

PRINCIPIOS QUE DEBEN ORIENTAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Grupo de Trabajo sobre Participación
Foro por la Vida
Julio 2002

Consideraciones para el Proyecto de Ley Orgánica de Participación

La Ley de Participación Ciudadana debe ser una ley orgánica que contemple los principios generales que se debe aplicar en todas las formas de participación para que luego las leyes específicas y los órganos del Estado las apliquen y las lleven a la concreción. Al respecto, señala el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH), en una de sus Observaciones Generales con respecto al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) que: “... el Pacto impone a los Estados la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos que ampara.”¹

Este desarrollo legislativo del derecho a la participación no debe implicar una visión restrictiva de ésta; por el contrario debe tender a su desarrollo progresivo. Como es sabido, los instrumentos internacionales señalan un contenido básico de los derechos. La CRBV² ha agregado otras formas de participación, pero este desarrollo no debe verse como un proceso acabado, por el contrario, dependiendo de cada área del quehacer público surgirán nuevas formas que deben ser igualmente respetadas y a las que se les debe aplicar los principios de la ley orgánica. Se trata de un proceso en construcción y expansión al que debe garantizarse lo necesario para su efectivo desarrollo.

En consecuencia, el Estado venezolano debe garantizar el derecho a la participación, según lo que señalan los instrumentos internacionales y la CRBV, y en ningún caso puede pretender, a través de la actuación de cualquiera de sus

¹ Observación General 25 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 12/07/96, sobre derecho a participar en asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad (en interpretación del Art.25 del PIDCP).

² La participación en los instrumentos generales de derechos humanos: La participación política en el artículo 21 de la Declaración Universal (DUDH), Art. XX de la Declaración Americana (DADH), Art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PICP), Art. 23 de la Convención Americana (CADH), y la participación en la vida cultural Art.15.a del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC). La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece protección constitucional a otros ámbitos de participación en asuntos públicos, ya no sólo en su dirección sino, expresamente en otros ámbitos, tales como: formación, ejecución y control de la gestión pública (Art. 62), participación en campos específicos como salud (Art. 84), seguridad social (Art. 86), educación (Art. 102), ordenación del territorio, en materia electoral (Art. 294), discusión y aprobación de leyes (Art. 211), entre otros. Además especificó las maneras de participación políticas en el Art.70 e incluyó la participación en los ámbitos económicos y sociales (Art. 70).

órganos, una reversión³ en estos contenidos del derecho, ya que han sido reconocidos como inherentes a la persona humana⁴. Por el contrario, debe velar porque progresivamente se garantice un mayor disfrute de este derecho y del resto de los derechos humanos. Al respecto señala Pedro Nikken que: “*Como los derechos humanos son inherentes a la persona y su existencia no depende del reconocimiento de un Estado, siempre es posible extender el ámbito de la protección a derechos que anteriormente no gozaban de la misma*”.⁵

Por estas razones, es necesario que la ley orgánica que desarrolle los principios y las pautas generales de procedimientos deje abierta la posibilidad de ejercer la participación respecto a todo el quehacer público, según el espíritu constitucional de la CRBV⁶.

Fines

- Fortalecer la democracia, basada en el principio de la soberanía popular y de conformidad con los derechos humanos. Al respecto el CDH señaló en la citada Observación General sobre participación que “*El artículo 25 (del PIDCP) apoya el proceso del gobierno democrático basado en el consentimiento del pueblo y de conformidad con los principios del Pacto.*”
- El desarrollo individual y colectivo de las personas, en ámbitos como el social, político, y familiar entre otros.⁷
- Consolidar una sociedad democrática pluralista, tolerante, participativa, crítica, libre, solidaria y protagónica.
- Fomentar las diversas formas de organización social.

³ Al respecto, el Comité de Derechos Humanos (ONU) señaló que: “*El Comité de Derechos Humanos, tal como muestra su arraigada práctica, ha considerado sistemáticamente que, una vez que las personas tienen reconocida la protección de los derechos que les confiere el Pacto, esa protección pasa a ser subsumida por el territorio y siguen siendo beneficiarias de ella las personas, con independencia de los cambios que experimente la gobernación del Estado Parte, lo que incluye la desmembración en más de un Estado, la sucesión de Estados o cualquiera otra medida posterior que adopte el Estado Parte con objeto de despojar a esas personas de los derechos que les garantiza el Pacto.*” Observación General 26 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 08/12/97.

⁴ Ver al respecto Art. 29.a de la CADH: “Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce o ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella...” Ver también Art.30 DUDH, Art. 5 del PIDCP.

⁵ Nikken, Pedro, El Concepto de Derechos Humanos, Antología Básica en Derechos Humanos, IIDH, 1994, Costa Rica, Pág. 18.

⁶ Ver encabezado de la CRBV: “En nombre y representación del pueblo soberano...para transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa...” y Art.6 de la misma: “El Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo...” (Subrayado nuestro).

⁷ Art.62.CRBV.

- Fomentar el efectivo control ciudadano en los asuntos públicos a través de un adecuado y oportuno suministro de información por parte del Estado.
- Establecer a la educación como un componente indispensable para el ejercicio de la participación.
- Consolidar a la solidaridad social como eje de la participación en todos los ámbitos del poder público.

Principios

✓ *Es un derecho humano:* que el Estado debe respetar y garantizar. No sólo reivindica derechos y responsabilidades frente al poder político o al Estado en sus niveles centrales o descentralizados, sino que el Estado debe velar porque los demás actores sociales la respeten por igual.

✓ *Transparencia:* La rendición de cuentas tanto en el aspecto económico como en el de los resultados de las actuaciones, por parte de los funcionarios y funcionarias, es esencial para la incidencia de las personas en la actividad pública, en especial en la planificación y evaluación de las políticas.

✓ *Interdependencia:* debe destacarse a la participación como un derecho humano que permea a los otros derechos. Si bien la participación resulta un componente indispensable para la exigencia y garantía de los derechos humanos también está relacionada con otros derechos humanos que hacen posible su ejercicio, tales como: petición, conciencia, información, expresión, reunión, asociación, y educación, entre otros.⁸

✓ *Voluntaria:* es libre, no es impuesta ni decretada. El Estado debe fomentarla pero no exigirla ni condicionarla. Es un derecho de las personas. En este sentido es necesario reiterar que el disfrute de derechos no está supeditado al cumplimiento de deberes y que ello debería quedar claramente contenido en la Ley. La siguiente cita del Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos puede ser muy esclarecedora al respecto: “... la noción de deberes de la persona en el derecho internacional perdió vigencia en los últimos cincuenta años, y sólo surge de vez en cuando como un intento más o menos velado de limitar los derechos o hacerlos de alguna manera condicionales a un comportamiento considerado ejemplar. Esa idea es intrínsecamente contradictoria con la noción de derechos. En efecto, algunos derechos se pueden perder temporariamente por razón de conductas antisociales y antijurídicas, pero aún en esos casos la persona humana sigue conservando derechos inalienables. Es en

⁸ Al respecto el Comité de Derechos Humanos (ONU) señala que: “Los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación.” Observación General 25, op.cit.

este sentido que el intento de ligar a los derechos con los deberes presenta aristas peligrosas y antidemocráticas.”⁹

✓ *Solidaridad social:* es el eje rector que debe orientar todas las iniciativas de participación y las obligaciones del Estado, entendida como la capacidad de ordenar, articular y equilibrar, en función del bien común, los intereses de los distintos sectores con acuerdos institucionales estables que permitan a éstos actuar con autonomía y reglas claras, sin que se produzcan desequilibrios en favor de algunos y en desmedro de otros, resguardando principalmente los intereses de aquellos que tienen menos poder de negociación social con el fin de superar la exclusión.

✓ *Educativa:* el proceso de socialización para la democracia puede ser desarrollado a través del proceso de participación, incluyendo el aprendizaje de valores y la práctica de habilidades y procedimientos democráticos. Se trata de fortalecer las capacidades, entendidas como actitud cultural y suma de destrezas requeridas para convertir las necesidades en propuestas de desarrollo posible.

✓ *Complementariedad:* la participación directa es complementaria a las funciones de representación política, no significa sustituir los mecanismos tradicionales de representación como el parlamento y funcionarios electos, sino profundizar la democracia con el uso de mecanismos de la democracia directa: referéndum, asambleas, etc. Busca la combinación de la acción de la representación y la acción directa de los ciudadanos y ciudadanas.

✓ *Pluralidad:* La participación debe incluir la mayor diversidad de intereses y opiniones que permitan enriquecer el proceso de resolución de problemas y planificación para el desarrollo.

✓ *No discriminación:* se debe garantizar los espacios necesarios para que todo tipo de minorías o grupos de determinada raza, color, étnia, género, tendencia sexual, religión, cultura, idioma, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición, entre otras, puedan expresar sus ideas o propuestas a todo nivel, e involucrarse activamente en los procesos de elaboración de políticas públicas, especialmente en las que les afecten.¹⁰

⁹ Diccionario Electoral, IIDH, San José de Costa Rica, Pág. 415.

¹⁰ “En toda situación en que se haya establecido una modalidad de participación directa de los ciudadanos, no deberá hacerse ninguna distinción entre los ciudadanos en lo que se refiere a su participación por los motivos mencionados con el párrafo 1 del artículo 2, ni deberán imponerse restricciones excesivas.” Observación General 25, Op. Cit.

- ✓ *Corresponsabilidad*: el Estado y la sociedad comparten responsabilidades en la gestión pública. La sociedad contribuye con el bienestar social pero no debe sustituir las responsabilidades del Estado.
- ✓ *Deliberación pública*: se refiere a que las decisiones no pueden ser tomadas a espaldas de la población, más bien son el resultado de la interacción entre líderes, funcionarios, funcionarias y ciudadanos y ciudadanas. Alude al espacio donde los ciudadanos y ciudadanas interactúan mediante los recursos del discurso y la persuasión, descubren sus identidades y deciden, mediante la deliberación colectiva acerca de los temas de interés común. Los ideales e intereses, son organizados, articulados y negociados a nivel social. Esto implica que también la definición de agenda política se haga públicamente.
- ✓ *Control de la gestión pública*: se trata de avanzar hacia el control de la gestión pública de los diferentes órganos de gobierno, de los representantes electos y de sus decisiones, y de la incorporación al proceso de desarrollo de las políticas públicas. Esta estrategia debe incluir la participación en la planificación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, en especial de las sociales. La participación en el proceso de toma de decisiones es la única que sirve para profundizar los procesos de democratización: “a mayor participación en el proceso de toma de decisión, mayor democracia.” (García- Guadilla, 1999)
- ✓ *Reconocimiento a todos los actores sociales*: la participación puede ejercerse tanto de forma individual como colectiva. Se debe incorporar a los nuevos actores en la construcción del proyecto político democrático y reconocer que algunos grupos están, potencial o realmente, oprimidos y en situación de desventaja. Implica el reconocimiento y valoración pública de la importancia de la sociedad organizada, de sus aportes al proceso de desarrollo del país, desde un punto de vista comunicacional y cultural entre otros. Significa consolidar su rol público y estratégico (respecto a lo “privado con fines públicos” y lo “público no estatal”) y ello requiere contar con estrategias de visibilidad y proyección de su trabajo, en un esquema de cooperación con otros actores públicos y privados, que les permita ejercer un liderazgo público sobre sus logros y propuestas. Entre ellos aparecen actores como: las organizaciones no gubernamentales, universidades, asociaciones vecinales, comunidades religiosas que trabajan en el campo social, diversos organismos internacionales, y las comunidades desfavorecidas. Los beneficios van desde el ejercicio de los propios derechos hasta el fortalecimiento del capital social, tejido organizacional y redes sociales.
- ✓ *Diversidad de medios y mecanismos*: Además de los medios ya establecidos en los Tratados internacionales y en la CRBV se debe respetar nuevas iniciativas.
- ✓ *Autonomía*: Cada uno de los actores debe conservar su rol en la sociedad cuidando que la responsabilidad del Estado no se diluya, ni se pretenda estatizar

todos los espacios de la vida social y evitando la cooptación y el establecimiento de relaciones clientelares. Se trata de una autonomía frente al Estado.

✓ *La Información:* debe ser plena, permanente y totalmente accesible. Los propósitos de los programas, los recursos que van a utilizar, sus fuentes de financiamiento, y los procesos de ejecución debe ser información tan accesible como cualquier información administrativa elemental. De allí la importancia que sea asegurado jurídicamente el derecho a la información, y que las excepciones en los casos en que excepcionalmente se requiera de decisiones para la revelación de cierta información pública deban ser establecidas por ley. Debe existir siempre disponibilidad de la información, es decir, el acceso a la información en el momento en que cualquier individuo u organización social la estime necesaria.¹¹

✓ *Valoración de los saberes populares:* promover el diálogo entre lo técnico y la experiencia comunitaria y el saber popular a, través de la realización de diagnósticos participativos de problemas, negociación de propuestas con sectores interesados, y rendición de cuentas.

✓ *Su límite son los derechos humanos:* El Estado debe velar porque ningún ejercicio de participación vulnere otros derechos humanos.

Marco general para los procedimientos¹²

1. Se debe fomentar en todos los niveles del poder público. Debe estar claro que cada nivel de gobierno exige una estrategia diferente de participación. El espacio del nivel local, municipal ha sido el punto de partida para estos temas pero hay que buscar incidir en el nivel nacional. Hay que deslindar los niveles y las estrategias de participación más apropiadas para cada uno.

¹¹ “*Los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación.*” Observación General 25, op.cit. Y ver: “*...el titular de la información es el individuo que delegó en los representantes el manejo de los asuntos públicos: El principio de transparencia lo que demanda es una posición servicial de la Administración, aportando aquella documentación que hubiera sido previa, correcta y claramente solicitada, en la medida en que no se encuentre temporalmente excluida el ejercicio del derecho. Sin esta información, no puede ejercitarse plenamente el derecho a la libertad de expresión como un mecanismo efectivo de la participación ciudadana ni de control democrático de la gestión gubernamental.*” Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humano, 2000, Vol.II, pág.21. Énfasis añadido.

¹² Se entiende que estos principios de procedimiento deben aplicarse cuando la modalidad de participación se preste a ello, y que no deben ser utilizados para restringir algunas de ellas. Por ejemplo, cualquier persona puede solicitar información al Estado sin mayor traba burocrática, tal como lo establecimos en el principio de información.

Está es una de las tensiones: los ámbitos de participación. En cada nivel debe existir mecanismos de participación democráticos.¹³

2. Tiempo razonable para hacerla efectiva. Para la apertura de espacios de participación, el Estado debe velar porque se le otorgue a las personas el tiempo necesario para preparar sus propuestas, comentarios, etc.
3. Razonamiento de la toma de decisiones. Los órganos del Estado deben exponer las razones y fundamentar sus decisiones. Deben explicar porqué seleccionaron una determinada propuesta o proyecto, o evaluación y porqué no otras.
4. Presentación de resultados. Para cada iniciativa de participación el Estado debe presentar los resultados del proceso. Esta evaluación debe ser de calidad, con indicadores de resultados y sugerencias para nuevos proyectos.
5. *Recursos*: Por ser un derecho humano el estado debe garantizar los recursos, tanto institucionales, humanos como financieros, para asegurarle a las personas el goce del derecho.
6. *Institucionalización*: se reconoce que es impensable la existencia de una real participación si no se promueven desde el Estado los mecanismos que la hagan posible; la participación requiere consolidar espacios legítimos y formales de intercambio entre ciudadanos y ciudadanas y los órganos del poder público. Se trata de crear nuevos canales, además de los tradicionalmente empleados por los grupos de presión para articular intereses. De tal forma que el Estado debe crear o fortalecer los espacios concretos de participación y cuidar que se garanticen en todas las estructuras del Poder Público, entre otras, en las siguientes: en el poder público nacional: contralorías, Consejo Federal de Gobierno; en el poder público estatal: Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas; en el poder municipal: gestión, creación de parroquias, Consejo Local de Planificación, y otros “nuevos sujetos de la descentralización.” (Art. 70 CBRV)

¹³ Según la Observación General 25 del Comité de derechos humanos de la ONU: La dirección de los asuntos públicos es un concepto amplio que abarca todos los aspectos de la actuación pública, por tanto incluye el ejercicio del poder en las distintas ramas de este: legislativo, ejecutivo, judicial; en sus distintas facetas: la formulación y aplicación de políticas; en sus distintos niveles: internacional, nacional, regional y local. La asignación de facultades y los medios por los cuales cada ciudadano ejerce el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos, protegido por el artículo 25, se determinarán por la constitución o por otras leyes.

7. *Flexibilidad en los requisitos para organizarse*: La obligatoriedad del registro de la personalidad jurídica de una iniciativa organizacional se convierte en una limitación para organizaciones comunitarias que generalmente no cumplen con estos formalismos jurídicos. Además, tratándose de un derecho humano cuyo titular es toda persona, su ejercicio no debe limitarse o condicionarse a expresiones corporativas.

Elaborado por: Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello y la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz, como miembros de la Comisión de Estado y Sociedad del Foro por la Vida.

Avalado por las siguientes organizaciones afiliadas al Foro por la Vida: Programa Venezolano de Educación- Acción en Derechos Humanos (Provea)- Red de Apoyo por la Justicia y la Paz - Grupo de Derechos Humanos de la Diócesis de San Fernando de Apure- Oficina de Derechos Humanos de la Diócesis de Ciudad Guayana "Humana Dignitas"- Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello- Acción Ciudadana contra el SIDA (ACCSI)- Comisión de Derechos Humanos de Puerto La Cruz- Comisión de Justicia y Paz del Secretariado Conjunto de Religiosas y Religiosos de Venezuela (Secorve)- Federación Latinoamericana de Asociaciones de familiares de Detenidos Desaparecidos (FEDEFAM) – Fundación de Derechos humanos del estado Anzoátegui– Fundación Justicia y Paz de Petare– Servicio Jesuita para los Refugiados- Oficina de Acción Social del Vicariato Apostólico de Machiques- Red de Monitores Populares de Derechos Humanos del Estado Táchira