetros de control racionales –de monitoreo, fiscalización y frenos– al ejercicio por parte de los ciudadanos de las competencias estatales cedidas, configurando sus instituciones, marcos y contextos, reglas y procedimientos.

Lo anterior con miras a: i) garantizar gobernanza eficiente; ii) preservar la legalidad y constitucionalidad de las actuaciones ciudadanas ejecutadas en uso de los poderes que por antonomasia corresponden a los órganos del Estado; y iii) el cumplimiento del parámetro de la vigencia, el respeto y la promoción de los derechos fundamentales.

No obstante, hay que advertir que estas políticas de racionalización (que no de disminución) del poder traspasado a quienes normalmente son los destinatarios del mismo y no sus detentadores, deben diseñarse e implantarse con suma prudencia y ponderación. Esto con la finalidad de que puedan cumplir con su cometido, pero sin desestimular, frustrar o inviabilizar las actitudes y las experiencias participativas populares que, por el contrario, y aun cuando parezca una dicotomía, tales políticas deben alentar, promover y facilitar. El ejercicio de hermenéutica constitucional tendría también que ser orientado bajo esa perspectiva.

Además, para lograr que los esfuerzos de articulación traigan como frutos gestión eficiente, inclusión social y mayor democracia, se requiere la formulación de una oferta de participación que sea amplia, abierta e inclusiva, en los términos que a continuación se desarrollan.

3. La oferta participativa amplia, abierta e inclusiva

En el marco del Estado social de derecho que proclaman buena parte de las constituciones latinoamericanas, y que “hunde sus raíces en el principio de solidaridad social”, ha de procurarse un mayor involucramiento de los grupos menos favorecidos en la formulación, implementación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas. Esto en orden a garantizar tanto el goce efectivo de sus DESC como la ampliación de su realización. Lo último por virtud del principio de progresividad.²⁷

Este fundamental desafío ha sido reconocido en el Preámbulo de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CIPC):²⁸ “El mayor

²⁷ Principio consagrado en el artículo 26 de la CADH, y desarrollado con mayor precisión en el Protocolo Adicional de San Salvador.

²⁸ La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública fue aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en Lisboa (Portugal), el 25 y 26 de junio de 2009. Fue adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Estoril (Portugal), los días 30 de noviembre y 1º de diciembre de 2009, y quedó plasmada en la Resolución 38 del “Plan de

desafío de la participación ciudadana en la gestión pública es impulsar su universalización para crear las condiciones que permitan que los sectores más vulnerables accedan a la participación ciudadana para la defensa y exigencia de sus derechos, estableciéndose como un medio para la transformación social”.

Para salir airoso de ese desafío, la oferta participativa debe extenderse no solo a las organizaciones de base asociativa como pueden serlo los movimientos sociales, las organizaciones de la sociedad civil o los sindicatos obreros o patronales, entre otros.²⁹ Ha de extenderse también a los ciudadanos de a pie, a los menos instruidos, a los no organizados. En fin, a quienes normalmente no cuentan con poder o recursos, y cuyos intereses suelen ser diferentes, contradictorios y hasta antagónicos, a los de las representaciones colectivas.

Con todo, es dable aclarar, que si bien se debe privilegiar la participación del ciudadano del común en los asuntos públicos, no por eso debe dejarse de incentivar, estimular y promover, bajo un enfoque pluralista, la de los diversos sujetos sociales y colectivos.

Y es que aun a riesgo de premiar las opiniones y los intereses de los grupos con más recursos para participar debe reconocerse que la participación, en sentido pluralista, fortalece a la sociedad civil, contribuye a la cohesión social y puede servir de muro de contención frente a los eventuales abusos del poder estatal. Además, las aspiraciones y los intereses específicos de estos actores sociales y colectivos, aun con sus muchas visiones exclusivamente particularistas, han de ser atendidos siempre que sean legítimos. Lo importante en el marco de un Estado social de derecho es evitar institucionalizar situaciones que restrinjan la participación equitativa de los ciudadanos en la vida política o social.

De lo que se trata entonces es de tomar partido por el enfoque democrático de la participación ciudadana en los asuntos públicos, pero teniendo siempre presentes los objetivos que se persiguen bajo los enfoques gerencial y pluralista de la misma. Y es que si bien, bajo un enfoque democrático de la participación, se persigue la redistribución del poder político hacia la ciudadanía por medio de mecanismos semidirectos y directos de democracia participativa, igualmente se busca introducir mejoras al proceso de políticas públicas, valiéndose para ello de las opiniones, las experiencias y los conocimientos de los ciudadanos, así como de sus organizaciones y asociaciones.

Acción de Lisboa”. No es vinculante jurídicamente y solo pretende ser un marco de referencia para los Estados iberoamericanos signatarios de la misma, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

²⁹ Por ejemplo, el artículo 103 de la Constitución Política de Colombia dispone que “el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”.

De la misma manera, bajo ese contexto de participación amplia, abierta e inclusiva, ha de fomentarse, facilitarse y ejecutarse el fenómeno y las experiencias participativas, tanto en su fase de formulación, como en las de planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, tal como lo dispone el artículo 12 de la CIPC. Y no solo circunscrita a lo político-electoral, donde sin duda es muy importante, sino extendida a todos los ámbitos de la vida en sociedad. Esto es, en lo familiar, lo económico, lo social, lo laboral, lo educativo, lo deportivo, lo recreativo, lo cultural, lo relacionado con el enfoque de género,³⁰ la salud,³¹ la seguridad social,³² el medio ambiente,³³ las obras y los servicios públicos,³⁴ la seguridad, el transporte, etc.

Finalmente, para la concreción de ofertas participativas verdaderamente amplias, abiertas e inclusivas, se requiere la conjunción de los siguientes factores: i) la generación de compromisos y condiciones institucionales por parte de los poderes públicos para la efectividad de la participación ciudadana; ii) una comunicación cercana, fluida y efectiva entre las autoridades y los ciudadanos, que aproveche las modernas soluciones tecnológicas; iii) un entramado social favorable a la participación. En el presente trabajo se asigna importancia mayúscula a estos tres factores y, por eso, a cada uno de ellos se le dedican a continuación algunas notas por separado.

³⁰ En el Preámbulo de la CIPC se declara que “resulta un compromiso fundamental la presencia del enfoque de género en los procesos de participación ciudadana”.

³¹ La Organización Mundial de la Salud (OMS), en la “Estrategia mundial Salud para todos en el año 2000”, aprobada en la 34ª Asamblea Mundial de la Salud, elaboró el concepto de participación en los sistemas sanitarios, reiterando la importancia de la participación en los procesos de salud. Disponible en: http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/198289/WHA34_R36_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

³² La Ley 100 de 1993 en Colombia, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral, establece como uno de los principios de tal sistema el de participación. Ello en estos términos: “Participación: es la intervención de la comunidad a través de los beneficiarios de la seguridad social en la organización, control, gestión y fiscalización de las instituciones y del sistema en su conjunto”.

³³ El artículo 79 de la Constitución Política de Colombia reza: “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo”. Con base, entre otras, en esta norma, un grupo de 25 niños y jóvenes entre los 7 y 25 años intentaron una acción de tutela ante la Corte Suprema de Justicia de Colombia, con la que buscaban frenar la degradación del ambiente a causa de la deforestación de la selva amazónica. En la decisión que resolvió la tutela, la Corte ordenó a la Presidencia de la República y a otras autoridades, formular un plan de acción para contrarrestar la tasa de deforestación en la Amazonia colombiana, reconociéndola como entidad “sujeto de derecho” (Corte Suprema de Justicia, Sentencia T-3460, de 5 de abril de 2018).

³⁴ El caso británico de la participación ciudadana en la evaluación de servicios públicos. Este mecanismo es una práctica habitual en muchos municipios británicos, que permite ir conociendo la valoración ciudadana sobre la prestación de dichos servicios. Al respecto puede consultarse Joan Font, “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”, en Alicia Ziccardi, (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

3.1. De la generación de compromisos serios, firmes y éticos, así como de condiciones institucionales por parte de los poderes públicos, para hacer efectiva la participación ciudadana en los asuntos públicos

Un primer punto importante en este contexto es advertir del peligro de la pseudo-participación. Esto es, que la participación ciudadana se convierta en una burda “manipulación” por parte de los gobernantes.³⁵ En un proceso vacío “que permita alegar a los detentores del poder que se escuchó a todas las partes [...] mientras toman decisiones que benefician solo a algunas de ellas”, normalmente a quienes forman parte de élites o poderes fácticos.³⁶

La amenaza radica entonces, por decirlo de otro modo, en que los gobernantes, a los fines de revestir sus decisiones con aparente legitimidad y ganarse la confianza de la sociedad, se permitan escuchar a los ciudadanos, pero sin realmente tomar en cuenta sus puntos de vista a la hora de adoptar medidas.

Para combatir esa amenaza se requiere, por una parte, el compromiso serio, firme y ético de los poderes públicos, en sus distintos niveles y ramas, para diseñar e implementar eficazmente instancias y mecanismos de participación ciudadana, así como para su revisión constante en orden a adaptarlos, modificarlos, complementarlos o sustituirlos, cuando fuere necesario o conveniente, en función de los cambiantes contextos sociales. Obviamente, dentro de las limitaciones impuestas por los parámetros constitucionales.

Pero también se requiere el compromiso de los poderes públicos para generar condiciones institucionales que permitan derrumbar ciertas barreras que suman a la pseudoparticipación. La primera de tales barreras es la resistencia de las autoridades llamadas a ser las implementadoras, tanto del nivel central como de las entidades descentralizadas regional y localmente, a poner en práctica las políticas participativas, aun estando obligadas a ello.

Para Rodolfo Canto, esa resistencia pasa muchas veces por la desconfianza en el talento, la educación y las capacidades de los ciudadanos para “pensar lo público” e incidir de manera eficaz y positiva en la elaboración de las políticas gubernamentales. Tal desconfianza la atribuye el referido autor a una “visión elitista” de las políticas públicas, según la cual:

³⁵ Sherry Arnstein, “A ladder of citizen participation”, *Journal of the American Planning Association*, vol. 35, núm. 4, 1969, pp. 216-224.

³⁶ En esa misma sintonía, Alejandro Linares apunta lo siguiente: “Es preciso advertir que participar no garantiza tener poder de influencia en tanto que muchos pueden participar pero las decisiones pueden ser tomadas por unos pocos y en circunstancias opacas” (“Acceso y participación ciudadana. Una actualización de indicadores para la democratización de las comunicaciones”, *Intercom – RBCC*, São Paulo, vol. 39, núm. 33, 2016, p. 6).

[...] los ciudadanos ordinarios no han sido formados para afrontar los problemas públicos, no dedican tiempo a informarse y evaluar objetivamente a los responsables políticos y hacen gala de una inexperiencia que ellos criticarían con indignación si la vieran en su esfera profesional. La idea de que la democracia consiste en el poder del pueblo es por tanto peligrosa para la eficacia política, ya que permitiría que individuos no competentes tengan poder de decisión.³⁷

Otras tantas veces, la resistencia a la participación ciudadana obedece a la falta de capacitación previa de los funcionarios para la intermediación y dinamización de los procesos de gestión relacionados con una participación amplia. Para corregir esa falencia se requieren iniciativas de educación, formación y sensibilización de los servidores públicos, lo que incluye asesoramiento técnico y apoyo logístico en la gestión de metodologías participativas. A tales fines, no solo el Estado, sino también la sociedad civil y la comunidad académica, pueden brindar mucho apoyo.

Una segunda barrera por superar, que no pasa desapercibida en los trabajos de investigación que miden la participación, es la de la “escasa cultura participativa” de la ciudadanía. La misma se encuentra cimentada, en buena parte, por la idea de los ciudadanos de que es mínimo su margen de actuación e influencia en la toma de decisiones, y que las mismas corresponden a otras personas.³⁸

Para Alicia Ziccardi esto obedece, en buena medida, a

[...] una larga historia de formas de gobierno, burocráticas y autoritarias, que han generado desinterés y apatía, así como falta de credibilidad de la ciudadanía respecto a que su trabajo voluntario y su dedicación va a reeditar en mejoras a su comunidad, a su barrio, a su colonia y a la ciudad.³⁹

Y, finalmente, están a la orden intereses estrechamente vinculados con la corrupción administrativa. Entre ellos, el ligado al freno que puede significar la participación ciudadana para prácticas de orden crematístico como el “clientelismo”, con su “tradicional intercambio de favores”. Para combatirlas se impone potenciar el ejercicio del control social, y que los entes y órganos públicos se sometan al mismo.

Un ejemplo paradigmático de una acción concreta de participación ciudadana en la lucha contra la corrupción bien podría haber llegado a ser la consulta popular anticorrupción planteada en Colombia. A través de la misma se consultó a los ciudadanos de ese país siete preguntas que “a juicio de sus promotores, ayudarían

³⁷ Canto, *op. cit.*, p. 47.

³⁸ María Eugenia Gómez, *et al.*, “La participación ciudadana, la sanidad y la salud. Elementos para un debate informado”. Disponible en: <https://www.basesbiblioteca.uexternado.edu.co:2114/science/article/pii/S021391116301248>

³⁹ Ziccardi, Alicia, “Los actores de la participación ciudadana”, *Revista del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México*, vol. 18, 1999, pp. 53-69.

a quitarle espacio a este flagelo”.⁴⁰ Sin embargo, ninguna de las preguntas alcanzó a superar el umbral de votos requeridos para su aprobación.⁴¹

3.2. De la comunicación efectiva

Ante el evidente grado de interdependencia que existe entre la participación y el acceso a la información,⁴² el Estado debe preocuparse porque sus instituciones incrementen su transparencia y mejoren su comunicación. Uno de los motivos de la escasa cultura participativa de los ciudadanos radica en el desconocimiento y la falta de internalización sobre las posibilidades, las instancias y los instrumentos de participación que el marco jurídico les ofrece.

Como remedio a esa situación, el Estado debe habilitar canales institucionales y virtuales. Esto para que los ciudadanos puedan acceder a toda la información sobre las políticas participativas en particular, y las políticas públicas en general, así como para realizar las consultas que consideren necesarias.⁴³ De esa manera podrán plantear mejor sus reclamos, comprender más claramente los problemas que los afectan y conseguir adecuadas respuestas por parte de las instituciones.

Para dichos fines, el Estado cuenta en la actualidad con un aliado muy poderoso: las posibilidades tecnológicas de la moderna era digital. Se trata de un aliado tan

⁴⁰ *El Tiempo*, “Un clamor ciudadano”, 07 de junio de 2018, p. 1.12.

⁴¹ La consulta popular anticorrupción, respaldada por 4.313.963 firmas ciudadanas que recogieron sus promotores, y que fue aprobada por el Senado de la República luego de fuertes presiones por parte de varios sectores de la opinión pública, las redes sociales y los jóvenes, se llevó a cabo el día 26 de agosto de 2018. Los puntos consultados a los ciudadanos colombianos fueron: 1) la reducción del salario de los miembros del Congreso; 2) el fin de los beneficios de los cuales, en materia de reclusión, actualmente gozan los condenados por corrupción; 3) la obligatoriedad de los pliegos tipo en todas las instancias público-administrativas; 4) la definición de las prioridades de inversión de los entes nacionales y territoriales por medio de audiencias públicas; 5) la obligatoriedad de rendición de cuentas por parte de los parlamentarios; 6) la posibilidad de imponer sanciones de extinción de dominio a quienes se apropien de recursos públicos; 7) limitar a tres el número de periodos para los que pueden ser elegidos los miembros de corporaciones públicas. Sin embargo, ninguna de estas preguntas alcanzó el umbral de los 12.140.342 (33,33%) votos requeridos y en consecuencia no fueron aprobadas.

⁴² Pilar Moraga, “La definición de nuevos estándares en materia de participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental chileno”, *Derecho del Estado*, núm. 38, 2017, pp. 177-198. Disponible en: <https://doi.org/10.18601/01229893.n38.07>

⁴³ La información pública es un derecho humano fundamental, consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Sobre dicho artículo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2010) explica lo siguiente: “el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a buscar y a recibir información, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control de Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención [...] dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla”.

potente, que incluso algunos autores han observado que las ventajas que ofrecen las nuevas tecnologías permitirían el renacimiento de la democracia directa al más puro estilo de la ejercida en la *polis* ateniense. Así, han hecho afirmaciones como esta:

Tanto Madisón en *el Federalista* como Rousseau en *El contrato social* afirman que una democracia pura solo es posible en un Estado pequeño donde todos los ciudadanos se pueden reunir con facilidad para deliberar acerca de los asuntos públicos. En la era digital, sin embargo, han desaparecido en gran medida los obstáculos físicos que hacían que, en términos prácticos, una democracia pura fuera impensable hace unos siglos.

Hoy la democracia directa es factible por primera vez desde que la monarquía macedonia aplastó a la Atenas de Demóstenes. Han surgido plataformas, por ejemplo, que le permiten a un parlamentario determinar cada uno de sus votos según las preferencias de una mayoría de sus usuarios. El corolario es que la justificación logística del sistema de representación que hoy practicamos en parlamentos, congresos y senados es tecnológicamente obsoleta. [...]

Invocando el espíritu de la democracia ateniense, William F. Buckley famosamente declaró que prefería ser gobernado por los primeros dos mil nombres del directorio telefónico de Boston que por los dos mil miembros de la Facultad de la Universidad de Harvard. Teniendo en cuenta las posibilidades digitales de hoy, puede ser enriquecedor considerar seriamente la propuesta.⁴⁴

Sin llegar a extremos no compartidos, es indudable que el Estado debe empezar a usar el *big data*, el internet de las cosas (IoT), y valerse de la multicanalidad⁴⁵ y de todas las tecnologías de información y comunicación modernas –los de la era digital, redes sociales y comunidades en línea– para construir puentes y desarrollar canales de comunicación que le permitan acercarse a sus ciudadanos de una forma más abierta, coherente, transparente y responsable.⁴⁶

Lo anterior a fin de suministrarles información clara, precisa y de interés; consultarlos con frecuencia y escuchar todas las posturas. De esa manera se ganan espacios para un fecundo diálogo democrático, fluido y libre entre la gente del común y sus funcionarios, sobre los problemas y sus posibles soluciones, lo que facilita la construcción de los consensos necesarios y la participación ciudadana. Ya decía Paulo

⁴⁴ Daniel Raisbeck, “La democracia actual es oligárquica: hay que reconsiderar la ateniense”, *Ámbito Jurídico*, 21 de mayo al 03 de junio de 2018, p. 21.

⁴⁵ Este término hace referencia a los diversos espacios comunicacionales: servicios audiovisuales, de banda ancha y de comunicación telefónica fija o móvil de calidad.

⁴⁶ Sobre la importancia de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para la participación ciudadana, puede consultarse a Abelardo del Prado, “Gobierno abierto para una democracia robusta”, *Revista Utopías*, núm. 23, 2017, pp. 1-8. Disponible en: www.pcient.uner.edu.ar/index.php/utopias/article/download/.../289

Freire, que el diálogo constituía una forma de encuentro con los otros y de insertarse en la realidad para conocerla y transformarla mejor, para actuar sobre ella.⁴⁷

Por otra parte, en el caso particular de los sectores sociales más débiles, es determinante poder contar con información relevante de carácter técnico en el momento de trazar las políticas públicas encaminadas a canalizar, dar respuesta o ampliar sus DESC. Además, como certeramente se establece en el artículo 22 literal e) de la CIPC, “se deben prever mecanismos de participación especiales para incluir a todo ciudadano que por su lengua, condición social y cultural, discapacidad, ubicación geográfica u otras causas, tenga dificultades para comunicarse con la Administración”.

3.3. Del entramado social favorable

Es necesario sensibilizar políticamente a la sociedad sobre los retos de la incidencia ciudadana en los asuntos públicos. Hay que hacerle entender que ella misma tiene que forjar ciudadanía activa y protagónica.

Lo anterior pasa por superar su “escasa cultura participativa”,⁴⁸ para que los ciudadanos se asuman, de una vez por todas, como actores centrales y no como meros espectadores del proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas.

En este orden de ideas, corresponde decir ahora que la sociedad civil organizada, a través de los grupos de presión, de la opinión pública y del derecho –como fenómeno estrictamente ligado a ella– debe promover la organización social de los grupos menos favorecidos e impulsar su mayor vinculación con instancias de participación. Esto no solamente en acatamiento de los mandatos de corresponsabilidad social⁴⁹ y de solidaridad,⁵⁰ bajo el principio del más fuerte hacia el más débil, sino también por razones de estabilidad política y social. Además, como claramente se encuentra

⁴⁷ Paulo Freire, *Pedagogía del oprimido*, Madrid, Siglo XXI, 1975.

⁴⁸ El de la escasa cultura participativa de la ciudadanía es ciertamente un aspecto que no pasa desapercibido en los trabajos de investigación que miden la participación. La misma se encuentra cimentada, en buena parte, por la idea de los ciudadanos, de que es mínimo su margen de actuación e influencia en la toma de decisiones y que las mismas corresponden a otras personas ((María Eugenia Gómez *et al.*, “Análisis de las buenas prácticas de participación ciudadana en las unidades de gestión clínica del Servicio Andaluz de Salud”, 2017. Disponible en: <https://www.b.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=4&sid=f879f75a-c85c-4c32-80e8-8222fof62a34%40sessionmgr104&bdata=JmxhbmcyZXMmc2loZT1lZHMtbg12ZQ%3d%3d#AN=So213911116301248&db=edselp>).).

⁴⁹ Sobre este principio se puede leer lo siguiente en el Preámbulo de la CIPC: “La Participación Ciudadana se tiene que orientar por el principio de corresponsabilidad social, por el cual los ciudadanos y las ciudadanas, individualmente o agrupados en colectivos, tienen que contribuir al bien común o interés general de la sociedad. En tal sentido, debería entenderse la correlación existente entre los derechos y deberes que conlleva el ejercicio efectivo de la ciudadanía para el fortalecimiento de la democracia participativa”.

⁵⁰ Que a la luz del artículo 93, numeral 2 del inciso 2º, de la Constitución Política de la República de Colombia, es un deber social.

dispuesto en el artículo 32.1 de la CADH, “toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad”.

Particularmente, la sociedad civil debe trabajar en la concientización y sensibilización sobre el valor del elemento humano, con sus actitudes y capacidades, presente en los sectores vulnerables. Y también en la promoción del empoderamiento de estos grupos, entendido por tal el poder de incidir efectivamente en la toma de las decisiones. Esto en orden a su movilización constante y al uso de los mecanismos participativos, en pro de la consecución de condiciones materiales de existencia que aseguren una vida digna y justa a sus integrantes. En palabras de la Corte Constitucional de la República de Colombia, para “vivir como quiera”, para “vivir bien” y para “vivir sin humillaciones”.⁵¹

No obstante esa responsabilidad indisociable, que obliga al Estado y a la sociedad civil a trazar líneas de colaboración a través del diálogo democrático, en una especie de “*public-private partnership*”,⁵² el derecho constitucional debe seguir pendiente de continuar imputando al Estado los resultados de la realización de los DESC de los sectores sociales más vulnerables.

Y es que el Estado es responsable de la garantía y el respeto de los DESC de los sectores más desfavorecidos, y de hacer lo necesario para llevar a cabo su cumplimiento. A ello se comprometió desde el mismo momento en que se asumió como “social de derecho”, siendo, como lo es, “una característica esencial e ineludible de tal tipo de Estado, velar por la materialización de los derechos reconocidos”.⁵³ Además, se trata de un compromiso ineludible e inaplazable para los Estados que son parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) (1966) y el Protocolo de San Salvador (1988).⁵⁴

Reflexiones finales

La democratización de la gestión pública a través de la participación amplia, abierta e inclusiva de los ciudadanos constituye un desafío para la gobernabilidad y la

⁵¹ En efecto, la máxima guardiana de la carta magna colombiana ha empleado esas ilustrativas expresiones al referirse al concepto de la dignidad humana: “la Sala ha identificado a lo largo de la jurisprudencia de la Corte, tres lineamientos claros y diferenciados: i) la dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital o de determinarse según sus características (vivir como quiera). ii) la dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y iii) La dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones) (Sentencia T-881 de 2002).

⁵² José Gómez Canothilo, *Estudios Brancosos e Intersconstitucionalidade Itinerarios dos Discursos sobre a Historicidade Constitucional*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2008.

⁵³ Corte Constitucional, Sentencia C-313/2014.

⁵⁴ En efecto, los Estados americanos se comprometieron a proteger estos derechos de índole social, a través del Protocolo de San Salvador de 1988.

eficacia de la acción de gobierno. Frente a ello, la buena noticia es que existen ejemplos exitosos en el mundo de como tal forma de incidencia ciudadana en la formulación de las políticas públicas, así como en la ejecución, control y evaluación de estas, confiere legitimidad al gobierno; promueve la cultura democrática; hace más eficaz la decisión y gestión pública; y favorece la inclusión de los sectores sociales más vulnerables, en orden a asegurar el adecuado reconocimiento de sus DESC.

Entre tales ejemplos, la doctrina autorizada cita los siguientes: los consejos vecinales de gobierno de Chicago; las reformas de Panchayat y de los estados de Bengala Occidental y Kerala, en India; las formas de planeación para la conservación del hábitat en los Estados Unidos; y entre los más emblemático, los presupuestos participativos de Porto Alegre.⁵⁵

Con todo, como se advirtió, hay que cuidar que esa redistribución del poder político hacia la ciudadanía, por medio de mecanismos semidirectos y directos de democracia participativa, no degeneren en trivial y conduzca a estadios ampliamente superados de democracia directa o autogobierno, con su tendencia al faccionalismo y a la tiranía, o a la parálisis del Estado.

De allí que haya que agotar esfuerzos –que el derecho constitucional debe acompañar– para lograr el necesario equilibrio entre representación y participación; o, lo que es lo mismo, entre la acción de gobierno y la injerencia ciudadana en la dimensión decisorio-deliberativa de las políticas públicas, de manera que arroje como resultados estabilidad institucional y desarrollo social.

Se requiere además, para que así ocurra, un dinámico y fluido proceso de comunicación bidireccional entre la gente del común y sus funcionarios, sobre todo los más cercanos, que utilice las soluciones tecnológicas actuales y se caracterice por ser abierto y transparente; así como un entramado social favorable a la participación.

Finalmente, se recalca la importancia de que el Estado actúe en sinergia con la sociedad civil y sus fuerzas organizadas, en una especie de *public-private partnership*, en la empresa de hacer efectivos los DESC de los grupos menos favorecidos, lo que propende hacia la consecución real y efectiva de la inclusión y la igualdad social.

Bibliografía

- AGUIAR, Asdrúbal, *Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la Democracia 1987-2012*, Buenos Aires-Caracas, Observatorio Iberoamericano de la Democracia, 2012. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/30537.pdf>
- ARIAS, José, *et al.*, “La participación ciudadana en la implementación de las políticas educativas en Colombia”, *Cuadernos de Administración Universidad del Valle*, vol. 31, núm. 53, 2015.

⁵⁵ Canto, *op. cit.*

- ARNSTEIN, Sherry, "A ladder of citizen participation", *Journal of the American Planning Association*, vol. 35, núm. 4, 1969, pp. 216-224.
- AZNAR, Jose María, "América Latina: una agenda de libertad", *GGC Georgetown University - Universia*, vol. I, núm. 1, 2007, pp. 116-124.
- BACQUÉ, Marie-Hélène *et al.*, "La democracia participativa: ¿un nuevo paradigma de la acción pública?", en Manuel CANTO CHAC (comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México, Siglo XXI, 2012, pp. 130 y 131.
- CANTO, Rodolfo, "Gobernanza y democracia: de vuelta al río turbio de la política", *Gestión y Política Pública*, vol. 21, núm. 2, 2012. Disponible en: [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XXI_No.II/02_Rodolfo_Canto\(333-374\).pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XXI_No.II/02_Rodolfo_Canto(333-374).pdf)
- CÁRDENAS, Jaime, "Del Estado absoluto al Estado neoliberal", México, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, 2017.
- CARTA IBEROAMERICANA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA. Disponible en: http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/carta_iberamericana_de_participaci%C3%B3n_ciudadana.pdf
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2016 (LC/G.2684-P)*, Santiago, Cepal, 2016.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, núm. 5.453 (Extraordinario), marzo 24 de 2000.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, *Gaceta Constitucional*, núm. 127, octubre 10 de 1991.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR, *Registro Oficial 449*, octubre 29 de 2008.
- DEL PRADO, Abelardo, "Gobierno abierto para una democracia robusta", *Revista Utopías*, núm. 23, 2017, pp. 1-8.
- EBERHARDT, María Laura, "Democracias representativas en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción", *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, año 17, núm. 33, 2015. Disponible en: <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/712>
- EL TIEMPO, "Un clamor ciudadano", 07 de junio de 2018, p. 1.12.
- FONT, Joan, "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías", en Alicia ZICCARDI, (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- FREIRE, Paulo, *Pedagogía del oprimido*, Madrid, Siglo XXI, 1975.
- GARCÍA, Leonardo, "Escalas de justicia, de Nancy Fraser", *Ámbito Jurídico*, núm. 16, 2018.
- GÓMEZ MARTÍNEZ, M. Eugenia, *et al.*, "Análisis de las buenas prácticas de participación ciudadana en las unidades de gestión clínica del Servicio Andaluz de

- Salud”, 2017. Disponible en: <https://www.edsb.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=4&sid=f879f75a-c85c-4c32-80e8-8222fof62a34%40sessionmgr104&bdata=JmxhbmcyZXNmc2loZT1lZHMtbGl2ZQ%3d%3d#AN=So21391116301248&db=edselp>
- GOMES CANOTHILLO, José, *Estudios Brancosos e Intersconstitucionalidade Itinerarios dos Discursos sobre a Historicidade Constitucional*, 2.^a ed., Coimbra, Almedina, 2008.
- HORBLOWER, Simon, *El mundo griego 479-323 AC*, Barcelona, Crítica, 1985.
- IGLESIAS, Ángel, “Gobernanzas y redes de acción pública”, *Cuarto Seminario Internacional sobre Gobierno y Políticas Públicas*. Disponible en: www.sinaloa.gob.mx/nR/rdonlyres/054BB14-B81D-4D60-86345d35A081D4A7/o/AngelIglesias.pdf
- LINARES, Alejandro, “Acceso y participación ciudadana. Una actualización de indicadores para la democratización de las comunicaciones”, *Intercom – RBCC*, São Paulo, vol. 39, núm. 33, 2016, pp. 37-54.
- MORAGA, Pilar, “La definición de nuevos estándares en materia de participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental chileno”, *Derecho del Estado*, núm. 38, 2017, pp. 177-198. Disponible en: <https://doi.org/10.18601/01229893.n38.07>
- RAISBECK, Daniel, “La democracia actual es oligárquica: hay que reconsiderar la ateniense”, *Ámbito Jurídico*, 21 de mayo al 03 de junio de 2018.
- RAMÍREZ, Alfredo, “Participación ciudadana e interpretación de la Constitución. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en materia de democracia participativa”, *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, vol. X, núm. 37, enero-junio 2016, pp. 171-192.
- ROBERTSON, Erwin, “¿Fue la democracia ateniense una democracia directa?”, *Tercer Congreso Internacional de Estudios Griegos: Grecia y nuestro futuro*, Santiago, Iter, 2013.
- SALAMANCA, Luis, “La Constitución de 1999 y la participación de la sociedad civil en el Poder Legislativo”, Coromoto RENAUD (coord.), *La participación de la sociedad civil en la Constitución de 1999*, Caracas, ILDIS, 2002.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, “El nuevo constitucionalismo latinoamericano (una perspectiva crítica)”, en L. GONZÁLEZ y D. VALADES (comps.), *Constitucionalismo contemporáneo: homenaje a Jorge Carpizo*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.
- SAMONS II, Loren J., *Whats Wrong with Democracy? From Athenian Practice to American Worship*, Berkeley, University of California Press, 2004.
- ZICCARDI, Alicia, “Los actores de la participación ciudadana”, *Revista del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México*, vol. 18, 1999, pp. 53-69.