

EL DESAFÍO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

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



Sede Académica, Costa Rica
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

EL DESAFÍO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

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

RICARDO SOL ARRIAZA

323.6
D441d

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

ISBN 978-9977-68-235-8

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



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



Coordinador editorial: Abelardo Morales Gamboa

Diseño de portada: Grafica Medium

Producción editorial: Grafica Medium

Primera edición: Enero 2012

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

Página Web: <http://www.flacso.or.cr>

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

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

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Aunado a estos tipos de comportamiento, también está presente el temor, por parte de los que ejercen el poder público, a la asociatividad, a la conformación de grupos que, desde la organización social, llámese movimientos sociales o sociedad civil organizada, puedan dispersar o cuestionar su poder o el temor a las posiciones contestatarias de la organización de sectores tradicionalmente excluidos, que reclaman sus derechos legítimos, pero con formas de lucha no reconocidas en el juego institucional¹. Pero también la organización de la sociedad civil, encuentra reparos en la cultura hegemónica propia de organizaciones desarrolladas bajo la práctica contestataria o insurgentes, lo que se explica por las exigencias de prácticas organizativas de sobrevivencia frente a la represión y persecución. Por otra parte es importante destacar que a la propia sociedad civil le es innato el conflicto, lo que se originada en su diversidad, en la desigualdad, en estructuras ancestrales de control del poder, etc.

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

El Latinobarómetro 2009 destaca que:

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

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

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

1 Como ya lo indicamos en cita anterior de Grzybowski.

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

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

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

En el ya citado informe 2009 del Latinobarómetro se sostiene que no existe una teoría social robusta para medir el apoyo ciudadano a la democracia², lo cual es una observación muy reveladora para regímenes que de antemano se le identifica como originados en el poder del pueblo, como soberano.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

-SITUACIÓN A DICIEMBRE DEL 2010-

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

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

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

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

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

Finalmente, esas mismas palabras se usan relacionadas con el desarrollo de consultas no vinculantes, orientadas a captar la opinión de la población o representantes de organizaciones sociales, como paso previo para la toma de decisión o la ejecución de políticas públicas⁵³. En este caso las políticas pueden ser de carácter general o de

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

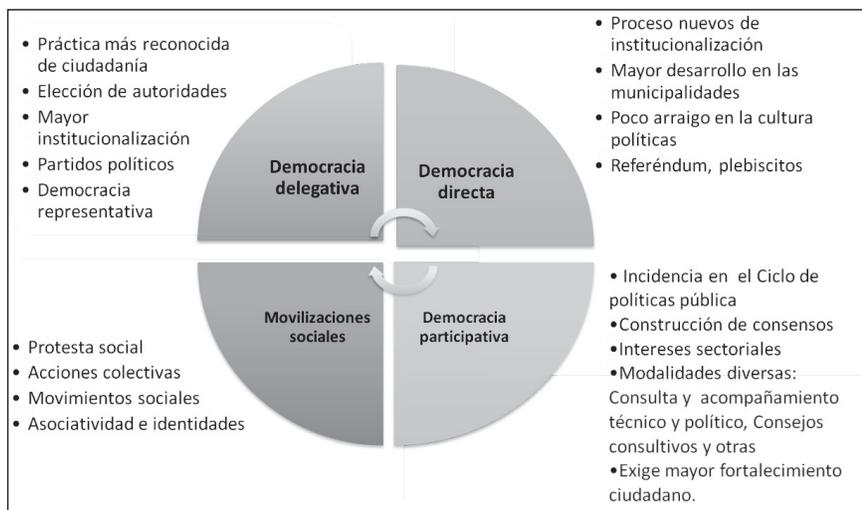
interés nacional, como un plan de nación o proyectos país; pero también de carácter sectorial⁵⁴, local o municipal. Esto se traduce en el ejercicio de consejos consultivos, consejos de diálogo social o laboral, consejos ambientales, cabildos municipales, entre otros.

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

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

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

Recuadro No. 4
La ciudadanía / participación ciudadana / institucionalidad



Fuente: Elaboración propia

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

El Objeto e hipótesis de este estudio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

la participación en la toma de decisiones sobre políticas públicas. Son estas algunas de las manifestaciones de una nueva relación ciudadanía/Estado que ya podemos observar en Centroamérica. En otras latitudes, esta agenda de interacción se vuelve aún más amplia, como lo dejaremos asentado un par de párrafos más adelante, citando a Cunill Grau⁵⁵, y su concepto sobre “*La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada.*”⁵⁶

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

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

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

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

56 Cunil Graqu 2007, p 123.

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

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

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

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

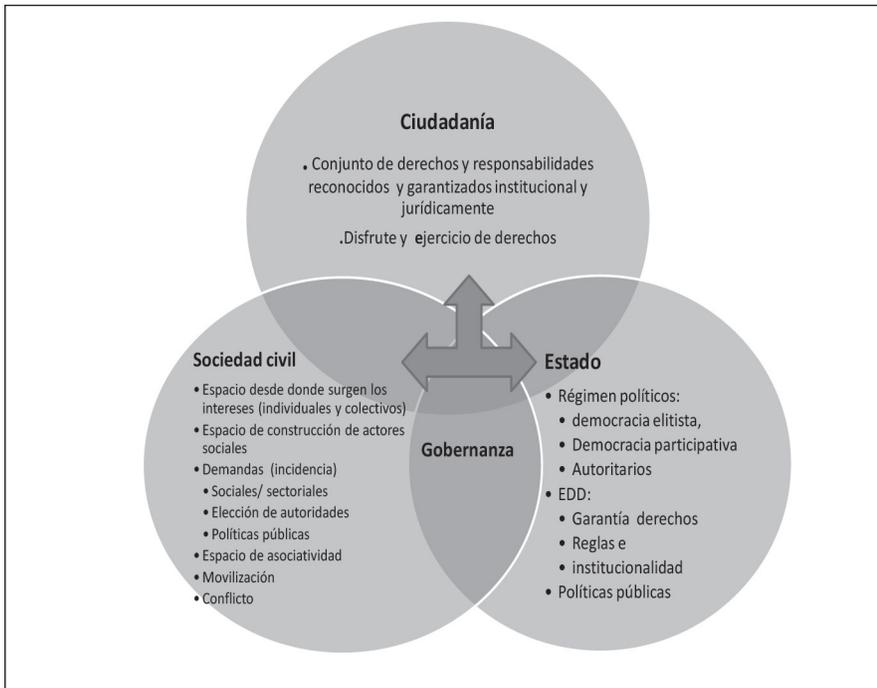
- Transparencia gubernamental
- Rendición de cuentas
- Evaluación de resultados
- Coproducción de bienes y servicios públicos
- Apertura a posibilidades de elección de servicios públicos.

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

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

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

Esquema No. 1
Esferas de construcción de ciudadanía



Fuente: Elaboración propia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

65 Nuria Cunill Grau. 2007 pag. 113

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro No. 5

Iniciativa País	Antecedentes	Iniciativa actual	Ley o decreto
Guatemala	1986 Asamblea del Diálogo Nacional 1991 Pacto Social 1996 Encuentros por la Actualización 2000 Pacto por la gobernabilidad 2004 Gabinete Móvil	2009 Gobernando con la gente	-----
El Salvador	1998 Plan de Nación	2009 Consejo Económico y Social –CES-	Decreto Ejecutivo 64-2009
Honduras	1994 Foro Nacional de Convergencia, FONAC	FONAC	Decreto Legislativo No. 155-1994
Nicaragua	1997 Diálogo Nacional	2006 Poder ciudadano	Decreto Presidencial No. 114-2007
Panamá	1995 Panamá 2000 1997 Visión Nacional 2020	Participa Panamá	-----
Costa Rica	1994 Foro Un Acuerdo Nacional Razonable 1998 Foro de Concertación	-----	-----

Fuente: Elaboración propia

En El Salvador, el presidente Mauricio Funes Cartagena, en su primer año de gobierno, inauguró el “*Consejo Económico Social, CES*” como instancia para “participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones en materia económica y social”⁶⁶ es decir de carácter multisectorial, más que como un instituto tripartito, como se concibe en el ámbito laboral,

En Honduras, desde el gobierno del presidente Carlos Roberto Reina (1994-1998), funciona el Foro Nacional de Convergencia, FONAC, con el propósito de “Articular y armonizar las diferentes Políticas, Planes Propuestas, procurando las más amplia participación de la Sociedad Civil y el apoyo a la institucionalidad”, así como “Fortalecer la participación ciudadana y su institucionalización como derechos

66 Créase el Consejo Económico y Social (CES). Decreto ejecutivo 64 del 16 de octubre del 2009. <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2009/octubre/16-10-2009.pdf>

de la sociedad civil organizada”.⁶⁷ Esto abrió la posibilidad a la creación de una Ley de Participación Ciudadana que fue aprobada⁶⁸ por el Congreso de la República, durante los primeros años del Gobierno del depuesto Presidente Manuel Zelaya Rosales; dicha legislatura estaba presidida por Roberto Micheletti Bain, el mismo que va a encabezar el golpe de Estado contra el presidente Zelaya, aduciendo que este había abusado de dicha normativa al convocar a una consulta popular que se salía de lo estipulado en ella. Dicha Ley fue derogada inmediatamente asumió la Presidencia el Señor Porfirio Lobo.

En Nicaragua el presidente Daniel Ortega Saavedra, creó el programa “*Pueblo Presidente*” conocido también como “*Poder Ciudadano*”, como propuesta alternativa a la Ley de Participación Ciudadana que se promulgara durante la administración anterior, del presidente Enrique Bolaños, que fue impulsada por iniciativa y demanda de organizaciones de la sociedad civil.

Solamente el Gobierno de Costa Rica no cuenta con un programa de este tipo. No obstante en el año 1993, los legisladores, en el Artículo 9⁶⁹ de la Constitución Política (CP) añadieron el concepto “*participativo*” a los otros atributos asignados al Gobierno, señalando que “El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable”. Esto, junto con la introducción de la figura del “referéndum”⁷⁰ en el artículo 105 de la CP, así como la de “Iniciativa popular”⁷¹ que con su posterior reglamentación, van a ampliar y posibilitar la consulta a la ciudadanía en asuntos legislativos⁷², más allá de la consulta electoral.

Estas iniciativas impulsadas por los gobernantes de Centroamérica están sin duda relacionadas con diferentes corrientes internacionales, pero se conforman y ejercen, en la práctica, en cada país, condicionadas por los propios procesos políticos y sociales de los Estados centroamericanos.

Existen significativas diferencias en este tipo de iniciativas que dependen de la Presidencia de la República, en los distintos Estados centroamericanos. Sus particularidades y diferencias se evidencian tanto en el contenido y desarrollo del

67 Objetivos del FONAC: http://www.fonac.gob.hn/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=55&Itemid=89

68 Ley de Participación Ciudadana Decreto No. 3-2006, del 27 de enero de 2006 http://americo.usal.es/oir/legislatura/normasyreglamentos/participacion_ciudadana/LeyParticipacionCiudadanaHonduras.pdf

69 Ley N° 8364 de 01 de julio de 2003

70 Ley N° 8281 de 28 de mayo del 2002

71 De Ley Reforma De Los Artículos 105, 123 Y 195 De La Constitución Política. Expediente N° 14.776. http://asamblea.racsa.co.cr/proyecto/plenario_constitucion.htm

72 En la fundamentación de la fundamentación del Proyecto de Ley N° 14.776, se argumenta que: “En nuestro país podemos decir que con la reforma constitucional de los artículos 105, 123, 129 y 195 se pone término al monopolio que han ejercido durante casi dos siglos el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en materia de formación de la ley. Ello, implica un profundo cambio democrático, que solo podrá ser evaluado en la aplicación misma de la ley; porque ahora los ciudadanos dispondrán de los mecanismos para ejercer la potestad de formar, reformar o derogar una ley (...)” (Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2002). Ley N° 8281 de 28 de mayo del 2002. Proyecto de Ley Reforma de los Artículos 105, 123 y 195 de la Constitución Política. Expediente N° 14.776. http://asamblea.racsa.co.cr/proyecto/plenario_constitucion.htm

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

Todos estos factores van a traducirse en un ambiente de creciente conflictividad, propicio para la emergencia de movimientos sociales y de propuestas revolucionarias o contestatarias frente a los regímenes establecidos. Todo lo cual se tradujo, en muchos casos, en una auténtica guerra civil.

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

De este escenario convulso y contradictorio emerge en el Istmo centroamericano la exigencia de refundación del Estado, tomando como referente el EDD, lo que para los países de la región significaba construir nuevas relaciones de poder. Todo lo cual implica también refundar la ciudadanía y ampliar la sociedad civil y consecuentemente los sujetos o actores sociales, aun cuando esto no queda claramente identificado, mucho menos explícito, en los acuerdos fundacionales de esta nueva etapa y de su apuestas socio-política.

El hito fundacional de esta nueva era lo fue la firma de Acuerdos de Paz, tanto a nivel regional, conocidos como acuerdos de Esquipulas (1987), que acompañarán el fin de la dictadura de los Somoza en Nicaragua y el posterior arreglo electoral, en el ámbito interno, que pondría fin a la guerra civil en ese país; pero también los Acuerdos de Paz firmados en El Salvador y tardíamente en Guatemala, todo lo cual, abrirá el imaginario del desarrollo con equidad y la posibilidad de la refundación del EDD en Centroamérica.

Estos pactos sociales o acuerdos políticos serán el sustento de una nueva etapa de construcción del EDD en Centroamérica y van a enfatizar tres elementos fundamentales en la construcción de la democracia. En el ámbito político, la reconstrucción de la clase política con la inclusión de nuevos actores y partidos así como la modernización del sistema electoral. En el ámbito institucional, el fortalecimiento de las instituciones del Estado de derecho: los poderes del Estado, su autonomía, la legislación y las finanzas o recaudación fiscal. Equidistante a estos dos, el desarrollo de nuevas instituciones vinculadas a la defensa de los derechos humanos.

Sin embargo, aún de forma más difusa, y sin traducirse en acuerdos explícitos o en procesos concretos, se abre un espacio para el posicionamiento de las demandas por la satisfacción de expectativas, la búsqueda de la equidad, el desarrollo sostenible,

la generación y distribución de riqueza. De esta manera, se recrean condiciones para el fortalecimiento organizativo de actores que surgen de la sociedad civil y que tenderán a ampliar la demanda por la participación ciudadana, más allá de la organización en partidos políticos electorales. En consecuencia, acompañado a estos procesos, aunque con un desarrollo incipiente y no con menos dificultades, se presentan los ejercicios de convocatoria a consulta o participación ciudadana y las presiones para incidir en el ciclo de las políticas públicas por parte de la sociedad civil organizada. Así como en demandas de transparencia, de rendición de cuentas por parte de los Gobiernos.

Ciertamente, los acuerdos políticos sobre los que se proponen refundar el nuevo EDD, no contienen propuestas ni alusiones visibles y mucho menos categóricas, sobre el fortalecimiento de la ciudadanía y menos sobre la participación ciudadana, más allá del ejercicio electoral y su derecho a organizarse en partidos políticos. Sin embargo, dichos acuerdos emergieron sobre el fermento de expresiones organizativas que se estimularon durante los procesos de resistencia y de lucha contra los Gobiernos autoritarios. Estas a su vez van a recibir el apoyo y acompañamiento de tendencias y organizaciones internacionales. Todo esto irá abriendo un espacio que hoy se manifiesta como una tendencia a incorporar formas institucionales de participación ciudadana en los Estados de Centroamérica.

El concepto de participación ciudadana en las constituciones políticas (CP) de la región

Una revisión amplia del desarrollo del concepto de participación ciudadana en las constituciones políticas y otras legislaciones específicas de los Estados de la región permite concluir, como señalamos previamente, que la incorporación del concepto participación ciudadana en las constituciones de los países de la región, es muy dispar y diferenciado. Tanto la definición del concepto como su amplitud, varía de un país a otro.

Cuadro No. 6

País	Concepto	Proyección	Valoración
El Salvador	No se menciona	No existe LPC, No hay LAIP 8 (Se promulga en el 2011), No hay referéndum (Sólo para efectos de consulta sobre la posible anexión a un proyecto de República Centroamericana)	Sugiere la necesidad de profundizar en un análisis de PP y OSC
Costa Rica	La palabra: “Participativo” únicamente como atributo del Estado	No hay LPC No hay LAIP Hay Ley de referéndum.	Avanza conservadoramente, pero con mayor fortaleza institucional
Panamá	No incorpora el concepto	Hay LAIP, tiene un capítulo sobre PC y Hay una propuesta de LPC Hay referéndum	Sugiere mayor desarrollo y articulación de las OSC
Nicaragua	Se identifica como derecho a participar en asuntos públicos y en la gestión del Estado.	Hay LPC Hay LAIP. No incorpora la figura de Referéndum.	Se desarrolla como principio de acceso. Pero evidencia debilidad institucional. No hay una cultura política consecuente con la legislación
Honduras	“Democracia Participativa”	Hay de L Transparencia y AIP La LPC fue derogada Si incorpora el referéndum	Proceso sumamente tutelado por los PP e intentos fallidos de aplicación de la LPC
Guatemala	No incorpora el concepto	Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	Poca consecuencia en la aplicación de la Ley.
Notas: LPC: Ley de Participación Ciudadana LAIP: Ley de Acceso a la Información Pública (En el caso de El Salvador fue aprobada al año siguiente de realizado ese estudio) PP: Participación Política OSC: Organizaciones de Sociedad Civil			

Fuente: Elaboración propia

Mientras la CP de El Salvador no incluye el concepto ni cuenta con Ley Participación Ciudadana; en Costa Rica solo se encuentra una escueta palabra para identificar un atributo del Estado: lo “participativo”, pero esto va a permitir el desarrollo de la Ley de Referéndum. Por su parte la CP de Panamá, tampoco incorpora el concepto, pero en la Ley de acceso a la información o Ley “Que dicta normas para la transparencia en la Gestión Pública establece la Acción de *Hábeas data* y dicta otras disposiciones. Ley 6 del 22 de enero de 2002.⁷⁵, desarrolla un amplio capítulo sobre la participación ciudadana, en el que se incorporan diferentes figuras jurídicas o institutos para el ejercicio de esta.

En la CP de Nicaragua el concepto se identifica explícitamente como “derecho de participar” (ver artículos 2, 50 y siguientes)⁷⁶, y se desarrolla ampliamente como principio de acceso⁷⁷. Pero también incluye figuras de democracia directa como, el “plebiscito” y el “referéndum” Lo que puede explicarse porque su CP (1987) se origina en el triunfo de un amplio movimiento social, sobre una dictadura autoritaria. No obstante su aplicación, como veremos más adelante, evidencia una debilidad institucional, por cuanto la legislación no ha creado aún una cultura política consecuente con esa normativa y los órganos establecidos no se han desarrollado y menos consolidado.

Por otra parte, Honduras, cuya Constitución de 1982, tiene origen en una reforma consensuada para desarrollar un EDD, que superara los Gobiernos autoritarios que habían prevalecido hasta esa fecha, recoge tempranamente el concepto de “democracia participativa”.

Tanto en Honduras como en Nicaragua, el fuerte desarrollo constitucional del concepto en cuestión dará origen a leyes específicas de participación ciudadana, aun cuando en ambos países, dichas leyes se promulgarán tardíamente con relación a la fecha en que se incorpora el concepto constitucional. Enero del 2006 y octubre del 2003 respectivamente. A su vez, en ambos casos, dicha legislación será objeto de controversias en el proceso de su aplicación. En Honduras, la mencionada ley duró lo que duró el gobierno del Presidente Manuel Zelaya, que fuera derrocado y

75 http://www.setransparencia.gob.pa/documentos/Ley_6_Transparencia.pdf

76 Artículo 2. Tipos y formas de Participación ciudadana (representativa y directa) y mecanismos o instrumentos e instancias de participación (sufragio, plebiscito, referéndum y los que contemple la Constitución y las leyes). El pueblo participando democráticamente en la construcción y consolidación del sistema económico, político y social de la nación. ARTÍCULO 50.- Los ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal. Por medio de la ley se garantizará, nacional y localmente, la participación efectiva del pueblo.

77 El “derecho de acceso” incorpora las figuras de derecho a la participación ciudadana en políticas públicas, el derecho al acceso a la información en manos de las autoridades, y el acceso a la justicia, particularmente para la vigencia de los derechos anteriores y en el caso ambiental, para la resarcir el daño ambiental. Esto conceptos se desarrollan ampliamente en el convenio de Aarhus, de la Unión Europea. Pero también, se puede encontrar en la Carta Interamericana Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009 Adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1º de diciembre de 2009.

acto seguido la Ley de Participación ciudadana fue derogada⁷⁸. Cabe destacar que, aunque en Guatemala, la CP no hace referencia a figuras o procesos de participación ciudadana en políticas públicas, sí va a generar una Ley que se enmarca dentro de este principio. Se trata de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.⁷⁹ Para efectos de este estudio, se incorpora para su análisis, junto con las Leyes de Participación Ciudadana de Nicaragua y Honduras.

El hecho de que en El Salvador, el concepto no aparezca ni siquiera enunciado en su CP, sugiere la necesidad de un análisis más profundo de la relación entre organizaciones sociales y partidos políticos; así como del tipo de equilibrio en la correlación de fuerzas que ha prevalecido después de los Acuerdos de Paz suscritos en 1991 y que reformaron parcialmente la constitución de 1983, que aún rige en este país, con sus posteriores reformas.

Como se ha señalado el artículo 9⁸⁰ de la CP de Costa Rica, incorpora sin mayor desarrollo, el concepto lacónico de “participativo” para agregar un atributo a las características del Gobierno. Pero, dicho acto legislativo va a generar el desarrollo de la figura del referéndum, para consultas nacionales, y se ejercerá tempranamente en torno a la suscripción o no del Tratado de libre comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana conocido como DR-CAFTA (por sus siglas en Ingles).

Recuadro No. 5

Conclusiones

- El concepto PC las constituciones de los países de la región, es muy dispar y diferenciado.
- Tanto el sentido del concepto como su amplitud, varía de un país a otro.
- La mención o no del principio de PC, no tiene relación con la existencia de legislación específica.
- La proyección jurídica, es decir la derivación de leyes sobre PC o relacionadas con ésta, es aún muy limitada y sin mayor desarrollo de una cultura política consecuente con ésta.
- Se puede inferir que el desarrollo institucional de la PC en políticas públicas es aún muy incipiente.

Fuente: Elaboración propia

78 El Artículo 40 de la Ley visión de país, Publicada en Diario Oficial, No 32-129, del martes 2 de febrero del 2010, deroga, entre otros decretos y leyes, la Ley de Participación Ciudadana.

79 Congreso de la República de Guatemala. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto N. 11-2002. Tomada de [http://sistemas.segeplan.gob.gt/discode/sche\\$portal/documentos/ley_concejos_desarrollo_guatemala.pdf](http://sistemas.segeplan.gob.gt/discode/sche$portal/documentos/ley_concejos_desarrollo_guatemala.pdf)

80 Artículo 9º—El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. (Así reformado por la Ley N° 8364 de 01 de julio de 2003) Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias (...)

Recuadro No. 6
Leyes específicas sobre participación ciudadana

Leyes de Participación Ciudadana en CA,
panorama general

- Solo dos países Honduras y Nicaragua han desarrollado un LPC específica.
- En Panamá la Ley de Acceso a la Información Pública, LAIP, contempla un capítulo en el que define la PC en políticas públicas, pero la Asamblea se ha negado a emitir una LPC
- Guatemala, tiene una Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que busca promover la PC.
- El Salvador es el menos avanzado en legislación sobre PC y LAIP. No obstante –en este Gobierno- se creó el CES.
- Costa Rica no tiene LPC.

Fuente: Elaboración propia

Cuadro No. 7

Guatemala	
Ley	En 2002 se emite la “Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural” (Decreto No. 11-2002). Reglamento en Acuerdo Gubernativo No. 461-2002, modificado por los Acuerdos No. 229-2003 y 241-2003.
Descripción general	Es el medio principal de participación de la población en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo (Art. 1). Su objetivo es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios, y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada (Art. 3). Está integrado por cinco niveles: nacional, regional, departamental, municipal y comunitario. Se fundamenta en la CP (Artículos 225, 226, 228, 229 y 231)
Figuras	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), Consejos Regionales COREDE, Consejos Departamentales, Concejos municipales, Consejos Comunitarios y Consejos Comunitarios de segundo nivel.
Instrumentos	Consultas para formular políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial y promover sistemáticamente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional. Priorizar necesidades, problemas y sus soluciones. Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo para su incorporación a la Política de Desarrollo de la Nación. Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo; verificar y evaluar su cumplimiento. Conocer y evaluar las propuestas de preinversión e inversión del proyecto del presupuesto general del Estado.
Funcionarios públicos involucrados	El presidente, ministros, ministro de Finanzas y ministros de Estado designados por el presidente; secretario de Planificación y Coordinación de la Presidencia; Secretario de coordinación ejecutiva de la Presidencias; alcaldes de corporaciones regionales;
Organizaciones convocadas	Representantes de pueblos indígenas; cooperativas; mipymes; Org. Campesinas; gremios empresariales, sindicatos, ONG de desarrollo; de Org. de mujeres; universidades (USAC y las privadas).
Valoración	Los consejos están establecidos y se reúnen con regularidad. Pero no atienden las funciones sustantivas que les asigna la ley, debido a que en el ámbito comunitario prevalece el trámite de solicitudes de proyectos y en el departamental la distribución de los recursos del Aporte a los Consejos de Desarrollo. La funcionalidad del Sistema es afectada por iniciativas presidenciales como los Gabinetes Móviles o Gobernando con la Gente, que lo suplantán.

Fuente: Elaboración propia

Cuadro No. 8

Honduras	
Ley	Ley de Participación Ciudadana, o Decreto AL No. 3-2006, del 27 de enero de 2006.
Descripción general de la Ley	Establecida para promover, regular y establecer las instancias y mecanismos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del Estado, conforme a la Constitución de la República y demás leyes.
Figuras	Plebiscito; Referéndum; Cabildos abiertos municipales; Iniciativa Ciudadana; y, otros señalados en la Ley. Foro Nacional de Participación Ciudadana; consejos de desarrollo municipales y departamentales y Mesas Comunitarias de la Participación Ciudadana.
Instrumentos	El Plebiscito y las otras figuras de consulta directa, se regulan por leyes específicas. Las otras figuras como el Foro, los Consejos y las Mesas tienen la responsabilidad de conocer los Planes de Desarrollo y Estrategias de ejecución de la autoridad pública de la circunscripción territorial correspondiente, evaluar la gestión y resultados de estas instancias y emitir opiniones sobre estos. Será su responsabilidad informar de las conclusiones de sus actividades al Foro Nacional de Participación Ciudadana.
Funcionarios Públicos involucrados	Presidente de la República, Secretaria de Educación, Secretaría de Gobernación y Justicia, Secretaria de la Presidencia, Secretaria de Salud, Secretaría de Seguridad.
Organizaciones convocadas	Aproximadamente 30 organizaciones de sociedad civil, entre gremios empresariales, cooperativas, mipymes; sindicatos, Org. magisteriales; de pueblos indígenas y afro descendientes; de mujeres; así como la Asociación de Municipalidades; de universidades privadas y las públicas; Iglesias; partidos políticos. (Esta composición y representación se redujo radicalmente, con el cambio de legislación del 2010).
Valoración	Fue propuesta en la campaña presidencial de Manuel Zelaya y fue aprobada por el Congreso de la República, se administró, siendo presidente del Congreso Roberto Micheletti. Ley adquirió una particular relevancia política en el año 2009 cuando fue invocada para convocar a la denominada encuesta de consulta popular para evaluar, según lo propuso en su momento el presidente Zelaya, la voluntad popular en torno a la convocatoria a la Asamblea Constituyente. En consecuencia, dicha ley estuvo en el ojo de la tormenta, de lo que originó el golpe de estado ese mismo año. Fue derogada al principio de la administración del actual presidente de Honduras el Sr. Porfirio Lobo, al promulgarse la “Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la adopción de una Plan de Nación para Honduras.

Fuente: Elaboración propia

Cuadro No. 9

Nicaragua	
Ley	Ley de Participación Ciudadana No. 475, fue aprobada por la AL el 22 de Octubre del 2003.
Descripción general	<p>Propone promover el ejercicio pleno de la ciudadanía (política, social, económico y cultural).</p> <p>Mediante la creación y operación de mecanismos institucionales.</p> <p>Se fundamenta en la CP (Art 7 y 50).</p> <p>Para participar en la gestión pública del Estado y en los instrumentos internacionales.</p> <p>Corresponde al Estado la creación y operación de mecanismos institucionales que permitan la interacción con los ciudadanos organizados.</p>
Figuras	<p>Los Cabildos abiertos municipales; Petición y denuncia ciudadana.</p> <p>Consejo Nacional de Participación Ciudadana; Consejos Nacionales Sectoriales; Consejos de Desarrollo Departamental; Comités de Desarrollo Municipal. Defensoría de la participación ciudadana.</p>
Instrumentos	<ol style="list-style-type: none"> 1. La iniciativa ciudadana en la legislación. 2. La consulta ciudadana de normas en la fase del dictamen, 3. Consultas para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el ámbito nacional/sectorial, regional autónomo, departamental y local. 5. La consulta ciudadana en el ámbito local.
Funcionarios públicos involucrados	Secretaría de la Presidencia; ministros de Estado, según tema o región en el que trabajan. Representantes de los entes autónomos; Representante de los Gobiernos regionales y/o municipales;
Organizaciones convocadas	Asociaciones civiles sin fines de lucro, sindicatos, cooperativas, organizaciones de mujeres, juveniles y comunales, gobiernos regionales y municipales, instancias de consultas municipales y departamentales, personas particulares que representen intereses de un colectivo o cualquier organización y especialistas, todos ellos relacionados con el objeto de la presente Ley Partidos Políticos.
Valoración	<p>No obstante que existen estudios que reconocen la relevancia de la Ley de Participación Ciudadana (Stuart Almedárez), y el lento pero relevante avance en la implementación de la Ley, particularmente en el orden municipal (Ada Esperanza Silva).</p> <p>La situación actual de la LPC y su implementación gira en torno al choque que puede establecerse entre la Iniciativa presidencial denominada “Poder Ciudadano”, también conocida como “Pueblo Presidente”. Se debate también sobre la posible partidización de las instancias de participación ciudadana y el posible peligro de fusionar el Estado y el partido.</p>

Fuente: Elaboración propia

Análisis comparativo

Como hemos indicado, dos países centroamericanos han creado leyes específicas de participación ciudadana para normar y promover la incidencia de los ciudadanos y ciudadana en las políticas públicas. Esto son, Nicaragua y Honduras, a los que habría que agregar Guatemala, país que cuenta con una Ley que define y norma este ejercicio democrático, aunque no tiene ese nombre, se trata de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que en la práctica se convierte en una ley marco para regir la participación ciudadana tanto en el ámbito sectorial como en lo local, es decir el ambiente, la salud y el desarrollo y ordenamiento territorial.

La Ley de Participación Ciudadana No. 475⁸¹, de Nicaragua fue aprobada el 22 de Octubre del 2003, durante la administración del Presidente Enrique Bolaños Geyer; siendo este el primer país centroamericano en promulgar una ley específica, sobre esta materia, aún cuando en Guatemala, se emite la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, un año antes y, como indicamos, debe ser ubicada también como una ley orientada a abrir espacios de participación ciudadana.

La Ley de los Consejos de Desarrollo Decreto Numero 11-2002, del 12 de Marzo de 2002 de Guatemala, fue emitida por el congreso de la república durante la Presidencia del Lic. Alfonso Antonio Portillo Cabrera.

Por su parte en Honduras, la Ley de Participación Ciudadana, o Decreto Legislativo No. 3-2006, del 27 de enero de 2006; fue promulgada durante la Presidencia de José Manuel Zelaya, quien fuera candidato del Partido Liberal y fue una propuesta de su campaña. Fue aprobada por el Congreso de la República, siendo su Presidente el Sr. Roberto Micheletti⁸²

Si a los anteriores hechos sumamos la propuesta de Ley de Participación Ciudadana que fue sometida al Congreso de Panamá, en el 2007⁸³, por el dialogo “Concertación Nacional”; encontramos una tendencia a institucionalizar ejercicios de participación ciudadana, vinculadas a la gestión de políticas públicas, cubriendo los ámbitos nacionales, regionales y locales; incluyendo en algunos casos, alguna vaga mención a los espacios internacionales. Quedan por fuera de esta tendencia El Salvador y Costa Rica. Sin embargo, el actual Gobierno de Mauricio Funes, como lo indicamos en otro aparte de este análisis, ha promovido la creación del Consejo Económico y Social, de carácter nacional. Costa Rica se ha limitado a institucionalizar, en el ámbito nacional, instrumentos de consulta directa a la ciudadanía, como el referéndum.

No obstante lo dicho, esta tendencia evidencia importantes obstáculos para su avance. Entre los que se pueden identificar la resistencia al cambio de una cultura política tradicional, delegativa, que concentra el poder en manos de las autoridades

81 Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. Ley de participación ciudadana. Ley No. 475. (22 de octubre de 2003). http://www.ccer.org.ni/files/doc/1204408101_Constitucion_Politica.pdf

82 Congreso Nacional República de Honduras, C. A. Decreto No. 3-2006 Tegucigalpa, 27 de enero del 2006

83 Presidencia República de Panamá. Nota No. 918-08 –CG 15 de diciembre de 2007. <http://www.asamblea.gob.pa/actualidad/leyparticipacion.pdf>

electas; como también, la débil cultura política de participación en los y las ciudadanas, que vaya más allá de la elección de autoridades, a través del voto.

Desde la perspectiva de la sustentación o fundamentación que da origen a este tipo de ley encontramos, para el caso de Nicaragua, el reconocimiento a nuevos espacios de participación. Así, en los considerandos para su promulgación se establece:

Que existe una diversidad de prácticas referidas a la participación ciudadana, de forma cotidiana que se vinculan a la vida del quehacer del espectro público del Estado en toda su dimensión, las que merecen ser reguladas y sancionadas jurídicamente por el Estado, pues la gestión pública no puede ser concebida hoy en día sin la participación directa y permanente de la ciudadanía, pues esto constituye uno de los aspectos que exige un nuevo rol del Estado para contribuir a la transformación de los modelos y concepciones tradicionales sobre la forma y manera de gobernar y convertir a los ciudadanos, desde su condición y calidad de administrados, en protagonistas de los procesos de transformación de la sociedad nicaragüense y sus diferentes modalidades en la gestión desde las comunidades de la nación.

En el caso de Honduras, en los considerandos para la emisión de la Ley de Participación Ciudadana, hay un reconocimiento a la relevancia de esta. Así el Congreso de la República de sostiene que:

La participación ciudadana implica la inclusión del ciudadano en la formulación, ejecución y evaluación de todas las políticas y acciones del Estado, convirtiéndolo en protagonista y gestor de su propio destino. Y la auditoría social sobre los actos de la autoridad pública deberá evaluar el cumplimiento de normas, procedimientos y los resultados obtenidos conforme a los fines generales de la sociedad

Por su parte en Guatemala, la argumentación resalta la importancia de la participación ciudadana en políticas públicas, como recurso de gobernabilidad. Esto se refleja en los considerandos de la Ley que destaca:

Que con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera se puso fin al conflicto armado interno y se asumieron compromisos para superar las causas que le dieron origen, entre los cuales está la reforma de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 52-87 del Congreso de la República.

Que es esencial que este Sistema de Consejos de Desarrollo se rija por los principios de igualdad en dignidad y derechos de todos los actores sociales, y se haga efectivo en condiciones de oportunidades equitativas de participación dentro de una convivencia pacífica, en el marco de una democracia funcional, efectiva y participativa, en los procesos de toma de decisión en la planificación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo.

En síntesis, en estas argumentaciones se encuentra, en primer lugar, una reafirmación de la relevancia de ampliar el ejercicio de la ciudadanía, y -en consecuencia- de la necesidad de desarrollar nuevas prácticas de participación, particularmente aquellas vinculadas a la gestión de políticas públicas. A su vez, se pone énfasis en el carácter de protagonista que debe asumir los ciudadanos y ciudadanas. También se identifican los recursos o instrumentos para ejercer esta nueva ciudadanía y, concomitantemente, se hace referencia a la transformación que debe darse en el Estado para llegar a conformar esta nueva institucionalidad.

Desde la perspectiva de los objetivos, encontramos que en Nicaragua se resalta la importancia de la institucionalización de nuevas formas de participación ciudadana, cuando establece que:

La presente Ley tiene por objeto promover el ejercicio pleno de la ciudadanía en el ámbito político, social, económico y cultural, mediante la creación y operación de mecanismos institucionales que permitan una interacción fluida entre el Estado y la sociedad nicaragüense, contribuyendo con ello al fortalecimiento de la libertad y la democracia participativa y representativa establecido en la Constitución Política de la República.

Este conjunto de normas y regulaciones se fundamentan en los artículos 7 y 50 de la Constitución Política de la República, como expresión del reconocimiento de la democracia participativa y representativa así como el derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos de la gestión pública del Estado y en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos y ratificados por Nicaragua, aplicando los principios generales del derecho aceptados universalmente sobre esta materia.

Corresponde al Estado la creación y operación de mecanismos institucionales que permitan la interacción con los ciudadanos organizados.

La ley hondureña, declara tener como *objeto promover, regular y establecer las instancias y mecanismos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del Estado, conforme a la Constitución de la República y demás leyes.*

Por su parte, la ley guatemalteca señala en su Artículo 3, que el *objetivo del Sistema de Consejos de Desarrollo es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.*

En este caso, los objetivos reiteran el propósito de rediseñar el Estado, desde una nueva perspectiva, la participación ciudadana en la toma de decisiones en torno a las políticas públicas.

En cuanto a los atributos o alcances de estas formas de ejercicio de la ciudadanía, se identifican, aquellos que tienen que ver con la iniciativa ciudadana para generar o ser consultados en torno a nuevas normas o leyes tanto nacionales

como locales y sectoriales. Así como las instancias consultivas para la formulación, seguimiento y evaluación de que las políticas públicas. Lo que complementa el reconocimiento a la consulta ciudadana en el ámbito local.

Las figuras identificadas en estas leyes, para el ejercicio de los anteriores calidades, se identifican el Plebiscito; el Referéndum; los Cabildos abiertos municipales; la Iniciativa Ciudadana; pero también los comités o consejos Nacionales, regionales o locales.

En cuanto a las autoridades involucradas y las organizaciones de sociedad civil convocadas, encontramos que estas leyes incorporan la figura del Presidente con la responsabilidad de dinamizar conducir el proceso. La ley de Nicaragua y la de Guatemala solo identifican, de manera general, los sectores de la sociedad a los que se debe convocar, la ley de Honduras, identificaba claramente y por su nombre a las organizaciones, ya constituidas, que deben ser convocadas.

Valoración general

La aplicación de las leyes de participación ciudadana tanto en Honduras como en Nicaragua han sido objeto de importantes y relevantes contradicciones. Al punto en que en el primer caso fue derogada, luego del golpe de Estado, y en el segundo caso el Gobierno actual se resiste a implementarla.

Se puede decir que la única ley que ha avanzado en su ejecución es la de Guatemala, que en 1997, de acuerdo con la información recopilada por Luis Linares⁸⁴, reportaba tanto la creación del Consejo Nacional (CONADUR), como de 8 Consejos Regionales (COREDE), 20 Consejos Departamentales (CODEDE), 333 Consejos Municipales (COMUDE) y 12819 Consejo Comunitarios.

Pero como lo indica este mismo analista, “los consejos están establecidos y se reúnen con regularidad. Pero no atienden las funciones sustantivas que les asigna la ley, debido a que en el ámbito comunitario prevalece el trámite de solicitudes de proyectos y en el departamental la distribución de los recursos del Aporte a los Consejos de Desarrollo. La funcionalidad del Sistema es afectada por iniciativas presidenciales como los “Gabinetes Móviles” o “Gobernando con la Gente”, que lo suplantán.

Por lo tanto, puede concluirse que, hay una marcada centralización presidencialista de las leyes de participación ciudadana, lo que en general quita independencia y minimiza la autonomía como principio básico del desempeño de las organizaciones de la sociedad civil. Aun así, la institucionalidad de estos espacios creados por ley se ve amenazada por otras formas de convocatoria a la participación y la consulta, por lo general menos institucionalizadas y aún más dependientes del ejecutivo, como lo es el caso de los programas o iniciativas presidenciales como “Poder ciudadano” en Nicaragua o “Gobernando con la Gente” en Guatemala. En el caso de Honduras, como lo indicamos en este estudio, esta dificultad para modificar la cultura política centralista y presidencialista, condujo incluso a reducir la convocatoria

84 Linares, Luis Felipe. El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Exposición presentada en el Evento de Juramentación de representantes del MINECO ante los COREDE y CODEDE. Guatemala, 19 de noviembre del 2009.

a organizaciones de la sociedad civil, en el FONAC, que era una figura vinculada por la misma ley a la Presidencia de la República.

En las leyes de Nicaragua y Guatemala, predomina la identificación de sectores, en términos generales y no las organizaciones sociales específicas que deben ser convocadas a la consulta o la participación, a diferencia de las instituciones que sí son identificadas con su nombre legal. Esto se convierte en una debilidad por cuanto tampoco existe un procedimiento explícito para identificar, con ciertos niveles básicos de imparcialidad, a las organizaciones de la sociedad civil a ser incorporadas en los órganos o instancias definidas por la ley.

La Ley de Participación Ciudadana, de Honduras, adquirió una particular relevancia política en el año 2009 cuando fue invocada para convocar a la denominada encuesta de consulta popular para evaluar, según lo propuso en su momento el presidente Zelaya, la voluntad popular en torno a la convocatoria a la Asamblea Constituyente. En consecuencia, dicha ley estuvo en el ojo de la tormenta, de lo que originó el golpe de Estado ese mismo año.

La Ley finalmente fue derogada al principio de la administración del actual presidente de Honduras el Sr. Porfirio Lobo, al promulgarse la “Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la adopción de un Plan de Nación para Honduras”⁸⁵.

La derogación de la Ley de Participación Ciudadana y la promulgación de la nueva, conocida como de Visión de País, va a modificar radicalmente las instancias de participación ciudadana, como el Consejo Económico y Social, CES, y el Foro Nacional de Convergencia, FONAC, -que venían funcionando desde al menos dos administraciones anteriores-, reduciendo sus funciones y cambiando su composición, tal como lo veremos en los acápite respectivos.

La promulgación de Ley de Participación ciudadana en Nicaragua y su aplicación ha generado un importante debate, del que se derivan lecciones de alto valor, en relación a los desafíos para el desarrollo de la participación ciudadana en los EDD de Centroamérica.

Stuart Almendárez, (2009) sintetiza así los avances y dificultades en la implementación de la Ley de Participación Ciudadana en Nicaragua:

Avances importantes:

Le reconoce un valor político a la participación ciudadana dentro del sistema político democrático y obliga a la gestión pública a ser participativa.

Intenta vincular los diferentes espacios de participación existentes en un sistema articulado que relaciona la participación ciudadana con las políticas públicas.

Define las competencias de los CDM, que se convierten en el espacio de articulación más reglamentado y que tiene más claro su funcionamiento.

85 Congreso Nacional de Honduras. Decreto N0. 286 – 2009. Artículo 40.

Facilita la creación de asociaciones de pobladores en barrios y comarcas.

Norma la organización de los Comités de Desarrollo Departamentales (CDD), espacios de concertación y planificación del desarrollo entre los delegados ministeriales, asociaciones departamentales de alcaldes, asociaciones de la sociedad civil; así como representantes de los Poderes legislativo y judicial.

Reconoce los Consejos Nacionales y Sectoriales adscritos a los ministerios para concertar la formulación y seguimiento de políticas públicas específicas⁸⁶.

Agrega, este investigador, como nota, que “un estudio realizado por Ada Esperanza Silva⁸⁷ a finales del 2006 mostró que se habían organizado más de un centenar de estos Consejos a nivel departamental y nacional. En su mayoría sin funcionar por falta de voluntad política gubernamental, pero otros funcionando activamente.

Sin embargo, Stuart, también va a señalar importantes aspectos que limitan la efectividad de la participación, en el marco de esta Ley:

No estableció procedimientos para asegurar que la pluralidad se hiciera en condiciones de proporcionalidad, sobre todo para preservar la participación de la representación comunitaria.

No le asignó recursos mínimos para el funcionamiento del sistema, lo que limitó su autonomía para funcionar al margen de los recursos de los gobiernos (nacional y municipal) y las ONG.

No estableció procedimientos ni plazos para asegurar que la administración pública, en todos los niveles, se pronunciara oficialmente sobre las propuestas generadas desde estos espacios, como una manera de promover la naturaleza vinculante de la participación ciudadana.

No habilitó mecanismos para acompañar y monitorear su cumplimiento y para que la riqueza y diversidad de formatos de trabajo y propuestas, fueran evaluados de forma permanente y traducidos en lecciones para mejorar el sistema en su conjunto. (Stuart, 2009)

El debate presente sobre la situación actual de la Ley de Participación ciudadana y su implementación gira en torno al choque que puede establecerse entre la iniciativa presidencial denominada “Poder Ciudadano”, también conocida como “Pueblo Presidente” impulsada por el actual mandatario de la República, comandante Daniel Ortega Saavedra, y la mencionada Ley, que estableció el marco jurídico de los

86 Roberto Stuart Almendárez. Consejos del Poder Ciudadano y Gestión Pública en Nicaragua, Centro de Estudios y Análisis Político. Managua, Nicaragua. Julio 2009.

87 SILVA Ada Esperanza. 2006. Análisis jurídico legal de instancias formales de participación ciudadana. CONPES. Managua.

espacios de participación existentes. Se debate también sobre la posible partidización de las instancias de participación ciudadana y el posible peligro de fusionar el Estado y el Partido, estas reflexiones las ampliaremos en el capítulo correspondiente, en el que se presentan los casos de las iniciativas presidenciales de participación ciudadana.

En el caso de Guatemala, es explícito que la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, busca cohesionar intentos por generar gobernabilidad, en una sociedad sumamente fragmentada, con profundas inequidades y por consiguiente con grados muy bajos de cohesión social.

Gabriel Aguilera sostiene que el sistema de Consejos de Desarrollo tiene como base las Mesas Departamentales de Conciliación y Seguimiento a los Acuerdos de Paz. Además de los conceptos de descentralización de los años setenta en Guatemala sobre la planificación para el desarrollo.

En la Constitución de 1985 se incorporan los Consejos de Desarrollo como un mecanismo que va más orientado hacia la democracia descentralizada como medios de desarrollo. La Carta Magna les atribuye funciones en materia de formulación de políticas de desarrollo urbano y rural, y les atribuye una asignación fiscal para ese fin.

El Sistema de Consejos de Desarrollo debe comprender cinco niveles, a saber: nacional, regional y departamental, previstos constitucionalmente; municipal, contenido en el Código Municipal, Decreto Legislativo 58-88; y el comunitario, contemplado en los Acuerdos de Paz; debiendo estructurarse desde la base de la población, para constituir un instrumento permanente de participación y representación de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena, así como de los diversos sectores que constituyen la nación guatemalteca, sin exclusión ni discriminación de ninguna especie, mediante la creación de los mecanismos y criterios idóneos en los niveles comunitario, municipal, departamental, regional y nacional.

En general, dado que los Consejos están destinados a una gestión descentralizada de políticas de Gobierno, es ineludible un nivel de capacidad técnica para ejercer la incidencia. Representantes de los actores populares pueden, mediante la capacitación, suplir ese requerimiento hasta cierto punto, pero se hace evidente la necesidad de los asesores profesionales para respaldarlos.

En el análisis de Gabriel Aguilera⁸⁸ ya citado, se señala que durante los primeros dos años de implementación de las nuevas leyes se evidenciaron diversas falencias. Entre ellas⁸⁹:

Problemas políticos :

- Falta de aceptación de autoridades estatales y municipales sobre el papel que corresponde a la representación de la sociedad civil.
- Disparidad numérica de la representación del Estado en relación a la sociedad civil en los CODEDES.

Problemas técnicos:

- Insuficiente conocimiento y manejo de la legislación de Consejos.
- Ausencia de reglamentos y de mecanismos operativos (tales como comisiones de trabajo).

88 Las citas de los siguientes párrafos, son del artículo original de Aguilera Peralta, ya citado.

89 Balance según: Programa de Participación y Democracia/FLACSO: Taller de evaluación del Plan Operativo Anual 2004, documentos en fotocopia, e informes verbales: taller de evaluación, Guatemala, 21 de octubre 2002. (citas del original)

- Insuficiencia en planes de trabajo y planificación.
- Dificultades en la acreditación de las representaciones de sociedad civil y falta de preparación de sus representantes.
- Ausencias en la comunicación de entes de la sociedad civil que actúan en los mismos espacios.
- Insuficiente conocimiento y acompañamiento de las comunidades al trabajo de los consejos.

Se considera que las mujeres tienen poca participación en los Consejos, lo que se atribuye a varios factores: en primer plano está el analfabetismo, la falta de organización y el machismo. La incidencia tanto de los pueblos indígenas como de las mujeres ha sido poco visible y tímida...nos falta más protagonismo. No digamos en los COCODES y los COMUDES. [Can, 2004]

Los Consejos no tienen un manejo adecuado sobre los compromisos de la paz, ni están preparados para funciones que se les podrían delegar, dentro de la nueva arquitectura de la paz, tales como actuar en espacios de promoción de diálogos y resolución de conflictos. En los hechos, en la agenda cotidiana de estas estructuras, la presencia de los Acuerdos de Paz es mínima.

En una sistematización de los problemas de los Consejos para desempeñar su función se resume lo siguiente:

- No se debaten políticas, solamente se tratan los proyectos de infraestructura.
- En ocasiones con los fondos asignados a los CODEDES se ejecutan proyectos ajenos a los aprobados por el sistema de consejos.
- En el nivel nacional, en los hechos se excluyen a las representaciones de la sociedad civil con carácter nacional, ya que el espacio lo ocupan los que vienen de los consejos regionales.
- No se ha constituido un sistema nacional de planificación que debería involucrar a los Consejos.
- Para la planificación del desarrollo debería microregionalizarse.
- Debe preverse la formación de COCODES de tercer nivel en aquellos municipios densamente poblados, que sobrepasan a los COCODES de segundo nivel.
- En la mayoría de CODEDES no se ha completado la integración de la sociedad civil.
- No se han puesto en funcionamiento realmente los niveles superiores de los Consejos, el Nacional y los Regionales.
- Los CODEDES son vulnerables por falta de financiamiento y eso hace vacilar la base de la pirámide.
- Es preciso desconcentrar e invertir a las representaciones gubernamentales en los diversos consejos de la capacidad de negociar y asumir compromisos.
- Los representantes en los Consejos deben mejorar su retroalimentación a los sectores que representan. [Burgos, 2005]

Sin embargo, se admiten los avances sustantivos que han originado las nuevas leyes:

En la propia ley de los Consejos y el Código Municipal hay un reconocimiento a la autoridad indígena...en el avance cotidiano usted si observa cambios en la sociedad guatemalteca tan dividida y tan racista con respecto a las mujeres y a los pueblos indígenas en el ámbito ideológico. [Carpio, 2004]

Ahora las mujeres nos atrevemos a decir las cosas públicamente. Se ha generado un marco general... los líderes y lideresas han ido combinando la experiencia con la capacidad de conocimientos...los líderes tienen todo un bagaje de conocimientos. [Zapata, 2004]

Hemos visto algunos avances durante este tiempo, ha habido algunos cambios... quiero referirme directamente a la participación ciudadana: ha habido apertura, lo sabemos, también las modificaciones que se han hecho a ciertas leyes son producto de los Acuerdos de Paz. Pero debemos tener la claridad que estas modificaciones han abierto muchos espacios, pero que son sólo un paso más, para darle la participación a la población.[Bulux, 2004]

...hoy en día hay una participación más consciente, una participación donde la gente ya tiene visión y hacen una propuesta...en el sentido de que las mujeres tenemos que estar presentes en este tipo de decisiones...entonces las mujeres sí estamos participando. (en) lo urbano dicen lo siguiente” hoy los indígenas ya no se dejan, Hoy las mujeres ya no se dejan... estas frases... dicen mucho, es una frase de contenido comparativo de cómo hace 20 años las mujeres no podían hablar, comparado con hoy en que las mujeres proponen...[Coti]

Derecho de acceso a la información en la legislación de los Estados Centroamericanos

Recuadro No. 7

Leyes de acceso a la información pública LAIP en Centroamérica

- Las CP de los países de la región incorporan con mayor o menor amplitud y contundencia el derecho de acceso a la información pública, aún cuando con variables doctrinarias importantes. En unos casos, se reconoce como “derecho de petición”, en otros como “publicidad de los actos administrativos”; e incluso se reconoce explícitamente la figura de Hábeas Data, como lo hace la Constitución panameña.
- Países CA con LAIP:
- Honduras: La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, LTAI, fue creada por Decreto No. 170-2006, aprobada por el Congreso de la República el 21 de junio de **2007**
- Costa Rica: No tiene Ley, hay proyectos atascados en la AL
- Nicaragua: Ley No. 621, Aprobada El 16 De Mayo Del **2007**
- El Salvador : No tiene Ley. Un proyecto esta presentado a la AL
- Panamá: Ley 6 del **22 de enero de 2002**: “Que dicta normas para la transparencia en la Gestión Pública establece la Acción de Habeas data y dicta otras disposiciones”.
- Guatemala: Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto Número 57-**2008**.

Fuente: Elaboración propia

Existen principios y derechos complementarios al derecho ciudadano a la participación en asuntos públicos, uno de ellos es el acceso a la información. Es un axioma, ampliamente aceptado, el que la participación ciudadana, cualquiera sea su acepción, no puede ejercerse a plenitud y de manera responsable, si no existe acceso a la información para tomar decisiones por parte de los y las ciudadanas de una nación.

Este principio está relacionado también con el deber de las autoridades públicas a ejercer sus responsabilidades con transparencia y el compromiso del funcionario público de rendir cuentas sobre sus actuaciones.

De aquí que la legislación en esta materia sea emitida, indistintamente con los nombres de “acceso a la información” o de “transparencia”, así como combinando ambos conceptos.

En los Estados de Centroamérica, la amplia mayoría de los países han emitido leyes de acceso a la información o de transparencia, con la única excepción de El Salvador y de Costa Rica este último país, no obstante, ha desarrollado una amplia jurisprudencia sobre este derecho.

Con excepción de Honduras, que sin embargo va a emitir una Ley de transparencia y acceso a la Información⁹⁰, todas las CP de los países de la región incorporan con mayor o menor amplitud y contundencia reconocen explícitamente el derecho de acceso a la información pública, aunque con variables doctrinarias importantes. En unos casos, se reconoce como “derecho e petición”, en otros como “publicidad de los actos administrativos”; e incluso se reconoce explícitamente la figura de *Hábeas Data*, como lo hace la Constitución panameña.

En este caso, la C.P. de Panamá, contempla en su articulado, el más amplio desarrollo del concepto de acceso a la información pública. En el Artículo 41 se dice expresamente que *“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución. El servidor público ante quien se presente una petición, consulta o queja deberá resolver dentro del término de treinta días. La Ley señalará las sanciones que corresponden a la violación de esta norma”*. Así los artículos sucesivos van a desarrollar ampliamente este derecho.

Costa Rica reconoce en los artículos 27, 30 y 46 el derecho de acceso a la información. El 27 garantiza la libertad de petición individual o colectiva, ante cualquier funcionario público y el derecho de obtener pronta resolución, el 30 garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información y el 30 de reciente incorporación, asegura a los consumidores recibir información adecuada y veraz, para garantizar su salud, ambiente e intereses económicos.

No obstante la existencia de este mandato constitucional, en este país –como señalamos- no existe una ley específica que defina y agrupe las normas en este ámbito. Por consiguiente, no se cuenta tampoco con un ente rector ni promotor de este derecho. Las oficinas públicas a su vez, no cuentan con despachos o ventanillas específicas para atender este tipo de solicitudes.

90 La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, LTAI, fue creada por Decreto No. 170-2006, aprobada por el Congreso de la República el 21 de junio de 2007

Ante la ausencia de esta ley, el derecho de acceso a la información se norma por diferentes leyes tales como la del Sistema Nacional de Archivos; del Registro judicial; del Registro Nacional (inmuebles y muebles) y del Registro Civil, los voto de Sala IV o constitucional, la Ley General de Policía (No. 7410 de 26 de mayo de 1994); así como también por el Código Penal (Ley No. 4573 de 4 de mayo de 1970 y sus reformas), la Ley de la Jurisdicción Constitucional (No. 7135 de 11 de octubre de 1989), la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (No. 8131 de 18 de setiembre del 2001) y el Código de Normas y Procedimientos Tributarios (No. 4755 de 29 de abril de 1971 y sus reformas), entre otros.

Debe señalarse que en Costa Rica, la jurisprudencia emanada de la Sala Constitucional, en esta materia, es amplia y se ha construido sobre la base de reclamos presentados por ciudadanos y ciudadanas, en dicha instancia. Los dictámenes emanados de esta Sala, han obligado a diferentes oficinas gubernamentales a brindar la información solicitada por los interesados⁹¹.

En este país, la inexistencia de una ley específica y moderna, que regule el derecho de acceso a la información, se manifiesta en la permanente recurrencia de ciudadanos y ciudadanas, así como de personas jurídicas, ante el alto tribunal constitucional, la Sala Cuarta, para hacer valer sus derechos. Pero también, esta carencia se refleja en que el Estado costarricense ha sido condenado por Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Siendo el caso más sonado del periodista Mauricio Herrera Ulloa.

En lo pertinente la CIDH dictó sentencia señalando que el Estado costarricense violó el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión y demanda que el Estado debe adecuar su ordenamiento jurídico interno a lo establecido en el artículo 8.2.h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. (Sentencia CIDH 2005)⁹²

Ante el vacío de una Ley de acceso a la Información y los conflictos generados sobre este derecho, se han promovido distintas iniciativas de Ley, que buscan suplir esta dispersión jurídica, que raya en el anacronismo. Si bien, el punto fundamental de los medios de comunicación y los periodistas en Costa Rica, es el de que la figura de “desacato” y “delitos contra el honor”, se castigue con cárcel, según el artículo 309 de Código Penal, el asunto va más allá, por cuanto la carencia de una normativa específica y moderna, también genera una condición deficitaria con relación a avances en el fortalecimiento de la democracia, particularmente la democracia participativa, por cuanto el acceso a la información, es un derecho y un ejercicio fundamental para el ejercicio de la ciudadanía activa y su incidencia en las políticas públicas.

Al respecto el estudio realizado por la Coalición Iniciativa de Acceso en Costa Rica, concluyó que “resulta muy difícil, para la población, el recurso efectivo de las garantías y oportunidades que ofrece la legislación costarricense para asegurar el acceso a la información pública, por cuanto dicha legislación se encuentra

91 Para ver la jurisprudencia en materia de acceso a la información ver el siguiente enlace <http://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/votos%20por%20tema.htm> en la opción de información.

92 Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 12 de Septiembre De 2005 Caso Herrera Ulloa http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/herrera_12_09_05.pdf

dispersa y son herramientas que no todo el público conoce. En este sentido la norma constitucional, pero sobre todo la jurisprudencia, sólo resulta efectiva cuando la persona está bien enterada de sus derechos y posibilidades a la hora de solicitar información”. (Coalición Iniciativa de Acceso 2009, 110) ⁹³

En el 2006, el diputado José Manuel Echandi Meza presentó en la Asamblea Legislativa un proyecto de ley cuyo expediente es el N° 16.198. Una vez realizadas las consultas del proyecto de ley, una subcomisión redactó un texto constitutivo que incorporara las observaciones, en cual fue publicado en la Gaceta N° 128 del 3 de julio de 2008. La finalidad de esta propuesta de Ley radicaba en “promover y garantizar la transparencia de los funcionarios públicos, así como de regular el acceso a la información en poder del Estado, asegurando una participación ciudadana más crítica y activa” (Asamblea Legislativa, 2008).

La comisión de parlamentarios que analizó este texto consideró que las modificaciones que se requieren para el texto sustitutivo son profundas, y se requiere de un nuevo proyecto de ley; con lo cual el proyecto quedó engavetado. Igualmente, otras iniciativas surgidas de directores de medios de comunicación el Colegio de Periodistas u organizaciones no gubernamentales interesadas en este tema, aún se encuentran en los archivos de la Asamblea Legislativa.

En el caso de Nicaragua, destaca que este país ha promulgado una ley específica, de nominada Ley de Acceso a la Información Pública.⁹⁴ Cuyo artículo primero señala que esta Ley tiene por objeto normar, garantizar y promover el ejercicio del derecho de acceso a la información pública existente en los documentos, archivos y bases de datos de las entidades o instituciones públicas, las sociedades mixtas y las subvencionadas por el Estado, así como las entidades privadas que administren, manejen o reciban recursos públicos, beneficios fiscales u otros beneficios, concesiones o ventajas.

Esta ley también identifica los procesos y recursos institucionales para garantizar el acceso a la información (Art 5). Establece la responsabilidad de las entidades del Estado para en crear una Oficina de Acceso a la Información Pública (Art 6). Asimismo existe un “Reglamento De La Ley De Acceso A La Información Pública”, creado mediante decreto presidencial número 81, el 17 de agosto del 2007.

Es importante señalar que esta Ley fue promovida por diversas organizaciones no gubernamentales, entre las que destacan, el Instituto para el desarrollo de la democracia⁹⁵, la Red nicaragüense por la democracia y para el desarrollo local⁹⁶, de la Fundación de Violeta Chamorro⁹⁷ y llegó a conformarse en una importante reivindicación para las organizaciones sociales y no gubernamentales.

93 Sol y Segura. Gobernabilidad Ambiental. La participación de la sociedad civil en la gestión de los recursos naturales y el ambiente. Evaluación de la aplicación del Principio 10 en Centroamérica. FUNPADEM, Costa Rica 2009

94 Ley No. 621, Aprobada El 16 De Mayo Del 2007

95 <http://www.ipade.org.ni/>

96 <http://www.redlocalnicaragua.org/enlace>

97 <http://www.violetachamorro.org.ni/>

Luego de su promulgación en la Ley de Acceso a la Información Pública, LAIP, se estableció un período de seis meses de *Vacatio Legis*, que terminó el día 22 de diciembre del año 2007. Durante ese período dichas entidades debían realizar sus mejores esfuerzos para reordenarse y cumplir con la Ley una vez que ésta entrara en vigencia.

Con el objetivo de medir la eficiencia en la implementación de los aspectos básicos de la Ley de Acceso a la Información Pública, la Fundación Violeta Barrios de Chamorro, (por sus siglas FVBCh), realizó una medición piloto, de carácter cuantitativo, que tiene como universo las 51 instituciones que conforman el Poder Ejecutivo. Esta medición piloto se realizó en dos fases. La primera se llevó a cabo en mayo de 2008 y consistió en la aplicación de indicadores previamente diseñados para obtener una radiografía cuantitativa de cómo se encontraba la implementación de la LAIP en sus aspectos básicos. La segunda tuvo lugar seis meses después, efectuándose una primera medición para verificar el grado de avance en la aplicación de la Ley 621.

En el primer estudio FVBCh encontró que de las 51 instituciones monitoreadas, 37 tienen su Oficina de Acceso a la Información Pública, esto es un 73%. De estas 16 cuentan con un espacio físico creado o designado para atender las demandas ciudadanas de información y 21 comparten el espacio físico con otra área o departamento de la institución.⁹⁸

La Fundación Violeta Barrios de Chamorro concluye en su documento que si bien existe un cierto esfuerzo por avanzar en la implementación de la ley de acceso a la información pública se observa un retraso en la creación de las OAIP y en brindar información de calidad en los portales *web*, teniendo especialmente en consideración que este proceso comenzó hace casi dos años. Dándole un tinte esperanzador a esta cuestión, Gómez manifiesta que “son escasas las entidades estatales que han dado fiel cumplimiento a esta ley, pero, al menos, existe ese referente de dos o tres, las que han demostrado que puede cumplirse y ahora sirven de referente para todas aquellas que buscan ajustarse”.⁹⁹

En julio del 2010, la Fundación Violeta Barrios Chamorro, dio a conocer otro estudio. Esta vez, en el ámbito municipal. Al respecto la directora ejecutiva de la FVBCh, Cristiana Chamorro, explicó que, en cuanto al ejercicio ciudadano de acceso a la información pública, el estudio reveló que hay desconocimiento y desinterés tanto de parte de las autoridades locales como de los ciudadanos. “Hay que ver que hay una situación de doble vía, tanto en la de las autoridades hay desconocimiento, no hay preparación, no tienen presupuesto, no hay estructura y no hay voluntad política, y por el otro lado hay un desconocimiento ciudadano de esto, y también, una ausencia del uso del recurso como tal”¹⁰⁰.

98 Periodismo por el Acceso a la Información Pública. En Nicaragua, miden eficiencia de la norma de acceso a la información 10 de julio del 2009.
<http://www.periodismo-aip.org/noticia-detalle.php?id=64>.

99 <http://www.violetachamorro.org.ni/>.

100 Jarquín, Leyla. Informe de Fundación Chamorro revela enorme retroceso en acceso a la información pública, y en participación ciudadana en diez municipios del país. Periódico Nuevo Diario 30 de julio del 2010-10-17.

En el caso de El Salvador, el contenido del artículo 18¹⁰¹ de la C.P. reconoce el derecho de toda persona a dirigir peticiones, por escrito y de manera decorosa, a las autoridades y a que se le haga saber lo resuelto. Con base a este artículo, la Sala Constitucional ha reiterado que “El derecho de petición... puede ser ejercido por cualquier habitante de la República, sea nacional o extranjero, persona natural o jurídica; ante cualquiera de las autoridades legalmente instituidas, las que tienen la obligación de resolver, dentro de un plazo razonable y de manera congruente, lo solicitado conforme las atribuciones jurídicamente conferidas”¹⁰²

No obstante lo anterior en El Salvador no existe una ley de acceso a la información, aunque han sido presentadas dos propuestas de ley para su consideración por la Asamblea Legislativa. En noviembre del 2009 fue presentado el borrador¹⁰³ de “La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, sin embargo aún no se ha aprobado y se encuentra en discusión. Además de esta iniciativa, existe otra para crear la “Ley de Transparencia Municipal”¹⁰⁴. En el año 2008, los diputados del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN, presentaron también una iniciativa semejante. No obstante, la de noviembre del 2009 es la que ha ido, poco a poco, construyendo consenso.

Este anteproyecto fue elaborado por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Social, FUSADES, y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional presentó en público el documento, en septiembre de 2008, en ese momento surgieron las primeras objeciones de parte de las autoridades del Gobierno de esa época; algunas de las cuales apuntaban hacia el inconveniente de costear una nueva institución en un país que enfrentaba dificultades financieras¹⁰⁵.

Un avance en esta materia se ha logrado al articularse un grupo promotor que lo forman 11 instituciones y gremios como la Asociación de Periodistas de El Salvador (APES), el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, la Fundación Nacional para el Desarrollo y su capítulo salvadoreño de Transparencia Internacional, las universidades José Siméon Cañas (UCA) y José Matías Delgado, la Asociación de Radiodifusores (Asder), FUSADES y el periódico El Faro. A la iniciativa se han sumado también otros organismos como la Asociación Nacional de la Empresa Privada, ANEP.

A este proceso hay que agregar la creación de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción, adscrita a la Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia

101 Constitución Política de El Salvador. Art. 18 “Toda persona tiene derecho a dirigir sus peticiones por escrito, de manera decorosa, a las autoridades legalmente establecidas; a que se le resuelvan, y a que se le haga saber lo resuelto”.

102 Sala Constitucional Sentencia de 4-VI-1997, Amp. 41-M-96, Considerando II 2 <http://www.jurisprudencia.gob.sv/exploiiis/.%5Cindice.asp?nBD=1&nDoc=30475&nItem=30476&nModo=1>.

103 Este borrador se puede observar ingresando a la siguiente dirección <http://netorivas.net/LTAIP9Noviembre2009.pdf>.

104 Borrador se encuentra en <http://www.comures.org.sv/html/instrumentos/documents/P-L-TRANSPAREN-MU-No-4-10-12-03-presentado-Asamblea-Legislativa.pdf>.

105 http://www.respondanet.com/index.php?option=com_content&view=article&id=305:el-salvador-fmln-accede-a-votar-por-ley-de-transparencia&catid=14:south-america&Itemid=26.

de la República, a la cual, el Decreto Presidencial No. 1, del 1 de junio del 2009, le establece como atribución “fomentar la probidad, la transparencia y la auditoría ciudadana, a través del acceso ciudadano a información pública y la responsabilidad jurídica”. A través de la esta subsecretaría, se busca dar cumplimiento a la “edificación de un sistema de transparencia e instauración de un sistema de integridad para elevar la cultura de la honestidad, servicio, probidad, responsabilidad y ética pública”, incorporando la protección del derecho ciudadano al acceso a información pública y la obligación de las instituciones públicas a la rendición de cuentas¹⁰⁶.

En este país, como puede inferirse de la información anterior, el proceso de construcción de una institucionalidad transparente y de acceso a la información está en proceso. Su promoción original surge al aflorar a los medios de comunicación, una serie de acusaciones y denuncias sobre corrupción en altas esferas del Gobierno y entidades autónomas.

Como se ha señalado, en Centroamérica, la Constitución panameña es la que desarrolla más ampliamente los conceptos de acceso a la información, y además, promulga su ley tempranamente. Ley cuyo título reza: “Que dicta normas para la transparencia en la Gestión Pública establece la Acción de Hábeas data y dicta otras disposiciones. Ley 6 del 22 de enero de 2002¹⁰⁷.”

Se presenta también, en el caso de esta legislación panameña, un hecho que podríamos calificar de sumamente avanzado, con relación a los principios y derechos de acceso de los ciudadanos a los asuntos públicos. Esto es, la peculiaridad de que la normativa de acceso a la información pública no solo se vincula con la transparencia, sino que también lo relaciona con la participación ciudadana en asuntos de gestión pública, tal como se establece en el Capítulo VII titulado “Participación Ciudadana en las Decisiones Administrativas y sus Modalidades”. En este se afirma (Art. 24) que Las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley. Estos actos son, entre otros, los relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios.

El artículo 25 establece como modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública, las siguientes: 1. Consulta Pública. Consiste en el acto mediante el cual la entidad estatal pone a disposición del público en general información base sobre un tema específico y solicita opiniones, propuestas o sugerencias de los ciudadanos y/o de organizaciones estatales. 2. Audiencia pública. Similar a la consulta pública, excepto que el acto de recibir sugerencias, opiniones o propuestas se realiza en forma personal ante la autoridad que corresponda, de acuerdo con el tema de que se trate. 3. Foros o talleres. Reunión selectiva o pública de actores relevantes o afectados junto con la autoridad competente, que permita el conocimiento profundo sobre un tema o sirva de mecanismo de obtención de consenso o resolución de conflictos. 4. Participación directa en instancias institucionales. Actuación de

106 http://www.presidencia.gob.sv/asuntosestrategicos/index.php?option=com_content&view=article&id=54&Itemid=106

107 http://www.setransparencia.gob.pa/documentos/Ley_6_Transparencia.pdf

ciudadanos o representantes de organizaciones sociales en las instituciones públicas de consulta o toma de decisiones específicas.

Además, en un párrafo incluido en este último artículo de la constitución Política de Panamá, ya mencionado, se establece que: Las instituciones de la administración pública están obligadas a publicar, antes de la celebración de cualesquiera de los actos administrativos sujetos a participación ciudadana, la modalidad de participación ciudadana que adoptará en cumplimiento del presente artículo.

Esta Ley se tiene como antecedente, una iniciativa Transparencia Internacional Panamá, de 1996, que identificó la necesidad de contar con una Ley que permitiera el libre acceso a la información. En 1998 TI-Panamá dio algunos pasos con este fin, que no obtuvieron el resultado esperado. En el año 2000 se retoma esta iniciativa y se dinamiza entre Agosto de 2001 y Enero de 2002, fecha en la que la Ley es promulgada¹⁰⁸.

Según los reportes de los encuentros, durante los debates legislativos para la aprobación de esta Ley, con los miembros de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, es decir, los legisladores de distintos partidos que la integran, los invitados especiales fueron la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE), la Procuraduría de la Administración, la Procuraduría General de la Nación, abogados independientes, Defensoría del Pueblo, Dirección Nacional Anticorrupción, y Transparencia Internacional (Capítulo de Panamá), entre las agrupaciones más destacadas¹⁰⁹.

Se reconoce que la Defensoría del Pueblo ha tenido un rol activo en la promoción de la implementación de la ley. Ha desarrollado un “Nodo de Transparencia” y ha realizado gestiones ante distintos departamentos gubernamentales para facilitar el acceso a la información en línea, como la nómina del estado. La defensoría también ha publicado una guía sobre la Ley y ha impulsado casos ante los tribunales, incluso contra varios departamentos que no difundían sus nóminas a través de Internet¹¹⁰.

Olga Barrios¹¹¹, destaca los siguientes datos que permiten formarse una opinión de la aplicación de la LAIP en Panamá:

La información que se solicita al Estado no se obtiene de forma oportuna ya que en el artículo 7 establece hasta un máximo de treinta días calendarios con posibilidad de extenderlo treinta días adicionales.

108 Saúl Maloul y Angélica Maytín Justiniano Ley de Transparencia de Panamá. Revista Futuros. No.6 año 2004 Vol 2. http://www.revistafuturos.info/futuros_6/transparencia_1.htm

109 Rafael Pérez Jaramillo. Evolución del derecho a la Información en Panamá desde la entrada en vigor de la Ley de Transparencia (Análisis de decisiones en la Corte Suprema desde 2003 hasta 2006). Investigación que contó con el apoyo de la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional y la Fundación Trust for the Americas de la Organización de Estados Americanos (OEA) Agosto, 2007. http://alianzaregional.net/site/images/pdf/estudios/investigacion_panama.pdf

110 Fuente: <http://www.freedominfo.org/countries/panama.htm>

111 Olga Barrios. Derecho de Acceso a la Información en Panamá. Consejo Nacional de Periodismo CNP. En Saber Mas, Informe Regional sobre la Situación Actual del Acceso a la Información Pública. Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información. 28 de septiembre 2009

No existe discriminación con respecto al solicitante:

El Consejo Nacional de Periodismo, el 29 de octubre de 2007, hizo una solicitud al Presidente de la Asamblea de Diputados de Panamá sobre el mecanismo por el cual las instituciones públicas cumplen con el mandato impuesto en la Ley No. 6 del 22 de enero de 2002. Al igual que se le solicitó en caso de tenerlas que nos las facilitase. A la fecha no se ha recibido ninguna respuesta.

No existe una base de datos que recopile el porcentaje de peticiones que quedan insatisfechas. Sin embargo sí existen algunos datos sobre los habeas data presentados.

La autora reporta que Pérez Jaramillo¹¹² encontró que:

...el total de Hábeas Data resueltos en un año de Ley de Transparencia ascendió a 87 y, de estos, 15 (17.2 %) fueron concedidos, 60 (68.9%) fueron negados y 12 (13.7 %) cayeron en categorías de sustracción de materia, cese de procedimiento o desistimientos. En los argumentos de la Corte ante los 60 Hábeas Data rechazados, este mismo investigador identificó inconsistencias en los fallos, pero también algunos procedimientos equivocados por parte de los ciudadanos para reclamar derechos de información.

Barrios a su vez, destaca los siguientes obstáculos institucionales en la aplicación de la Ley:

...que la solicitud de la información se debe presentar por escrito e identificando al solicitante por medio de la cédula de identidad personal. El tiempo de respuesta de 30 días con opción a extenderse por 30 días adicionales. Falta de personal designado dentro de las instituciones para atender estas peticiones. No existe Institución encargada por velar por el cumplimiento de la Ley.

Además, en lo que Barrios denomina obstáculos culturales, identifica:

Desconocimiento por parte de la ciudadanía y de los funcionarios públicos de este derecho y obligación, respectivamente. El proceso de solicitud de la información requiere de la presentación de una nota identificando al solicitante y muchas veces eso es un obstáculo para que las personas la soliciten. No existe una cultura de rendición de cuentas.

112 Rafael Pérez Jaramillo. Evolución del derecho a la Información en Panamá desde la entrada en vigor de la Ley de Transparencia (Análisis de decisiones en la Corte Suprema desde 2003 hasta 2006). Investigación que contó con el apoyo de la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional y la Fundación Trust for the Americas de la Organización de Estados Americanos (OEA) Agosto, 2007. http://alianzaregional.net/site/images/pdf/estudios/investigacion_panama.pdf

La Constitución Política de Guatemala¹¹³, establece el derecho a la información en el artículo 30¹¹⁴, sobre la publicidad de los actos administrativos y el 23 de setiembre de 2008, se promulgó una ley específica para la ejecución de este derecho, la Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto Número 57-2008.

Según el artículo primero de la mencionada Ley¹¹⁵, sus objetivos son:

Garantizar a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y a tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y sujetos obligados por la ley;

Garantizar a toda persona individual el derecho a conocer y proteger los datos personales de lo que de ella conste en archivos estatales, así como de las actualizaciones de los mismos;

Garantizar la transparencia de la administración pública y de los sujetos obligados y el derecho de toda persona a tener acceso libre a la información pública;

Establecer como obligatorio el principio de máxima publicidad y transparencia en la administración pública y para los sujetos obligados en la presente ley;

Establecer, a manera de excepción y de manera limitativa, los supuestos en que se restrinja el acceso a la información pública;

Favorecer por el Estado la rendición de cuentas a los gobernados, de manera que puedan auditar el desempeño de la administración pública;

Garantizar que toda persona tenga acceso a los actos de la administración pública.

Distintas organizaciones como la Centro Civitas¹¹⁶ y Acción Ciudadana¹¹⁷, entre otras han ejecutado acciones para incidir en el respeto y la puesta en vigencia de normas y procedimientos, para que este derecho sea efectivo en Guatemala. La misma creación de la LAIP es considerada por estas organizaciones de la sociedad civil como un triunfo en su esfuerzo.

113 Constitución Política de Guatemala <http://www.quetzalnet.com/Constitucion>.

114 Artículo 30.- Publicidad de los actos administrativos. Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.

115 Congreso de la República de Guatemala. Ley de acceso a la Información. Decreto 57-2008. Septiembre 2008

116 <http://centrocivitas.org/sitio/>

117 <http://accionciudadana.org.gt/>

Como antecedente de esta nueva situación, cabe señalar que en el 2002 se creó un Observatorio Ciudadano para el Libre Acceso a la Información, el cual llegó a estar conformado por 21 organizaciones de la sociedad civil. Desde esta alianza se impulsaron acciones tendientes a la aprobación de una ley que regulara este derecho y se impulsó una experiencia piloto de monitoreo y medición del acceso a la información¹¹⁸.

Al respecto, Acción ciudadana considera que:

La aprobación de esta Ley abre posibilidades para mejorar el desempeño de las labores de fiscalización del funcionamiento del Estado -e indirectamente del sistema democrático-. Cabe mencionar que la ley constituye un pilar para el respeto de este derecho humano y para que la ciudadanía participe en la toma de decisiones del Gobierno. 2) La creación de indicadores de acceso a la información pública en el año 2006, que permitió medir el grado de accesibilidad que tienen los ciudadanos de conocer información que se encuentra resguardada en las instituciones públicas¹¹⁹.

Cabe destacar, sin embargo, luego de un período de entrada en vigencia la LAIP, las mismas organizaciones que la impulsaron realizan un acto de autocrítica al señalar que:

A un año de vigencia de la ley, la principal lección aprendida es la dificultad que presenta construir un techo de una casa sin columnas sólidas. En este caso, las condiciones estructurales que permiten el ejercicio de una ciudadanía integral, son las columnas de la casa y el techo es el derecho de acceso a la información.

Sin embargo, como se sabe, los procesos sociales son mucho más complejos que la construcción de una casa. Por lo que la comparación ilustrativa, en términos pedagógicos, no significa indefectiblemente que la ley no sirva para nada mientras no haya columnas o estas sean débiles. Si se piensa bajo esa lógica, probablemente muchas de las reformas perderían sentido.

En realidad lo que sucede es que algunas veces las leyes obligan a las prácticas sociales a mejorar, así como otras veces son las prácticas las que obligan a reformar las leyes¹²⁰.

118 Revista Digital Información. Acción Ciudadana. No.1 Julio de 2010 Pagina 3
<http://www.accionciudadana.org.gt/Documentos/ard/informacion/index.html>

119 Acción Ciudadana. Indicadores de Acceso 2008
http://accionciudadana.org.gt/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=142

120 Alejandro Urizar. La Clave es la Demanda. Revista Digital Información. Acción Ciudadana. No.1 Julio de 2010 Pagina 13
<http://www.accionciudadana.org.gt/Documentos/ard/informacion/index.html>

La evaluación que realizó el Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (CNAP)¹²¹, también señala vacíos importantes en relación a la misma ley aprobada y sobre debilidades en su puesta en ejecución.

Contrario a las previsiones más pesimistas, que suponían una avalancha de demandas de inconstitucionalidad, en la Corte de Constitucionalidad apenas han sido presentadas tres acciones en contra de la norma (1373-2009, 1412-2009 y 1413-2009).

Los principales argumentos para evadir la LAIP son:

- *Las municipalidades son autónomas y no pueden ser obligadas a acatar dicha normativa.*
- *No se debe brindar información a cualquier persona que la solicite; sólo a las partes interesadas.*
- *La divulgación de los sueldos y honorarios de funcionarios y empleados públicos pone en peligro su vida debido a la situación de violencia.*
- *Por otra parte, la cantidad de personas que se han quejado en la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos (PDH), que recibe en primera instancia las denuncias por negativa de información, no supera las tres por semana. Podrían ser más, pero se infiere que muchas personas descontentas por no recibir la información requerida no saben adónde puede acudir.*

En cuanto al Estado de los archivos públicos se destaca que:

- *Falta de sistemas de archivo unificados local e internacionalmente*
- *Falta de información sobre los documentos que han sido destruidos*
- *Falta de programas de formación, capacitación y seguridad laboral del personal a cargo de los archivos.*
- *A lo anterior, se agregan algunas deficiencias en organismos del gobierno en los que faltan directorios básicos, suficientemente divulgados, para que los interesados utilicen las páginas web y las Unidades de Información Pública. No hay una línea central, en la práctica, que supervise el cumplimiento de la ley. Los programas de asistencia social son los menos transparentes. No hay procedimientos homologados. Discrecionalidad en la aplicación de la ley. Desconocimiento generalizado sobre las sedes de sus Unidades de Información Pública.¹²²*

Como se ha señalado, la Constitución Política de la República de Honduras no incorpora un concepto de acceso a la información. No obstante en el año 2006, se creó una ley específica que tutela y reglamenta el derecho de acceso a la información pública. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, LTAI, fue creada por Decreto No. 170-2006, aprobada por el Congreso de la República el 21 de junio de 2007.

Esta Ley fue promovida, a semejanza de El Salvador, a partir de una serie de irregularidades y denuncias sobre casos de corrupción.

121 Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (CNAP) Ley de Acceso a la Información Pública. Análisis General de su Cumplimiento. Guatemala, 19 de junio de 2009.

122 Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (CNAP) Ley de Acceso a la Información Pública. Análisis General de su Cumplimiento. Guatemala, 19 de junio de 2009.

La LTAI contiene una serie de normativas relevantes para un buen ejercicio ciudadano de acceso a la información además de crear el Instituto de Acceso a la Información Pública, (IAIP), como un órgano desconcentrado de la administración pública, con independencia operativa, decisión y presupuestaria, responsable de promover y facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública, así como de regular y supervisar los procedimientos de las instituciones obligadas en cuanto a la protección, clasificación y custodia de la información pública, de acuerdo a esta Ley.

Esta Ley fue promovida por un conjunto de organizaciones social, como la Alianza 72, en alusión al artículo de la CP que consigna el derecho a la libertad de expresión. La Alianza, integrada por dieciséis organizaciones sociales en Honduras, fue constituida el 19 de octubre de 2005, para impulsar la aprobación de la ley de acceso a la información pública y hábeas data, como un mecanismo y espacio de consulta permanente que busca socializar y reivindicar el derecho de y a la información que asiste a todos los habitantes de este país centroamericano. A esta agrupación se sumó la organización Comité por la Libre Expresión. C-Libre. A esta iniciativa se añadió el Consejo Nacional Anticorrupción, que es un organismo creado por ley de la República, para vigilar e impulsar iniciativas contra la corrupción.

No obstante lo anterior, desde su debate en el seno del Congreso de Honduras, fue objeto de señalamientos y de críticas sobre su alcance o debilidades estructurales de nacimiento.

En carta fechada 27 de septiembre del 2006¹²³, en pleno proceso de discusión y aprobación de la LTAI, la propia Alianza 72, Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) y la Alianza Cívica por la Democracia se dirigen al Presidente del Congreso para señalarle las incongruencias en que se estaba incurriendo, al modificar artículos claves del texto original sometido al órgano legislativo.

Entre otras falencias y deformaciones, lo recurrentes señalaron que en el capítulo de definiciones:

No se contempla el supuesto en que una Empresa o Institución Privada deba informar por administrar fondos públicos; Se incluye indebidamente el “Patrimonio personal o familiar” como “Dato personal confidencial” con lo que se evita conocer; en el caso de los funcionarios públicos, los ingresos que perciban durante su gestión; La definición de “Servidores públicos” se presta a interpretar que el servidor público está referido únicamente a las categorías inferiores de servidores del Estado, con lo cual se excluiría a los altos funcionarios del mismo. ¹²⁴

Además, se señala –en ese mismo documento- que tal como se propone en el artículo 8 la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública como un

123 Propuesta de la Alianza 72 para recuperar el espíritu de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Carta dirigida al Presidente del Congreso Roberto Micheletti, Tegucigalpa, MDC., 27 de septiembre de 2006.

124 Propuesta de la Alianza 72 para recuperar el espíritu de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Carta dirigida al Presidente del Congreso Roberto Micheletti, Tegucigalpa, MDC., 27 de septiembre de 2006.

órgano desconcentrado de la Administración Pública, no se garantiza la independencia y apoliticidad que se requiere en la materia, como tampoco el artículo 9 que especifica la integración del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) como un órgano colegiado, integrado a propuesta del Presidente de la República y del Foro Nacional de Convergencia (FONAC), el cual es presidido por el mismo Presidente.

Reuadro No. 8
Valoraciones recurrentes

- En CR, la falta de una LAIP, genera una permanente recurrencia de ciudadanos y ciudadanas, a la Sala IV.
 - “Resulta muy difícil, para la población, el recurso efectivo de las garantías y oportunidades que ofrece la legislación costarricense para asegurar el acceso a la información pública, por cuanto dicha legislación se encuentra dispersa y son herramientas que no todo el público conoce” (TAI).
- En El Salvador, la ausencia de Ley es juzgada como factor de riesgo para la corrupción, y desaliento para la PC.
 - Se ha conformado un “Grupo Promotor” y una Subsecretaría de Transparencia
- En Nicaragua se reportan pequeños avances
 - Pero un déficit en la generación de institucionalidad y capacidades:
 - En las autoridades hay desconocimiento, no hay preparación, no tienen presupuesto, no hay estructura y no hay voluntad política.
 - Por el lado hay un desconocimiento ciudadano de esto, y también, una ausencia del uso del recurso como tal. (FVBdCh)
- En Panamá
 - Las instituciones del Estado no cumplen con el plazo de 30 días para entregar la información
 - Organismos interesados han hecho demandas que no son atendidas por la AL
 - No existe control sobre peticiones satisfechas e insatisfechas.
 - Falta de personal designado dentro de las instituciones para atender estas peticiones.
 - No existe Institución encargada por velar por el cumplimiento de la Ley.
- Guatemala
 - La ley no es suficiente si no hay una estructura sólida (ciudadanía) capaz de hacerla cumplir
 - Debe entenderse como una oportunidad, como un camino por recorrer.

Fuente: Elaboración propia

No obstante lo anterior, Ana Pineda de la Fundación Democracia sin Fronteras, señala que:

Hasta antes de la ruptura del orden constitucional en nuestro país, (28 de Junio de 2009), la Fundación constató su efectividad. El usuario podía tener acceso a información de modo oportuno. La FDSF no constató ninguna práctica de discriminación, aunque se presentaron algunas acciones de denegatoria en algunas instituciones obligadas, estas fueron con ocasión de objeto de impugnaciones al Instituto de Acceso a la Información, mediante la interposición de Recursos de Revisión que en su mayoría fueron resueltos favorablemente. Los recursos de revisión interpuestos se produjeron por la negativa de dar información o no resolverse dentro de los plazos establecidos. Desde la plena vigencia de la Ley al trimestre de este año, de 90 denegatorias, se interpusieron 55 recursos de revisión, de los cuales 35, fueron resueltos favorablemente. Las herramientas legales han funcionado efectivamente. La FDSF en alianza con ADC (Asociación por los Derechos Civiles de Argentina), ha constatado mediante investigaciones de campo, que desde la plena vigencia de la LTAIP al primer trimestre del presente año, se han presentado ante diferentes instituciones obligadas 2,198 peticiones de información, de las cuales se resolvieron favorablemente 2,105 y se denegaron 90. De éstas

*denegatorias se interpusieron 55 Recursos de Revisión, 35 de los cuales fueron resueltos favorablemente.*¹²⁵

Sin embargo, el 28 de junio del 2010, en un informe sobre la situación de Honduras, a un año del golpe de Estado, elaborado por Reporteros sin Fronteras, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) y el Comité por la libre expresión (C-Libre) concluyen:

*Que la legislación hondureña en materia de acceso a la información, de delitos de libertad de expresión, de diversidad de los medios de comunicación y de pluralismo se adapte cuanto antes a las normas jurídicas internacionales y a los marcos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.*¹²⁶

Estudio de Casos de Participación Ciudadana en Políticas Públicas en Centroamérica

Cuadro No. 10

Casos de Estudio						
País / Caso	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
Iniciativas presidenciales de participación ciudadana	Gobernando con la gente	Consejo Económico y Social CES-ES	Foro Nacional de Convergencia FONAC	“Pueblo presidente” o “Poder ciudadano”		Participa Panamá
Espacios de diálogo social y concertación laboral	Consejo Superior del trabajo y Comisión Nacional de salario. Mezas de diálogo para la paz laboral.	Consejo superior del trabajo y Consejo Nacional de salario	Consejo Económico y Social CES-H		Consejo superior del trabajo y Consejo Nacional de salario	Consejo Nacional del trabajo y desarrollo laboral
Espacios de participación en asuntos ambientales	Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	Participación de la población en la gestión ambiental REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY DEL MEDIO AMBIENTE Capitulo II	Consejo Consultivo Nacional del Ambiente		Consejos Regionales Ambientales	Comisiones Consultivas Ambientales

Fuente: Elaboración propia

125 Ana Pineda. Derecho de Acceso a la Información en Honduras. Fundación Democracias Sin Fronteras (FDSF). En Saber Mas, Informe Regional sobre la Situación Actual del Acceso a la Información Pública. Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información. 28 de septiembre 2009

126 Reporteros sin Fronteras, Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), Comité por la libre expresión (C-Libre). Golpe de Estado, un año después, un fracaso vertiginoso del Estado de derecho y de las libertades públicas 28 de junio 2010 <http://www.elibre.info/comunicados/golpe-de-estado-un-a%C3%B1o-despu%C3%A9s-un-fracaso-vertiginoso-del-estado-de-derecho-y-de-las-li>

En este aparte se identifican y analizan experiencias o prácticas formales de participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, vigentes en los países centroamericanos.

Para efectos de este trabajo entenderemos experiencias o prácticas formales de participación ciudadana aquellos espacios, iniciativas u organismos creados por ley, decreto u otra figura jurídica, que permiten a los ciudadanos y ciudadanas o sus organizaciones expresar su opinión e incidir de manera consultiva o vinculante, en las decisiones gubernamentales de política pública que afecten sus intereses.

Estos espacios pueden estar orientados a la consulta a la ciudadanía o al público en general, previo a la toma de decisiones por la autoridad correspondiente; como también pueden ser de acompañamiento a un proceso, programa u organismo gubernamental. El alcance de estos espacios o institutos de participación pueden estar orientados al diálogo social o político en busca de llegar a acuerdos sobre determinada orientación o decisiones sobre políticas públicas, en cuyo caso dichos acuerdos pueden o no ser vinculantes. En otros casos, la figura de la participación ciudadana puede estar constituida para la fiscalización o la auditoría ciudadana como recurso para el rendimiento de cuentas o de valoración de resultado de la ejecución de determinados proyectos o programas gubernamentales. En otros casos se trata de ejercicios directos de toma de decisiones por los ciudadanos y ciudadanas, a través de consulta a la población, sea a través de referéndum o plebiscitos, o en el caso de los gobiernos locales por plebiscitos.

Para efectos de lograr una valoración sobre estos espacios, se realizaron cuestionarios tanto a autoridades responsables o conductoras de los casos estudiados como al menos a dos líderes o representantes de organizaciones de la sociedad civil que participan en esos espacios.

Temas y casos de estudio

Temas

- Iniciativas presidenciales de participación ciudadana
- Espacios de diálogo y concertación laboral
- Espacios de participación en asuntos ambientales
- Espacios de participación en asuntos comerciales
- Espacios de participación en estrategias contra la pobreza

Casos

Para cada uno de estos temas se han identificado casos homologables entre los países de la región, particularmente se han identificado instancias u órganos de participación ciudadana para cada uno de los temas anteriores.

- Categorías para estudiar los casos
- Contexto de creación
- Soporte legal y normativo
- Autoridad responsable

Objetivos
 Carácter
 Agenda temática
 Estructura y funcionamiento

Iniciativas Presidenciales de Participación Ciudadana

Cuadro No. 11

Pais / Caso	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
Iniciativas presidenciales de participación ciudadana	Gobernando con la gente	Consejo Económico y Social CES-ES	Foro Nacional de Convergencia FONAC	“Pueblo presidente” o “Poder ciudadano”	No tiene	Participa Panamá

Fuente: Elaboración propia

Antecedentes: De la Concertación a la Participación y Consulta Ciudadana

El año 2001, cuando se cumplían, en Centroamérica, quince años de los Acuerdos de Paz se veía con optimismo la creación de espacios de diálogo social, para entonces denominados de concertación. Casi diez años después, la mayor parte de estos espacios van a caer en desuso¹²⁷, algunos con signos muy claros de no haber alcanzado los objetivos para los que se crearon. No obstante, en el 2010, vemos resurgir, ahora bajo el nombre de propuestas de participación ciudadana, nuevas modalidades de convocatoria para conocer la opinión de la población, así como de diálogo social, para acompañar determinadas políticas públicas o, incluso, para buscar el compromiso de los ciudadanos con la gestión misma del gobierno. De estos últimos casos haremos un recuento en este acápite.

Pero, veamos antes los prolegómenos de esas iniciativas que hoy se busca desarrollar. En aquel momento, 2001, el Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP) describía así este proceso:

En la mayoría de nuestros países la democracia es deficitaria, está incompleta y hasta vacía de la verdadera respuesta que debe existir en una región plagada de carencias estructurales, injusticias, inequidades, rezagos sociales e institucionalidad democrática muy débil.

De ahí la importancia de impulsar elementos, formas y mecanismos que vengán a fortalecer la esencia democrática de nuestros sistemas políticos como pueden serlo el consenso, los diálogos, la convergencia, la concertación, el debate público de los problemas nacionales y otros elementos que tengan como meta el mejoramiento de nuestra democracia...

127 De estos, ver adelante, solamente sobrevive el FONAC en Honduras.

Ya no parece suficiente que en nuestras democracias se lleven a cabo elecciones periódicas, libres y transparentes, como tampoco el elemento “representativo” que bien caracteriza nuestras democracias, y que sean solamente los gobiernos los responsables de encarar los problemas del país; hoy las características de nuestras sociedades fragmentadas, con falta de equidad, con intereses encontrados, nos obligan a promover una democracia participativa en que asumamos todos la responsabilidad de promover el bien común, respetando recíprocamente los intereses de cada cual, pero ubicando como prioritario en interés general¹²⁸.

El entusiasmo por el diálogo y la concertación se derivaba de los logros que se alcanzaron con este mecanismo al concretarse los Acuerdos Regionales de Paz de Esquipulas y los acuerdos nacionales, particularmente en El Salvador y Guatemala.

Los acuerdos regionales, preveían la conformación de Comisiones Nacionales de Reconciliación (CNR). Estos mecanismos no se aplicaron como se pretendía, pero si marcaron el camino. Ciertamente, en El Salvador no fue este el instrumento de las negociaciones, pero si se establecieron mesas de diálogo que culminaron con los Acuerdos de Chapultepec en 1992. En Guatemala si se creó una CNR, la que se transformó en Comisión para la Paz (COPAZ), integrada por representantes gubernamentales, militares y guerrilleros; mecanismo por el cual se llegó a la firma de sus propios acuerdos de paz. En ambos casos, fue relevante el acompañamiento internacional.

A partir de estos avances, se inicia una serie de experiencias identificadas -como hemos dicho- como procesos de concertación. En Guatemala, el gobierno de Vinicio Cerezo Arévalo (1986-1990), que jugó un papel clave en los Acuerdos de Esquipulas, propuso para su país, lo que se denominó una “Política de concertación”, cuyo mecanismo fue la llamada Asamblea del Diálogo Nacional, ADN; cuyo objetivo expreso fue el de “*crear un espacio confiable para que los diversos sectores sociales, económicos y políticos de Guatemala puedan dialogar francamente sobre los problemas nacionales y para que pueden proponer soluciones viables y globales a los mismos*”¹²⁹.

No obstante, cabe destacar, tal como se registra en varios análisis, que el gobierno de Cerezo y la Democracia Cristiana Guatemalteca no tuvieron capacidad para tomar en cuenta las conclusiones y recomendaciones emanadas del Diálogo Nacional. Por las amenazas a la gobernabilidad que provenían de sectores empresariales inconformes, particularmente con la política fiscal impulsada por aquel, pero también por amenazas de los militares que le cobraban el reconocimiento y consecuente legitimación, de las guerrillas como fuerzas beligerantes en la región.

Siempre en Guatemala, el gobierno del Presidente Serrano Elías (1991 – mayo 1993) propuso el “Pacto Social”, que fue particularmente impulsado por su

128 INCEP. Concertación en Centroamérica: El FONAC en Honduras. Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP). Cuadernos de temas y Documentos de Debate No.10 Guatemala, Mayo de 2001

129 Discurso pronunciado por Rodolfo Quezada Toruño, Coordinador de la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR), en la instalación de la Asamblea del Diálogo Nacional. Citado por INCEP

Ministro de Trabajo, Mario Solórzano, en su convocatoria se incluyó básicamente al sector empresarial organizado, a las cooperativas y a los sindicatos; sin embargo no se convocó a importantes sectores organizados de la sociedad civil. De allí que finalmente, solo llegara a perfilar algunas propuestas de tipo laboral. Además, la duración de este pacto fue corta ya que el mismo Serrano Elías dio un autogolpe de Estado, al anular los otros poderes del Estado, lo que finalmente condujo a que fuera expulsado del país.

Cabe destacar también que, durante la administración de Serrano Elías, se realizó una Consulta Nacional con los pueblos mayas para la aprobación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, y otros sectores de la sociedad civil, como empresarios, cooperativistas, sindicatos, Colegio de Abogados, iglesia, asociación de periodistas, entre otros. El resultado de la Consulta dio lugar a que el Gobierno remitiera el Convenio al Congreso de la República. Por primera vez en la historia—sostiene Solórzano—¹³⁰ se abrió una comunicación democrática con las etnias mayas.

Durante el gobierno de Ramiro de León Carpio, (1993-1996) se creó la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC) como resultado directo del proceso de negociación de la paz entre la URNG y el Gobierno, tal como quedó establecido en el Acuerdo Marco para la Reanudación del Proceso de Negociación entre el Gobierno de Guatemala y la URNG, suscrito el 10 de enero de 1994. De conformidad con dicho acuerdo, la Asamblea se conforma con los sectores que participaron en la ronda de conversaciones previstas en el Acuerdo de Oslo, más una representación de las organizaciones del pueblo maya. En todo caso, concluye Cruz Minera¹³¹ la ASC cumplió el papel que le fue asignado avalando el conjunto de los acuerdos de paz. Pero, fuera de su función específica, constituye una rica experiencia de diálogo y negociación.

En el gobierno del Presidente Álvaro Arzú, (1996-2000) paralelo a las negociaciones de los acuerdos de paz, este convocó a los llamados “Encuentros por la Actualización”. Si bien, en este caso, como la literatura lo indica¹³², la convocatoria fue amplia La agenda fue definida desde la presidencia, con lo que no se discutió políticas relevantes como la privatización de los servicios públicos, por lo que estos encuentros fueron señalados como un ejercicio para validar ciertas políticas económicas y de no pasar de ser un ejercicio de discusión y promoción de imagen. Cabe destacar también, en este mismo país, el llamado “Pacto de Gobernabilidad”,

130 Solórzano Martínez, Mario. *La Sociedad Civil y los Procesos de Concertación en Centroamérica*, 1997, p. 174. Citado en: Cruz Minera, Roberto. *La necesidad de establecer una Comisión Nacional Tripartita de diálogo en Guatemala*. Organización Internacional Del Trabajo, OIT Guatemala, 27 de marzo de 2001

131 Cruz Minera, Roberto. *La necesidad de establecer una Comisión Nacional Tripartita de diálogo en Guatemala*. Organización Internacional del Trabajo, OIT Guatemala, 27 de marzo de 2001 pag. 12

132 Mario Solórzano Martínez. “Guatemala: Experiencias de Diálogo y Concertación 1982-1997” en PNUD *La Sociedad Civil y los Procesos de Concertación en Centroamérica*. Proyecto de gobernabilidad democrática para Centro América. Programa de las Naciones Unidas (PNUD) para Centroamérica, (CAM. 96.001). 1997

impulsado por el Presidente Alfonso Portillo (2000-2004), que fue promulgado 10 días después de asumir la presidencia. Aun cuando esta iniciativa contó con una agenda relevante¹³³, nunca se llegó a realizar por las propias debilidades y correlación de fuerza con la que gobernó Portillo. A la anterior propuesta, se sumó la del gobierno del Presidente Oscar Berger (2004 – 2008), bajo el nombre de Gabinete Móvil y finalmente “Gobernando con la Gente” del Presidente actual, Álvaro Colom, que se analiza adelante, de manera específica.

Mientras, en El Salvador, el Gobierno del Presidente Armando Calderón Sol (1994-1998), impulsó el proyecto conocido como “Plan de Nación”, cuyo concepto fue siempre ambiguo. Se creó una Comisión de alto nivel para elaborar una agenda de prioridades, sin embargo, al final de la administración de Calderón Sol, el proyecto se engavetó, sin perspectivas de avance. En general, los Gobiernos salvadoreños de postguerra, del Partido ARENA, no han utilizado mecanismos institucionales de diálogo y concertación y han mantenido una distancia significativa de las organizaciones de la sociedad civil, a no ser con las organizaciones de sector de la gran empresa. A finales de la Administración Calderón Sol y principios de la de Francisco Flores (1999-2004), el “Plan de Nación”, generó una propuesta integral, durante el primer año de este último, sin embargo, ese proyecto quedó sepultado, por la emergencia que generó la atención a los terremotos de Febrero del 2001.

No es sino hasta el actual gobierno del presidente Mauricio Funes, que gana las elecciones como candidato del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN, en el 2009, que se constituye, –en su primer año de gobierno–, el Consejo Económico y Social, CES, el cual analizamos adelante, más detenidamente.

En Nicaragua, luego del triunfo de la revolución, ni el gobierno de Daniel Ortega, ni el de Violeta Barrios de Chamorro, consideraron necesario convocar o desarrollar mecanismos de diálogo o concertación con las organizaciones de la sociedad civil. No obstante, en ese período se multiplican las organizaciones no gubernamentales de mujeres, ecologistas, jóvenes, de partidos políticos emergentes, que viene a complementar a los activos gremios empresariales y sindicales. Esto, a juicio de algunos analistas¹³⁴, no fue suficiente para construir el tejido social que demandaba la reconciliación y construcción de la democracia, así como un desarrollo institucional del Estado.

En julio de 1997, el presidente Arnoldo Alemán (1997–2002), convocó a un “Diálogo Nacional”, que se realizaría en un período de 15 días, con el propósito de identificar las medidas para resolver los problemas de los nicaragüenses¹³⁵

133 1) Seguridad ciudadana, justicia, desmilitarización y derechos humanos. 2) Descentralización, desarrollo rural y medio ambiente. 3) Educación. 4) Participación ciudadana y reforma política. 5) Desarrollo humano integral. 6) Pacto fiscal. Alfonso Portillo. Pacto de Gobernabilidad. Discurso de presentación. Publicado en el Diario de Centroamérica. Guatemala 24 de enero de 2000

134 Ver por ejemplo, Cranshaw, Martha Isabel. Desde los avatares de los movimientos sociales crece una esperanza. Publicado en La sociedad civil y los procesos de concertación, PNUD 1997.

135 Nota de Diario La Prensa del 23 de julio de 1997. Citado en: INCEP. Concertación en Centroamérica. El FONAC en Honduras. Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP). Cuadernos de termas y Documentos de Debate No.10 Guatemala, Mayo de 2001.

A esta convocatoria no asistió el FSLN, ni muchas de sus organizaciones simpatizantes. El mismo Roberto Cuellar, director de “Ética y transparencia”, convocada para coordinar el proceso, declaró a la prensa que este no poseía objetivos claros y nació debilitado por el fracaso del diálogo bilateral que intentó realizar el Gobierno con el FSLN.

No obstante, a finales de 1997, el “Diálogo Nacional”, logró identificar y firmar más de cien acuerdos, en el ámbito político, jurídico-institucional y en el económico y social. Estos fueron pasados a la Asamblea Legislativa, que se encargaría de traducir dichos acuerdos en leyes, lo cual nunca sucedió. En mayo del 2000, el presidente Alemán, en el marco de una reunión de análisis del Programa de reconstrucción nacional¹³⁶ desarrollado luego del huracán Mitch, ofreció convocar a un grupo consultivo, que llevaría nuevamente a los nicaragüenses al diálogo nacional, esto nunca se concretó.

En su segundo y actual gobierno, el presidente Daniel Ortega (2006–2011) desarrolla una nueva propuesta de consulta y participación ciudadana, denominada, “Pueblo presidente” o “Poder ciudadano”, la que analizamos en mayor detalle, adelante.

En el caso de Panamá, los antecedentes se remontan a iniciativas inicialmente surgidas de la sociedad civil, no obstante en los diálogos o foros serían incluidos representantes gubernamentales. Este proceso va a ir paulatinamente siendo apropiado por las autoridades de Gobierno. En estos procesos ha jugado un importante rol, el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

En 1995 y 1999, siendo presidente Ernesto Pérez Balladares, el PNUD, facilitó los encuentros “Panamá 2000”¹³⁷ que se realizaron en Coronado. Estos diálogos se centraron en el tema de la transferencia del Canal a manos panameñas y la reversión de las zonas militares estadounidenses previstas para el 31 de diciembre de 1999. En ellos participaron autoridades gubernamentales, de los partidos políticos y de la sociedad civil. Como resultado se aprobó una declaración final denominada “Visión Nacional Panamá 2000... y adelante”. En la que se estableció el compromiso de administrar el Canal de manera efectiva, sin intereses partidistas o sectoriales.

A mediados de 1998, Panamá enfrentaba el reto de asumir el traspaso del Canal, de avanzar en la construcción de un régimen democrático y mejorar el nivel de desarrollo y bienestar de los panameños. Ante aquel escenario, se plantea la posibilidad de realizar un amplio diálogo sobre el Panamá que se quería a futuro. Esta idea fue tomando más forma el 2 de mayo de 1997 en una reunión sostenida entre representantes de la sociedad civil y el PNUD. A partir de ahí, con el auspicio del PNUD, se propuso ahora construir una prospectiva de país que llegó a denominarse “Visión Nacional 2020”. Para ello se realizó un proceso de diálogo basado en buscar las realidades y aspectos que unieran a toda la sociedad panameña sin importar

136 Reunión en la sede del BID, con representantes de organismos multilaterales y donantes. Managua. Mayo 2000

137 Estos encuentros se realizaron en Coronado, por los que son conocidos como Coronado I, II, III y IV, ver pág. web de PNUD Panamá. <http://www.undp.org.pa/dialogos-panama/procesos-historicos>

tendencias o ideologías políticas. La búsqueda de estas realidades, dejó evidenciadas las ventajas comparativas del país.

El documento final, *Visión Nacional 2020*¹³⁸, de octubre 1998, no solo identifica una visión del país, sino también señala las metas (objetivos generales) y los objetivos operacionales (específicos), para alcanzar esa visión. Además, dentro de esa visión de futuro, se estableció como escenario que los partidos políticos que resultaran ganadores en el proceso electoral podrían tener su propio estilo de gobierno y definir sus propias acciones y proyectos, pero siempre enfocados en esas metas que permitieran alcanzar para el 2020 el país que todos queremos, mejorando la calidad de vida y desarrollo humano de la población¹³⁹.

En diciembre del 2009, Raúl Leis¹⁴⁰, quien fungiera como Secretario Ejecutivo del diálogo Panamá 2020, declaró que algunos de los resultados fueron puestos en práctica, como la modificación, en algunos aspectos, de la Constitución, lo que se dio particularmente durante los primeros años de la administración del presidente Martín Torrijos (2004-2009). Sin embargo, destacó, a la fecha, que el grueso del paquete de recomendaciones de este proyecto no ha sido considerado por los Gobiernos.

El dirigente sindical, Mariano Mena, que también participó e impulsó el diálogo, analiza con mayor pesimismo el estado de la propuesta *Visión 2020*, y sentenció que los políticos la enterraron “siete pies bajo tierra” y que por tanto “Esos acuerdos quedarán ahora como un documento histórico”¹⁴¹. En el año 2003, el propio Leis y Mena, junto con otros intelectuales y dirigentes panameños como Felipe Rodríguez, I. Roberto Eisenmann Jr. y Miguel Antonio Bernal habían intentado poner el documento en la agenda del gobierno de Mireya Moscoso (1999-2004). Para ello se creó el Foro Panamá 2020. Se instalaron luego tres comisiones: las de reformas electorales, la de ética, y la de seguimiento a los acuerdos, pero sus resultados fueron nulos, según Raúl Leis “el Foro se fue extinguiendo porque no había recepción por parte del Gobierno. Y el documento quedó engavetado. Pero está vigente”¹⁴², insiste.

A mediados del año 2006, en otro intento, como una nueva iniciativa del Presidente Martín Torrijos (2004-2009), y como antesala al referéndum mandatorio para determinar la aprobación de la ampliación del canal mediante la construcción de un tercer juego de esclusas, el PNUD recibió la solicitud del Gobierno para que facilitara un proceso de diálogo, conocido como “Concertación Nacional para el Desarrollo de Panamá”¹⁴³.

Los logros de este nuevo ejercicio se tradujeron en la aprobación por la

138 PNUD. *Visión Nacional 2020*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Panamá Octubre 1998

139 PNUD. *Visión Nacional 2020*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Panamá Octubre 1998

140 La Prensa.Com. “La visión 2020 aun esta vigente”: R. Leis. Panamá. 19 de diciembre de 2009. <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2009/12/19/hoy/panorama/2029543.asp>

141 La Prensa.Com. “La visión 2020 aun esta vigente”: R. Leis. Panamá. 19 de diciembre de 2009. <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2009/12/19/hoy/panorama/2029543.asp>

142 La Prensa.Com. “La visión 2020 aun esta vigente”: R. Leis. Panamá. 19 de diciembre de 2009. <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2009/12/19/hoy/panorama/2029543.asp>

143 PNUD. *Concertación Nacional para el desarrollo de Panamá*. Ver <http://www.undp.org.pa/dialogos-panama/concertacion-nacional>

Asamblea Legislativa de la Ley de Responsabilidad Social Fiscal, pero también se acordaron los términos de referencia para dos proyectos de Ley la de participación ciudadana, esta continúa en discusión en el Congreso, y la de descentralización, esta fue aprobada a finales de la administración del presidente Torrijos y suspendida, en los primeros meses de la actual administración del presidente Martinelli Berrocal.

El actual Gobierno de Panamá, en el ámbito de la participación ciudadana, se debate entre el Foro de Concertación Nacional para el Desarrollo, que ha venido impulsando el PNUD, el debate sobre la Ley de Participación Ciudadana y su propio proyecto “Participa Panamá” de consulta a los y las ciudadanas.

En el caso de Costa Rica, las iniciativas de convocatoria a procesos de concertación, coinciden con las políticas de ajuste estructural. En este marco se generan procesos de movilización y protesta por parte, particularmente del sector sindical, concretamente del Consejo Permanente de los Trabajadores (CPT), activo durante las administraciones de los presidentes Luis Alberto Monge (1982 -1986) y la primera de Oscar Arias (1986 -1990). En ese contexto, se planteó la propuesta de iniciar un proceso de concertación social. No obstante, este no se concretó. Particularmente el presidente Arias obvió la deliberación y buscó acuerdos por separado con los diferentes sectores sociales afectados. Lo mismo podría decirse de su sucesor Rafael Ángel Calderón Fournier (1990-1994).

Al respecto, Manuel Rojas¹⁴⁴, sintetiza en 3 los aspectos, de esto, que se podría llamar estrategia política: a) Negociaciones separadas con organizaciones sociales capaces de ejercer presión; b) Reducción de las demandas sectoriales al marco de los acuerdos firmados con las instituciones multilaterales de crédito y c) Concesiones otorgadas, variables, según la capacidad de presión de cada sector.

Durante la administración del presidente José María Figueres Olsen (1994-1998), se conoció un efímero intento de iniciativa de concertación. Durante tres días, en el mes de septiembre de 1994, el presidente realizó un Foro que denominó “Un acuerdo Nacional Razonable”, orientado fundamentalmente a propiciar una validación de las políticas fiscales del Gobierno. No obstante el ejercicio de consulta a organizaciones sociales y partidos políticos, el presidente Figueres Olsen prefirió un acuerdo con el partido de oposición, Unidad Social Cristiana, para obtener los votos legislativos necesarios para su iniciativa.

Un mayor desarrollo, tuvo la iniciativa que impulsara el presidente Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002), denominada “Foro de Concertación”. No obstante, en los sectores sindicales y las organizaciones sociales privó la opinión de que esta estrategia, lo que pretendía era legitimar la privatización de empresas del Estado y particularmente del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y el Instituto Nacional de Seguros (INS), y modificar las bases del estado de bienestar en Costa Rica.

En este ambiente, se instaló el Foro de Concertación¹⁴⁵ el 15 de julio de 1998, con una amplia participación de representantes de alto nivel del Gobierno,

144 Rojas Bolaños. Manuel. “Política y concertación en Costa Rica”. En Revista Espacios, No.12, 2000, p.14-21. FLACSO Costa Rica

145 El Foro Nacional de Concertación quedó integrado por un pleno de 75 representantes de 20 distintos sectores de la sociedad costarricense; una mesa directiva; un foro de la sociedad civil; una junta de mediadores; una Comisión de Verificación y una Secretaría Ejecutiva.

dirigentes del cooperativismo, de organizaciones campesinas, de los sindicatos, grupos comunales, feministas, ambientalistas, jóvenes, indígenas y de los gremios empresariales, así como de los partidos políticos. El Foro logró establecer consenso en torno a diferentes temas como las pensiones, la corrupción, libertades sindicales, desarrollo rural y servicios ambientales. No obstante, no logró consenso en torno a temas de telecomunicaciones, seguros, asignaciones familiares, política salarial y cesantía. Los acuerdos por unanimidad, fueron pasados al Ejecutivo, al que le correspondería, redactar proyectos de ley para enviarlos a la Asamblea Legislativa. Aquellos temas en los que no hubo acuerdo unánime o consenso, se trasladaron a una mesa o junta de mediadores. En ambos casos, hubo conflicto, los proyecto-ley elaborados por el Ejecutivo fueron impugnados por una Comisión de Verificación, que dictaminó que varios de esos proyectos no se apegaban a lo acordado en la Asamblea del Foro de Concertación. En el segundo caso, se impugnó el mecanismo de enviarlo a la junta de mediadores, ya que –al menos de acuerdo de las organizaciones sindicales y de otras de los sectores sociales- consideraban que esos temas deberían de volver a la Plenaria.

Paralelamente a este proceso se gestó la “Ley para el Mejoramiento de los Servicios Públicos de Electricidad y Telecomunicaciones y de la Participación del Estado”, conocida como Combo del ICE. Que luego de su aprobación, en la Asamblea Legislativa, en un primer debate, en el año 2000, se generará una amplia movilización social, que culminaría con el retiro por el Ejecutivo de ese paquete legal.

La franca dificultad del Foro de Concertación para constituirse en mecanismos de superación de los conflictos y los movimientos sociales en contra del Combo del ICE, evidencian la conflictividad que Costa Rica ha vivido en la última década, como resultado del acomodo de su modelo de desarrollo a nuevas exigencias internas e internacionales. Esto debió resolverse, por la vía del ejercicio del referéndum, que evidenció una división importante en la sociedad costarricense en cuanto a su visión de país. No obstante, el Ejecutivo, en el actual Gobierno, no ha considerado incorporar iniciativas de consulta ciudadana o de diálogo nacional; a no ser en aquellos espacios de políticas públicas sectoriales, en los casos que la ley lo contempla y como iniciativa presidencial, en el campo específico de la seguridad ciudadana.

En Honduras, el presidente Rafael Leonardo Callejas (1989-1994) impulsó la iniciativa que denominó “Concertación Nacional”, que se relaciona con el objetivo de lograr una aval político, por parte de sectores organizados de la sociedad civil, para la ejecución de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) e iniciativas de Reforma del Estado¹⁴⁶.

Este proceso se va a caracterizar como un ejercicio parcial, que trató temas muy específicos y de corto plazo. El gobierno del Presidente Callejas, en consecuencia, va a tomar una serie de medias políticas, fuera de la Concertación Nacional que el mismo propuso.

Durante el gobierno del presidente Carlos Roberto Reina (1994-1998), fue

146 INCEP. Concertación en Centroamérica: El FONAC en Honduras. Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP). Cuadernos de temas y Documentos de Debate No.10 Guatemala, Mayo de 2001

aprobada la Ley del Foro Nacional de Convergencia (FONAC), mediante Decreto Legislativo No. 155-94. Este Foro logra, a diferencia de las experiencias en los otros países hermanos, desarrollarse hasta el momento actual. Este es uno de los casos, que abordamos, en las siguientes páginas.

Cuadro No. 12
Iniciativas presidenciales de consulta o participación ciudadana: Antecedentes

Nombre	Guatemala	El Salvador	Honduras	Costa Rica	Nicaragua	Panamá
	Gobernando con la gente Álvaro Colom	Consejo Económico y Social (CES) Mauricio Funes	Foro Nacional de Convergencia Porfirio Lobo (que lo Modifica)	No tiene	Pueblo presidente o Poder ciudadano Daniel Ortega	Participa Panamá Ricardo Martinelli Berrocal
Antecedentes	1985 Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Inicio Cerezo Arévalo (1986-1990), Política de concertación Serrano Elías (1991 – mayo 1993) “Pacto Social” Ramiro de León Carpio, (1993-1996) Asamblea de la Sociedad Civil (ASC) Álvaro Arzú, (1996-2000) Encuentros por la Actualización	Armando Calderón Sol (1994-1998), “Plan de Nación	Rafael Leonardo Callejas (1989-1994) Concertación Nacional Carlos Roberto Reina (1994-1998), Foro Nacional de Convergencia (FONAC)	José María Figueres Olsen (1994-1998) Un acuerdo Nacional Razonable Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002), Foro de Concertación	Arnoldo Alemán (1997-2002), Diálogo Nacional	Ernesto Pérez Balladares 1995-1999, Panamá 2000 y Visión Nacional 2020 Martín Torrijos (2004-2009) Concertación Nacional para el Desarrollo de Panamá

Fuente: Elaboración propia

Valoraciones

La información recopilada nos permite concluir que la convocatoria a consulta y participación de los ciudadanos y ciudadanas, desde la Presidencia de la República de los Gobiernos centroamericanos es una práctica común, práctica que podemos identificar, al menos desde los Acuerdos de Paz.

Como puede verse, Guatemala es el país que presenta, en sus últimos Gobiernos, más experiencias de este tipo y Costa Rica, El Salvador y Nicaragua los países con menos iniciativas de esta naturaleza. Sin embargo, Nicaragua, Honduras y Guatemala presentan mayor tendencia a la institucionalización de este tipo de prácticas. Pero los ejecutivos actuales, en Nicaragua y Honduras, muestran mayor resistencia a continuar con esos procesos de formalización o institucionalización de esas prácticas.

Por la información recopilada, se puede inferir también, lo que es bastante claro para el caso de Panamá, que estas tendencias a la consulta ciudadana buscan responder a presiones que vienen de la sociedad civil, particularmente de los sectores socialmente organizados, que encuentran importantes aliados en organismos multilaterales y la cooperación internacional.

No obstante, estas iniciativas se debaten entre una tendencia a la institucionalización, expresada en la formalización de tales prácticas a través de leyes y la conformación de instituciones para su puesta en práctica y los intentos de los ejecutivos por mantener un control sobre estas iniciativas o a minimizarlas para promover iniciativas más dóciles o maleables, desde la perspectiva de intereses políticos inmediatos del Ejecutivo o partidistas.

Los temas que se ha buscado abordar desde estas iniciativas son, por lo general, asuntos de alto interés nacional y han estado vinculados a coyunturas históricas muy importantes. Tales como acuerdos de paz y reconciliación, incorporación al debate nacional a los pueblos indígenas, reformas estructurales de los Estados, renovación de pactos fiscales, entre otros.

Los resultados sin embargo son muy dispares, en algunos casos han tenido un importante impacto, como el asunto de los Acuerdos de Paz en Guatemala. No obstante, en otros mostraron ser efímeros y con de poco impacto. En varios casos, la construcción de consensos no fue precisamente la mayor dificultad, la debilidad de estos ejercicios ha sido el paso desde estas instancias relativamente informales, a la institucionalidad formal de los Estados; es decir el que los congresos o asambleas legislativas asuman los acuerdos obtenidos en los procesos de consulta y concertación. No pocas veces, es la propia debilidad de los Ejecutivos la que se ve amenazada o rebasada por la movilización y dinámica de estos ejercicios. Lo anterior, a pesar que en la mayor parte de estas iniciativas, la figura del presidente aparece jugando un papel central.

Análisis comparativo de las iniciativas presidenciales de consulta y participación ciudadana actuales

Creación y marco jurídico

En todos los países centroamericanos, con la excepción de Costa Rica, los presidentes, actualmente en ejercicio, han estructurado iniciativas de consulta a la ciudadanía que implican diferentes niveles de concertación para toma de acuerdos. Sólo en el caso de Honduras se apela a una institucionalidad ya existente, como es el FONAC, constituido desde 1994; sin embargo, el presidente Lobo, ha promovió un cambio sustantivo en sus funciones y una disminución de las organizaciones de la sociedad civiles convocadas¹⁴⁷. En Guatemala y en Nicaragua, estas iniciativas se desarrollan paralelas a organismos existentes, como es el caso de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en el primer caso y la Ley de Participación ciudadana en el segundo.

En consecuencia, cuatro de los cinco casos estudiados funcionan por decreto ejecutivo o presidencial y solo una por Ley del Congreso, el FONAC de Honduras.

A juzgar por la diversidad de tendencias políticas de los presidentes actuales de Centroamérica, no es posible adjudicar este tipo de prácticas a una ideología determinada. No obstante, sí es posible identificar diferencias en la forma en que se desarrollan.

Autoridad responsable

En todos los casos, hay un órgano administrativo y es el presidente de la República quien lo designa, ya sea director o secretario ejecutivo o coordinador. La autonomía de las organizaciones sociales, por lo general, se ve reducida por el hecho de la conducción de estas instancias o recae directamente en una autoridad pública, dependiente de la presidencia o pro un funcionario nombrado por el ejecutivo.

Objetivos

En los objetivos de todas estas iniciativas prevalece el concepto de participación ciudadana, entendida como recurso deliberativo, de la consulta y la concertación; de vigilancia y control por parte de la ciudadanía y de promoción de valores de transparencia, información y rendición de cuentas por parte del Ejecutivo.

El referente en todas, son las políticas públicas, tanto nacionales como locales.

Carácter

Todas estas iniciativas son de carácter consultivo no vinculantes y con énfasis en lo local. Ninguna de ellas tiene carácter vinculante. Solo dos de ellas pueden

147 Este fue reformado por Decreto Legislativo N° 286-2009 adoptado por el Congreso Nacional el 13 de enero del 2010 y publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 32129 de fecha 02 del 2010, que contiene la Ley de Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras. Y la Fe de Errata publicada en el Diario Oficial La Gaceta 32,205 de fecha 7 de mayo del 2010.

identificarse, además, como foros deliberativos de carácter nacional, tanto por sus objetivos como por su composición, estos son el FONAC en Honduras y el CES de El Salvador.

Los programas “Gobernando con la Gente”, como “Participa Panamá” y “Poder Ciudadano”, ponen un mayor énfasis en las comunidades, y su alcance tiene un énfasis en la información, particularmente sobre las políticas del Ejecutivo y la consulta se centra en identificar las necesidades de las comunidades. En estos casos, por tanto, lo deliberativo queda supeditado a la información de las autoridades y a la consulta a las necesidades de la gente.

Agenda temática

Las agendas temáticas de estas iniciativas, están determinada por su propio carácter; al que hacíamos menciona arriba. Así el CES de El Salvador ha avanzado, en sus primeros meses de funcionamiento, a la integración de cinco mesas permanentes de trabajo, para cada uno de los siguientes temas: Desarrollo Económico, Política Fiscal Integral, Política de Transparencia, Seguridad Ciudadana y Jurídica, y Desarrollo Social con inclusión¹⁴⁸. Por su parte las áreas de trabajo¹⁴⁹, del FONAC, en Honduras, hasta ahora, han sido muy amplias e incluyen temas como: Institucionalidad del Estado; Familia, Infancia, Adolescencia y Juventud; Educación; Salud; Gobernabilidad; Ambiente; Cultura; Gran Dialogo Nacional, Plan de Nación “Visión de País”, Proceso de Concertación y Ley General de Educación.

En el caso del programa “Gobernando con la Gente”, en Guatemala, puede observarse que no existe una agenda temática, por cuanto la identificación de los asuntos o compromisos de interés surgen del diálogo y análisis con las personas que participan en lo que se han denominado los encuentros de “gobernando con la gente”. Los compromisos que surgen de este ejercicio son agrupados por temas¹⁵⁰ e incluso son contabilizados por su cantidad así: ambiente y recursos naturales (130); cultura (95); educación (199); infraestructura (172); Productividad (325); Salud (176); Seguridad (148).

La página *web* de “Pueblo Presidente”, portal informativo del Poder Ciudadano¹⁵¹ permite observar que la agenda de los CPC está muy vinculada al Frente Sandinista y a la agenda presidencial.

En el caso de “Participa Panamá” su página *web* oficial informará sobre consultas en torno a temas de políticas que desarrolla el Gobierno, que tiene relación directa con la población o sectores poblacionales específicos; tales como el “Proyecto de Metrobús”, el “Programa 100 a los 70” dedicado a personas mayores de 70 años a los que se les entrega 100 Balboas; como también sobre detalles de la Reforma Fiscal,

148 http://tecnica.presidencia.gob.sv/index.php?option=com_k2&view=item&id=68:ces&tmpl=component&print=1

149 Pagina Web FONAC.

150 Información obtenida en <http://www.gobernandoconlagente.gob.gt/componentes/consejos/1stConsejos.aspx?E=1> Consultada el 21 de octubre 2010.

151 <http://www.elpueblopresidente.com/>

el proyecto “Curundú”, o el programa “Internet para todos”, entre otros; además se le pide a los ciudadanos que opinen por medio de un foro virtual.

Estructura y composición

El CES en El Salvador, cuenta con un Consejo Pleno, integrado por 60 miembros propietarios; veinte representantes del movimiento social y popular, diez del movimiento sindical y treinta de los sectores empresariales. El coordinador general del CES será el secretario técnico de la Presidencia, quien representará al Ejecutivo. Además de las personas antes indicadas, integran el Consejo, en calidad de asesores, sin derecho a voto, los rectores de la universidad pública (Universidad de El Salvador) y de tres universidades privadas (Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, la Universidad “Dr. José Matías Delgado” y la Universidad Don Bosco; además por los directores o presidentes de cinco centros de investigación y de pensamiento (la Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES, la Fundación Doctor Guillermo Manuel Ungo, FUNDAUNGO, la Fundación Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente, PRISMA y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – El Salvador, FLACSO- El Salvador). Para este caso, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD-EL Salvador, ha sido nombrado en el Decreto ejecutivo, como el encargado, por dos años, de la Secretaría Ejecutiva del CES.

En la Asamblea Plenaria del FONAC, de Honduras, hasta antes de la reforma, participaban 44 representantes, entre los que se encuentran iglesias, asociaciones municipales, universidades, sindicatos y organizaciones campesinas, gremios empresariales, cooperativas y asociaciones de autogestión, organizaciones de profesionales, diversas ONG para la defensa de DDHH, la democracia y los consumidores; así como de organizaciones de mujeres, de pueblos indígenas, pero también de partidos políticos, e instituciones autónomas, así como representantes de Secretarías de Estado. Según la ley ya reformada¹⁵²: El foro Nacional de convergencia (FONAC) estará integrado por siete (7) representantes de la sociedad civil, designados por períodos de dos (2) años a través de las diferentes organizaciones sociales, gremiales y políticas que ostentando personalidad jurídica, que sean convocadas por el presidente de la República. Estas personas aún no han sido convocadas por el presidente Porfirio Lobo.

El “Poder Ciudadano”, en Nicaragua, tiene como órgano superior un gabinete nacional compuesto por 272 personas. Dieciséis de cada uno de los quince Departamentos y las dos Regiones Autónomas del país, en representación de cada uno de los dieciséis sectores, más el presidente de la República que lo presidirá y la coordinadora de la Secretaría de Comunicación y Ciudadanía del Gobierno de la República, los ministros de Estado, presidentes de entes autónomos y gubernamentales, autoridades de la Policía Nacional, la Junta de Directores del CONPES, y demás funcionarios gubernamentales que determine el presidente de la República.

152 Decreto 144.95, reformado por el Decreto Legislativo N° 286-2009

El “Programa Gobernando con la Gente”, en Guatemala, funciona adscrito a la Presidencia de la República, con un coordinador general, que cuenta con un equipo de trabajo. El proceso de consulta parte de una agenda que se construye en lo que se denomina las Mesas Temáticas, que son entendidas como un foro de discusión entre representantes de las comunidades, autoridades municipales, departamentales, representantes de organizaciones de la sociedad civil y de entidades gubernamentales vinculadas con el tema de interés. En estos espacios se busca identificar prioridades de las comunidades en las áreas antes indicadas, las que son elevadas a los Consejos Gobernando con la Gente, en la que están involucrados el mismo presidente y las autoridades del ramo responsables de las áreas de interés identificadas. No fue posible identificar, con la información recolectada, la forma en que se identifica al público que se convoca a los Consejos.

El programa “Participa Panamá” se identifica como una iniciativa de la Presidencia, cuyo instrumento se denomina Acción Ciudadana. Su realización implica que los ministerios e instituciones identifican un problema o necesidad comunitaria de acuerdo a su razón de ser. La institución se convierte, automáticamente, en el líder de la acción. Organiza internamente la acción definiendo una fecha para su ejecución. Se coordina con el “Programa de Participación Ciudadana” de la Presidencia para la integración y consulta entre los diversos actores de la sociedad. Se convoca a las instituciones públicas y se presenta el proyecto. Cada institución organiza su aporte y participación en la ejecución del proyecto. Se incorpora a los medios de comunicación, empresa privada, asociados y la sociedad civil en general. Se inicia la campaña de sensibilización a través de los medios y se hace el lanzamiento oficial de la acción. Se elabora el proyecto a ejecutar con los insumos proporcionados por la institución líder. Se ejecuta el proyecto creando espacios de interrelación entre autoridades y la ciudadanía. Se elabora un informe final (memoria) de la acción.

Debate y valoraciones sobre el funcionamiento de la iniciativas presidenciales de consulta y participación

En ocasión de la instalación formal del CES, en su discurso inaugural el presidente Funes manifestó:

Esta nueva forma de gobernar es hoy, más urgente que nunca, debido a la magnitud, extensión y complejidad de la crisis económica que padecemos y cuya superación exitosa requiere del esfuerzo de todos los salvadoreños y de todas las salvadoreñas, así como de la puesta en ejecución de políticas públicas, técnicamente consistentes y políticamente viables. Hoy más que nunca en la historia patria necesitamos forjar la unidad a través del diálogo y la concertación.

El consejo económico social es un instrumento fundamental para alcanzar acuerdos nacionales y para construir la unidad nacional, porque en él está representada buena parte de la sociedad salvadoreña: trabajadores y trabajadoras del campo y la sociedad, organizaciones comunales y

organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales diversos, iglesias, sectores empresariales, pequeños, medianos y grandes, universidades, centros de investigación y de generación de opinión crítica y el Gobierno, que representa los intereses de la nación en su conjunto. (Discurso del presidente Funes, 2009)

Entre los considerandos para su creación las autoridades del Gobierno de El Salvador arguyeron:

Que de conformidad a la Constitución de la República, el presidente de la República tiene las atribuciones de procurar la armonía social y velar por la eficaz gestión y realización de los asuntos públicos;

Que para el cumplimiento de tales atribuciones, es necesario la formulación de políticas públicas de Estado que respondan a las necesidades que plantean los problemas económicos y sociales del país;

Que es necesaria la participación de la sociedad civil en el proceso de definición de las políticas públicas, a fin de avanzar en la consolidación de la democracia y coadyuvar a la construcción permanente de la gobernabilidad;

Que el desarrollo nacional debe ser equilibrado y la convivencia en democracia su plataforma básica, y para esto, los diversos sectores deben establecer acuerdos que dinamicen la vida en sociedad de forma sustentable, incluyente y equitativa; y

Que el diálogo y la concertación constituyen piedras angulares de la construcción democrática y deben tener como horizonte la consecución del bien común. (Decreto 64)

Como antecedente, cabe mencionar que los Acuerdos de Paz (1992), que se firmaron para poner fin al conflicto político y militar en este país contenía, en el capítulo sobre el tema económico y social, una propuesta de creación de lo que se denominó, un “Foro de Concertación Económico y Social”, que fue concebido como un espacio de construcción de políticas públicas, basado como su nombre lo indica en el diálogo y la construcción de acuerdos. Dicho Foro no logró acumular las suficientes voluntades políticas para su funcionamiento y su vida fue efímera.

Se podría interpretar este avance, como un progreso en la madurez institucional en este país y como un cambio en la correlación de fuerzas políticas, que se evidenció con el triunfo del candidato presidencial del Frente Farabundo Martí de la Liberación Nacional (FMLN).

La polémica no ha estado ausente en el primer año de funcionamiento de este organismo. Los sectores sociales y sindicales que forman parte de él y han participado activamente expresan cierto escepticismo, pero aún mantiene el beneficio de la duda.

Así se desprende de las palabras de dirigentes de organizaciones de estos sectores, al dirigirse a sus bases sociales, en la autodenominada Asamblea Popular organizada para que estos rindan cuentas. Así se expresó en esa ocasión el dirigente Rafael Menjivar:

A un año de haberse conformado el CES, vamos a rendir cuentas de lo que hemos hecho y en lo que hemos trabajado”, dijo al explicar que tienen el compromiso de hacer rendición de cuentas ante los que representan. “Vamos a dar esta información en la asamblea popular; el movimiento social deberá explicar a la sociedad civil lo que se ha avanzado”, agregó al aceptar que la percepción a octubre pueda ser de que en el CES no se han logrado mayores acuerdos y resultados.

Hemos avanzado en el sentido de conocer documentos. Este año no ha sido más que para generar documentos y tener un marco referencial. Ahora vienen las apuestas y discusiones”, agregó al considerar que las dudas del sector social, que se formó grandes expectativas con la conformación de este equipo multidisciplinario, exigen respuesta¹⁵³.

En otra parte de su intervención, este mismo dirigente, al tratar de explicar la inconformidad que expresan sus representados, manifestó que *“el problema es que ellos tienen demandas que son urgentes y no quieren esperar a una discusión ‘light’ sobre estas temáticas”*

Por su parte, como lo reporta la misma periodista, representantes de la empresa privada, como el señor Enrique Araujo, presidente de la Asociación Nacional de la Empresa Privada, ANEP, durante el acto de rendimiento de cuentas del CES, realizado en agosto del 2010, agradeció la iniciativa del gobierno del presidente Funes para la creación del CES, agregó que este ha sido un paso importante para que los diferentes sectores del país tengan disposición de trabajar juntos en la solución de los principales problemas sociales y económicos.

Sin embargo, no faltan voces críticas, Luis Mario Rodríguez manifiesta que:

El Consejo Económico y Social debió ser la primera gran conquista del gobierno de la República en materia de institucionalización del diálogo social. Sin embargo se ha convertido en una instancia que está siendo utilizada para legitimar las pretensiones y planes que se deciden en Casa Presidencial. No se ha aprovechado la presencia de los distintos sectores de la sociedad civil; se desprecia la capacidad del sector académico, y los trabajadores, movimiento social y el sector empresarial, han reclamado la falta de resultados concretos y discusiones de fondo de los temas que agobian a la sociedad salvadoreña¹⁵⁴.

153 Henríquez, Estela (2010). *Asamblea popular para reclamar acción al CES*. Consultado el 01 de setiembre del 2010 obtenido de la Prensa Gráfica: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/138623-asamblea-popular-para-reclamar-accion-al-ces.html>

154 Rodríguez, Luis Mario (2010). *Los defectos del CES*. Consultado el 01 de setiembre del 2010 obtenido de Elsalvador.com: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_opinion.asp?idCat=6342&idArt=4716621

El rector de la Universidad Centroamericana, UCA, manifiesta con respecto al CES y su funcionamiento que:

*... la idea es espléndida. Sólo queda darle el impulso real y práctico que la haga funcionar adecuadamente. Quienes creemos en el diálogo como el máximo mecanismo de desarrollo humano, estamos convencidos de que si se organiza bien el proceso de diálogo dentro del CES los resultados pueden ser enormemente positivos para el país. Los pasos que se den para ello pueden ser los aquí expuestos u otros. Pero es necesario dar pasos para un mejor funcionamiento y darlos ya.*¹⁵⁵

Ante estas críticas e inquietudes, el secretario técnico de la Presidencia, Alex Segovia, responsable por el Gobierno de la República, ante este organismo, ha expresado que:

El mayor logro es el diálogo y el entendimiento entre todos los que conforman el CES y que los principales temas en los que se debe trabajar aún más son los referentes a transparencia y reactivación económica. Además, ha subrayado que el rol del CES no es “para resolver temas coyunturales”, sino para buscar el consenso en temas de país. Segovia explicó que los resultados que se obtengan en este equipo son para una agenda de largo plazo, para generar acuerdos de país que se mantengan a través del tiempo.

Para el caso de Nicaragua, los argumentos con que se emite el decreto presidencial que crea los CPC, se presenta como una contrapropuesta a otras iniciativas existentes, cuando señala en el punto V y IV:

Que en el ejercicio de estas facultades propias del presidente de la República se han creado desde el año 1987 por las distintas administraciones de los presidentes Ortega (período 1985- 1990), Chamorro, Alemán y Bolaños centenares de comisiones o consejos de carácter nacional, regional, departamental, municipal o local o bien de carácter sectorial, que aglutinan a organizaciones productivas, sindicales, religiosas, de mujeres, de jóvenes, entre otras, que hoy funcionan normal y legalmente sin que se haya producido a lo largo de todos estos años, recurso alguno en contra de los Decretos creadores de todos estos organismos.

Que en consecuencia, combinando los derechos del pueblo nicaragüense a organizarse libremente en el ejercicio de la democracia participativa con las facultades del presidente de la República que le otorga la Constitución Política de crear comisiones o consejos que hagan efectivo el ejercicio de

155 Tojeira, José María. El Futuro del CES. Diario Co-Latino. 20 de abril del 2008. San Salvador El Salvador

estos derechos de organización de nuestro pueblo, en apoyo a las políticas del presidente de la República que el pueblo sea el que gobierne efectivamente y que juntos combatan la pobreza y el desempleo heredado de las administraciones anteriores.

Como se señaló antes, la preocupación principal en torno a esta iniciativa, tiene que ver con la partidización de las instancias de ejercicio de la participación ciudadana, la pérdida de autonomía de las organizaciones sociales y particularmente la deslegitimación en la práctica de la Ley de Participación Ciudadana.

En este sentido, la preocupación surge porque, como lo señala Luis Serra Vázquez¹⁵⁶ de la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local:

Luego de un largo proceso de incidencia política, las organizaciones civiles lograron la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana (Nº475-03) que señala “...la gestión pública no puede ser concebida hoy en día sin la participación directa y permanente de la ciudadanía, pues esto contribuye...a convertirlosen protagonistas de los procesos de transformación de la sociedad nicaragüense...” Este enfoque de participación ciudadana, no se limita a los niveles tradicionales de brindar información sobre una política pública o una ley, tampoco la simple consulta de las opiniones de los ciudadanos, sino que se trata de una participación que alcanza el nivel decisorio en el diseño y la implementación de políticas públicas, en conjunto con el Gobierno.

Pero, este mismo investigador, señala en sus conclusiones que:

Este estudio ha comprobado el avance gradual del nuevo modelo de participación ciudadana impulsado por el Gobierno nacional a partir del 2007, especialmente en las Alcaldías lideradas por el FSLN y en las Delegaciones Ministeriales. Esto ha significado la creación de nuevas organizaciones (Consejos de Poder Ciudadano CPC) y espacios de concertación (Gabinetes) que han afectado los espacios plurales previstos legalmente en dos sentidos: vaciando su función al crear una instancia paralela, o bien copando y controlando el espacio legal con sus organizaciones. Sin dudas que un incentivo poderoso para la incorporación a los CPC de ciudadanos/as pobres han sido los beneficios de los programas estatales Hambre Cero y Usura Cero, además de las oportunidades de empleo en el estado. Es decir un tipo de participación condicionada en el marco de relaciones de clientelismo político, que son típicas de sociedades con altos niveles de pobreza y desigualdad como Nicaragua.

156 Serra Vázquez, Luis. Los Retos de la Participación Ciudadana a nivel Municipal en Nicaragua. Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local s.f.
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/nicaragua/cielac/participacion_ciudadana_en_nicaragua.pdf

A una conclusión semejante llega Roberto Stuart Almendárez, en su estudio “Consejos del Poder Ciudadano y Gestión Pública en Nicaragua”¹⁵⁷ en el que señala que:

La creación y organización de los CPC, -como organización comunitaria bajo el amparo del Poder Ejecutivo-, ha generado tensiones en la sociedad, al constituirse en contraposición al sistema de participación ciudadana y de las autoridades municipales que no son afines al partido de gobierno. Su propósito se define en el decreto 112-2007, y según las evidencias encontradas, se han implantado en todos los municipios del país, a partir del tendido social organizativo que existía antes de su creación. Se calcula, según el trabajo de campo en los municipios y una encuesta aplicada a nivel nacional, que entre el 4.63% y el 6.9% de la población está integrada a los CPC, frente a una meta gubernamental que alcanzaba el 25% del padrón electoral.

El nivel de contradicción entre la implementación de la Ley de Participación Ciudadana llevó a que la Asamblea Legislativa emitiera la ley 630 en la que se consignaba que los CPC no podrían formar parte del aparato estatal, ni utilizar recursos del presupuesto estatal, sino limitarse a funcionar como estructuras partidarias del FSLN, o como cualquier otra organización social. No obstante, aunque la Ley llegó a publicarse, el presidente Ortega vetó la ley, y se generó una crisis en la que el comandante Ortega, amenazó con que gobernaría por decreto, desatando una crisis entre los poderes del Estado que duró más de seis meses.

Finalmente, los 16 magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) resolvieron en corte plena declarar inconstitucional la Ley 630, “Ley de Reformas y Adiciones al artículo 11 de la Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo”, que dejaba sin vigencia a los Consejos del Poder Ciudadano (CPC).

En Guatemala, el presidente Álvaro Colom ha manifestado que los consejos Gobernando con la Gente:

*... es un estilo nuevo de gobernar. Es escuchar a la gente, ver lo que no está funcionando bien y comprometernos públicamente a la solución de los problemas de acuerdo a nuestras posibilidades financieras y técnicas*¹⁵⁸

En el mismo sentido ha declarado que *no se trata de una reunión en la que van a venir a pedir, sino una en la que estaremos informando al pueblo de Totonicapán de cómo estamos invirtiendo el dinero en las obras que realizamos*”. De esta manera, “... se busca generar espacios de interacción y diálogo permanente entre los ciudadanos, las autoridades locales y el Gobierno nacional, y trabajar concertadamente en la solución de los problemas, necesidades e inquietudes de las comunidades.”¹⁵⁹

157 Roberto Stuart Almendárez. Consejos del Poder Ciudadano y Gestión Pública en Nicaragua, Centro de Estudios y Análisis Político. Managua, Nicaragua. Julio 2009

158 Declaraciones a Radio La Primerísima
<http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/resumen/36972>

159 deGuate.com revisado el 21 de octubre de 2010
<http://www.deguate.com/artman/publish/noticias-guatemala/colom-inaugurar-en-toniticapan-programa-gobernando-con-la-gente.shtml>

Cabe señalar que el programa presidencial *Gobernando con la Gente*, tiene como predecesor, el programa que en su momento instituyó el gobierno de Oscar Berger, del Partido GANA, 2004–2008, bajo el nombre de Gabinete Móvil y otros tantos similares que ha instaurado cada uno de los Gobiernos anteriores en Guatemala.

En ambos casos se trata de un espacio donde el mandatario se acerca a la comunidad para rendir cuentas, atender demandas y establecer compromisos de trabajo. Como se señala en la página *web* del programa “las mesas no están orientadas a discutir pliegos de peticiones y recepción de proyectos”. El objetivo de las mesas temáticas, parte fundamental del proceso, gira en torno a discutir con la comunidad para definir cuáles son sus problemas. Una vez identificados estos se presentan al Consejo de *Gobernando con la Gente* (integrado por el gabinete de Gobierno) para que este decida en qué se puede ayudar.

Entre las principales críticas que ha recibido este programa se identifican las siguientes, que se recogen en la revista digital *¿Y qué?*¹⁶⁰:

...ha generado resultados para los departamentos, como carreteras, incremento de efectivos y unidades policiales, apertura de Escuelas Abiertas, la compra y distribución de fertilizantes, equipamiento a escuelas con laboratorios de cómputo, entrega de pupitres, entre otras cosas. Sin embargo en todos estos compromisos ejecutados no figuran obras de peso para el departamento entero. Otro gran problema que aqueja a la población que desea monitorear los avances es el difícil acceso a documentos que permitan darle seguimiento al proceso de ejecución de los compromisos.

Además se señala que:

*...cada 15 días los ministerios encargados de los compromisos deben presentar un informe de los avances logrados, con esta información el equipo de *Gobernando con la Gente* actualiza la página *web* para que cualquier ciudadano pueda fiscalizar los avances. El problema radica en que las autoridades responsables de los compromisos, ministerios, secretarías y otras dependencias, rara vez colocan documentos que respalden su labor o bien, colocan explicaciones bastante escuetas. Esta situación sucede, tanto en los compromisos supuestamente ejecutados, como con los compromisos que se encuentran en gestión o atrasados.*

Esta misma revista señala que:

*Destaca, al analizar los compromisos adquiridos por el gabinete en cada *Gobernando con la Gente*, que muchos de estos más que enfocarse en la realización de obras se centran en la realización de reuniones, formulación de políticas y estudios para determinar qué tan factible es hacer lo que la*

160 <http://www.revistayque.com/v1/candentes/actualidad/633-igobernando-o-baboseando-a-la-gente>

comunidad pide. Es curioso, además, que este tipo de compromisos son los que se encuentran más atrasados.

El FONAC, en Honduras, fue creado con la intención de que el país tuviera un mecanismo de diálogo, de consenso, de consulta, de concertación sobre los grandes temas nacionales. En este foro están integrados diversos sectores de la vida nacional, lo que asegura una composición pluralista, un corte transversal que garantiza la participación de las distintas fuerzas sociales, políticas y productivas y que a la vez puede ser ampliado para que cuente con la más extensa representación¹⁶¹.

El FONAC fue una respuesta a los diálogos gubernamentales que muy poco resultado dejaban una vez agotado el tema motivo de la invitación, ya sea porque cada Gobierno tiene su propia agenda, por lo que resulta difícil que las cosas trasciendan de un periodo al otro, o bien porque quienes participan en estos coloquios, cuando saben que se maneja en la casa de gobierno, van con su rosario de peticiones y se molestan cuando no reciben respuestas puntuales.

Según lo manifiesta el exsecretario ejecutivo del FONAC, Marco Orlando Iriarte¹⁶²: para la elaboración de propuestas, que serán elevadas a la consideración de las autoridades gubernamentales, la metodología seguida se base en *“la consulta y la decisión conjunta, procurando que exista una partición amplia de las diferentes organizaciones sociales, de las instituciones del Estado y de las organizaciones civiles que forman parte del FONAC”*.

Como producto del debate se busca concertar propuestas y acuerdos sobre las diferentes temáticas, relacionadas con los problemas fundamentales y prioritarios del país, acordados en Asamblea Plenaria.

El FONAC, destaca el exdirector, también ha servido como espacio para mediar en conflictos sectoriales, entre las instituciones u organizaciones civiles y los Poderes del Estado.

Sin embargo, él mismo señala que en su experiencia, percibe que la capacidad negociadora de los hondureños ha sido deteriorada, como producto de factores externos, como por dinámicas internas propias del ambiente político nacional, como son la crisis socioeconómica, la transición política inconclusa, las luchas entre sectores de poder y la marginación social.

Al precisar más estas observaciones generales, destaca la carencia de liderazgo social y político, la falta de visión a mediano y largo plazo; atomización social que dificulta la construcción de consensos y la concertación; deficiente cultura de negociación y consecuentemente enfrentamientos innecesarios y poco justificados. Por el otro lado de los actores del diálogo, destaca la poca claridad y voluntad de las instituciones y autoridades, así como lentitud y poca permeabilidad para darle trámite

161 Página Web FONAC. http://www.fonac.gob.hn/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=51&Itemid=85

162 INCEP. Concertación en Centroamérica: El FONAC en Honduras. Instituto Centroamericano de Estudios Políticos. Cuadernos de Temas y Documento de Debate No. 10. Guatemala, mayo de 2001

a nuevas ideas y propuestas. Lamenta también, la carencia de recursos humanos, apoyo logístico y financiamiento, para un esfuerzo cuyos resultados no pueden ser inmediatos sino de mediano y largo plazo.

Destaca a su vez la falta de conciencia sobre la responsabilidad y los beneficios que conlleva la participación democrática, de las organizaciones de la sociedad civil, en los asuntos de interés nacional.

Así mismo señala que las organizaciones de la sociedad civil que participan, evidencian sectarismos y radicalismos que dificultan la negociación. Así como una débil expresión de representatividad y poca comunicación entre dirigencia y sus bases; resiente también el débil ejercicio democrático al interior de las organizaciones sociales y afán de protagonismo de algunos de sus líderes. Así como falta de capacidad para formular, argumentar y presentar propuestas.

Con relación a la sociedad en general, percibe falta de formación política, la que considera un elemento clave para la construcción de una cultura democrática.

Así mismo, resiente la carencia de una política de comunicación que sea sensible y permeable a lo que un esfuerzo de diálogo y concertación supone.

El actual secretario ejecutivo del FONAC, *Leonardo Villeda Bermúdez*¹⁶³, ha declarado que cuando el Gobierno respetó la ley que le dio vida, funcionó de manera eficiente y eficaz, al grado que recibió altos elogios de la comunidad nacional e internacional, por los mecanismos tan efectivos de concertación para trazar objetivos nacionales.

Algunos de sus logros fueron la revisión del plan de reconstrucción nacional, que llevó el país a los grupos consultivos, igualmente, como parte del proceso de concertación conoció y aprobó la Estrategia de Reducción de la Pobreza.

De acuerdo con las autoridades gubernamentales responsables, el programa “Participa Panamá” sirve para juntos -Gobierno y ciudadanos- encontrar soluciones de los diversos problemas que enfrenta nuestro Panamá. Igualmente sostienen que comprende acciones integrales y multisectoriales para que panameños y panameñas, empresas, organizaciones y redes sociales colaboren conjuntamente con las instituciones públicas y privadas en la ejecución de proyectos de interés social general proporcionando respuestas rápidas y concretas¹⁶⁴.

Señalan también que la promoción de la participación ciudadana en el proceso de consolidación y fortalecimiento de la democracia panameña, constituye un eje fundamental en el ejercicio de la función pública. Es por ello, que los programas que se desarrollan en ésta dirección, hacen énfasis en el deber, que redunde en el mejoramiento de la calidad de vida de los panameños y panameñas. Con esta acción, agrega, se busca sentar las bases para una democracia más participativa, en donde todos y todas seamos corresponsables con el desarrollo del país. Porque cada panameño y panameña cuenta en ese desarrollo. Porque nuestro ejercicio como ciudadanos puede hacer la diferencia, de la exclusión a la inclusión de todos.

163 http://www.fonac.gob.pa/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=51&Itemid=85

164 <http://www.participa.gob.pa/1035-lanzamiento-oficial-del-sitio-www-participa-gob-pa.zs>

Con este sistema los ciudadanos también podrán participar de los temas de interés nacional. No surge por las quejas de miembros de organizaciones de la sociedad civil, sino que se trata de una forma de fortalecer la democracia en el país¹⁶⁵.

Valoración general

Estas iniciativas presidenciales, en general, se les identifica como propuestas para fortalecer la base social y la estabilidad del Gobierno en ejercicio y aunque los principios que se aducen son el diálogo, la concertación y la redición de cuentas, se les señala como instancias que tiene poca incidencia e impacto en las políticas nacionales. En consecuencia, se perciben como espacios de legitimación de las políticas oficiales. En general los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, siempre esperan mayor incidencia de la que dicen lograr.

En aquellos casos en que generan documentos o propuestas, los mecanismos de interacción y trámite con los órganos del Estado, particularmente el Congreso o Asamblea Legislativa, son difusos y poco efectivos, por cuanto no están definidos y menos aún, institucionalizados.

Las iniciativas, que tienden a institucionalizarse como espacios de concertación de acuerdos, como es el caso del FONAC de Honduras y el CES en El Salvador, aún no logran establecer canales formales para que sus iniciativas permeen los distintos poderes del Estado.

Se evidencia una diferencia sustantiva entre aquellas iniciativas orientadas a la deliberación y a la concertación de acuerdos, de aquellas en las que se busca de manera explícita captar las necesidades de la gente y acercarlas a las políticas de gobierno, con la idea de construir una base social de sustentación del Gobierno o proyecciones clientelistas del partido político en el gobierno.

Esto se manifiesta desde dos perspectivas, una en la que estas iniciativas se evidencian como sustituto de partidos débiles o poco estables, que han llegado al Gobierno coyunturalmente, como es el caso de Guatemala o, caso contrario, como recurso para compensar las demandas de la militancia de partidos con amplia base social, como el Frente Sandinista.

Es evidente, que estas iniciativas, son claramente dependientes de la convocatoria del Poder Ejecutivo y voluntad de apoyo organizativo del Ejecutivo y particularmente las presidencias. El nivel de convocatoria y de desarrollo autónomo, por parte de las propias organizaciones de la sociedad civil, es débil y no existen programas efectivos, del estado, que apoyen el fortalecimiento y la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil.

En los casos en que existe institucionalidad previa a este tipo de iniciativas o convocatorias de la Presidencia, como lo es la Ley de Participación Ciudadana, para el caso de Nicaragua, o los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en Guatemala, estas compiten entre sí, en detrimento, en la mayor parte de las veces, de los espacios institucionales.

165 <http://www.participa.gob.pa/que-somos>

Recuadro No. 9
Espacios de Diálogo y Concertación Laboral

Costa Rica

La Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad, CONAGEBIO, fue creada por la Ley Biodiversidad. No. 7788. 23/04/1998. El funcionamiento de la CONAGEBIO se rige por lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo N° 29680-MINAE del 23 de julio del 2001, publicado en La Gaceta N° 150 del 7 de agosto del 2001. El reglamento de la Ley de Biodiversidad se promulga en diez años después en abril del 2008.

Nicaragua

La Comisión Nacional del Ambiente se crea Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Ley No. 217. Aprobada el 27 de marzo de 1996. Cuenta con un Reglamento, aprobado por el Decreto No. 9-96, del 25 de julio de 1996. La ley Sufre reformas el 13 de Febrero del 2008.

El Salvador

El Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente, SINAMA, fue creado Ley del Medio Ambiente, según Decreto Legislativo No. 233 del 02 de marzo de 1998. Cuenta con un Reglamento Interno. Decreto Municipal 69 del 23 de octubre del 2008.

Panamá

Las comisiones Consultivas ambientales, se crean por la Ley General del Ambiente, No. 41 del 1° de julio de 1998. Cuenta con un reglamento dictado por Decreto Ejecutivo No. 57 del 16 de marzo del 2000

Honduras

El Consejo Consultivo Nacional del Ambiente, fue creado por Ley General de Ambiente, Decreto No. 104-93, del 8 de Junio de 1993.

Fuente: Elaboración propia

Funcionamiento y situación actual

Como lo reportan los informes de la OIT, el Consejo Nacional del Trabajo, CNT, en Nicaragua, ha tenido serias dificultades para instalarse y funcionar. Su competencias, definidas por ley son las de:

- Formular análisis, evaluaciones, conclusiones y recomendaciones sobre el grado de participación empresarial y sindical en la formulación y ejecución de los planes nacionales de desarrollo, conforme el artículo 101 de la Constitución Política.
- Proponer al Poder Ejecutivo y a los diputados anteproyectos de ley de reformas legislativas o reglamentarias que consideren necesarias para mejorar el ordenamiento laboral, provisional social y otras áreas que sean de interés.
- Pronunciarse sobre los proyectos legislativos del Poder Ejecutivo que regulen materias sociales, económicas o laborales y los proyectos de decretos ejecutivos que resulten de especial trascendencia en la regulación de esta materia. A estos fines el Poder Ejecutivo someterá a discusión del Consejo los mencionados proyectos, debiendo el mismo emitir sus

opiniones en los plazos, términos y condiciones que fije el reglamento interno de funcionamiento previsto para el Consejo.

No obstante las dificultades para que ese órgano, asuma sus responsabilidades, el Gobierno actual de Nicaragua se ha comprometido con el relanzamiento y puesta en funcionamiento por primera vez desde su creación en el 2005, del CNT y para ello argumenta que existe una buena voluntad manifiesta de las partes para resolver los recientes conflictos laborales que se han presentado y el fortaleciendo el diálogo social y ser propositivo en el abordaje de temas de gran interés como el empleo, los salarios, la igualdad de género, igualdad de oportunidades en el empleo, la restitución al derecho al trabajo digno, el respeto a la legislación laboral.

Así mismo, destaca que Nicaragua está inserta en el proceso de globalización económica regional e internacional, en consecuencia, necesita presentarse como una nación unida, para lograr exitosas negociaciones y que la estabilidad económica, política y social de Nicaragua, pasa por el buen entendimiento entre sus habitantes, en consecuencia es necesario la institucionalización del diálogo de los tres pilares del tripartismo, como es el Gobierno, los empleadores y trabajadores¹⁶⁶.

Puede deducirse de lo anterior, que, en este caso el Gobierno de Nicaragua busca, responder a las demandas de una nueva institucionalidad política, en consonancia con las exigencias de las tendencias internacionales actuales. No obstante, lo reciente de la reinstalación del CNT, no permiten evaluar -más allá de lo declarado-, la coherencia del planteamiento con la voluntad y práctica política de las autoridades.

En Guatemala, la falta de acuerdo entre los sectores que deberían integrarla determinó que la instalación de la Comisión Tripartita sobre Asuntos Internacionales de Trabajo se realizara hasta inicios de 1996, habiendo sido creada mediante Acuerdo Ministerial número 93, de fecha 13 de diciembre de 1995.

Conforme su acuerdo de creación debe conocer de los asuntos que contempla el Convenio 144 de la OIT y funciona también como instancia para el fortalecimiento de las relaciones socio-laborales. Se integra, con el Ministerio de Trabajo, las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores, que concurren en pie de igualdad y que son electos por períodos de dos años, pudiendo ser reelectos por sus respectivas organizaciones¹⁶⁷.

Luego de su instalación comenzó a funcionar con algunas irregularidades derivadas de la falta de designación de delegados o de inasistencias a las sesiones programadas. En el año de 1998 no fue posible integrar la Comisión sino hasta el mes de julio, debido a la falta de acuerdo del sector sindical para designar sus representantes. Más adelante, la Comisión suspende sus actividades en su primera

166 Ministerio del Trabajo de Nicaragua (19 de marzo 2010) Consejo Nacional del Trabajo se instala. Consultado el 07 de setiembre del 2010 de Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional: El pueblo presidente: <http://www.mitrab.gob.ni/news/consejo-nacional-del-trabajo-se-instala/?searchterm=None>

167 Originalmente, la Comisión se integró con tres representantes titulares y dos suplentes del sector empleador; tres representantes titulares y dos suplentes del sector trabajador; y dos representantes titulares y un suplente del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (artículo 1º del Acuerdo Ministerial número 93).

sesión correspondiente al año 2000, al retirarse la delegación empleadora en protesta por la fijación unilateral, por parte del Gobierno, de un incremento a la bonificación-incentivo. Aunque posteriormente se reanudan las sesiones, las mismas son escasas e insustanciales, ante la ausencia de propuestas sobre temas que podrían ser sustantivos en la discusión y de una demostración efectiva de voluntad por lograr avances en la solución de la problemática laboral¹⁶⁸.

En El Salvador, el tema laboral fue parte importante de los Acuerdos de Paz firmados en la ciudad de México en el año de 1992. Dentro del Capítulo V de dichos acuerdos se establece la creación del “Foro de Concertación Económica y Social”, el cual estaría conformado por representantes del sector gubernamental, trabajador y empleador, en forma igualitaria. Dicho Foro fue una experiencia de corta duración, que concluyó el distanciamiento de las partes.

Luego de esta experiencia, el debate laboral se centró en las ratificación, por parte del Estado salvadoreño, de convenios fundamentales de la OIT, particularmente los de libre sindicalización. En octubre del 93, luego de intensas jornadas de trabajo y de gestiones políticas ante diferentes instancias nacionales e internacionales, se logró con el apoyo de expertos de OIT, un acuerdo para la ratificación de 13 convenios de la OIT, que sirvieron de base a las reformas al Código de Trabajo en 1995. Proceso que continuó con la ratificación de 6 convenios más en los años posteriores y que recién concluyó el 27 de mayo pasado, con la reforma constitucional a los Artículos 47 y 48 de la Constitución, que permite la vigencia plena de la libre sindicalización y contratación colectiva en el sector público.

Dentro de este proceso, se creó el Consejo Superior de Trabajo, con las reformas aprobadas en el Decreto Legislativo No 859 publicadas en el Diario Oficial No 87 bis tomo 323 de fecha 12 de mayo de 1994, en las que se incorpora al Código de Trabajo el artículo 50, creándose como organismo autónomo, al cual se le atribuye la función de Órgano Consultivo del Órgano Ejecutivo¹⁶⁹.

El CST tiene por finalidad la institucionalización del diálogo y la promoción de la concertación económica y social entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y trabajadores. Dentro de sus facultades en su Reglamento se establecen las siguientes: Formular recomendaciones sobre la elaboración, conducción y revisión de la política social; contribuir a la armonía entre los factores de la producción y crear condiciones para la mejor integración de los aspectos sociales y económicos del desarrollo.

Sin embargo, puede observarse que el CST, no logra consolidarse y cumplir la misión establecida por Ley. Este se debate entre lo que se propuso en los Acuerdos de Paz, de conformar una Foro para la Concertación Económica y Social y lo que hoy funciona como Consejo Económico y Social. Esto es así, por cuanto, en el 2008,

168 Cruz Minera, Roberto. La Necesidad de Establecer una Comisión Nacional Tripartita de Diálogo en Guatemala. OIT, Programa de Cooperación Técnica Multilateral. Guatemala, 27 de Marzo de 2001

169 El Reglamento del Consejo Superior del Trabajo, se dictó por Decreto Ejecutivo 69 del 21 de diciembre de 1994.
<http://elsalvador.abogadosnotarios.com/leyes-el-salvador/derecho-laboral/reglamento-del-consejo-superior-del-trabajo>

luego de más de tres años de creado el CST, la bancada del FMLN, propuso ante la Asamblea Legislativa, una ley ¹⁷⁰ para crear el Foro para la Concertación Económica y Social, la cual no fue aprobada. Para en el año 2009, el presidente Mauricio Funes crea por Decreto ejecutivo el Comité Económico y Social, CES.

En Costa Rica, el Consejo Superior del Trabajo, se crea por medio de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, N° 1860 del 21 de abril de 1955¹⁷¹. Se introducen reformas mediante Ley número 3095 del 18 de octubre de 1963. Mediante Decreto Ejecutivo N° 27272-MTSS del 20 de agosto de 1998 se emitió el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Superior de Trabajo: no obstante, en la administración actual de la presidenta Laura Chinchilla, este organismo ha sido relanzado, con la creación de un nuevo reglamento¹⁷², que replantea su carácter.

En los considerandos del decreto del nuevo reglamento del CST se consigna:

Que es indispensable fortalecer el Consejo Superior de Trabajo y de esta manera impulsar el Dialogo Social. Para ello, es necesario realizar una reforma integral al Reglamento de Funcionamiento del Consejo Superior de Trabajo, en aras de dictar una normativa que permita mayor agilidad, mejorar la participación y compromiso de los sectores involucrados y la discusión razonada de los temas que son sometidos a conocimiento del citado Consejo.

En ocasión del acto de lanzamiento de este nuevo reglamento la propia Presidenta Chinchilla manifestó que:

El CST había dejado de ser un instrumento dinámico, de generación de políticas públicas expeditas. El país llegó a perder así un instrumento de cambio en el preciso momento, en que la crisis exigía una adaptación ágil a las circunstancias agresivas del entorno económico internacional. De todas las respuestas que vimos a la premisa, las más lentas y de menor impacto fueron precisamente las relacionadas al tema laboral y seguimos padeciendo de una gran ausencia y déficit de acuerdos para poder conseguir que las distintas reformas con temas laborales planteados en la Asamblea Legislativa puedan avanzar por buen acuerdo.

Y añadió que, *el funcionamiento anterior del CST no era al ritmo de nuestras necesidades. Su normativa no contenía aspectos que regularan las*

170 Diario Co-Latino. FMLN propone creación de Foro de Concertación Económica y Social. San Salvador. Viernes 18 de julio del 2008 <http://www.diaricolatino.com/es/20080718/nacionales/57075/>

171 Ley orgánica del Ministerio de Trabajo, Costa Rica. http://196.40.56.12/scij/scripts/TextoCompleto.dll?Texto&nNorma=566&nVersion=608&nTamanioLetra=10&strWebNormativa=http://www.pgr.go.cr/scij/&strODBC=DSN=SCIJ_NRM;UID=sa;PWD=scij;DATABASE=SCIJ_NRM;&strServidor=\\pgr04&strUnidad=D:&strJavaScript=NO

172 Nuevo Reglamento CST Costa Rica http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2010/agosto/29/_MMedia/0000010472.doc

*sesiones periódicas de manera imperativa, lo que la hacía inoperante, puesto que no funcionaba por largos periodos contra el diálogo y contra la urgencia que tiene nuestra sociedad de tomar decisiones con oportunidad y con prontitud*¹⁷³.

En ese mismo acto, la prensa reportó que

El Consejo Superior de Trabajo (CST) que por años estuvo indiferente y ausente de la problemática laboral, entre ellos, la situación generada a raíz de la crisis económica mundial que en el caso de Costa Rica ocasionó miles despidos, será revivido mediante un decreto firmado entre la Presidencia de la República y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) con el que se busca que dicho órgano sea más activo, participativo y generador de propuestas y respuestas.

La ministra de Trabajo, Sandra Píszk, por su parte, aseguró que constituye una apuesta estratégica a la democracia participativa, la nueva modalidad de trabajo de esta instancia, incluida entre las reformas, según la cual no se requerirá de consensos para la aprobación de proyectos e iniciativas en el plano laboral. Además recalcó el carácter autónomo que se le ha asignado al nuevo CST¹⁷⁴.

El Consejo Económico y Social en Honduras, se crea por Decreto Ejecutivo del Presidente en Consejo de Ministros No. PCM-016-2001. Del 31 de octubre de 2001. Es reformado mediante Decreto Ejecutivo del Presidente en Consejo de Ministros No. PCM-015-2004. Del 13 de septiembre de 2004.

Según Benjamín Vásquez¹⁷⁵, Secretario Adjunto de la Central General de Trabajadores (CGT), quien participó en este proceso de creación y actual presidente del Consejo Económico Social, el CES nace luego de la crisis que se genera en el país con el paso del Huracán MITCH. Momento en el que el sector Trabajador y Empleador, tras la negociación de la fijación del salario mínimo, deciden congelar el salario mínimo por 2 años, firmando un Acta Única, la cual sirvió de base y ejemplo de diálogo entre los sectores productivos y se decide crear una instancia para estos fines.

De hecho esta visión se refleja en uno de los considerandos que fundamentan las creación del CES y que dice: “considerando que el 30 de octubre del 2000, se suscribió en esta ciudad el Acta Única y Definitiva de Concertación entre los representantes de los trabajadores, empleadores y el Gobierno, como una prueba de que el diálogo y la concertación son los mejores instrumentos para resolver cualquier tipo de conflicto”.

Después de 6 meses de inactividad, el CES se reúne en fecha 10 de noviembre 2010, reunión en la que se realiza el cambio de presidencia del sector empresarial al

173 Morris, Krissia. (2010). Reviven Consejo Superior de Trabajo. Consultado el 25 de agosto de 2010 en <http://www.prensalibre.cr/pl/nacional/30929-reviven-consejo-superior-de-trabajo.html>

174 Otras referencias sobre nuevo reglamento del CST Costa Rica, Guerrero, Eugenio. (2010). Ministerio de Trabajo Reactiva Consejo Superior de Trabajo. Consultado el 25 de agosto de 2010 en http://www.aldia.cr/ad_ee/2010/mayo/18/nacionales2376185.html

175 Entrevista personal concedida a Floribeth Rodríguez, para este informe, el 7 de noviembre del 2010.

sector trabajador. Dado que según el Decreto de creación del CES, los nombramientos de sus miembros duran 3 años. Este período ya expiró y no se han renovado los nombramientos, que es una atribución del presidente de la República, por lo que siguen asistiendo los mismos representantes¹⁷⁶, en tanto el presidente Porfirio Lobo Sosa aún no realiza el acuerdo de nombramiento.

Valoración general

Los espacios de diálogo y concertación laboral existentes en Centroamérica han sido institucionalizados por disposiciones legales de distinta jerarquía, partiendo de las de rango constitucional, las sustentadas en leyes del poder legislativo, hasta las que se constituyen por decretos ejecutivos. Aun cuando la mayoría de estos Consejos o Comisiones han sufrido reformas institucionales y legales recientes, se puede inferir de la información recopilada, que el más antiguo es el Consejo Superior del Trabajo, de Costa Rica, que se crea por medio de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, N° 1860 del 21 de abril de 1955 sin embargo, el origen de la mayoría de los Consejo o Comisiones existentes hoy día, data de mediados de los años 1990. No obstante, en la actualidad, la amplia mayoría de estos organismos se encuentran paralizados o en proceso de relanzamiento.

En un reciente reporte, parte de un proyecto de evaluación de las Comisiones Tripartitas en la Región Centroamericana y del Caribe de la OIT¹⁷⁷, señala que en Costa Rica el Consejo Superior del Trabajo fue sometido a un proceso de evaluación y se propone un relanzamiento en el año 2010¹⁷⁸. Además señala que en El Salvador, el logro más significativo del proyecto es la creación (2009) del Consejo Económico y Social (CES), y que en Guatemala, la instancia de diálogo social a nivel nacional, el Comité Tripartito de Asuntos Internacionales del Trabajo (CTIAT) se encuentra en una situación de parálisis prácticamente total. Así mismo, indica que en Honduras se plantea un relanzamiento del Consejo Económico y Social¹⁷⁹, pero los avances para ello son muy limitados y que no parece factible que pueda recuperarse el tiempo perdido. En Nicaragua, el logro más importante que se reporta es la conformación, en el año 2010¹⁸⁰, del Consejo Nacional del Trabajo (CNT)¹⁸¹, pendiente de constituirse desde el 2005. En lo que respecta al fortalecimiento de las secretarías técnicas de

176 Con la excepción de doña Altigracia Fuentes (Q.D.G.), por quien asiste el Señor Hilario Espinoza como Secretario General de la Confederación de Trabajadores de Honduras (CTH)

177 OIT. Resúmenes de evaluación del Proyecto Promoviendo el Diálogo Social y Fortaleciendo las Instituciones Tripartitas en América Central y República Dominicana. 2010 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_145090.pdf

178 Nuevo Reglamento CST Costa Rica http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2010/agosto/29/_MMedia/0000010472.doc

179 <http://trabajo.gob.hn/ces>

180 Ministerio del Trabajo (19 de marzo 2010) Consejo Nacional del Trabajo se instala. Consultado el 07 de setiembre del 2010 de Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional: El pueblo presidente: <http://www.mitrab.gob.ni/news/consejo-nacional-del-trabajo-se-instala/?searchterm=None>

181 Ley Creadora del Consejo Nacional del Trabajo. Ley No. 547 <http://www.iessca.org.ni/files/leyes/lcncnt.pdf>

estas instancias tripartitas, se reporta que los logros son escasos y que la falta de estructuras técnicas formales es una de las causas del poco avance.

Estos Consejos o Comisiones tripartitas para el diálogo y la concertación laboral, son impulsados por la OIT, y constituye uno de sus cuatro objetivos de la Agenda de Trabajo Decente. Jean Maninat, director regional de la Oficina de la OIT para las América y el Caribe, sostiene que:

“El Fortalecimiento de la institucionalidad democrática requiere del incremento de los procesos de participación social, del desarrollo de un entramado asociativo que permita vehicular las demandas de los distintos sectores de la sociedad y les otorgue la posibilidad de opinar y participar activamente en los debates nacionales, desarrollando propuesta concretas para el diseño y aplicación de políticas de desarrollo de su país... y que El Diálogo Social es un nutriente fundamental de la democracia, bien sea en su forma institucionaliza o bien a través de fórmulas de diálogo directo entre las partes.”¹⁸²

Por otra parte, la OIT ha impulsado estas iniciativas como espacios privilegiados dentro de sus propuestas Organización del Sistema de Administración del Trabajo (Convenio 150) y como recurso para dilucidar controversias y diferencias en torno al cumplimiento y garantía de los compromisos internacionales suscritos por cada estado parte (Convenio 144).

En consecuencia, asumiendo estos principios y dada la antigüedad de estos esfuerzos, el funcionamiento y desarrollo de Consejos o Comisiones tripartitas para el diálogo y concertación laboral, se convierte en un indicador relevante para evaluar el avance y profundización de la democracia, desde la perspectiva de su ampliación de los espacios públicos, incorporando actores civiles en la gestión de políticas públicas, en este caso en el ámbito laboral y del empleo.

Según García Femenía et al¹⁸³, las condiciones para necesarias para un diálogo social son un entorno democrático, garantía de ejercicio libre de derechos, autonomía de los actores civiles involucrados, voluntad políticas y compromiso de las partes, competencia técnica y capacidad de cumplir lo pactado. Por otra parte, desde una perspectiva procedimental, el diálogo social requiere de apoyo institucional adecuado e instrumentos normativos.

En consecuencia, aunque una evaluación de estas variables, aún está en curso¹⁸⁴, por la información recolectada y las referencias que se consignan, los estados centroamericanos evidencias serias debilidades para avanzar

182 García Femenía, Ana María; Morgado Valenzuela, Emilio y Rueda Catry, Marleen. Diálogo Social Institucionalizado en América Latina. Lima OIT 2007 Presentación p.7

183 García Femenía, Ana María; Morgado Valenzuela, Emilio y Rueda Catry, Marleen. Diálogo Social Institucionalizado en América Latina. Lima OIT 207 p.73

184 Nos referimos al estudio ya citado: OIT. Resúmenes de evaluación del Proyecto Promoviendo el Diálogo Social y Fortaleciendo las Instituciones Tripartitas en América Central y República Dominicana. 2010. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_145090.pdf

en la profundización y fortalecimiento de la democracia. Particularmente si se tiene en cuenta el estado actual y las serias dificultades que estos espacios de diálogo y concertación laboral han tenido para su desarrollo.

Recuadro No. 10

Casos de participación en asuntos ambientales

Costa Rica

La Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad, CONAGEBIO, fue creada por la Ley Biodiversidad. No. 7788. 23/04/1998. El funcionamiento de la CONAGEBIO se rige por lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo N° 29680-MINAE del 23 de julio del 2001, publicado en La Gaceta N° 150 del 7 de agosto del 2001. El reglamento de la Ley de Biodiversidad se promulga en diez años después en abril del 2008.

Nicaragua

La Comisión Nacional del Ambiente se crea Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Ley No. 217. Aprobada el 27 de marzo de 1996. Cuenta con un Reglamento, aprobado por el Decreto No. 9-96, del 25 de julio de 1996. La ley Sufre reformas el 13 de Febrero del 2008.

El Salvador

El Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente, SINAMA, fue creado Ley del Medio Ambiente, según Decreto Legislativo No. 233 del 02 de marzo de 1998. Cuenta con un Reglamento Interno. Decreto Municipal 69 del 23 de octubre del 2008.

Panamá

Las comisiones Consultivas ambientales, se crean por la Ley General del Ambiente, No. 41 del 1° de julio de 1998. Cuenta con un reglamento dictado por Decreto Ejecutivo No. 57 del 16 de marzo del 2000

Honduras

El Consejo Consultivo Nacional del Ambiente, fue creado por Ley General de Ambiente, Decreto No. 104-93, del 8 de Junio de 1993.

Fuente: Elaboración propia

Creación

Dos hitos marcan el impulso hacia la creación de espacios de participación ciudadana en Centroamérica, estos son la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES)¹⁸⁵ y Cumbre de Río¹⁸⁶ que marca un referente de suma importancia en la lucha por la defensa del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Pero también en lo que respecta a la participación ciudadana en las políticas públicas. Los Gobiernos centroamericanos han ratificado este importante compromiso, así como muchos otros acuerdos de especial relevancia en materia ambiental; no obstante, como lo demuestran

185 SICA. Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica. Cumbre de Presidentes Centroamericanos. Managua, República De Nicaragua, 12-13 De Octubre De 1994

186 ONU, Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de la Tierra), Declaración de Rio Janeiro, 1992

los estudios TAI en Centroamérica¹⁸⁷ a pesar de la existencia de espacios, creados por leyes ambientales específicas, -como son los casos aquí estudiados-, aún se carece de un marco legal que asegure y norme la participación ciudadana en la gestión de los recursos ambientales en la región. Las Leyes de participación ciudadana, analizadas en este estudio, aún son débiles y muestran deficiencias importantes con relación a ejercicio pleno de la participación ciudadana, particularmente en el campo ambiental.

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

La CCAD sostiene que: “*El desarrollo sostenible será el resultado del esfuerzo de la sociedad civil, más que de la acción estatal; y de todos los sectores del desarrollo, no solo del ambiental*”¹⁸⁸. En el convenio de creación de la Alianza para el Desarrollo Sostenible se acordó crear los Consejos Nacionales para el Desarrollo Sostenible, con representación del sector público y de la sociedad civil.¹⁸⁹ Algunos de los países como Honduras y Nicaragua, llegaron a crear estos Conejos, no obstante, prácticamente en ninguno de estos países funcionan como tal.

Por su parte la Declaración de Río de Janeiro, de la Cumbre de la Tierra, Brasil 1992, específicamente en su Principio 10, establece que:

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

En el marco de estas propuestas, regionales e internacionales, se han creado diferentes órganos que canalizan y promueven la participación ciudadana en los asuntos ambientales. De ellos seleccionamos los casos que se han tomado como referencia en este estudio, a efectos de contar con una muestra representativa de los avances en los Estados centroamericanos, en la aplicación de estos principios.

187 Sol, R. y Segura, L.D. (2009) Gobernabilidad Ambiental. La participación de la sociedad civil en la gestión de los recursos naturales y el ambiente. Evaluación del la aplicación del Principio 10 en Centroamérica. San José, Costa Rica: FUNPADEM.

188 Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. 2002. “Centroamérica en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible: Nuestro compromiso ambiental.” San Salvador.

189 Así consta el Capítulo de Instrumentos de la ALIDES, numeral 1.

Así tenemos que en Costa Rica, la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad, CONAGEBIO, fue creada por la Ley Biodiversidad. No. 7788. 23/04/1998. El funcionamiento de la CONAGEBIO se rige por lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo N° 29680-MINAE del 23 de julio del 2001, publicado en La Gaceta N° 150 del 7 de agosto del 2001. El reglamento de la Ley de Biodiversidad se promulga diez años después en abril del 2008.

En Nicaragua, la Comisión Nacional del Ambiente se crea por Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. No. 217. Aprobada el 27 de marzo de 1996. Cuenta con un Reglamento, aprobado por el Decreto No. 9-96, del 25 de julio de 1996. La ley Sufre reformas el 13 de Febrero del 2008.

En El Salvador, el Sistema **NACIONAL DE GESTIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, SINAMA**, fue creado por medio de la Ley del Medio Ambiente, según Decreto Legislativo No. 233 del 02 de marzo de 1998. Cuenta con un Reglamento Interno. Decreto Municipal 69 del 23 de octubre del 2008.

En Panamá, las comisiones Consultivas ambientales, se crean por la Ley General del Ambiente, No. 41 del 1° de julio de 1998. Artículo 21. Cuenta con un reglamento dictado por Decreto Ejecutivo No. 57 del 16 de marzo del 2000.

En Honduras, el Consejo Consultivo Nacional del Ambiente, fue creado por la Ley General de Ambiente, Decreto No. 104-93, del 8 de junio de 1993.

Análisis comparativo

Objetivos

Los objetivos y propósitos con los que han sido creadas estas instancias son efectivamente, muy dispares y diversos. Tienen en común la característica de ser instancias de acompañamiento o asesoramiento de ministerios o secretarías del ambiente o de órganos gubernamentales encargados de la gestión del ambiente, desde una perspectiva nacional o sectorial.

Así el Consejo Consultivo Nacional del Ambiente, de Honduras, en tanto órgano asesor de la Secretaría de Estado para el Ambiente, define sus funciones de acuerdo a las atribuciones de ésta. Entre otras, identificar las normas para que las actividades agropecuarias, forestales e industriales hacia se realicen de manera compatibles con la conservación y uso racional y sostenible de los recursos naturales y la protección del ambiente en general; establecer los mecanismos necesarios para el mantenimiento del equilibrio ecológico, permitiendo la conservación de los recursos, la preservación de la diversidad genética y el aprovechamiento racional de las especies y los recursos naturales renovables y no renovables; promover la participación de los ciudadanos en las actividades relacionadas con la protección, conservación, restauración y manejo adecuado del ambiente y de los recursos naturales; fomentar la educación e investigación ambiental para formar una conciencia ecológica en la población.

Las Comisiones Consultivas Ambientales en Panamá, se crean como un órgano de consulta de la Autoridad Nacional del Ambiente para la toma de decisiones

de trascendencia nacional e intersectorial; y emitir recomendaciones al Consejo Nacional del Ambiente¹⁹⁰. Pero define la finalidad de este órgano en tanto instancia para incorporar a los ciudadanos en la Gestión Ambiental del Estado, en su calidad de actores y partícipes activos de ella; facilitar las instancias de información y negociación entre los actores privados y/o públicos; incrementar la credibilidad institucional del Estado; facilitar el proceso de planificación y una más acertada toma de decisiones en materia ambiental por parte de los agentes gubernamentales; fortalecer el proceso de educación cívica-ambiental de la ciudadanía en su conjunto, e introducir la transparencia administrativa en la gestión ambiental.

El Sistema **NACIONAL DE GESTIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, SINAMA** es un órgano gubernamental sin participación de la sociedad civil.

La Comisión Nacional del Ambiente en Nicaragua, se propone impulsar el desarrollo de foros, para plantear la problemática ambiental y sus posibles soluciones específicas y contribuir a su implementación; promover el acercamiento con instituciones y organismos internacionales y multilaterales, que por su naturaleza tengan relación con el quehacer de la “Comisión”, a través de intercambio de información, organización y/o participación de eventos, entre otras; facilitar la concertación e involucramiento de los diferentes sectores de la sociedad en la gestión ambiental. Todo con la finalidad de promover el uso sostenible de los recursos naturales y la calidad del ambiente.

En el caso seleccionado de Costa Rica, la CONAGEBIO se crea con la finalidad de formular las políticas nacionales referentes a la conservación, el uso ecológicamente sostenible y la restauración de la biodiversidad, sujetándose a la convención sobre la biodiversidad biológica y otros convenios y tratados internacionales correspondientes, así como a los intereses nacionales; formular la estrategia nacional de biodiversidad y darle seguimiento; coordinar y facilitar la realización de un amplio proceso de divulgación, con los sectores políticos, económicos y sociales del país, en torno a las políticas de conservación, el uso ecológicamente sostenible y la restauración de la biodiversidad; asesorar a otros órganos del Poder Ejecutivo, instituciones autónomas y entes privados, a fin de normar las acciones para el uso, ecológicamente sostenible, de los elementos de la biodiversidad.

Autoridad responsable

La CONAGEBIO, es la instancia, de todas las estudiadas, con mayor grado relativo de autonomía, ya que se creó, de acuerdo a la Ley de Biodiversidad, con personería jurídica instrumental, como órgano desconcentrado del Ministerio del Ambiente y Energía y en correspondencia a esos atributos, su máxima autoridad, su director ejecutivo, es elegido por el pleno de la Comisión. No obstante, su funcionamiento, según lo establece el artículo 4 del reglamento de la Ley de Biodiversidad, está bajo la rectoría del Ministerio de Ambiente y Energía. La Sala

190 Reglamento Interno del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente. Decreto Municipal 69 del 23 de octubre del 2008.
<http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ef438004d40bd5dd862564520073ab15/f9d884378c1ad989062575220055d490?OpenDocument>

Constitucional ha definido su personería como de carácter “instrumental” y su adscripción al Ministerio de Ambiente y Energía, como de un ente autónomo pleno, sino que esté sometido a la rectoría del ministro de la cartera.

La Comisión Nacional del Ambiente, en Nicaragua, es presidida por el ministro de Ambiente o su representante. En Panamá, la Comisión Consultiva Nacional del Ambiente será presidida por el administrador o la administradora o por el subadministrador o la subadministradora general del Ambiente y el Consejo Consultivo Nacional del Ambiente, en Honduras, es presidido por el subsecretario de Estado en el Despacho del Ambiente.

Nuevamente, encontramos, que los espacios de participación para la sociedad civil, están tutelados por las autoridades del gobierno, lo que las hace vulnerables a los procesos políticos específicos o coyunturales.

Carácter

Todos estos órganos se definen como entes de consulta y asesores de las autoridades ejecutivas, responsables de la gestión del medio ambiente.

Agenda temática

Los órganos analizados, abordan temas específicos como en caso de CONAGEBIO que supervisa y regula el acceso a los elementos genéticos y bioquímicos y protección del conocimiento asociado; educación y conciencia pública, investigación y transferencia de tecnología respectivamente, en el tema de la biodiversidad.

En Nicaragua la Comisión Nacional del Ambiente reporta haber discutido temas ambientales, que califica de gran importancia en la actualidad, tales como el Reglamento de permiso y evaluación de impacto ambiental, la Ley de Aguas, la veda forestal, entre otros.¹⁹¹

En Panamá las Comisiones Consultivas Ambientales, reportan analizar distintos temas ambientales, particularmente en el ámbito local, para hacer observaciones, recomendaciones, y propuestas al administrador (a) regional del ambiente, quien actúa como secretario de las Comisiones Consultivas Ambientales Provinciales, lo que les permite actuar de manera permanente y decisiva en las acciones a seguir que enrumben la gestión ambiental, según las políticas ambientales planteadas por la Autoridad Nacional del Ambiente, ANAM.

Miembros

Estos organismos, tiene una composición multisectorial o tripartita plus, en lenguaje de la OIT. Es decir están representadas autoridades del Gobierno, de la empresa privada (sector empleador), de sindicatos o sector laboral y, además, por lo general, representantes de las municipalidades o gobiernos locales, así como de organizaciones campesinas, de indígenas y otros grupos poblacionales.

191 Obando, Jeaneth. **Analizan reglamento de permiso e impacto ambiental. Bolsa de Noticias** Edición No. 3771 Miércoles 22 de Marzo 2006 <http://www.grupoese.com.ni/2006/mar/22/gobierno.htm>

Cuadro No. 13
Consejo Consultivo Nacional del Ambiente, Honduras

<p>El subsecretario de Estado en el Despacho del Ambiente, quien lo presidirá;</p> <p>El subsecretario de Estado en los Despachos de Planificación, Coordinación y Presupuesto;</p> <p>El subsecretario de Estado en el Despacho de Recursos Naturales;</p> <p>El subsecretario en el Despacho de Educación Pública;</p> <p>Un representante de la Asociación de Municipios de Honduras;</p>	<p>Un representante de las Instituciones de Educación Superior;</p> <p>Un representante de la Federación de Organizaciones Ambientalistas no gubernamentales;</p> <p>Un representante del Consejo Hondureño de la Empresa Privada;</p> <p>Un representante de las organizaciones obreras;</p> <p>Un representante de las organizaciones campesinas.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia

Cuadro No. 14
Comisión Consultiva Nacional Panamá

<p>El administrador general de la Autoridad Nacional del Ambiente o el subadministrador, cuando aquél así lo determinare;</p> <p>Un representante por cada ministro miembro del Consejo Nacional del Ambiente, designado por el ministro respectivo entre los funcionarios de mayor rango jerárquico del Ministerio.</p>	<p>Dos representantes del sector empresarial.</p> <p>Un representante del sector de los trabajadores</p> <p>Dos representantes de las ONG ambientalistas y de Derechos Humanos</p> <p>Un representante del sector académico.</p> <p>Un representante de los productores agropecuarios.</p> <p>Un representante de los gobiernos locales.</p> <p>Un representante de los gremios profesionales.</p> <p>Dos representantes de Las Comarcas.</p> <p>Todos estos delegados son escogidos por el presidente de la República de ternas presentadas por las organizaciones gremiales o civiles correspondientes.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia

Cuadro No. 15
Comisión Nacional del Ambiente, Nicaragua

Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales, quien lo presidirá. Ministerio de Economía y Desarrollo. Ministerio de Finanzas. Ministerio de Construcción y Transporte. Ministerio de Salud. Ministerio de Relaciones Exteriores. Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales. Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados. Un delegado de la Comisión del Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Asamblea Nacional. Un delegado del Ministerio Agropecuario y Forestal	Un delegado de cada uno de los Consejos Regionales Autónomos del Atlántico Sur y Norte Un delegado de la Asociación de Municipios de Nicaragua. Dos delegados de los organismos no gubernamentales ambientalistas. Dos delegados de la empresa privada: uno del sector industrial y otro del sector agropecuario. Un delegado del sector sindical. Un delegado del Consejo Nacional de Universidades.
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia

Cuadro No. 16
CONAGEBIO Costa Rica

El ministro del Ambiente y Energía o su representante, El ministro de Agricultura o su representante, El ministro de Salud o su representante, El director ejecutivo del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Un representante del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, Un representante del Ministerio de Comercio Exterior,	Un representante de Mesa Nacional Campesina, Un representante de Mesa Nacional Indígena, Un representante del Consejo Nacional de Rectores, Un representante de la Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente Un representante de la Unión Costarricense de Cámaras de la Empresa Privada.
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia

Valoración general

La creación de estos organismos para la cogestión de los asuntos ambientales—entre Gobierno y sociedad civil—, responden a un proceso de apropiación ciudadana y de apertura de la conciencia de líderes civiles y gubernamentales en torno a la importancia del ambiente para la convivencia y el desarrollo humano integral, lo que se plasma en la propuesta de desarrollo sostenible. Los dos hitos fundamentales de este proceso son la Cumbre de Río 1992 (PP10) y ALIDES (1994).

Estos organismos, buscan poner en interacción y lograr la concertación de acuerdos entre autoridades de Gobierno y distintos sectores de la sociedad civil,

entre los que figuran los gremios empresariales, sindicatos, pero también las ONG ambientalistas, así como organizaciones de indígenas, cooperativas, de campesinos y otros grupos de poblaciones como los afro-descendientes.

Debe anotarse que no se crean por ley propia, sino como órganos de leyes sobre el ambiente u otras leyes ambientales y funcionan como instancias paraestatales, adjuntos a los ministerios, secretarías de Estado o autoridades de recursos naturales y el ambiente. Los Gobiernos han buscado asegurarse la presencia y un peso importante en estos organismos, colocando, por lo general, un número igual de funcionarios que de representante de la sociedad civil. Pero también, manteniendo en manos del Ejecutivo la presidencia o la coordinación del organismo. En algunos casos, incluso asumiendo el nombramiento o la selección de los representantes de la sociedad civil, por la autoridades del ejecutivo. Aun cuando, para el caso de Costa Rica, la ley originaria, antes de las reformas, buscaba un mayor independencias para el CONAGEBIO, esto fue objeto de reforma, con lo que se buscó limitar su autonomía.

Los casos analizados son una muestra representativa de este tipo de organismos para la participación ciudadana en la gestión de los asuntos ambientales. No obstante, en algunos de los países, particularmente en Costa Rica, se han creado otros organismos con estas misma características, para otra área ambientales, como pueden ser las áreas de conservación, los recursos forestales, entre otros. Esto genera una dispersión y poco seguimiento al impacto y resultados de la participación ciudadana en la gestión de políticas o asuntos ambientales en general.

Aun cuando estas iniciativas evidencian una clara tendencia a su desarrollo y en algunos casos como Panamá, Costa Rica y Nicaragua están jugando un papel relevante; en el caso de El Salvador, aún no se llegan a conformar y en Honduras, no obstante su existencia, no se reportan ni se reconocen, por su mismos interlocutores, resultados concretos.

De manera particular, en cada país podemos observar lo siguiente:

Las Comisiones Consultivas del Ambiente en Panamá, funcionan como mecanismo de participación ciudadana que busca lograr el empoderamiento de la sociedad civil con las herramientas necesarias con la finalidad de que incidan en la toma de decisiones que requiere la política ambiental del país. También actúan para prevenir y manejar conflictos ambientales e impulsar y jerarquizar el liderazgo de ANAM en cuanto a la gestión ambiental.

Cabe señalar que, en este caso, en el ámbito nacional se deben conformar 90 Comisiones consultivas ambientales, sin embargo hasta el año 2008, se han conformado y capacitado 79, de las cuales 75 están instaladas; es decir, que tienen ya su resolución, las otras cuatro su resolución correspondiente está en proceso de revisión y legalización.

Las Comisiones consultivas han elaborado su reglamento interno y para alcanzar una mejor organización, la Autoridad Nacional del Ambiente, ANAM, a través de la Dirección de Fomento de la Cultura Ambiental, genera iniciativas para fortalecer sus conocimientos, mediante capacitaciones en temas de relevancia ambiental, como por ejemplo: Ley General del Ambiente, el Decreto 57, la Ley de Delito Ecológico, Denuncia Ciudadana entre otros y otros temas ambientales como el tema hídrico, forestal, cambio climático, etc.

Los miembros de la sociedad civil, de las Comisiones Consultivas del Ambiente, son designados por el Presidente de la República a partir de las ternas que le sean presentadas a través de la ANAM, por las organizaciones, asociaciones y comarcas señaladas en la Ley. La Autoridad Nacional del Ambiente comunica a los gremios organizados para solicitar que procedan a la nominación y presentación de las ternas. El presidente escoge de la terna enviada por Autoridad Nacional del Ambiente al representante principal y su respectivo suplente.

Por su parte, como se señaló, el carácter y alcance de las atribuciones de la CONAGEBIO, en Costa Rica ha sido objeto de debate, incluso, el propio ministro de Ambiente y Energía.

Si bien la legislación estuvo plenamente vigente desde mayo de 1998, pues su entrada en vigencia está determinada por el día de publicación de la misma (artículo 117), una acción de inconstitucionalidad presentada por la Procuraduría General de la República, debidamente aceptada para su estudio por la Sala Constitucional (Acción de Inconstitucionalidad Número 98-006524-007-CO-M, aceptada por Resolución del 8 de octubre de 1998), impidió -en la práctica- la total implementación de la Ley de Biodiversidad. La ministra del Ambiente y Energía solicitó a la Procuraduría General de la República presentar la solicitud para declarar inconstitucional varios artículos de la LB (artículos 14, 17 inciso 1), 19, 20, 22, 25 incisos 1), 3 ,4) ,5) y 8), 36, 38 párrafo tercero y 39)

Las opiniones de los miembros de este organismo, evidencia avances, pero a su vez ciertas debilidades.

En ocasión de que se otorgara a Costa Rica el reconocimiento Future Policy Award 2010, otorgado por el World Future Council (WFC)¹⁹², por la Ley de Biodiversidad (No. 7788) emitida el 23 de abril de 1998, se conocieron las siguientes opiniones:

Oldemar Pérez Hernández, presidente de la Mesa Nacional Indígena manifestó:

este premio que se ha otorgado al país además de ser un reconocimiento mundial a la vez es un llamado de atención para que el estado y los gobiernos de turno respeten y se cumplan con los compromisos internacionales adquiridos por el país en materia de derechos indígenas y derechos humanos. La ley ha sido premiada, pero diez años después todavía no se ha cumplido con realizar el proceso participativo para determinar naturaleza y alcances de los derechos intelectuales comunitarios sui géneris que señala el Artículo 83 de la Ley de Biodiversidad. La enorme deuda del estado nación también se refleja con la oposición a veces sutil y a veces abierta pero siempre sistemática para no llevar a votación en la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley de Desarrollo

192 Actualidad Noticiosa Costa Rica Hoy .Premio mundial para la Ley de Biodiversidad de Costa Rica, 31 de octubre 2010.
<http://costaricahoy.info/nacionales/premio-mundial-para-la-ley-de-biodiversidad-de-costarica/71632/>

Autónomo de los Pueblos Indígenas, Expediente 14352 ¹⁹³

La Red de Coordinación en Biodiversidad se enorgullece del premio recibido por la Ley de Biodiversidad de Costa Rica: “ *se premia todo un proceso de participación ciudadana que promovió la discusión de cada punto que hoy encontramos en la ley*” manifestó Nancy Hidalgo, presidenta de la Red de Coordinación en Biodiversidad.

Continúa señalando, esto es de gran importancia hoy en día cuando existe el proyecto de ley sobre gobernabilidad que corre en la Asamblea bajo el Expediente N°17673, que pretende eliminar toda participación ciudadana de órganos de decisión en la institucionalidad pública de este país, incluyendo la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO).

En el caso de El Salvador, el artículo 8 del Reglamento Interno del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente¹⁹⁴, señala vagamente, que a las Instituciones integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente previamente a la aprobación de sus políticas, planes y programas, consultará para su gestión ambiental, con las organizaciones de participación a nivel regional, departamental y local, sin que estas lleguen a definirse o identificarse. En el artículo 9, se mantiene la misma orientación, al señalar que el MARN, fomentará la participación de organismos no gubernamentales ambientalistas, de organismos empresariales y el sector académico. Pero esto no ha llegado a concretarse.

193 Actualidad Noticiosa Costa Rica Hoy. Premio mundial para la Ley de Biodiversidad de Costa Rica, 31 de octubre 2010.

<http://costaricahoy.info/nacionales/premio-mundial-para-la-ley-de-biodiversidad-de-costarica/71632/>

194 Reglamento Interno del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente. Decreto Municipal 69 del 23 de octubre del 2008.