

La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

Autor: Dr. Ricardo Sebastián Piana

Pertenencia Institucional: Docente Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. UNLP

Correo Electrónico: r_piana@yahoo.es / rspiana@jursoc.unlp.edu.ar

1. A modo de introducción.

Tomar decisiones en contextos participativos es *complejo*. No sólo porque en el ámbito de la intervención política no tenemos posibilidad de predecir el resultado de nuestras acciones, sino también, porque como *proceso* requiere organización y coordinación.

Supongamos que debemos tomar una decisión en conjunto. Esa decisión ¿debe surgir por unanimidad, consenso o mayoría, mayorías simples o calificadas? ¿Cómo expresamos esa decisión?, ¿personalmente o por medio de un representante? Y en este último caso, ¿cómo lo elegimos? y ¿qué representa, mi condición de ciudadano o mi condición socioeconómica o laboral? ¿Es mi participación un derecho, un deber o una obligación? ¿Todos deben expresar su voluntad? Quien no está de acuerdo con una decisión, ¿debe acatarla, siempre? ¿Puede cuestionarse una decisión tomada por la mayoría? Y, en ese caso, ¿quién decide (y toma la decisión final)? ¿Sobre qué temas o problemas podemos debatir? ¿Hay temas, decisiones o leyes sagradas o privilegiadas que no se pueden debatir ni modificar? ¿Se deben proteger a las minorías? Y en ese caso, ¿cómo? ¿Pueden tomarse decisiones en conjunto entre distintos Estados? En caso afirmativo, ¿sobre qué base? Y si la cantidad de electores de uno y otro Estado, son radicalmente distintas, ¿qué hacer?

El orden de las preguntas no es caprichoso: históricamente, como sociedad, hemos ido avanzando, poco a poco, aprendiendo de los errores, generando nuevas preguntas que nos plantean nuevos problemas y retos. Resulta evidente que estas preguntas pueden tener varias respuestas pero no resulta tan evidente que, cualquiera fuese la respuesta, si hemos decidido tomar una decisión en forma participativa también debemos haber acordado en forma previa cómo llegaremos a esa decisión, cuáles son los alcances que podemos darle y qué consecuencias tiene.

Es así que requerimos de ciertas pautas que regulen la participación y es también por ello que la participación en la cosa pública no puede ser equiparada a la *acción directa*. La

participación puede ser una práctica natural de una comunidad pero siempre está *institucionalizada*.

Decir que la participación está institucionalizada no quiere decir que deban existir *normas jurídicas positivas* que regulen esa participación; pero siempre hay normas, formales e informales, que nos guían en el proceso de toma de decisión.

Si las decisiones se toman en forma participativa, todos los actores deben conocer y acatar las mismas reglas de juego. Quien no cumple las reglas, no participa. Pero también quien impone, no hace participar. Si bien no podemos ahondar en este lugar el problema de la libertad, debe quedarnos en claro que la libertad (física, psíquica y emocional) es un componente central del proceso de participación tanto como es un requisito *sine qua non* para que pueda haber manifestación de nuestra voluntad, una voluntad que no debería ser antojadiza. También en el ámbito público usamos (o debemos usar) nuestra libertad considerando las posibilidades y consecuencias de nuestras acciones. En efecto, libertad en política es ausencia de determinismos; no significa ausencia de condicionantes. Entre esos condicionantes, está el Otro: en este sentido, actúa políticamente quien coparticipa.

Buscaremos en esta ponencia dar cuenta de la creciente preocupación en establecer mecanismos de participación, tanto su faz política, como más recientemente, en la gestión pública. Nos detendremos en los aspectos normativos, con especial énfasis en las Cartas y Códigos Iberoamericanos preparadas por el CLAD y aprobados por los gobiernos de esos países. Si bien reconocemos la brecha existente entre la dimensión normativa-discursiva y las prácticas, estos textos se constituyen en un parámetro y modelo insoslayable para orientar las futuras reformas, normativas y de prácticas, para reconocer, propiciar y garantizar los resultados de la participación ciudadana en la cosa pública.

2. La participación política

La participación en el debate político no es, ciertamente, un fenómeno de la modernidad. En verdad, pueden encontrarse ejemplos en la democracia griega. Pero entendida como un derecho universal, sí lo es.

El constitucionalismo, como producto inicial de la ideología liberal que buscó promover la libertad de los gobernados estableciendo las normas que distribuyan las funciones estatales entre los diferentes detentadores del poder (*gubernaculum*), por un lado, reconociendo a los ciudadanos derechos inviolables (*jurisdictio*), por el otro, es una construcción que nace con la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* de 1789 y con la *Constitución de los Estados Unidos de Norte América* de 1787 con sus diez primeras enmiendas.

Es necesario recordar que las primeras constituciones liberales fueron más republicanas que democráticas. Si bien la soberanía popular fue (y es aún) el fundamento que legitimó el poder frente a la entonces legitimación monárquica, lo cierto es que la participación política restringida y la representación política limitaron y mediatizaron, respectivamente, esa soberanía popular. Existía en la ascendiente burguesía una marcada desconfianza a la opinión del *pueblo* que, como categoría política, aún no estaba formada.

Si bien la ampliación de la base de participación electoral fue de la mano de la aparición de los partidos políticos de masa, a nivel mundial, entre los años 20 y 40 del siglo pasado, debemos esperar recién al constitucionalismo de segunda generación, para ver plasmada una nueva confianza en la decisión popular con la incorporación a las Constituciones de los institutos de democracia semidirecta que, luego de la experiencia del bonapartismo, habían sido rechazados como instrumentos de manipulación de la voluntad popular¹.

Pero el fenómeno de la democracia del último cuarto de siglo y comienzos del presente, es totalmente nuevo. Globalización, tecnologías, amenaza de guerra nuclear, la ideología del «fin de las ideologías», megaciudades, terrorismo, choque cultural, calentamiento global, nuevos nacionalismos y matanzas étnicas, migraciones, etcétera, han modificado el contexto de la democracia. Aun cuando compartamos el postulado básico según el cual el *demos* gobierna (o debe gobernar), la complejidad del mundo actual ha puesto en crisis todos los otros supuestos (Corbetta y Piana, 2009:7). Estamos urgidos por traducir y adaptar tanto la teoría como la práctica de la democracia liberal clásica a las nuevas realidades económicas, sociales y técnicas.

No es éste el lugar para desarrollar un listado de los diversos significados (muchas veces demasiados contradictorios) que se le ha dado a la democracia aunque desde ya podemos señalar que la *participación ciudadana* ocupa, cada vez más, un aspecto fundamental del debate mientras que otros elementos, antaño centrales, como la representación, los partidos políticos o la idea del bien común, son menos relevantes (ver, entre otros, Dahl, 1989; Sartori, 1989; Barber, 1984; Offe, 1988; Dworkin, 2006; Schmitter, 1994, entre muchos otros).

¹ Sin embargo, “En el ámbito latinoamericano, aún antes de la Primera Guerra, el Uruguay sería pionero en la consagración de instrumentos de democracia directa en el nivel nacional. En efecto, el 28 de febrero de 1912 se produjo una revisión constitucional que consistió, precisamente, en que el procedimiento reformador incluya, por primera vez, un instrumento de democracia semidirecta: la reforma de la Constitución era realizada por una Convención Constituyente, elegida ad-hoc por el pueblo, pero el texto sólo entraría en vigencia si lo aprobaba el pueblo. (...) La Constitución chilena de 1925 -ratificada popularmente el 30 de agosto de ese año- preveía el “referéndum de arbitraje” para que el Presidente pudiera convocarlo en caso de desacuerdo con el Parlamento similar al modelo de Weimar y al de otras constituciones de la época” (Cenicacelaya, 2008:37-38).

Así, Robert Dahl (1989), partiendo del principio de la igualdad política (como la capacidad de los ciudadanos para influir igualmente en las políticas del Estado) enumera algunos criterios que todo orden democrático debería satisfacer:

- a) la *participación efectiva*;
- b) la igualdad de voto en la etapa decisoria;
- c) la comprensión esclarecida, es decir, la posibilidad de un *entendimiento informado*;
- d) el control del programa de acción, es decir, el *ejercicio del control* final sobre la agenda; y
- e) la *inclusión*, que supone que una proporción sustancial de los adultos están calificados y, por tanto, son miembros plenos (ciudadanos) del *demos*.²

Barber (1984), por tomar otro caso, sostiene que la actual sociedad heterogénea y compleja exige una transformación participativa de la democracia; ésta se vería facilitada extraordinariamente por el desarrollo tecnológico y de los medios de comunicación cada vez más poderosos y plurales³. Dworkin (2006), por su parte, es clave en la distinción entre dos formas de entender la acción colectiva: mientras que la visión liberal concibe la acción colectiva en términos “estadísticos”, es decir, como mera suma de voluntades individuales aisladas, la otra visión, más comunitaria y que encuentra antecedentes en Rousseau, entiende que la suma de voluntades individuales, aún mayoritaria, no puede desconocer la realidad de los grupos o comunidades, por lo que cabe establecer disposiciones limitativas a las decisiones de las mayorías, circunstanciales o estables, limitaciones éstas que se sustentan en valores superiores compartidos (derechos humanos, por ejemplo)⁴.

² Para este autor, la democracia o, más bien, *poliarquía*, implica la búsqueda de un difícil y precario equilibrio entre la necesaria autonomía de los grupos políticos y el necesario control que sobre ellos debe ejercerse para evitar sus tendencias oligárquicas. Comienza así a ponderarse el rol y los derechos del ciudadano informado y activo.

³ Barber (1984) distingue nítidamente tres fases del proceso democrático, con sus instituciones características: 1. Fase de *conversación política*, esto es, de discusión y deliberación, de negociación y afiliación, con vistas a la construcción de una comunidad de intereses públicos, bienes comunes y ciudadanos activos. Entiende que esta es la fase decisiva y generalmente menos atendida del proceso y apela a las nuevas posibilidades que ofrece la tecnología electrónica para desarrollar planes de educación cívico-política (“asamblea de televisión ciudadana”, “servicio cívico de teletexto”, “acción postal”, etcétera). 2. Fase de *toma de decisiones*, esto, de aplicación de los juicios políticos en cuanto procedimientos de decisión o de voluntad pública. A los procesos electorales clásicos añade la utilización de otras instituciones como el referéndum, la “votación electrónica”, sector público voluntario a nivel local y regional, sistema de concesionarios, etcétera. 3. Por último, fase de *acción democrática*, esto es, de realización de las decisiones adoptadas.

⁴ No obstante ello, es necesario no caer en la tentación de desvirtuar la realidad so pretexto de favorecer un ideal de democracia participativa inexistente. Como ha dicho Laporta, “*La forma de presentar las cosas suele ser ésta: se sugiere la imagen de una sociedad efervescente, en plena y constante deliberación, habitada por unos ciudadanos afanosos que se entregan sin tasa a solventar asuntos de interés general y están pertrechados de*

En el ámbito normativo, el sistema representativo resultó altamente restrictivo a las pretensiones de participación ciudadana. Cerrado el ciclo de las revoluciones liberales, el principio de la soberanía popular fue limitado por el republicano del “imperio de la ley”. La limitación a la participación popular directa fue un patrón en todas las Constituciones liberales⁵.

Es así que ningún individuo ni grupo particular de individuos tiene, por derecho propio, la facultad de regir a la comunidad, pero ésta, a su vez, carente de concreta e individualizada voluntad propia, sólo se expresa a través de complejas técnicas jurídicas.

Si el *sufragio* aparece como una de las técnicas específicas para la participación, otro de los institutos, también clásico, es el *derecho de peticionar a las autoridades*, en forma individual o colectiva, el que aparece como contrapeso teórico de la prohibición de peticionar en nombre del pueblo.⁶

Como señalábamos, el derecho a peticionar a las autoridades es un derecho clásico de las constituciones del liberalismo y su desarrollo en el Constitucionalismo, a lo largo de todo el siglo XIX y hasta el comienzo de la primera guerra mundial (1914-1918), fue cada vez mayor hasta la aparición de los derechos sociales.⁷

una gran vocación cívica. Comparada con este modelo de ficción, la vida cotidiana en la democracia representativa se nos aparece no sólo lánguida y aburrida sino carente de la virtud civil más elemental, y los partidos y los representantes políticos no pueden sino resultar puras interferencias que sólo interceptan esa “participación” o amenazan con desvirtuar la “verdadera” democracia. Pero (...) no me parece posible articular participación alguna en el proceso de toma de decisiones que no esté mediada por algún tipo de organización, sea ésta política, profesional, social, cultural o de cualquier otra índole”. (Laporta, 2000:22). Volvemos así, pues, a la idea de una necesaria regulación de los procesos y ámbitos de participación en los espacios políticos.

⁵ Tan es así, que en Constituciones como la de Argentina, toda “*reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticiones a nombre de éste, comete delito de sedición*” (Conf. artículo 22 de la Constitución Nacional argentina).

⁶ El derecho es amplio y por ello la petición siempre procede, aún cuando lo pedido sea improcedente y absurdo. Ello no implica que existe derecho alguno a obtener lo peticionado; debe entenderse que sí existe el derecho a obtener respuesta. Es sujeto pasivo del derecho de peticionar a las autoridades cualquiera de los órganos del Estado; se adoptan distintas regulaciones según cuál sea su destinatario y objeto. Así, cuando está dirigido a los órganos del Poder Judicial se vincula con el *derecho a la jurisdicción*; cuando está dirigido al Poder Legislativo y relacionado con un proyecto normativo, se enmarca en el instituto de la *iniciativa popular* y cuando está dirigido a la Administración Pública (o al Poder Legislativo o Judicial en una función administrativa) adopta las pautas procesalmente articuladas en los Códigos o leyes procesales administrativas. Estas últimas, prevén remedios contra la inactividad de la Administración como el *amparo por mora* o *recursos* contra la resolución contraria a la petición (recursos administrativos) que suelen adoptar los mismos esquemas, pautas, requerimientos, derechos y obligaciones que existen ante la Justicia. Sin embargo, la *jurisdicción administrativa*, producto de un Derecho Administrativo extremadamente rígido, ha sido criticada por obstaculizar la flexibilización de la Administración Pública. Esta afirmación está en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

⁷ Los pactos internacionales de derechos humanos, también reconocieron el derecho de participación, reproduciendo los esquemas de las constituciones liberales representativas y ampliándolos, previendo la posibilidad de participación directa. Ver Anexo 1.

Pero hay que esperar a la introducción de los institutos de democracia semidirecta en las Constituciones del siglo pasado, que se dio en muy diferentes períodos, para que la *participación* fuera organizada, canalizada y direccionada. Aún los sectores más conservadores de la sociedad comprendieron que sin la regulación de esa participación, la movilización podía generar inestabilidad en los sistemas políticos.

Con la introducción de los mecanismos de democracia semidirecta no sólo se buscó generar mayores consensos en temas fundamentales o controversiales, en lo normativo, o apoyo popular a decisiones gubernamentales; se buscó también estabilizar el sistema político.⁸

Ahora bien, para casi todos los teóricos de la democracia, la participación ciudadana ha estado vinculada con la idea de una intensa intervención directa y/o a través de organizaciones intermedias en la iniciativa política o legislativa, esto es, para las grandes decisiones colectivas. Habrá que esperar a que, en el contexto de los estudios sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública *post* Consenso de Washington, recuperada la tesis del Estado como actor central de la política, haga su aparición la idea de participación en la *gestión pública* como un derecho específico.

3. La participación en las Cartas y Códigos del CLAD.

Existe una gran cantidad de documentos, artículos y trabajos doctrinarios sobre el tema donde podría analizarse el creciente interés en la participación en la gestión pública. Sin embargo, hemos decidido tomar, a fin de describir más claramente esta evolución, los documentos elaborados por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD en adelante. Además de tener una coherencia implícita dada por la unidad de autor, aunque en ellos hayan trabajado distintos autores, tiene el *plus* adicional de que la mayoría han sido aprobados, además, por los Ministros de los gobiernos Iberoamericanos de Administración

⁸ Con la democracia semidirecta se produce una coincidencia momentánea, pero directa, entre la titularidad y el ejercicio del poder por parte de la ciudadanía para tomar decisiones políticas o crear normas jurídicas (Cenicacelaya, 2008). Sus defensores argumentan que son, *a priori*, de superior calidad pues las decisiones tomadas por el pueblo son, por esencia, más democráticas que las adoptadas por los representantes de éste, gozando de mayor legitimidad. Por otro lado, alientan a los ciudadanos a tener más interés en los asuntos públicos, fomentan la educación política y estimulan la participación popular en la toma de decisiones, cuyo proceso se transparenta. Aunque democráticas en la teoría, la práctica da muestras de un uso que puede ser distorsionado por gobiernos poco democráticos. Por ello, para sus detractores, el carácter dicotómico de la decisión, sobre todo cuando es presentada con opciones excluyentes (SI/NO; aceptar / rechazar), su falta de matices, alienta la división y la polarización de las opciones y llevaría a la adopción de decisiones forzadas. Sin embargo también la elección de representantes adolece de ese reduccionismo en torno a preferencias electorales, basadas en genéricos programas de actuación que exigen una enorme simplificación del lenguaje electoral sobre las opciones políticas que se presentan muchas veces a través del voto a una lista cerrada.

Pública y Reforma del Estado y adoptadas incluso por los Presidentes y Jefes de Gobierno en las Cumbres Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

Recordemos que el CLAD es un organismo público internacional, de carácter intergubernamental que se constituyó en el año 1972 bajo la iniciativa de los gobiernos de México, Perú y Venezuela y que su creación fue recomendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 2802 - XXVI) con la idea de establecer una entidad regional que tuviera como eje de su actividad la modernización de las Administraciones Públicas como factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social.

Institucionalmente es la Secretaría técnica permanente de las Conferencias Iberoamericanas de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado que se realizan en el marco de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno. Bajo su propuesta, los Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado han aprobado en las Cumbres la Carta Iberoamericana de la Función Pública en Bolivia en 2003, el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, en Uruguay, en 2006, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, en Chile, en 2007, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, en El Salvador, en 2008 y la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, en Portugal, en 2009, entre otros documentos internacionales, entre los que cabe destacar el documento doctrinario suscrito por el Consejo Directivo del CLAD, de octubre de 1998, denominado “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”.

Los documentos buscan la construcción de códigos deontológicos o de conducta que guíen el ejercicio correcto de la gestión pública y las orientaciones que en ellos se encuentran son críticas al modelo implantado por el Consenso de Washington. Siendo que estos documentos se constituyen en un horizonte hacia el cual los gobiernos de la región han pretendido reformar sus administraciones, corresponde hacer un breve repaso de las Cartas y Códigos para advertir la gradual introducción de la participación en la gestión pública como un derecho.

3.1. Carta Iberoamericana de Función Pública

La Carta Iberoamericana de Función Pública fue aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en junio de 2003 y respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en noviembre de ese mismo año.

Se estructura con un *Preámbulo* donde se establecen los lineamientos teóricos y principales orientaciones y seis Capítulos donde se desarrollan sus 62 epígrafes. El primero de ellos se titula *Finalidad y ámbito de la Carta*, el siguiente trata los *Criterios orientadores y principios*

rectores y el siguiente los *Conceptos básicos sobre la función pública*. En el Capítulo Cuarto se desarrollan los *Requerimientos funcionales de la función pública* y en el Quinto se hacen algunas *Consideraciones específicas sobre la función directiva*. Finaliza la Carta con algunas *Condiciones de eficacia* de la misma.

Si bien el objeto de la Carta es intra-administración el establecimiento de sistemas participativos para la toma de decisión es fundamental. Pero la participación no aparece dentro de los principios más destacados de la Carta. Se reconoce que la función pública es uno de los elementos centrales de articulación de los sistemas político-administrativos (epígrafe 6) y sólo aparece reconocida la participación dentro de los criterios de la Carta en uno de los nueve incisos del epígrafe 7 cuando se señala que “*h) a promoción de la comunicación, la participación, el diálogo, la transacción y el consenso orientado al interés general, como instrumentos de relación entre los empleadores públicos y su personal, a fin de lograr el clima laboral más favorable, y el mayor grado de alineamiento entre los objetivos de las organizaciones y los intereses y expectativas de su personal*”. Pero más allá de ese enunciado, no aparece en el documento ninguna otra mención referente al tema.

3.2. Código Iberoamericano de Buen Gobierno

El Código Iberoamericano de Buen Gobierno fue respaldado por la XVI Cumbre Iberoamericana, celebrada en Montevideo, Uruguay, el 23 de junio de 2006. Participaron de su respaldo diecisiete países de la Región. Está destinado y sus consignas son de aplicación para los Presidentes de República, Vicepresidentes, Presidentes de Gobierno o de Consejo de Ministros, Primeros Ministros, Jefes de Gabinete de Ministros, Ministros, Secretarios de Estado o equivalentes, y, en general, todos los altos cargos del Poder Ejecutivo.

Se señala en su *Preámbulo* que el fundamento del Código es el principio de la dignidad de la persona humana y como valores esenciales de desarrollo los de la libertad y autonomía del ser humano y su esencial igualdad intrínseca.

La estructura del Código cuenta con un *Preámbulo* doctrinario. El Código tiene 42 artículos divididos en cinco apartados. Su primer apartado, titulado *Fundamentos*, establece el ámbito de aplicación, principios básicos y valores del buen gobierno así como su definición. El segundo apartado, *Reglas vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno*, detalla acciones necesarias del Poder Ejecutivo hacia el buen gobierno, operacionalizando, a través de ejemplos, principios mínimos del buen gobierno democrático. El siguiente apartado, hace lo propio con la *ética gubernamental* y el cuarto con la *gestión pública*. El último apartado, *Cumplimiento del Código*, refiere a su aplicación

La participación no aparece ocupando el rol central que tendrá más tarde en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Es cierto que según su artículo 4 se entiende por buen gobierno aquél que busca y promueve el interés general, la *participación ciudadana*, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho; pero el componente de la participación ciudadana y, en particular, en la gestión pública, no aparece ni en los *principios básicos* ni en los *valores* que guían la acción del buen gobierno.

La *participación* reaparece en los puntos referentes a las Reglas vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno donde establece, en el Punto 7, que el Poder Ejecutivo “Impulsará y garantizará el debate político con transparencia y los mecanismos de información y participación para el desarrollo de dicho debate” y en el 35, donde en lo referido a las Reglas vinculadas a la gestión pública, se establece que los miembros del Poder Ejecutivo “*Fomentarán la participación de los ciudadanos y los pueblos en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas, en condiciones de igualdad y razonabilidad*”.

Por último, en cuanto a la necesaria internalización de los principios, derechos y obligaciones establecidos en el Código, el Punto 41 determina que los Gobiernos firmantes determinarán autónomamente la forma de incorporación a su práctica y derecho interno del contenido del Código.

3.3. Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico fue aprobada durante la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en Pucón, Chile, durante el año 2007 y adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santiago de Chile en noviembre de ese mismo año.

El documento contiene un conjunto de conceptos, valores, orientaciones y principios. La principal orientación gira en torno al reconocimiento del *derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con el Estado y la correlativa responsabilidad de los gobiernos en proveer las herramientas necesarias para satisfacer ese derecho* y por ello se subraya que la perspectiva desde la que se tiene que abordar el empleo de las TIC en la gestión pública es la del ciudadano y sus derechos.

La estructura de la Carta es la siguiente: consta de un *Preámbulo* y tres *Capítulos*. En el *Preámbulo* se anuncian los antecedentes en cuanto a acuerdos internacionales, se fijan las grandes líneas de enmarcan el texto, centradas fundamentalmente a la Sociedad de la

Información y el Conocimiento, la brecha, la participación y el fortalecimiento de la democracia; y, finalmente, se propician la traducción de estos enunciados y principios en acciones concretas, mediante mecánicas participativas. El Capítulo Primero tiene por título *Finalidad y Ámbito de la Carta*. Define, en primer término, los Objetivos. Sigue con un listado de Finalidades y después con algunos Conceptos. Tal el caso de Gobierno Electrónico y Administración Electrónica donde se reconoce que se trata de términos iguales para la comprensión de la Carta, por mencionar un ejemplo. A continuación enumera una serie de Principios. En el Capítulo Segundo se dedica al *Derecho al Gobierno Electrónico*. Menciona, como veremos, el de relacionarse electrónicamente tanto en la relación ciudadano a gobierno (C2G) como en la de gobierno a ciudadano (G2C), los efectos en cuanto derechos de esa relación, los instrumentos del Gobierno Electrónico, la seguridad, las direcciones electrónicas, los sitios electrónicos, los criterios para determinar el régimen de documentos y archivos electrónicos, las consecuencias del Gobierno Electrónico sobre el Derecho Administrativo y la protección de datos personales.

El Capítulo Tercero, *Condiciones Generales para el Establecimiento y Desarrollo del Gobierno Electrónico*, se dedica a contemplar las medidas complementarias necesarias para producir el tránsito de los sistemas actuales a otros más integrados donde se contemplen la interoperabilidad en sus distintos niveles: locales, nacionales, regionales e internacionales. Continúa con la preparación de las Administraciones Públicas, la planificación de Gobierno Electrónico con participación multisectorial, la usabilidad de los sistemas, la inclusión digital, la integración de procesos y servicios, las políticas de promoción de contenidos y, finalmente, el despliegue de las infraestructuras telecomunicativas.

Se advierte aquí una creciente preocupación en lo referente al derecho de participación en la gestión pública. En el *Preámbulo* se destaca que *el derecho de acceso electrónico* le abre al ciudadano múltiples posibilidades de acceder más fácilmente a las Administraciones Públicas y de esa manera:

- Conocer, con la facilidad que implican los medios electrónicos, lo que están haciendo tales Administraciones.
- Hacerlas más transparentes y, por ello mismo, más controlables contribuyendo a luchar contra la corrupción y generando la confianza de los ciudadanos.
- Eliminar las barreras que el espacio y el tiempo ponen entre los ciudadanos y sus Administraciones y que alejan al ciudadano del interés por la cosa pública.

- Promover la inclusión y la igualdad de oportunidades de forma que todos los ciudadanos puedan acceder, cualquiera que sea su situación territorial o social a los beneficios que procura la sociedad del conocimiento.
- *Participar activamente emitiendo opiniones, sugerencias y en general en el seguimiento de toma de decisiones, así como sobre el tipo de servicios que el Estado provee y el modo de suministrarlo.*

Se establece, también en el *Preámbulo*, que el derecho de acceso electrónico a las Administraciones Públicas (Punto 7 de la Carta), reconoce un objetivo final y directo: *reconocer a los ciudadanos un derecho que les facilite su participación en la gestión pública y sus relaciones con las Administraciones Públicas y que contribuya también a hacer éstas más transparentes y respetuosas con el principio de igualdad, a la vez que más eficaces y eficientes.* Y se agrega que los gobiernos “*deberán realizar los esfuerzos necesarios para garantizar que los principios democráticos de esta carta se traduzcan en acciones concretas, dirigidas a que en el desarrollo de Internet se respeten los derechos de participación de todos los actores involucrados en el tema (Gobiernos, Sociedad Civil, organismos multilaterales y agentes económicos) en las decisiones sobre las políticas públicas que se relacionen con el uso de la red*” (el destacado es nuestro).

Específicamente se señala en el Punto 5 del articulado de la Carta que “*En atención a que el Gobierno Electrónico se encuentra indisolublemente vinculado a la consolidación de la gobernabilidad democrática, tiene que estar orientado a facilitar y mejorar la participación de los ciudadanos en el debate público y en la formulación de la política en general o de las políticas públicas sectoriales, entre otros medios, a través de consultas participativas de los ciudadanos*”.

3.4. Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública

La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública fue aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en San Salvador, El Salvador, en junio de 2008 y adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada también en San Salvador, El Salvador, en octubre de 2008.

La Carta se estructura con cinco Capítulos donde se desarrollan 69 epígrafes precedidos por un *Preámbulo*. En el primero de ello, se establece la *Finalidad de la Carta y Noción de Calidad en la Gestión Pública* y en el Capítulo segundo, se desarrollan los “*Principios inspiradores de una gestión pública de calidad*”. Especial interés tiene el Capítulo tercero

donde se establecen los “*Derechos y deberes de los ciudadanos para una gestión pública de calidad*”. En el anteúltimo Capítulo se pautan “*Orientaciones, acciones e instrumentos para formular políticas y estrategias de calidad en la gestión pública*”, finalizando con uno titulado “*Consideraciones finales acerca de la eficacia de la Carta*”.

Esta Carta se constituye en el antecedente, no sólo temporal sino axiológico a los principios que se consagrarán en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. En efecto, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública vincula específicamente a la participación con uno de los dos propósitos fundamentales de un buen gobierno democrático: “*1. toda gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social*”. Se añade, en el *Preámbulo*, que “*Resulta particularmente relevante, el reconocimiento que se hace en la presente Carta Iberoamericana del derecho de los ciudadanos a una gestión pública de Calidad*” pues ello deriva en “*el consecuente empoderamiento a los ciudadanos iberoamericanos que les permita exigir a sus Administraciones Públicas la mejora continua de la gestión pública en su propio beneficio, así como participar directamente en ella*” (el desatacado no es del original).

En el epígrafe 5 - *Principio de legitimidad democrática*, se establece que la legitimidad democrática de la gestión pública proviene de la elección popular de las autoridades políticas y de la *participación y control de la ciudadanía sobre los asuntos públicos*.; en el 6, titulado *Transparencia y participación ciudadana* se señala, por su parte, que las Administraciones Públicas tienen que ser transparentes en su gestión, *abiertas al escrutinio público, tolerantes a la crítica y permeables a las propuestas de mejora y de cambio provenientes de la ciudadanía*.

En lo que hace específicamente al Capítulo Tercer, el epígrafe 18 establece que “*Los ciudadanos tienen derecho a una gestión pública de calidad, que estará reconocida por los ordenamientos jurídicos nacionales. En consecuencia, los ciudadanos podrán: (...) f. Participar en el ciclo de diseño y mejora del servicio, así como a presentar propuestas de transformación e innovación del servicio; (...) j. Participar en la formación de las políticas públicas de conformidad con la ley nacional, así como en las evaluaciones del desempeño de los órganos y entes de la Administración Pública y conocer sobre su resultado*”.

Más adelante, Capítulo Cuarto, epígrafe 25, segundo párrafo, se señala que “*La participación de la sociedad organizada en todas sus formas garantiza que las Administraciones Públicas atiendan las aspiraciones de los ciudadanos*” y en cuanto a la Participación de los empleados

públicos para la mejora de la calidad de la gestión, epígrafe 34, se establece que “*Las Administraciones Públicas facilitarán la participación de sus empleados, promoviendo mecanismos y cauces adecuados para el diálogo con ellos y sus representantes para la mejora de la gestión pública*” y por fin, en los epígrafes 42, 47 y 60 aparecen, nuevamente, aspectos importantes vinculados al derecho de participación como la generación de espacios institucionales para la participación, las Cartas Compromiso y el valor de las sugerencias de los propios empleados públicos.

En el último capítulo, aparece el reconocimiento de que la implementación de la Carta de Calidad en la Gestión Pública implica la *adecuación de la normativa interna*.

4. Los principios jurídicos de la participación ciudadana en la gestión pública contenidos en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública

La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública fue aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en Lisboa, Portugal, en 2009 y adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Estoril, Portugal, en diciembre de ese mismo año.

Consta de un Preámbulo y Seis Capítulos con un total de cincuenta (50) epígrafes y una Consideración Final relacionada con el compromiso de los Estados iberoamericanos de promover la participación ciudadana en la gestión pública siguiendo las pautas de orientación contenidas en la Carta. El Capítulo primero define el *Objeto, fundamentos y principios de la participación ciudadana en la gestión pública* seguido por otro referente a la *Participación ciudadana en el proceso de formación de las políticas públicas*. En el tercero se habla de las Formas de participación y en el Capítulo Cuarto sobre *La participación como organización y proceso*. El anteúltimo capítulo refiere al *Acceso a la información pública para la participación ciudadana* y el Sexto a la *Evaluación del proceso de participación en la gestión pública*.

El concepto de *participación ciudadana en la gestión pública* que adopta la Carta está vinculado al “*proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas*” (epígrafe 2), el que debe ser complementado con lo establecido en el *Preámbulo* donde se lo desagrega el derecho genérico de las personas a participar colectiva e individualmente en la gestión pública con los derechos de *información, participación,*

asociación y expresión sobre lo público en la busca de una democracia plena (ver también epígrafe 3).

Uno de los objetivos definidos en la Carta es el de *definir los contenidos básicos* del derecho de los ciudadanos y las ciudadanas a participar en la gestión pública (epígrafe 1, punto b).

Vinculado a los aspectos jurídicos se señalan como principios del derecho a la participación en la gestión pública la *igualdad* y la *autonomía*; el primero de ellos, en tanto ese derecho es de cada ciudadano y ciudadana por lo cual los Estados iberoamericanos deben establecer las garantías necesarias para que sea ejercido en igualdad de condiciones; el segundo, autonomía, por cuanto ese derecho debe ejercerse con total autonomía o libertad.

La Carta, en su epígrafe 20, reconoce que la participación en la gestión pública puede adoptar distintas *formas*. Así, habrá pluralidad de formas según el objeto de la participación: si se la ejerce sobre la toma de decisiones públicas, sobre la actividad administrativa o sobre la evaluación de sus resultados. También, será distinta si este derecho se ejerce en forma individual o en forma colectiva. La participación puede canalizarse a través de procedimientos, instancias o ambos. Tendrá, por último, variantes según los tipos de sujetos sociales sobre quienes recae la política pública⁹.

También establece la Carta que la participación ciudadana en la gestión pública, cualquiera fuere su objeto, debe combinar formas orgánicas con formas procedimentales. Se añade, además, que el objeto es tender a la *institucionalización* de la participación como a la *modificación de los equilibrios de poder* a favor de aquellos que se encuentren subrepresentados en los circuitos de decisiones. La Carta no efectúa distinciones según el derecho a participar sea ejercido (o reclamado) en forma *individual* o *colectiva*. Esta última, supone, el derecho de organizarse en colectivos sociales y organizaciones representativas (epígrafe 35 i).

Queda establecido en el epígrafe 6 el doble vínculo existente de la participación ciudadana en la gestión como *derecho activo* exigible a los poderes públicos por los ciudadanos y las ciudadanas y su contraparte, esto es, ser una responsabilidad cívica (corresponsabilidad social, según se lo define más adelante en el epígrafe 10), punto que se desarrolla en el epígrafe 39.

Los componentes básicos del derecho de participación ciudadana en la gestión pública aparecen desarrollados en el Punto 35. Allí se consigna la necesidad de que los ordenamientos

⁹ Así, por ejemplo, cuando los destinatarios son los pueblos indígenas, la Carta establece que su participación deberá darse de acuerdo a sus normas, prácticas, procedimientos, gestión e institucionalidad propia, “*conforme a sus cosmovisiones, en armonía con la comunidad y la naturaleza*” (epígrafe 19), que “*se estructuren y definan sus propias fórmulas de representación interna*” (epígrafe 22 inciso f), que deberá llevarse a cabo “*mediante procedimientos apropiados*” (epígrafe 35 inciso e), etc.

jurídicos estatales reconozcan a todos los habitantes el derecho genérico de participación ciudadana en la gestión pública y garanticen su ejercicio efectivo. Y, en una enumeración mínima (no taxativa), se detallan en diez incisos diferentes los derechos participativos en la gestión pública que hemos agrupado temáticamente para mejor comprensión incluyendo otros que parecen desperdigados todo a lo largo de la Carta.

4.1. Derecho de intervenir en las distintas fases de la proceso de formación de políticas públicas.

Este derecho, el más genérico de la enumeración, aparece en primer lugar (epígrafe 35 inciso a) y se encuentra íntimamente vinculado con el de ser informado expresamente sobre el derecho de participación ciudadana en la gestión pública, sus contenidos, las formas y procedimientos para su ejercicio y los entes y órganos de la respectiva Administración Pública competente con la que se pueden relacionar para participar (inciso g del mismo epígrafe).

4.2. Derecho a reclamar derechos.

En el epígrafe 38 aparece otro de los principios generales: el *derecho a reclamar derechos* a través de acciones ciudadanas de interés público. Se establece que los Estados iberoamericanos consagrarán jurídicamente el derecho a reclamar derechos, a través de acciones ciudadanas de interés público. Entre esas acciones, menciona el derecho de petición (que es establecida en la propia Carta), la *acción popular*, la *acción de amparo o tutela* y la *acción de cumplimiento*.¹⁰

4.3. Derecho a la presentación de solicitudes, proyectos y propuestas y de recibir respuesta.

Comprende, el de presentar solicitudes, proyectos y propuestas en el ámbito competencial de los entes y órganos públicos de los diferentes ámbitos territoriales, así como el de recibir respuesta; ésta debe ser no sólo oportuna y adecuada sino también debe respetar la dignidad de la persona (epígrafe 35 inciso b). Como se aclara a renglón seguido, este derecho es independiente, esto es, no se superpone con el derecho de ejercer recursos administrativos o judiciales.

4.4. Derecho de vigilancia y control en los servicios públicos e inversión de los recursos públicos.

¹⁰ Ver en el Anexo 2 textos de constituciones latinoamericanas que reconocen estos institutos dentro de sus ordenamientos jurídicos.

En el inciso c) del epígrafe de 35 se señala el derecho de vigilar y controlar la prestación de los servicios públicos y la inversión de los recursos públicos.

4.5. Derecho de participación en la formulación de normas de alcance general de las personas o grupos afectados. Derecho a ser consultado.

Se establece el derecho de participar, a través del trámite que sea previsto, en la elaboración, modificación y revisión de los proyectos normativos y disposiciones de carácter general que les afecten, en particular a determinados colectivos sociales (epígrafe 35 inciso d).

4.6. Derecho a obtener información.

Según el epígrafe 35 inciso f) es un derecho el solicitar y obtener información pública necesaria, referida a la gestión pública, que sea completa, oportuna, veraz y actualizada. Este derecho es instrumental pues, como veremos, aparece como un prerrequisito para poder ejercer útil y eficazmente el derecho de participar.

4.7. Derecho de denunciar.

La Carta consagra que el derecho genérico de participación ciudadana en la gestión pública incluye el de denunciar ante las autoridades competentes cuando se perciba la obstaculización del ejercicio de la participación, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional (epígrafe 35 inciso h).

4.8. Derecho a relacionarse y comunicarse electrónicamente

Siguiendo la línea de lo ya establecido por la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, se sostiene en el epígrafe 36 que la aplicación de las TIC a los procesos de participación ciudadana en la gestión pública posibilita el desarrollo del derecho ciudadano a relacionarse y comunicarse electrónicamente con sus Gobiernos y Administraciones Públicas, sin que esto generar restricciones para aquellos que usen medios tradicionales. Para la efectivización de este derecho, los Estados iberoamericanos promoverán el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación, facilitando la participación, especialmente, de los pueblos indígenas y grupos poblacionales marginados y culturalmente diversos (epígrafe 37).

4.9. Derecho de organizarse.

En el epígrafe 35 inciso i) aparece consagrado el derecho de organizarse en colectivos sociales y organizaciones representativas de los ciudadanos y las ciudadanas, y conformar redes sociales, con miras a potenciar la capacidad de incidencia sobre la gestión pública.

4.10. Derecho evaluación del proceso de participación.

El último inciso del epígrafe 35 señala el derecho de “*Seguir, medir y evaluar la gestión pública y sus resultados, de conformidad con las necesidades y ópticas de la ciudadanía, de los colectivos sociales y pueblos indígenas*”. En el epígrafe 16 se señala, además, que es un derecho de la ciudadanía medir y evaluar los resultados e impactos de las políticas públicas y se afirma que ello facilitará la intervención independiente de la sociedad en el seguimiento, evaluación y su control.

4. 11. La responsabilidad cívica en el ejercicio de los derechos.

Los derechos a la participación en la gestión pública (así como su ejercicio) suponen, por su parte, la responsabilidad de los ciudadanos y organizaciones colectivas. Como señala la Carta en su epígrafe 39, el derecho de participación conlleva responsabilidades cívicas. Así, esa responsabilidad cívica implica:

- a. Conocer y hacer un uso adecuado de los mecanismos de participación.
- b. Informarse sobre los aspectos de interés público así como sobre las competencias asignadas a la entidad pública a la cual se dirija.
- c. Escuchar las razones presentadas por los representantes de la Administración Pública y, en los casos de ser necesaria la contra argumentación, hacerlo de acuerdo a razones que obedezcan a la mayor objetividad posible y mediante una actitud de diálogo.
- d. Respetar y propiciar decisiones públicas que prioricen el interés general de la sociedad.
- e. Intervenir en los procesos de evaluación de la participación ciudadana, así como de sus actuaciones, de manera que permita aprendizajes para su mejora.

4. 12. Las garantías en el ejercicio de los derechos.

Todo derecho supone una garantía para su ejercicio. En su epígrafe 22, la Carta señala que para garantizar la participación individual y colectiva las Administraciones Públicas propiciarán medidas tendientes a posibilitar el acceso a información de interés general; difundir los canales de comunicación abierta y permanente con cada área de la Administración; su vinculación con la ciudadanía con su sola condición de tal; la respuesta en tiempo y forma adecuada a toda consulta, solicitud o propuesta presentada; la provisión de mecanismos participativos especiales para incluir a todo ciudadano y ciudadana que tenga dificultades para comunicarse con la Administración, o limitaciones para acceder a los mecanismos de participación ordinarios; la gestión transparente de intereses a instancias de colectivos ciudadanos para manifestar reclamos, propuestas o consultas en el marco de las políticas y normas vigentes.

4.13. Jerarquización de los derechos.

Para finalizar, es importante señalar que la Carta recomienda a las Administraciones Públicas procurar que los diferentes contenidos del derecho a la participación en la gestión pública sean jerarquizados a través de su constitucionalización, regulando los mecanismos, procedimientos y garantías que requiere (epígrafe 10 inciso a).

5. El acceso a la información pública como presupuesto de la participación y control.

La mayor participación requiere la generación de canales de participación; requiere del establecimiento de regulaciones que determinen los derechos, obligaciones y responsabilidades, tanto de los ciudadanos como de los funcionarios, tanto unos como otros, proactivos, con vocación civil para el cambio.

Pero es también necesario brindar los instrumentos necesarios que posibiliten esa participación. El acceso a la información pública es uno de los requisitos necesarios para el ejercicio del derecho de participación en la gestión pública en sus distintas formas que debe enmarcarse en otro de los principios generales que debe orientar la gestión pública: el principio de transparencia¹¹.

Justamente, es por ello que la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública dedica un Capítulo especial a este recaudo, que ha recibido amplia recepción en las Constituciones latinoamericanas, y lo reconoce como sustento de la participación, señalando, también, como *principios* que el acceso y la entrega de la información debe estar encuadrada en los de relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, sencillez, comprensibilidad y máxima divulgación.

En su epígrafe 40, la Carta Iberoamericana de Gestión en la Participación Ciudadana en la Gestión Pública señala que *“El acceso a la información es un derecho que sustenta el adecuado funcionamiento de la democracia puesto que es condición para garantizar otros derechos y, en particular, el de participación ciudadana en la gestión pública. Como tal, estará protegido jurídicamente. Cualquier excepción al libre acceso a la información pública estará prevista expresamente en los ordenamientos jurídicos nacionales”* y a continuación (epígrafe 41) establece las condiciones de su efectividad y el principio de su gratuidad:

a. *Acceder a la información que obre en poder de las Administraciones Públicas, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado.* Por este inciso, se

¹¹ Ver en el Anexo 3 textos constitucionales que reconocen este derecho.

amplia algunas restricciones que algunos ordenamientos nacionales suelen establecer para legitimar el pedido de información. Es parte del principio de máxima divulgación.

b. *Acceder a los archivos y registros de las Administraciones Públicas.* Es decir, se garantiza el acceso directo a la fuente de la información y no sólo a la información procesada o interpretada por la Administración. Es parte del principio de accesibilidad y veracidad.

c. *Ser asistidos en su búsqueda de información.*

d. *Recibir la información que soliciten, en los plazos máximos establecidos en la norma correspondiente.* Hace referencia al requisito de recibir información en tiempo oportuno y exigibilidad.

e. *Recibir la información solicitada en forma o formato accesible para quienes la demanden.*

f. *Conocer los motivos por los cuales no se les suministra total o parcialmente la información, o en la forma o formato solicitados.*

Referente al punto de la gratuidad en el proceso de participación, la Carta establece que cuando hubieren tasas y precios para la recepción de la información solicitada, las normas que los establecen así como condiciones de su dispensa deberán hacerse conocer.

Vinculado con el control, la Carta señala que los Estados pondrán a disposición, *sin que necesariamente medie solicitud*, información actualizada referida a la ejecución y resultados de las políticas públicas así como información relativa a los servicios y prestaciones que ofrecen y los requisitos, condiciones, trámites y plazos de los procedimientos administrativos y los medios para acceder a ellos, todo ello para facilitar la participación ciudadana y el control del manejo de la cosa pública (epígrafes 44 a 46).

6. Reflexiones finales.

El derecho a participar no genera *per se* ciudadanos activos. Pero sin el reconocimiento de esos derechos y sus garantías, la participación es un obstáculo que debe ser superado caso por caso.

La democracia participativa es una forma más compleja y no ausente de riesgos. Sin embargo, las decisiones tomadas en conjunto, canalizadas a través de las distintas formas de participación, dan lugar a mejores resultados. La integración que se logra canalizando la movilización, mediante instrumentos de participación ciudadana, da lugar a ciudadanos más

comprometidos con las decisiones de la cosa pública, más informados y más activos en el control. Dejan de ser ciudadanos espectadores: el ciudadano que participa en la gestión sabe que va a influir en el contenido de la decisión política como un miembro más (pero no menos importante) junto con los otros instrumentos de participación ciudadana (sufragio universal efectivo, libertad de expresión, libertad de asociación y organización, etcétera); el ciudadano que participa en la gestión sabe que su interés es igual y recíproco (no exclusivo ni excluyente) al de los demás y por ello, no acepta la imposición de la mayoría; el ciudadano que participa en la gestión, no sólo es corresponsable sino también solidario con los resultados de la decisión.

Quienes sostienen que un exceso de participación ciudadana torna *ingobernable* el sistema político ignoran que los problemas de gobernabilidad van de la mano de la crisis de representación y de los partidos políticos. Ello no significa menos política, sino todo lo contrario: *más política*.

Hemos expuesto sólo los aspectos normativos. La distancia entre la norma y la práctica es grande. Pero como hemos dicho al inicio, estos textos se constituyen en un parámetro y modelo insoslayable para orientar las futuras reformas, normativas y de prácticas.

La democracia que deseamos exige como requisito imprescindible una participación de los individuos y de la sociedad organizada pues es la mejor garantía de una política, a la vez, eficaz y respetuosa de los derechos humanos.

Bibliografía

- Barber, B. (1984). *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Univ. of California Press, Berkley.
- Cenicacelaya, M. de las N. (2008). *Participación ciudadana. Teoría y práctica de la democracia semidirecta*. Edulp, La Plata.
- Dahl, R. 1989, *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid
- Dworkin, R. (2006). *Is Democracy Possible Here? Principles for a New Political Debate*. Princeton University Press, New Jersey.
- Laporta F. J. (2000). “El cansancio de la democracia” en *Claves de Razón Práctica* n° 99, Madrid.
- Piana, R. S. y Corbetta, J. C., Coord., (2009). *Ensayos sobre la democracia contemporánea*. Edulp, La Plata.
- Sartori, G. (1989). *Teoría de la Democracia: El debate contemporáneo*. Editorial Alianza Universidad, México.
- Schmitter, P. C. (1994) “¡El corporatismo ha muerto! ¡Larga vida al corporatismo!” en *Revista Zona abierta* n° 67-68, 1994, Fundación Pablo Iglesias, Madrid.

Instrumentos

- CLAD, 1998. Una Nueva Gestión Pública para América Latina.
- CLAD, 2003. Carta Iberoamericana de la Función Pública.
- CLAD, 2006. Código Iberoamericano de Buen Gobierno.
- CLAD, 2007. Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico.
- CLAD, 2008. Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública.
- CLAD, 2009. Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela
- Constitución de la República del Ecuador
- Constitución de la Republica Dominicana
- Constitución Nacional de la República Argentina.
- Constitución política de la República de Colombia
- Constitución Política de la República de Colombia.
- Constitución Política de la República de Paraguay
- Constitución Política del Perú.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. 1979.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. 1948

Declaración Universal de Derechos Humanos. 1948

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1966

Anexo 1 - Derecho a la participación ciudadana en instrumentos internacionales

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. 1948

Artículo XX. – Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

Declaración Universal de Derechos Humanos. 1948

Artículo 21.- 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. (...) 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1966

Artículo 25. - Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el art. 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969

Artículo 23.- (Derechos políticos). 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, (...)

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. 1979.

Artículo 7. - Los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a: a) votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegible para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b) participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; (...)

Anexo 2. Consagración constitucional del derecho a reclamar derechos.

Acción popular.

Constitución Política de la República de Colombia. Artículo 88. *La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.*

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

Acción de amparo.

Constitución Nacional de la República Argentina. Artículo 43.- *Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial mas idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades publicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.*

Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización. (...)

Acción de cumplimiento.

Constitución Política del Perú. Artículo 200.- *Son garantías constitucionales: 6. La Acción de Cumplimiento, que procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley.*

Anexo 3 – Derecho al acceso a la información

Constitución política de la República de Colombia

Artículo 20.- Se garantiza a toda persona la libertad de expresar su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.

Constitución de la Republica Dominicana

Artículo 8.- Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas: (...) 10. Todos los medios de información tienen libre acceso a las fuentes noticiosas oficiales y privadas, siempre que no vayan en contra del orden público o pongan en peligro la seguridad nacional.

Constitución de la República del Ecuador

Artículo 81.- El Estado garantizará el derecho a acceder a fuentes de información; a buscar, recibir, conocer y difundir información objetiva, veraz, plural, oportuna y sin censura previa, de los acontecimientos de interés general, que preserve los valores de la comunidad, especialmente por parte de periodistas y comunicadores sociales. (...)
No existirá reserva respecto de informaciones que reposen en los archivos públicos, excepto de los documentos para los que tal reserva sea exigida por razones de defensa nacional y por otras causas expresamente establecidas en la ley.

Constitución Política de la República de Paraguay

Artículo 28.- Del derecho a Informarse. Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime.
Las fuentes públicas de información son libres para todos. La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo.

Constitución Política del Perú.

Artículo 2.- Toda persona tiene su derecho: (...) 5. A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Artículo 58.- La comunicación es libre y plural, y comporta los deberes y responsabilidades que indique la ley. Toda persona tiene derecho a la información oportuna, veraz e imparcial, sin censura, de acuerdo con los principios de esta Constitución, así como el derecho de réplica y rectificación cuando se vean afectados directamente por informaciones inexactas o agraviantes. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir información adecuada para su desarrollo integral.