

# La Participación ciudadana vía expedita para el ejercicio de una ciudadanía activa y reflexiva en los países CAB

---

## Una mirada desde los Planes Nacionales de Desarrollo

### Citizen participation, unrestricted way for the exercise of an active and reflexive citizenship in countries belonging to CAB

---

#### A glance from the National Plans of development

*Orlando Rincones*

Investigador

Instituto Internacional de Integración

Convenio Andrés Bello

orincones@iicab.org.bo

#### RESUMEN

En el sempiterno debate entre democracia representativa y democracia participativa la gran sacrificada ha sido la participación activa del ciudadano, muchas veces restringida al acatamiento de normas y el ejercicio del voto, otras veces, simplemente obstaculizada y en no pocas ocasiones manipulada. Los nuevos tiempos de revolución y cambio que vive América Latina y El Caribe han demandado a la mayor parte de sus gobiernos la apertura de nuevos espacios de participación para los ciudadanos en el marco de una democracia no solo participativa sino también protagónica. Por constituir los Planes Nacionales de Desarrollo una especie de hoja de ruta para los gobiernos en materia económica, política y social, a mediano y largo plazos se tomarán como referencia los criterios allí establecidos para determinar hasta qué punto se puede considerar hoy en día; en el marco de los países CAB, a la *participación ciudadana* como el mecanismo más idóneo para canalizar la participación activa de los ciudadanos y hasta qué punto esta participación se puede materializar más allá del control a la función pública.

**Palabras claves:** participación ciudadana, participación, ciudadano, gestión pública, Estado, control, seguimiento, democracia, corrupción.

#### ABSTRACT

In the everlasting discussion between representative democracy and participatory democracy, the most important sacrifice was active citizen participation, often restricted through norms and voting

practices; at other times it was hampered with and often manipulated. The new times of revolution and change in Latin America and the Caribbean demanded from most governments the opening-up of new participatory spaces for the citizens within a democratic framework. This democracy is to be understood not only in a participant way, but also in a protagonist way. With regard to the National Development Plans, this is a kind of route map for the governments talking about economics, politics and social matters; over the medium and long term we will take the established criteria as a reference in order to determine up to what point we can consider the citizen participation as a better and ideal process in order to focus on the citizens' active participation, and , withing the framework of the CAB countries, we will discuss up to what point this participation can be materialized beyond public control.

**Keywords:** citizen participation, participation, citizen, public management, State, control, monitoring, democracy, corruption.

Durante años, el ejercicio de la Participación Ciudadana, en buena parte de los países de nuestro continente, estuvo circunscrito (en el mejor de los casos) al acto de votar, una conquista importante y muy significativa, hija del sistema democrático que nos legaron nuestros libertadores, pero secuestrada, a mediados del siglo pasado, por dictadores y tiranos que utilizaron este sacrosanto derecho para legitimar dictaduras o para revestir con un manto “democrático” sus crueles regímenes.

Afortunadamente, hoy día, la realidad es otra; nuestros pueblos, a costa de no pocos sacrificios, lograron derrotar a los tiranos de los 60's, 70's y 80's, así como también a las *seudo-democracias* liberales que insurgieron posterior a ellos, avanzado decididamente hacia la consolidación de modelos políticos y sociales verdaderamente democráticos, participativos e incluyentes. En este marco, uno de los grandes retos ha sido lograr la participación efectiva de la gente, tanto en lo político como en lo social, y derrumbar así el mito de la “democracia representativa”, una democracia que deja en manos de otros el hacer, el actuar, el acompañar, el controlar, el decidir, el opinar.

Los tiempos de cambio que vive nuestro continente demandan de un ciudadano que trascienda el concepto tradicional de “buen ciudadano” promovido por algunas campañas edilicias, es decir aquel que respeta las normas y cumple sus obligaciones, a cambio de lo cual demandará, con toda razón y justicia, el cumplimiento de ciertos derechos (servicios públicos de calidad, seguridad, etc.). Ese “buen ciudadano” ejerce también, con sacrosanta responsabilidad, el derecho al voto, si bien para elegir autoridades o en el marco de algún referéndum o plebiscito.

La concepción actual de ciudadanía, y el ejercicio de la misma, va mucho más allá del simple cumplimiento de normas y obligaciones, el reclamo de derechos y el ejercicio del sufragio. Un reciente estudio comparativo realizado por el Instituto Internacional de Integración-CAB, acerca de la concepción de ciudadanía en las principales leyes que rigen nuestra vida en sociedad: Constitución Nacional, Código Civil y Ley de Educación, así como también en los planes nacionales de desarrollo, a nivel de los países CAB, ha develado que, en nuestro cuerpo normativo, la ciudadanía

se asume como “una participación activa, consciente, responsable y reflexiva, en el marco de la ética, para el control del Estado y el fortalecimiento de la Democracia” (IIICAB, 2012: 17). Los mecanismos o vías para ejercer esa ciudadanía consciente, responsable y reflexiva no son otros que el Control Social de Gestión, la Rendición de cuentas y el Acceso a la Información, es decir la Participación Ciudadana en todo su esplendor y potencial.

Sin menospreciar el aporte de la jurisprudencia en esta concepción de ciudadanía, se va a centrar nuestra atención y análisis en los *Planes Nacionales de Desarrollo* de los países CAB, documentos estos no tan conocidos ni tan difundidos como las leyes y reglamentos, pese a contener los principios rectores de la economía y la política para cada país, durante un periodo de tiempo determinado. Resulta pues de suma importancia analizar, con un poco más de profundidad, cómo se asume el ejercicio de la ciudadanía desde estos documentos que sirven de guía y orientación para el rumbo que cada gobierno debe seguir, en pos de la suprema felicidad de todos y todas; un ejercicio que, para los efectos de este artículo, definiremos como Participación Ciudadana.

## 1. Concepto y definición de Participación ciudadana

En alguna ocasión, a mediados de los años 90, nos tocó participar, en nuestro rol de Secretario de Actas de la Junta Parroquial de Altigracia (Municipio Libertador, Caracas-Venezuela), en un taller sobre participación ciudadana, fue la primera vez que concurríamos a una actividad de esta índole, las expectativas fueron muchas, sin embargo con el transcurrir de la jornada el entusiasmo se tornó en decepción. Los conceptos sobre participación vertidos en el evento eran tan disímiles que ciertamente estaba más confundido y desorientado que al principio. Un compañero, al notar mi desasosiego me dijo: “No te preocupes, participación ciudadana es lo que hemos hecho siempre en la parroquia antes de llegar a la junta, organizar a la gente, defender nuestros derechos, acompañar y apoyar al municipio en todo lo que hace, velar porque se cumplan los acuerdos y los compromisos, participar en las deliberaciones de las ordenanzas municipales, participar en los gabinetes de obras locales, es solo eso, pero también mucho más”. Si bien el concepto emitido por mi compañero no tenía una base teórica ni legal, era sí una construcción elaborada a partir de toda una vida de trabajo comunitario lo que lo aproximaba enormemente a la verdadera esencia de la Participación Ciudadana.

Para el Gobierno de Canarias (España) la Participación Ciudadana consiste en “conseguir que colectiva e individualmente los ciudadanos participen de la política entendida como algo de lo que todos formamos parte” (Gobierno de Canarias, s/a). En otros países, como Chile y Bolivia, se vinculan más a la participación con las políticas públicas. El Ministerio de Secretaria General de Gobierno de Chile hace referencia en su portal web que:

...a Participación Ciudadana en las políticas públicas “contribuye a la mejora de la gestión pública, al posibilitar la incorporación de la opinión ciudadana en las distintas etapas de esta, lo que fortalece la democracia y permite que los resultados de las políticas estatales sean más efectivos y cercanos a las necesidades de las comunidades. (Ministerio Secretaría General de Gobierno, s/a)

Por su parte el Estado Plurinacional de Bolivia en su Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción define la Participación Ciudadana como:

Un derecho, condición y fundamento de la democracia que se ejerce de forma individual o colectiva, directamente o mediante sus representaciones, en la conformación de los órganos del Estado, en el diseño y la formulación de políticas públicas, en la construcción colectiva de leyes y con independencia en la toma de decisiones. (Decreto Supremo 0214 del 22 de julio de 2009.)

Hasta acá hemos encontrado como elementos comunes de las tres visiones de Participación Ciudadana el fortalecimiento de la democracia, la forma de participación (individual o colectiva) y el apoyo al diseño e implementación de políticas públicas y a la gestión del Estado. Seguidamente veremos tres conceptos de Participación Ciudadana emanados de los Planes Nacionales de Desarrollo de tres países CAB: Colombia, Ecuador y Paraguay.

**Colombia:** La participación debe entenderse como un concepto amplio, el cual incluye el conjunto de posibilidades de interacción de los ciudadanos en el ámbito público (Departamento Nacional de Planeación, 2011: 659)

**Ecuador:** La Participación Ciudadana es un derecho (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009: 13).

**Paraguay:** La Participación Ciudadana es el espacio de interacción que construyen los ciudadanos y las ciudadanas al interactuar con sus autoridades para incidir en la toma de decisiones de la agenda pública, diseño e implementación; ejercer un control en la ejecución de las medidas consensuadas y dar seguimiento a las acciones gubernamentales; contribuyendo a mejorar la gestión pública, el desarrollo socioeconómico y la calidad de vida de la población (Gabinete Social, 2009: 74).

La participación es pues un derecho ciudadano que se ejerce mediante la interacción de la sociedad con el ámbito público, una interacción dinámica donde el ciudadano tiene un rol activo y decisorio, tanto la planeación, el diseño y la implementación de políticas públicas como en su ejecución y control. La participación, a todas luces, es un mecanismo o vía expedita, de la cual disponemos todos los ciudadanos para hacer escuchar nuestras voces, para opinar, para decidir, para acompañar, para controlar y para apoyar la gestión pública.

## 2. El caso Cuba

Para nadie es un secreto que Cuba, en su condición de país socialista, detenta un sistema político y económico diferente al del resto de los países CAB, diferencias que, lejos de alejarla del pluralismo democrático que impera en la región, sirven de referente para hacer más incluyentes y equitativos todos estos procesos de participación ciudadana.

Julio César Guanche en su artículo *La Participación Ciudadana en el Estado Cubano* (2011), establece como punto de inflexión en esta materia la institucionalización cubana de 1976, y la creación del sistema de órganos del Poder Popular, afirmando que la democracia allí codificada combina la participación directa con la representación política a favor de la primera (Guanche, 2011). Para corroborar esta afirmación, Guanche hace referencia a las declaraciones del Presidente de la Asamblea Nacional del Poder Popular de Cuba, Ricardo Alarcón de Quesada:

Como toda organización a escala del Estado-nación la nuestra también tiene un carácter representativo, pero no se agota en la representación formal, en la apariencia, sino que busca la participación directa de la gente en las instancias representativas. Incorpora lo más posible mecanismos y formas de democracia directa en estructuras de carácter inevitablemente representativo. (Alarcón en Serrano, 2003)

Según Guanche, en el diseño del Estado ocupa un lugar fundamental la participación. La representación se ubica en lugar secundario: allí donde no alcanza la primera entra en juego el recurso “inevitable” de la segunda. El ordenamiento constitucional cubano consagra como formas de participación directa de la ciudadanía las siguientes: la participación en elecciones periódicas y referendos populares y en la iniciativa legislativa, este último un mecanismo directo de poder a favor de la ciudadanía si es promovida por las Organizaciones Sociales de Masas y por los propios ciudadanos.

## 3. Impulso y promoción de la Participación ciudadana

Como no podía ser de otra manera, la mayoría de nuestros gobiernos coinciden en la necesidad de fortalecer los diferentes mecanismos de Participación Ciudadana, bien sea para generar canales más directos de comunicación con la sociedad -propiciando así mayores espacios de deliberación donde los ciudadanos sean escuchados y sus opiniones y propuestas tengan cabida- o, simplemente, para transparentar la gestión pública. En cualquiera de los casos la Participación Ciudadana parece la vía más expedita para el logro de ambos propósitos.

El Plan Nacional de Desarrollo de Colombia (2010-2014) le da una gran importancia a la participación vinculándola directamente con el fortalecimiento de la democracia:

...la profundización de la democracia implica el fortalecimiento de diversas manifestaciones de la participación que vale la pena considerar, si no homogéneamente, sí de forma conjunta. Desde este punto de vista, la participación resulta vital en los ámbitos de la gobernabilidad, la movilización ciudadana, la acción colectiva, la democratización de la gestión pública, la solidaridad y la profundización del diálogo permanente entre el Estado y la ciudadanía. (Departamento Nacional de Planeación, 2011: 659)

Adicionalmente, el Plan de desarrollo colombiano señala lo siguiente:

Para que el éxito del cumplimiento de los postulados de buen gobierno verdaderamente sea efectivo, la promoción e implementación por parte del Gobierno de estos lineamientos deberá ser complementado con un fortalecimiento de la participación ciudadana y la formación de capital social. (Departamento Nacional de Planeación, 2011: 659)

En consonancia con este planteamiento, el PNDC plantea la consolidación y desarrollo de una Agenda Nacional de Participación Ciudadana que comprometa a todos y todas, al sector público y al privado, tanto en el ámbito nacional y como en el regional, con el fomento de la participación ciudadana y generar así líneas de acción prioritarias adecuadas a cada contexto. La Agenda Nacional de Participación Ciudadana que establece el PNDC está conformada por cinco lineamientos centrales:

1) Fomento al Sistema Nacional de Planeación e impulso a la presupuestación Participativa

La promoción de la planeación y presupuestación participativa es un desafío esencial en el marco de la Agenda Nacional de Participación Ciudadana. Desde hace varios años han tenido lugar diversas manifestaciones de esta naturaleza que, acompañadas por los Consejos Nacional y Territoriales de Planeación, han logrado acercar a la institucionalidad pública y a la Sociedad Civil en la concertación de las prioridades de desarrollo.

2) Consolidación de la Política Nacional sobre Mecanismos, Canales e Instancias de Participación Ciudadana

Colombia cuenta con una oferta institucional de mecanismos, instancias y canales de participación ciudadana cuya importancia radica en las potencialidades que ofrece para facilitar el acceso de los ciudadanos a procesos reales de toma de decisiones. Sin embargo, esta alta oferta de mecanismos, instancias y canales ha generado fragmentación, poca coordinación y reducida complementariedad entre los mismos y entre las dependencias encargadas de promoverlos. En atención a lo anterior, el Gobierno nacional formulará una política nacional sobre mecanismos, instancias y canales de Participación Ciudadana conformada, al menos, por los siguientes elementos:

Un debate amplio con la ciudadanía sobre el balance y rediseño de la oferta institucional nacional y territorial de participación ciudadana.

- La expedición de una Ley Estatutaria sobre participación ciudadana de carácter general, que amplíe el alcance de la Ley 134 y permita la articulación de las normas hoy existentes.
- La creación de una oferta articulada de mecanismos, instancias y canales de participación que permita la depuración de los mismos y el correcto relacionamiento entre los niveles nacional y local por un lado, y sectorial e intersectorial por el otro.
- La introducción de técnicas y metodologías que mejoren la efectividad y representatividad de dicha oferta a partir de un ejercicio de aprendizaje de experiencias exitosas de participación ciudadana.
- La generación de estrategias para la promoción tanto de los esfuerzos de conformación de instancias de discusión de carácter ciudadano como la correcta identificación e institucionalización de sus aportes.

### 3) Construcción de la Política Nacional de Fortalecimiento a Expresiones Asociativas de la Sociedad Civil

Consciente de la importancia que tiene el fortalecimiento de la Sociedad Civil y de las expresiones de organización social en el marco de esta Agenda, el Gobierno nacional consolidará una Política Nacional de Fortalecimiento a expresiones asociativas de la Sociedad Civil.

### 4) Construcción de la Política Nacional de Cultura Ciudadana

La meta de consolidar una convivencia orientada por el respeto a las leyes y normas y por el cumplimiento de los acuerdos que cada vez es suscrita con más vigor por las autoridades del nivel municipal –que son determinantes en el logro de estos propósitos–, es una muestra de la importancia y entendimiento que la sociedad colombiana ha venido desarrollando en este sentido. Del mismo modo, lo es la ratificación de la importancia que tiene fortalecer una cultura proclive al diálogo y la paz, al respeto de la diferencia, a la solidaridad y a la democracia en un sentido sustantivo, es decir, como un sistema de convivencia cuyo criterio fundamental es la protección de lo público y el respeto de la identidad dentro del marco de las libertades y los deberes ciudadanos.

### 5) Consolidación de un Sistema de Información y Gestión del Conocimiento para la Participación ciudadana, el desarrollo del Capital Social y la Cultura Ciudadana

El reto del Gobierno nacional en el fomento de la participación ciudadana está estrechamente vinculado con la posibilidad de adecuar, articular y potenciar las condiciones creadas para promover la vinculación de los ciudadanos y sus

organizaciones en la discusión de los asuntos públicos y, de aprovechar las condiciones que generan las tecnologías de información y comunicaciones en este propósito. (Departamento Nacional de Planeación, 2011: 665-669, cursivas nuestras)

La propuesta colombiana nos hace reflexionar en torno a cuán importante es el poder coordinar de manera efectiva todas las iniciativas que surgen en torno a la participación ciudadana, tanto en el ámbito local como en el nacional, lo contrario puede llevarnos a niveles no deseados de dispersión y desarticulación de esfuerzos, situación que lejos de contribuir con la efectiva planeación y desarrollo la gestión pública puede llegar a ser óbice para la misma. En este sentido, la apuesta colombiana es fundamentalmente de carácter normativo, apela al diseño e implementación de políticas nacionales que deberán fomentar, articular, regular y orientar todas las expresiones y manifestaciones posibles referidas a la participación ciudadana. Este marco normativo abarca también a las diversas manifestaciones asociativas de la sociedad civil, embrión de la participación colectiva, en el entendido de que el fortalecimiento de las mismas puede canalizar una participación más efectiva y más directa de los ciudadanos, en este caso por áreas específicas de interés: cultura, deportes, salud, comunidad, gremios profesionales, fundaciones, asociaciones, etc. Esta visión normativa cobra gran relevancia a la hora de definir y establecer los alcances y competencias de la participación, elemento fundamental para propiciar un diálogo y una colaboración verdaderamente efectiva y transparente entre sociedad y Estado. La *figura 1* nos muestra, en la visión Colombiana, los elementos fundamentales para propiciar y fortalecer la participación ciudadana.

*Figura 1: Incentivo a la participación ciudadana en Colombia*





Continuando en el ámbito normativo, responsabilidad y atribución privativa del Estado, está claro que es el Estado el que debe incentivar y estimular la participación, algunos llegan a consagrarla como un derecho en sus textos constitucionales, otros asumen esa responsabilidad desde sus planes nacionales de desarrollo. Ecuador, en su Plan Nacional Para el Buen Vivir 2009-2013, establece, en el objetivo 10 de sus objetivos nacionales para el Buen Vivir, lo siguiente:

Es deber del gobierno democrático estimular la participación ciudadana y la organización social sin cooptarlas, e institucionalizar mecanismos de participación en el Estado. Para ello se requiere garantizar la generación y el acceso a la información precisa y actualizada sobre las condiciones de vida de la población; institucionalizar la obligatoriedad de la rendición de cuentas; y vigilar el cumplimiento de las normativas electorales. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009: 84)

Adicionalmente, el PNPBV nos señala que con el establecimiento del Poder Ciudadano en la Constitución 2008:

...la participación queda consagrada, a la vez, como parte de los derechos de ciudadanía y como un nuevo principio de acción estatal y de gestión pública en todos los niveles de gobierno. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009: 72)

Por otra parte México, en su Plan Nacional de Desarrollo 2012-2016, *Eje número 1: Estado de Derecho y Seguridad*, confiere al Estado la responsabilidad de generar espacios a la participación al establecer que:

Es necesario impulsar la consolidación de una administración ética y eficaz, transparente y responsable, que sea transparente y rinda cuentas, que combata y castigue la arbitrariedad, la corrupción y la impunidad, que siga abriendo espacios a la participación ciudadana y amplíe los espacios de escrutinio social. (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007:44).

En este sentido, el objetivo número 3 del referido Primer Eje del Plan Nacional de Desarrollo de México, apunta a *Desarrollar una cultura cívico-política que promueva la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas* –propósito totalmente coincidente con el planteamiento colombiano–, objetivo que se pretende alcanzar a través de tres estrategias, las cuales están llamadas a incentivar la participación activa de los ciudadanos y su involucramiento en la solución de los problemas de la sociedad. Las estrategias en cuestión son las siguientes:

*Estrategia 3.1* Promover la creación de consejos de participación ciudadana como mecanismos fundamentales para la participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas. Se alentará una mayor participación de los consejos tanto en la elaboración de los programas sectoriales como en el diseño de políticas públicas específicas.

Estos consejos fortalecerán las redes sociales y las acciones comunitarias de autodesarrollo y ayuda mutua.

*Estrategia 3.2.* Promover la creación de comités ciudadanos independientes que participen en el establecimiento de los tabuladores para regular los salarios de todos los servidores públicos. Las remuneraciones de algunos servidores públicos han generado irritación en la ciudadanía, pues resultan polémicas por su contraste con el ingreso del promedio de los trabajadores.

*Estrategia 3.3.* Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y promoverlos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Esta estrategia busca impulsar que los ciudadanos participen de forma activa en el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de la gestión pública con la finalidad de que estas acciones se traduzcan en medidas correctivas dentro de la función pública, ya sea en la mejora de la administración o en la sanción ante actos de corrupción. Para implementar la estrategia se requiere construir alianzas con la sociedad civil, y el establecimiento de foros permanentes de consulta, evaluación y seguimiento sobre la gestión gubernamental donde participe la sociedad (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007: 283-284).

A manera de resumen, presentamos en la *figura 2* las tres estrategias concebidas por el PNDM para incentivar la participación ciudadana.

*Figura 2: incentivo a la participación ciudadana en México*

| <b>MÉXICO: Estrategias para incentivar la Participación Ciudadana</b> |                                                   |                                                                          |
|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Creación de los consejos de participación ciudadana                   | Creación de los comités ciudadanos independientes | Fortalecimiento y promoción de los mecanismos de participación ciudadana |

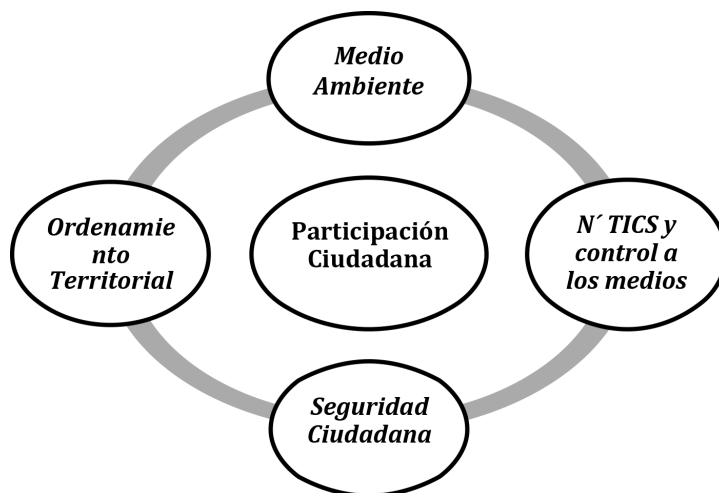
Por otra parte, vale destacar, algunas iniciativas y propuestas dentro de los países CAB que persiguen el fortalecimiento de la participación desde otros ámbitos y temáticas. Panamá, en el Eje 2.12 (literal f) de su Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014, relaciona el fortalecimiento de la participación ciudadana con la lucha por la preservación del Medio Ambiente, en ese sentido en el Eje se plantea que “Para el fortalecimiento de la participación ciudadana, se constituirá Comisiones Consultivas Ambientales y se capacitará a Gobiernos Locales” (Gobierno Nacional, 2009: 126), lo que deja entrever que el Gobierno panameño concibe la participación, no sólo como un mecanismo de transparencia y control institucional, sino también como un medio para que los ciudadanos se vinculen directamente, a temas tan sensibles como el control medio ambiental, lo que redundará a su vez en mayores niveles de organización de los ciudadanos.

Consecuente al planteamiento de Panamá, México, en la Estrategia 14.2 de su Plan Nacional de Desarrollo, nos indica que “Se requiere fomentar una mayor participación ciudadana en la atención de la problemática ambiental mediante proyectos que ayuden a generar consciencia social” (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007: 268); mientras que, por otro lado, República Dominicana en su Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 (Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 “Un viaje de transformación hacia un país mejor”) plantea “promover la educación ambiental y la participación ciudadana en la valoración, protección y defensa del ambiente y los recursos naturales” (Ministerio de Economía, 2010: 137). Perú, por su parte, en el Objetivo Específico número 5 de su Plan Bicentenario (*El Perú hacia el 2021*), apuesta por la implementación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental en los tres niveles de gobierno “con activa participación ciudadana” (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2011: 252).

En otro orden de ideas, pero continuando con la temática de impulso y fortalecimiento de la participación ciudadana, Argentina, en su Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2016, establece la importancia de “Impulsar la participación comunitaria en la gestión democrática del territorio” (Ministerio de Planificación Federal, S/F: 30), en ese sentido la política B de este Plan Estratégico propone “Consolidar la participación de los ciudadanos en torno a la gestión y el desarrollo territorial a través de diferentes mecanismos de participación y sensibilización y de educación formal e informal”. Este Plan, especialmente orientado al ordenamiento territorial, hace mención a la importancia de “Identificar y definir las instancias de participación ciudadana en las políticas y proyectos de ordenamiento y desarrollo territorial”, así como también –en armonía con el aspecto normativo ya ventilado- al establecimiento de normas claras que regulen y definan las competencias de esa participación social, un tema que es igualmente considerado por otros gobiernos de la región como se verá más adelante.

Otros temas que apuntan al fortalecimiento de la participación ciudadana son el de las *NºTICS*, como medio de participación más horizontal, activo, democrático y equitativo (Bolivia, Ecuador y Paraguay), el seguimiento y control a los Medios de Comunicación (Bolivia y Venezuela) y el del trabajo en materia de Seguridad Ciudadana (Perú, Paraguay y México), como lo veremos en el punto que desarrollaremos a continuación.

*Figura 3: Otras temáticas para el fortalecimiento de la participación ciudadana*



#### **4. Participación ciudadana en la reducción, prevención y combate al delito y la violencia**

La inseguridad, los altos niveles de violencia y las múltiples expresiones con las que el delito se manifiesta en nuestra sociedad constituyen, sin lugar a dudas, la principal preocupación de nuestros gobernantes, así como también de los ciudadanos en general. En la región, las políticas represivas han mostrado su ineficiencia durante todo este tiempo, las acciones combinadas del ejército, marina y policía parecen tener un resultado más que práctico mediático. Las consecuencias de estas políticas para los sectores más humildes son desastrosas: muertos, heridos, desaparecidos, detenidos y atropellos de todo tipo. Esta guerra a gran escala parece no tener final pese a que las armas, equipos y las estrategias que se utilizan en ella son cada vez más sofisticados, es decir, cada vez más parecidas a la guerra convencional. Ante esta situación, algunos gobiernos de la región han comprendido que combatir el delito con acciones represivas no es suficiente, la vinculación de la sociedad, especialmente en materia de prevención, apunta a ser la mejor estrategia, en el mediano plazo, y en este sentido la participación ciudadana tiene mucho que aportar. México, en el objetivo 18 del PNDM establece la necesidad de fomentar la participación ciudadana en la prevención y combate del delito, mientras que el PB de Perú en su objetivo 6 “Seguridad Ciudadana Mejorada Significativamente” es mucho más claro en esta temática al establecer como una acción estratégica (literal b) el “Fortalecer la participación ciudadana organizada en apoyo a la Policía Nacional, para reducir la violencia y la delincuencia en los ámbitos urbano y rural, según niveles de gobierno” (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2011: 102). De la misma manera el PPPDS de Paraguay en su objetivo 1.9 (1.9.2) hace referencia a la necesidad de

“Implementar estrategias de prevención del delito (Prevención Social, Situacional y Policial) desde la perspectiva interagencial y multiagencial con participación ciudadana” (Gabinete Social, 2009: 47).

Si bien la propuesta contenida en los planes de desarrollo mencionados apuesta al fortalecimiento de la participación ciudadana para coadyuvar en la lucha contra el delito, no queda muy claro cómo se desarrollaría esa participación, tanto en el caso de la prevención como en el caso de la reducción o combate directo al delito. Consideramos que el aporte de los ciudadanos, y de la sociedad organizada en general, debe estar lejos de la confrontación y apuntar más a la generación de espacios de participación donde se brinde nuevas oportunidades a todos y todas en el campo de la participación ciudadana, la educación, ciencia, cultura, deporte y en el aspecto socio comunitario productivo.

Sin el ánimo de dar recetas, debemos reconocer que un referente importante en esta materia lo constituye la República Bolivariana de Venezuela con sus programas sociales bolivarianos denominados “misiones”. Estas misiones (agrupadas todas en torno a la Misión Cristo), además de propiciar una participación abierta e igualitaria siempre han estado vinculadas al entorno comunitario y se han desarrollado de manera preferente en las zonas de bajos recursos, como fue y ha sido el caso de la Misión Barrio Adentro (asistencia primaria en salud) en torno a la cual se articularon comités de salud para prestar apoyo a los médicos cubanos que realizaban esta importante labor en los barrios de las principales ciudades venezolanas. Tener acceso a oportunidades de estudio, deporte, salud, cultura y trabajo alejó del mundo del ocio y del delito a miles de jóvenes venezolanos, quienes a su vez son hoy día los principales animadores de los Concejos Comunales y de los Gabinetes de Obras Locales.

## 5. Participación ciudadana y Democracia

Al revisar los planes nacionales de desarrollo de los países CAB, uno de los puntos en donde existe un mayor grado de coincidencia y consenso en torno a la figura de la participación ciudadana es en lo referido al aporte de esta para el fortalecimiento de la democracia. En este sentido en la *figura 4* identificamos tres grandes aportes de la participación ciudadana a la democracia:

Figura 4: Participación ciudadana y democracia



En este mismo sentido, concordamos con el Plan de Desarrollo Colombiano cuando señala que “La correcta interacción entre los ciudadanos y el Estado es imprescindible para el fortalecimiento de la democracia” (Departamento Nacional de Planeación, 2011: 622) a lo que podríamos agregar el punto de vista de Ecuador en su PNBV en donde refiere que:

El nuevo socialismo democrático debe construirse desde las orientaciones y las necesidades de la ciudadanía. Esta debe tener el más alto protagonismo en las deliberaciones colectivas que fijan los criterios que orientan la producción, circulación y distribución de la riqueza social y que generan las normas que rigen la vida de la comunidad política. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009: 72)

Ese fortalecimiento de la democracia está también estrechamente ligado a la efectividad y eficiencia de la democracia y sus instituciones, tal como lo plantea México en su PNDM.

Una democracia que es efectiva debe reducir la brecha entre los ciudadanos y sus representantes, mediante mecanismos de transparencia y rendición de cuentas; debe fomentar el diálogo y la formación de acuerdos entre los distintos poderes, los diferentes órdenes de gobierno, así como entre éstos y las organizaciones políticas. Una democracia con estas características es efectiva porque contribuye a la formación de un poder político eficaz, responsable y claramente comprometido con el bienestar de la sociedad. (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007: 283-284)

En el caso de la República Bolivariana de Venezuela, en su PDES, se hace un mayor énfasis en la *democracia protagonista revolucionaria*, cuya fortaleza depende de la restitución a la política de su carácter público, participativo, ético y solidario,

así como del nivel de consciencia social y de una participación ciudadana activa y consciente (República Bolivariana de Venezuela, 2007: 19).

Para alimentar el debate entre democracia representativa y democracia participativa consideramos un importante aporte el enfoque venezolano de democracia protagónica revolucionaria consagrada en la directriz número tres del PDESN de cara a la construcción del Socialismo del Siglo XXI. El título III del referido documento establece:

### DEMOCRACIA PROTAGÓNICA REVOLUCIONARIA

#### *Enfoque*

La democracia protagónica revolucionaria es la expresión genuina y auténtica de la verdadera democracia. Los espacios públicos y privados se consideran complementarios y no separados y contrapuestos, como en la ideología liberal. Es necesario que los individuos se organicen para lograr las ventajas que otorga la asociación cooperativa, es decir, transformar su debilidad individual en fuerza colectiva, teniendo en cuenta que el establecimiento de la organización no implicará menoscabo de la independencia, autonomía, libertad y poder originario del individuo. Los ciudadanos personificarán y ejercerán siempre los mecanismos sustantivos del poder político, es decir, conservarán siempre su poder y su soberanía, la cual está siempre orientada al bienestar de todos, con los principios de igualdad y libertad.

Dado que la soberanía reside en el pueblo, este puede por sí mismo dirigir el Estado, sin necesidad de delegar su soberanía, tal como en la práctica sucede con la democracia representativa o indirecta. Esta dirección del Estado está indisolublemente unida a la búsqueda del bien común, y no como en la democracia representativa en la que, bajo la argucia de la libertad individual, con el camuflaje de la “igualdad de oportunidades” y el acicate de la competitividad, se legitima el interés de grupos minoritarios contrapuestos al interés general de la sociedad.

En la democracia participativa, es la soberanía popular la cual se hace tangible en el ejercicio de la voluntad general, la cual no puede enajenarse nunca, y el soberano, que no es sino un ser colectivo, no puede ser presentado más que por sí mismo: el poder puede ser transmitido pero no la voluntad (República Bolivariana de Venezuela, 2007: 17).

## **6. Participación ciudadana, Transparencia y Lucha contra la corrupción**

Uno de los peores lastres que arrastra nuestra sociedad, como consecuencia directa de la herencia colonial liberal, es sin lugar a dudas la corrupción. El andamiaje

estatal clientelar y servil impuesto desde la colonia, y consolidado en la República, ha desarrollado una práctica de prestación de servicio público muy frágil y por tanto muy proclive a la corrupción. Conscientes de esta situación, la gran mayoría de los planes nacionales de desarrollo de los países CAB apuntan como uno de sus objetivos centrales la lucha contra la corrupción, en ese sentido la participación ciudadana se erige nuevamente como el mecanismo idóneo de acompañamiento y control social en aras de transparentar la gestión pública, pero también de diseñar conjuntamente con la sociedad políticas que respondan más efectivamente a sus necesidades.

En virtud de lo anterior, podemos mencionar el caso de Colombia, que en su PNDC, capítulo VII: “Soporte Transversal de la Prosperidad democrática”, establece como uno de los objetivos centrales de la política de *Buen Gobierno* la lucha contra la corrupción. Al respecto el literal A del referido capítulo VII nos plantea lo siguiente:

#### BUEN GOBIERNO PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

El Buen Gobierno no se queda en buenas intenciones. Por lo contrario, éste requiere acciones concretas en el mejoramiento de la justicia, la lucha contra la corrupción, la observancia de los derechos humanos, la preservación del medio ambiente y la protección ciudadana.

Uno de los objetivos centrales del buen gobierno es implantar prácticas de transparencia en todas las esferas del Estado a través de esquemas efectivos de rendición de cuentas. Para esto, es necesario un trabajo colectivo entre todas las instituciones del Estado, de manera que éstas se sintonicen en perseguir y hacer seguimiento a un fin común; la prosperidad democrática. (Departamento Nacional de Planeación, 2011: 621)

Entretanto México, en el objetivo 5 de su PNDM hace un mayor énfasis en el acceso a la información como mecanismo de participación, transparencia y lucha contra la corrupción a diferencia de Colombia que se inclina más por la rendición de cuentas. El objetivo 5 del PNDM establece:

#### OBJETIVO 5

Promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales en todos los ámbitos de gobierno.

Para lograr este objetivo se implementarán las siguientes estrategias:

*Estrategia 5.1* Coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales.



*Estrategia 5.2 Fortalecer a los organismos encargados de facilitar el acceso a la información pública gubernamental y de proteger los datos personales.*

Es necesario que en las distintas esferas de gobierno se establezcan mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. En este último caso es necesario contar con órganos u organismos especializados e imparciales con autonomía operativa, de gestión presupuestaria y de decisión. (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007: 289)

Por otra parte, en el Paraguay el PPPDS estipula tolerancia cero a la corrupción señalando además que se combatirá la misma con:

...objetivos institucionales explícitos, acceso a la información pública, procedimientos claros y sencillos en las instituciones, criterios de promoción por méritos y trato humano del funcionariado público, mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas, así como con la institucionalización de mecanismos de denuncia e investigación, que garanticen su sanción. (Gabinete Social, 2009: 20)

Una propuesta que bien podríamos decir engloba las dos anteriores de Colombia y México. Para finalizar destacamos la visión peruana de participación ciudadana, en el marco de la propuesta de reforma del Estado estipulada en su Plan Bicentenario, la cual está dirigida a:

...implementar estrategias que democraticen el Estado, de manera que en el futuro la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la transparencia, la eficiencia, la evaluación y la retroalimentación en las políticas públicas se conviertan en prácticas cotidianas y mejoradas, y los pobladores ejerzan su ciudadanía activa en la defensa de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, y desarrollen sus capacidades para la vigilancia, supervisión y demandas hacia sus gobernantes. (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2011: 107)

Una visión que, en opinión nuestra, engloba lo que debería ser el ejercicio de una ciudadanía activa y reflexiva y el compromiso del Estado a fomentar y facilitar esas prácticas relacionadas con la transparencia y la participación ciudadana.

## **7. Requisitos para una Participación ciudadana efectiva**

A manera de conclusión, podemos señalar que existe consenso, en el marco de los planes de desarrollo de los países CAB, en cuanto la importancia de la participación ciudadana como mecanismo, instancia, vía o canal que propicia la participación activa y efectiva de los ciudadanos en su relacionamiento con el Estado y en el acompañamiento de la gestión pública. Sin embargo para que esa participación sea realmente efectiva se requieren algunos requisitos y condiciones mínimas, tal

como lo establecen los planes nacionales de desarrollo de Ecuador y Paraguay. En su concepción de *poder ciudadano* el PNPBV de Ecuador establece que el despliegue del mismo requiere un rol proactivo del Estado en lo referido a:

- La distribución y redistribución igualitaria de la riqueza social: las capacidades de participación y deliberación están condicionadas, en gran medida, por el acceso pleno a servicios de salud, educativos, culturales, tecnológicos, informacionales, etc.
- La transformación de la institucionalidad y los procedimientos de gestión pública en la perspectiva de volver al Estado más democrático, susceptible de permanente escrutinio y control popular.
- La promoción de los derechos de participación y la puesta en marcha, junto con la sociedad civil, de procesos de formación y comunicación que amplíen las competencias que la ciudadanía y las organizaciones sociales requieren para interpelar e interactuar con las instituciones públicas. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009: 72)

Adicionalmente, el documento agrega la siguiente reflexión, que bien podría aplicar para cualquiera de nuestros países:

Ante un escenario en que la sociedad civil ecuatoriana parece haber agotado parte de sus energías participativas, este rol proactivo del Estado en la promoción de la participación social aparece como una tarea ineludible. Ello debe darse en el marco del respeto irrestricto a los principios de pluralismo, autonomía y autodeterminación de la sociedad civil. Dicho respeto depende, a su vez, de fijar con claridad los criterios y las condiciones -espacios, procedimientos, contenidos, fines- en que van a desenvolverse las interacciones entre sociedad y Estado. La Constitución establece una multiplicidad de instancias y mecanismos para canalizar tal interacción. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009: 72)

En completa armonía con lo anterior, Paraguay, en el Eje 4 de su PPPDS, establece que para que el proceso de participación sea efectivo se requiere que:

...se respeten las diferencias, que exista tolerancia, que se utilicen tecnologías apropiadas de información y comunicación, así como prácticas horizontales de relación entre la ciudadanía y los gobiernos. (Gabinete Social, 2009: 74)

## Bibliografía

**Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela** (2009). *Ley orgánica de los consejos comunales*. Disponible en: [www.infocentro.gob.ve/archivos/locc.pdf](http://www.infocentro.gob.ve/archivos/locc.pdf).

- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico** (2011). *Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021*. República del Perú.
- Departamento Nacional de Planeación** (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para Todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad*. Colombia: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Gabinete Social de La presidencia de La República** (2009). *Paraguay Para Todos y Todas. Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020. Propuesta para el Desarrollo Socioeconómico con Equidad, igual y Universalidad*. Paraguay: Gabinete Social.
- Gobierno de Canarias** (s/a). *Participación ciudadana*. Disponible en: [www.gobiernodecanarias.org/participacionciudadana/](http://www.gobiernodecanarias.org/participacionciudadana/)
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República** (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2013*. México.
- Gobierno Nacional de la República de Panamá** (2009). *Panamá Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014*. República de Panamá.
- Guanche, J.C.** (2011). “La participación ciudadana en el Estado cubano”. Disponible en: [http://www.ipscuba.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=2484:la-participaci%C3%B3n-ciudadana-en-el-estado-cubano&Itemid=5](http://www.ipscuba.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=2484:la-participaci%C3%B3n-ciudadana-en-el-estado-cubano&Itemid=5)
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Consejo Nacional de Reforma del Estado** (2000). *Propuesta de Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030. Un viaje de Transformación hacia un País mejor*. República Dominicana: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.
- Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios (S/F)**. *Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina Equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa*. República de Argentina: Poder Ejecutivo Nacional.
- Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Planificación** (2007). *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*. Gobierno Bolivariano de Venezuela.
- Ministerio Secretaría General de Gobierno** (s/a). *Participación ciudadana*. Chile. Disponible en: <http://www.msgg.gob.cl/participacion-ciudadana>
- Secretaría Nacional de Planeación y Desarrollo** (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. República del Ecuador- Concejo Nacional de Planeación y Desarrollo.
- Serrano, P.** (2003). “La democracia cubana no se agota en la representación formal, sino que incorpora mecanismos y formas de la democracia directa. Entrevista a Ricardo Alarcón”. Disponible en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=53>.

### **Listado de Siglas**

- PENDOT: Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (Argentina, 2016).
- PNDC: Plan Nacional de Desarrollo (Colombia, 2010-2014).
- PNDB: Plan Nacional de Desarrollo (Bolivia).
- PNPBV: Plan Nacional para el Buen Vivir (Ecuador, 2009-2013).
- PNDM: Plan Nacional de Desarrollo (México, 2007-2012).
- PEG: Plan Estratégico de Gobierno (Panamá, 2010-2014).
- PPPDS: Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social (Paraguay, 2010-2020).
- PB: Plan Bicentenario (Perú, 2021).
- END: Estrategia Nacional de Desarrollo (República Dominicana, 2010-2030).
- PDESN: Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (Venezuela, 2007-2013).