
Democratizar la Democracia

El desafío de la Participación Ciudadana

Mónica Baltodano M.

N

321.8

B197 Baltodano Marcenaro, Mónica

**Democratizar la democracia: el desafío de la
Participación Ciudadana / Mónica Baltodano Marcenaro.
--1a ed.-- Managua: Ediciones Graphic Print, 2002
279 p**

ISBN: 99924-808-5-8

**1. DEMOCRACIA 2. PARTICIPACIÓN
CIUDADANA 3. DERECHO PÚBLICO
4. ESTADO NACIONAL**

Democratizar la Democracia. El desafío de la Participación Ciudadana

© Mónica Baltodano M.

Autora: Mónica Baltodano M.

Portada: Coloso VIII, del pintor nicaragüense Arnoldo Guillén

Fotografía de solapa: Oscar Cantarero

Edición al cuidado de: William Grigsby Vado
Nina Lucía Monje N.

Diseño y diagramación: María Amanda Martínez

Impresión: Ediciones Graphic Print, S. A.
1000 ejemplares

Managua, Nicaragua
Septiembre 2002



Democratizar la Democracia por Mónica Baltodano se distribuye bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).
se encuentra disponible en <http://www.memoriasdelaluchasandinista.org>

DEDICATORIA

*A aquellos hombres y mujeres,
que lucharon y cayeron buscando el poder para el pueblo,
no para ellos mismos.*

*Y a quienes siguen soñando y bregando por el ideal
de la libertad, la igualdad, la justicia social
y la democracia económica, social,
autogestionaria y participativa.*

AGRADECIMIENTOS

Toda obra es resultado de un quehacer colectivo, y por tanto social. Los conocimientos y las reflexiones aquí contenidas son el producto de la investigación principalmente documental y desde luego de nuestra propia experiencia.

Nuestro agradecimiento es en primer lugar a los Alcaldes, Concejales, funcionarios municipales, dirigentes y activistas de la sociedad civil, juristas e intelectuales; que respondieron a mis consultas y cuya práctica y conocimientos, nos permitieron ahondar en un tema tan apasionante como la democracia y la participación ciudadana.

A las compañeras de la Biblioteca de la Asamblea Nacional, siempre dispuestas a brindarnos su generosa cooperación.

A Ana María Baltodano, por toda su labor de levantado de texto y su paciencia.

A mis compañeros de estudio, quienes me animaron a seguir adelante, especialmente a Alejandro Bravo y a mi amiga Margine Gutiérrez.

A mis profesores Tomás Font i Llovet, Joan Perdigó y Alfredo Galán Galán. De manera muy particular, a mi tutor Joan Recasens Calvo, que me brindó sus oportunas observaciones y su amistad.

A William Grigsby Vado, por sus cuestionamientos y su animante disposición al desvelo para ayudarme en la revisión del texto.

A Julio, mi compañero, por sus inteligentes sugerencias y acompañarme siempre en mi crecimiento personal y académico.

A mis hijos, por su amor y comprensión, por todo el tiempo que les ha robado mi compromiso político y mi empeñamiento por el estudio.

Prólogo /8

INTRODUCCIÓN /12

I. La participación como necesidad para
democratizar las sociedades neocapitalistas / 18

1. La promesa de la participación en las modernas
sociedades europeas.
Génesis y evolución de la propuesta. /18
2. La idea de participación en las sociedades
post-oligárquicas en Latinoamérica /24
3. Crisis de legitimidad de la administración y
participación ciudadana /29
4. La participación, necesidad del sistema frente a la
reducción del papel del Estado /39
5. La participación como proyecto democrático /46
6. Participación y poder local /49

II. La ambigüedad del concepto jurídico-político de
Participación y los intereses sociales /56

1. Conflictividad del Derecho Administrativo y
participación administrativa /56
2. Participación como concepto jurídico /65
3. Derechos sociales e intereses difusos y colectivos /70
4. La tutela de los derechos sociales en el ordenamiento
Jurídiconicaragüense /78

III. Oportunidades y límites de la participación /83

1. Límites de los mecanismos democrático-participativos /83
2. Oportunidades de la democracia participativa.
Arquetipos. /93

IV. Ciudadanía, democracia y participación en el proceso de conformación del Estado nicaragüense /104

1. De la Independencia a las primeras Constituciones (1812-1893) /104
2. Zelaya, los derechos ciudadanos y la autonomía municipal /108
3. Intervención norteamericana y dictadura somocista /110
4. Estado social —democrático y participativo— en la Revolución Sandinista /114

V. Instrumentos y formas de participación administrativa en el poder local nicaragüense /123

1. Determinación del ámbito de estudio /123
2. Implicancia del carácter participativo del Estado nicaragüense en la organización de la administración /128
3. Concepto y formas de participación en las normas nicaragüenses /132
 - A. Participación procedimental /134
 - B. Participación consultiva /146
 - C. Participación orgánica /156
4. Pueblos indígenas y participación en la vida local /160
5. Instituciones de democracia semidirecta.
Plebiscito y referendo. /162

6. Información administrativa y participación /**164**

CONCLUSIONES /**171**

ABREVIATURAS /**180**

BIBLIOGRAFÍA /**182**

ANEXO /**197**

Propuestas para mejorar los proyectos de Ley de Participación Ciudadana y Ley de Procedimiento Administrativo/ **197**

El excelente libro que tiene el lector en sus manos se titula “Democratizar la democracia. El desafío de la participación ciudadana” pero bien podría titularse “La democracia como anhelo o, al menos, éste podría ser su subtítulo. El anhelo o la búsqueda de la democracia, entendida ésta en su primigenio sentido de gobierno del pueblo para el pueblo, ha sido una constante en la trayectoria política, intelectual y vital de Mónica Baltodano, en las diferentes facetas en que ésta se ha manifestado. En la lucha contra la dictadura somocista, en su momento; en el ejercicio de responsabilidades de gobierno y en su actividad parlamentaria, posteriormente; como asesora de las colectividades locales, en estos momentos.

La autora vuelve, en este libro, sobre esta idea desde una perspectiva distinta, nos habla de “democratizar la democracia”. Nuevamente ahí la idea de la democracia como anhelo; como forma de gobierno cuya vitalidad requiere de su permanente recreación e, incluso, interpelación; de un permanente cuidado para evitar que se agoste. La reflexión sobre la democracia y sobre las vías para que asuma con mayor plenitud su función representativa parece del todo pertinente en unos momentos, como los presentes, de crisis de representatividad de muchas democracias.

Las investigaciones por posibles responsabilidades de corrupción en Nicaragua, pero también en otros países, de antiguos mandatarios elegidos democráticamente; la ola de indignación de la población, procedente del cono sur latinoamericano, contra sus políticos también elegidos mediante las urnas; las tentaciones de caudillismo, en otros casos, y, en fin, los intentos por parte de algunos gobiernos democráticos de imponer un pensamiento político único a sus ciudadanías, tan contrario al contraste de pareceres diversos inherente a la democracia, hacen oportunas reflexiones como las que el lector encontrará en este libro.

Para esta “democratización de la democracia”, Mónica Baltodano nos propone un saber, el jurídico, y una institución, la

participación ciudadana. Ambas opciones dan buena medida del talante de la autora. Para Mónica Baltodano, el Derecho no es sólo una tradición cultural y política, procedente de la vieja Europa, que los colonizadores españoles trasladaron a las costas centroamericanas. Para la autora, el derecho ha de ser, sobre todo y ante todo, la expresión de la lucha contra las inmunidades del poder político; una vía profundamente democrática que asegure la previsibilidad del comportamiento del gobernante y su control por la ciudadanía.

Late permanentemente en el libro la convicción de Mónica Baltodano de que la insuficiente institucionalización política y jurídica de Nicaragua es una de las causas de las carencias de su funcionamiento democrático. De ahí la especial atención que presta a los proyectos de las Leyes de Procedimiento Administrativo y de Participación Ciudadana, que incluye en el libro, tan fundamentales para el acceso de los ciudadanos a las decisiones públicas.

En su tarea de investigación Mónica Baltodano escoge la senda difícil o, si se quiere, el camino del verdadero jurista. Rehúye la labor divulgativa de los lugares comunes para adentrarse en las entrañas de una institución, como la participación ciudadana, tan poco dada a ser ahormada en normas jurídicas y de tan difícil coexistencia con la tradición liberal de nuestro Derecho Público. En esta tarea no se aquieta ante las dificultades del empeño, la primera de ellas la de establecer los propios lindes de la institución y fijar la, a menudo, imprecisa frontera con la democracia representativa.

En esta labor de plasmación de la participación ciudadana en categorías jurídicas, la autora demuestra un profundo conocimiento de las diferentes disciplinas jurídicas, tanto en lo referente al Derecho nicaragüense como al Derecho comparado, llamadas a regular la institución participativa, así el Derecho Constitucional, el Derecho Procesal o el Derecho Administrativo, y disecciona, con el bisturí del análisis crítico, las diferentes formas en que se expresa dicha participación.

El resultado del esfuerzo es el propio de toda labor investigadora. Quedan lejos las alharacas de la proclamación de las verdades absolutas. Se trata, en este caso, de poner nuevas piedras al edificio de un nuevo Derecho Público que abra nuevas vías para la participación de los ciudadanos, tanto de forma individual como colectiva, en los asuntos públicos que les atañen. En este sentido, los frutos del presente libro son altamente esperanzadores.

Descendiendo a un plano más personal, he tenido la satisfacción de ser un modesto coadyuvante en la elaboración de este trabajo. El mismo corresponde a la Tesis de la Maestría de Derecho Local, impartida, de forma conjunta, por la UNAN-León y la española Universidad de Barcelona, en la que profeso, en la ciudad de León. En la pasada primavera, dicha Tesis fue defendida de forma altamente brillante por su autora en la Sala de Grados de la Universidad de Barcelona, obteniendo la máxima calificación.

Como consecuencia de esta colaboración entre ambas universidades, tuve la oportunidad de impartir cursos en dicha Maestría y fue entonces cuando Mónica Baltodano me pidió que fuera el tutor de su trabajo, a lo que accedí encantado. La red se encargó de transbordar, de una a otra parte del océano, documentos y comentarios en la elaboración de la Tesis. También me hacía llegar, de forma extraordinariamente nítida, la pasión puesta por Mónica Baltodano en esta labor.

Espero que este libro sea el pórtico de una larga singladura futura de Mónica Baltodano como jurista crítica, como animadora del debate jurídico y político del que tan necesitados estamos.

Joan Recasens Calvo
Profesor de Derecho Administrativo
Universidad de Barcelona

«Los grandes bandidajes solamente pueden darse en naciones democráticas en las que el gobierno está concentrado en pocas manos».

Alexis de Tocqueville
Democracia en América

«Tanto para Estados Unidos como para América Latina, el futuro de la democracia depende de una vigorosa sociedad civil, capaz de defenderse contra los tecnócratas arrogantes y los presidentes hambrientos de poder. Hay signos indicadores de que en América Latina podría estar gestándose una sociedad de ese tipo -en los asentamientos precarios de los ocupantes de tierras, los movimientos ambientalistas e indigenistas, los grupos de defensa de la mujer, las organizaciones de derechos humanos-, pero no hay que dar por descontadas esas señales de vida de la sociedad civil. Tanto en América Latina como en Estados Unidos, los demócratas que quieran impedir la materialización de los peores temores de Tocqueville, deberán forjar y volver a forjar la sociedad civil».

Catherine M. Conaghan y James M. Maloy

La participación ciudadana es muchísimo más que una convicción. Es una bandera, de cuya vitalidad aún por alcanzar, depende en este nuevo siglo, el futuro de la democracia.

La teoría y la práctica jurídico-política contemporánea de la democracia no permiten soslayar la participación y ésta, a su vez, nos remite a la democracia. De manera que ambas se nos presentan actualmente como constitutivas de una sola integridad y nos refieren, de manera preferencial, al régimen de la Democracia Liberal, o mejor aún, al Estado liberal democrático y a su instrumento jurídico, en este caso, el Derecho Público. Será en este ámbito –por demás predominante en las sociedades contemporáneas– que abordaremos nuestro estudio, en el que además señalaremos otras referencias, cuyo fin también es la búsqueda del ideal democrático.

Si bien democracia y participación se nos presentan como concomitantes, es la crisis de la democracia la que parece abrir más ampliamente las oportunidades a la participación, proyectándola como una necesidad y, cada vez más, como un imperativo para gestionar el complejo propósito de su formalización jurídico-política en la institucionalidad democrática.

Como ya veremos, aunque las causas inmediatas ofrecen la apariencia de que tan sólo se trata de la expresión de una crisis puntual de su régimen político, las causas profundas de la “explosión participacionista”, residen en la propia esencia de la democracia y en las demandas de su sujeto preferencial, el ser humano.

Nuestro estudio se sitúa en el ámbito del Estado liberal. Sin embargo, este concepto resulta demasiado general e insuficiente para aproximarnos al examen de nuestros sujetos (democracia–ley–participación). Por ello, será necesario acercarnos progresivamente a una delimitación más precisa de su contenido, lo cual sólo parece posible si nos involucramos un tanto en la historia

misma de la democracia, en la pluralidad de sus concepciones, en sus crisis recurrentes, y en sus expresiones dentro de la doctrina y de la práctica del Derecho Público.

La palabra democracia, acuñada por los griegos –y que según parece la conocemos por primera vez con Herodoto (IV a. n. e.)– nos conduce directamente a la *polis* griega y más precisamente, a la ciudad-comunidad ateniense. Si su significado literal no aclara todo, ofrece por lo menos una fascinante pista inicial. El *demos* (del pueblo) y el *kratos* (poder) revelan que, etimológicamente, para los atenienses, democracia era equivalente a «poder del pueblo» o «poder popular».

Entonces, en sus orígenes, democracia y participación estaban íntimamente asociadas. En la vida de la *polis*, el universo jurídico y el universo real se presentan como una sola realidad para el ciudadano. Para los ciudadanos atenienses, sin participación por parte del *polites* en el instrumental político o en alguna de las diferentes formas de poder y administración pública, hubiese sido cualquier otra cosa, menos democracia.

De manera que, democracia y participación del *polites* en ella, eran una misma cosa. Es más, la participación en este caso, no sólo adopta la forma de un derecho, sino algo más sustancial, una obligación irrenunciable para él, una obligación moral.

La participación tenía tal carácter imperativo, que el ciudadano ateniense, aparentemente terminó siendo subyugado por su propia democracia. No pocos autores consideran que la excesiva participación –«de las clases bajas»– inició la crisis, porque éstas gobernaron en función de sus propios y diversos intereses. Tal pareciera que en un momento dado –parafraseando a Rousseau– se rompió la armonía entre lo que «el derecho permite, con lo que el interés prescribe», es decir, interés general, justicia y utilidad, resultaron divorciados.

Sin embargo, desde entonces, quedó establecido que:

- La democracia sólo puede emanar del pueblo.
- El pueblo es fuente unívoca y generador sustantivo de su legitimidad.
- La democracia no se puede ordenar y legitimar desde arriba.

Luego se asumiría, a partir de esas premisas, que poder, soberanía, Estado y Estado de Derecho obtendrían legitimidad, siempre y cuando ésta procediese desde abajo y con el consentimiento de todos.

La crisis final de la democracia griega y su ulterior desaparición condujeron no solamente a la disolución de la democracia –hasta el mismo vocablo, incluso; prácticamente se extinguió como valor positivo– y hubo que esperar prácticamente dos mil años, para volver a hablar de democracia y luchar por ella.

Posteriormente, mediante un prolongado y lento proceso, surge una nueva filosofía política, centrada sobre el individuo y la creación de nuevas estructuras jurídico-política, que permite el surgimiento del Estado y la emergencia del ciudadano moderno.

Pero antes de la consolidación de esta nueva filosofía como sistema político fue necesario concebir sus propuestas en el plano estrictamente especulativo, para que luego fuesen asumidas por las élites y posteriormente por las masas. Las ideas de Descartes, Kant, Locke, Rousseau, las luces del Iluminismo, entre otros, fueron sus antecedentes, y acompañaron a la Revolución francesa y al régimen liberal que todavía sustenta a nuestras sociedades.

Es sorprendente que a más de tres siglos de la Revolución inglesa (1688-89), a doscientos veinticinco años de la Revolución americana (1776) y sobre todo, a más de dos siglos de la Revolución francesa (1789-1794), el Estado liberal democrático contemporáneo, aun y en medio de la revolución tecnológica y la sociedad digital, continúa reivindicando aquella filosofía política.

Con la convicción de que “el hombre ha nacido libre, y sin embargo, vive en todas partes como esclavo”, Rousseau ha contribuido de manera significativa a la definición del objetivo revolucionario de su época: se trata *“de encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes. Tal es el problema fundamental cuya solución da el Contrato Social”*¹.

Bajo el absolutismo de sacerdotes, señores feudales, reyes y príncipes, el individuo sólo existe en tanto súbdito, como ente subordinado, así fuese por mandato divino o por la determinación de la naturaleza misma, por herencia o por una arbitraria *traslatio imperii*, según la cual, los individuos niegan su propia libertad y ceden poder y representación en la persona del soberano.

Se trataba entonces, de operar una profunda transformación: la de convertir al ente subordinado en individuo, convirtiéndolo en el

¹Rousseau, Juan Jacobo. *El Contrato Social*. Editorial Porrúa, México, 1998. pp.9.

centro de la nueva filosofía política, bajo una nueva estructura o régimen político, y un nuevo orden jurídico, que sustentara y tutelara las relaciones entre los individuos y, sobre todo, resguardara para éstos la libertad conquistada.

En esta dirección, se avanza hacia la formulación de un pacto social para hacer posible que *“dándose cada individuo a todos, no se da a nadie, y como no hay un asociado sobre el cual no se adquiriera el mismo derecho que se cede, se gana la equivalencia de todo lo que se pierde y mayor fuerza para preservar lo que se tiene”*. En esencia, se trata –bajo el espíritu de la revolución del 89– de que *“cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo”*².

Éstas son, aproximadamente, las premisas de la emergente democracia liberal. Ya veremos cómo los forjadores de la nueva filosofía jurídico-política advertirían sobre los riesgos de que la democracia pudiese tornarse en una nueva forma de absolutismo.

Sustentada en la legalidad y la representatividad, expresiones de la voluntad general, la democracia encontró los nuevos cauces de su legitimidad. A su vez, al ciudadano moderno se le ofrecen las nuevas condiciones de su autorrealización como ser humano. Así, ciudadano y realidad jurídico-política, deberían nuevamente coincidir: universo real y universo jurídico estarían llamados a convertirse en una totalidad, no disociable frente al ciudadano, de forma que, individuo, sociedad y ley se presentarían en armonía, y de esta manera alcanzarían su finalidad, el bien común.

Una vez establecida la modernidad bajo el liderazgo del Estado liberal democrático, y una vez consolidado el Estado de Derecho, es decir, el poder subordinado a la ley y el súbdito convertido en ciudadano moderno, las conductas de rechazo al nuevo sistema no se harían esperar.

En su ulterior desarrollo, la modernidad fue trasluciendo frente al individuo una realidad distinta. La sociedad real se fue distanciando, hasta aparecer divorciada de la sociedad jurídica. Los medios para alcanzar la nueva libertad se presentaron crecientemente como fines en sí mismos. Leyes e instituciones, al irse distanciando de los ciudadanos, entran en crisis porque pierden legitimidad. Representantes y representados aparecen

² Rousseau, Juan Jacob. *Ibíd.* pp.9.

crecientemente divorciados, haciéndose visible que los medios y los procedimientos se alejaron de su finalidad, el interés general ³.

Todos los autores son coincidentes en señalar que el auge participacionista tiene su primera gran expresión en los años sesenta. Pier Luigi Zampetti describe el contexto de esos años, como *“la sensación de profundo malestar por la que atraviesa la sociedad de nuestros días, los continuos fermentos de contestaciones que brotan y estallan en todos los Estados, sea cual fuere su forma de régimen político... no se trata de fenómenos casuales o esporádicos, fruto de tensiones inmediatas... la realidad es que todo un mundo se está estremeciendo: instituciones que regulaban y canalizaban la realidad sociopolítica padecen hoy una crisis progresivamente mayor; más que dar a la realidad una forma racional, tales instituciones son superadas o rechazadas por ella misma”* ⁴.

Cuando ya parecía superada la crisis inicial de la emergente sociedad industrial del Siglo XIX e inicios del XX, la modernidad hace evidente los síntomas de una nueva crisis: la exclusión del bienestar para las grandes mayorías, aparejada de una insolvencia de legalidad e institucionalidad. Crisis de valores, además, pero sobre todo de representatividad y legitimidad. El contrato social no permite más que se encuentren en plan de igualdad representantes y representados. La soberanía de las mayorías parece tomar la odiosa figura de la dictadura sobre las minorías. El derecho y la práctica aparecen disociados.

Esta incongruencia entre ciudadano y sociedad, la pérdida de vínculos que garanticen seguridad, la creciente falta de eficiencia integradora del sistema, y la disociación entre derecho y realidad, contribuirán a promover –visto positivamente– la búsqueda del reencuentro y la armonía.

A nuestro juicio, estos son algunos de los factores que impulsan de manera subyacente las propuestas de participación, en un afán –quizás– de contribuir a superar la crisis y procurar la democratización de la democracia. Con todo y las diferencias, ¿no fue acaso de esa manera que se iniciaron desde dentro los cuestionamientos al absolutismo?

3 Serrano Caldera, Alejandro. Ponencia en el IV Encuentro Corredor de las Ideas del Cono Sur. Paraguay, 2001.

4 Zampetti, Pier Luigi. *Democracia y poder de los partidos–El nuevo régimen político*. Ediciones Iberoamericanas, S. A. Madrid, 1970. pp. 13.

En la primera parte de nuestro trabajo, examinamos esta problemática desde una orientación democrática, y desde la doctrina y práctica del Derecho Público, en tanto doctrina del poder. Presentaremos una descripción de la evolución de las principales ideas participacionista en la sociedad moderna, tanto en Europa como en América Latina. Veremos cómo ellas están asociadas a las necesidades propias del sistema y como éste ofrece hoy a la sociedad, los espacios abandonados por el Estado en su última versión neoliberal.

Trataremos de poner en evidencia la ambigüedad del concepto participación y la pluralidad de enfoques que lo promueven; las oportunidades y los límites de la participación, y haremos especial énfasis en la complejidad de su incorporación positiva al Derecho Administrativo, y mostraremos algunas de las mejores experiencias conocidas.

La segunda parte de nuestro trabajo está destinada a presentarla evolución de la participación en el desarrollo del Estado nicaragüense, describiendo su institucionalización y la forma como se incorpora en nuestro derecho positivo. Además, revisaremos de forma detallada todos los instrumentos y las formas de participación administrativa en el poder local nicaragüense.

Por último, exponemos algunas ideas extraídas de todo el examen realizado, y las presentamos como conclusiones inacabadas, interrogantes sin respuestas, aproximaciones o verdades aún no demostradas, con el ánimo de seguir indagando en la historia, las aspiraciones y la realidad de la democracia.

Finalmente anexamos el estudio de dos instrumentos ideales para darle fuerza jurídica a los mecanismos de participación ciudadana. Ambos se encuentran en su fase de dictamen en la Asamblea Nacional: el proyecto de Ley de Participación Ciudadana y el proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo.

La participación como necesidad para democratizar las sociedades neocapitalistas

1. La promesa de la participación en las modernas sociedades europeas. Génesis y evolución de la propuesta.

El concepto y la idea de participación aparecen vinculadas a las corrientes democráticas y antiburocráticas que acompañan la conformación de los Estados modernos. De hecho, el tema intentó ser expresado en categorías jurídicas desde principios del siglo pasado, en los años '20, en la República de Weimar, en el fracasado experimento del Consejo Económico con participación de profesionales y de los Consejos de Empresarios y Trabajadores.

Sin embargo, su estructuración como una propuesta con fundamentos sociales, políticos y jurídicos, la encontramos en las sociedades neocapitalistas avanzadas ⁵. Se considera que la participación es una manifestación de la crisis del Estado en estas sociedades, aparejadas a una necesidad de respuesta del sistema, frente a los grandes cambios operados después de la Segunda Guerra Mundial, que condujeron a la conformación del llamado Estado social o de bienestar.

El desarrollo de la propuesta de participación y sus componentes encuentran mayor coherencia en las Ciencias Políticas y Sociales, no así en el Derecho Administrativo, pues poner en práctica los conceptos, los procedimientos y los

⁵ Habermas y Offe, de la "segunda generación de la Escuela de Frankfurt," al hacer el análisis del concepto de crisis, introducen el concepto de capitalismo post-industrial o neocapitalismo. Consideran que en esa fase, el capitalismo ha necesitado introducir la regulación estatal para continuar su supervivencia. El capitalismo tardío, entonces, es el que organiza el mercado utilizando al Estado como un mecanismo más. De manera que, según esto, los beneficios son adjudicados al mercado y las pérdidas son asumidas por el Estado. Por lo tanto, el Estado deviene en un mecanismo de equilibrio económico social. *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*.

organismos de participación, ha resultado una tarea muy compleja y contradictoria. Tal como veremos posteriormente, la rigidez de los dogmas del Derecho Administrativo liberal no ha permitido incorporar en plenitud a los esquemas jurídicos, las nuevas formas de incidencia de la sociedad en el Estado, o más propiamente de los particulares en la Administración Pública.

Las características fundamentales de las formaciones sociopolíticas en las que surge el dilema de la participación son:⁶

- a) Los grandes monopolios nacionales e internacionales son la forma dominante de producción. La mediación social del mercado se ve sustituida por la relación entre esos grandes monopolios.
- b) El Poder Social se halla repartido desigualmente entre las distintas organizaciones sociales (de carácter formalmente público o privado). Es la época de los grandes monopolios y también la de los grandes sindicatos, grandes partidos, grandes administraciones públicas. Todos se relacionan entre sí de manera plural y permanente
- c) Políticamente, son sociedades formalmente pluralistas y democráticas. El Estado ha dejado de ser «mono clase» y pasa a ser «pluriclase» (Giannini), aunque los intereses de todos los grupos sociales no se encuentren igualmente representados en las decisiones de la administración.
Estamos hablando de sociedades en la que ya se ha establecido el principio de «un ciudadano, un voto», después de grandes luchas y movilizaciones sociales para eliminar los obstáculos para que todos los ciudadanos puedan votar. Se habla entonces de igualdad formal, aunque no real.
- d) Son circunstancias en las que: *“El Estado, como conjunto de las instituciones públicas, desempeña una función relativamente autónoma y activa, de mediación, entre los diferentes grupos sociales organizados. Su función es cada vez más intervencionista en todos los niveles de las estructuras sociales, influye y a su vez recibe el influjo constante de los demás órganos sociales, con los que se*

6 En esta caracterización seguiremos a Sánchez Morón en su obra *La Participación del Ciudadano en la Administración Pública*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1980. pp. 59/60.

*relaciona de forma directa y heterogénea, no unívoca y súper estructural”*⁷.

- e) El Estado ya no es un bloque homogéneo, sino una pluralidad de subsistemas de diferente estructura organizativa que se interconectan, cada uno a su nivel, con las grandes organizaciones sociales y económicas, y en esta relación pueden llegar a actuar con bastante autonomía.

La pluralidad organizativa del propio Estado nos permite entenderlas diferentes interconexiones que se realizan desde cada uno de los subsistemas. Por ejemplo, desde el Estado central se diferencian los subsistemas de parlamento, gobierno y administración. El subsistema de representación se articula con los partidos y los grupos de intereses, y estos a su vez se interrelacionan, se influyen, se determinan mutuamente. “Las mediaciones y comunicaciones entre las instituciones y los partidos y los grupos de *interés*, se practican en forma institucionalizada (regulada jurídicamente), semi institucionalizada, o sea abierta y conocida y consagrada por la práctica de las instituciones y, finalmente, oculta o clandestina”⁸.

La formación de grandes monopolios obliga al Estado a mediar, pues ya no es posible gestionar los intereses privados desde el ámbito autónomo de la sociedad civil. En estas condiciones, el Estado incrementa su intervención en esos grandes monopolios, utilizando primordialmente al gobierno, pues los parlamentos han perdido fuerza debido a la recomposición de sus integrantes, al tiempo que se ha operado un traslado de centros de poder a la esfera de la administración, y la creciente acción de las organizaciones y los partidos políticos para influenciar las decisiones de la administración pública.

La recomposición plural de los parlamentos es consecuencia de la conquista por parte de los sectores populares, del derecho al voto, al menos para los varones. Sectores antes excluidos pueden acceder a espacios en el parlamento. Para los sectores dominantes, este hecho los vuelve «inseguros», por lo que – paulatinamente– trasladan las negociaciones entre los grupos de poder y el Estado, al ámbito de la administración.

7 Sánchez Morón aclara que estas definiciones se estructuran en base a las teorías del estructuralismo marxista como a la teoría sociológica de los sistemas que se expresan en la obra de Poulantzas, *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista* (trad. español). 10ª. Ed. Madrid, 1975.

8 Sánchez Morón, Miguel, citando a Nigro y Giannini. Op. cit. pp. 62.

“La ampliación de la participación popular, abierta a través del sufragio universal, habría sido clave en el subsecuente cambio del patrón de relaciones entre el Estado y la Sociedad: la posibilidad de que las clases peligrosas invadieran la esfera de lo público a través del Parlamento, que había sido coto cerrado de los grupos dominantes, determinará que las funciones de aquél en el sistema político fueran decreciendo en importancia a favor de otras organizaciones que, amparadas en la racionalidad tecnoburocrática, habrían de asumir el centro de los procesos de toma de decisiones”⁹.

El fortalecimiento de la administración como centro de poder real, se justifica por la intervención creciente del Estado en el proceso económico. Las organizaciones realizan presiones sobre el aparato administrativo de manera directa, para conseguir determinadas reivindicaciones e intereses de clases.

Los conflictos que se suscitan entre los privados ya no pueden ser resueltos entre ellos mismos, así que el Estado debe asumir la tarea de estructuración social, lo que crea la necesidad de una mayor intervención en los asuntos sociales. Esto explica la emergencia paulatina de los llamados Estados sociales. *“El Estado Social se representa a sí mismo como un sistema en el que la sociedad no participa pasivamente como recipiendaria de bienes y servicios, sino que, a través de sus organizaciones, toma parte activa –participa- tanto en la formación de la voluntad general del Estado, como en la formulación de las políticas distributivas de otras prestaciones sociales”¹⁰.*

La estructuración del Estado social o Estado de bienestar o Estado socialista democrático (según las acepciones que le dan distintos autores), que se presentan con fuerza después de la Segunda Guerra Mundial, es expresión de un conjunto de factores: la preocupación del Estado frente a la amenaza de la revolución social, la búsqueda de dar mayor estabilidad al sistema, la necesidad de corregir las desigualdades sociales generadas por la sociedad industrial y la búsqueda de una nueva teoría económica

9 Cunill Grau, Nuria. *Repensando lo Público a través de la Sociedad*. Editorial Nueva Sociedad. Venezuela, 1997 pp. 34; citando a Portantiero, Juan Carlos, *La Producción de un Orden. Ensayo sobre la Democracia entre el Estado y la Sociedad*, Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires, 1988.

10 García-Pelayo, Manuel. *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. Alianza Editorial, Madrid, 1977, pp. 48.

(Keynes) para enfrentar las debilidades económicas propias del sistema.

En suma, es una opción por la reforma social. *“Las causas de su desarrollo, aunque múltiples, están en gran medida asociadas a la necesidad de disminuir el potencial insurgente de los partidos obreros, ostensible ya a principios del siglo pasado, tanto como a los requerimientos de ajuste frente a los desequilibrios económicos puestos en evidencia por la crisis de los años treinta”*¹¹.

Como señala John Kenneth Galbraith, las dos grandes acciones promovidas por los Estados Unidos al final de la Segunda Guerra Mundial, la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial; y la Ley de Empleo de 1946, fueron impulsadas por *“economistas de disposición keynesiana... y fue el producto de los temores a una severa depresión de post guerra que sería dañina para la reputación del capitalismo y para los ingresos que les producía a los hombres de negocios que estaban involucrados”*¹².

Este nuevo Estado Social y de Derecho –a juicio de diferentes autores– no es más que un gran pacto ideológico que se forjó en la Segunda Guerra Mundial entre las ideologías liberal y socialista (social-democracias)¹³.

La emergencia del Estado como servidor público produce mutaciones significativas. Si antes la preocupación principal de los individuos es que el Estado no intervenga en sus asuntos (dogma liberal), en el Estado social la preocupación es cómo éste cumple bien este servicio.

El Estado se responsabiliza de los derechos sociales. La garantía de dichos derechos sólo se puede hacer con un Estado gestor en materia económica y social, y además, la salvaguarda de estos derechos sociales se tiene que hacer a través de una garantía real: la de participación, tanto en la riqueza que genera la economía nacional, como en los beneficios sociales y en la incidencia de los organismos de decisión política.

11 García-Pelayo, Op, cit. pp.29

12 Galbraith, John Kenneth, *Dinero, de dónde viene... adónde va*. Editorial Diana, México, 1975. pp. 275.

13 Linde Paniagua, Enrique. *El Derecho del Poder*. Editorial Constitución y Leyes (COLEX). Madrid, 1999. pp. 23.

*“Es en este marco donde se produce el reconocimiento de las organizaciones sociales como sujetos políticos y los derechos ligados a la libertad: la libertad de expresión, de asociación, de reunión, de prensa. La conexión del principio de igualdad, con el ideal de participación lleva a asumir la necesidad de ampliar la propia esfera del ejercicio democrático, no sólo del propio Estado, sino de las organizaciones y de las empresas a través de métodos como control obrero, cogestión y autogestión”*¹⁴.

Al asumir el Estado la tarea de distribución social, a través de mecanismos como los impuestos, el presupuesto, e incluso como dueño directo de empresas de diversa naturaleza (servicios, industrias, bancos, transporte, energía, agua...) los grupos de interés tienen que buscar la forma de influir de manera directa sobre la definición de estas políticas y decisiones del Estado.

Para estos grupos, los procesos electorales o las influencias en el parlamento son insuficientes, planteándose como problema la interpretación directa de los centros de decisión estatales, por parte de las grandes organizaciones destinadas a la defensa de intereses sectoriales en el sistema político y administrativo.

Finalmente, hay que señalar que los partidos políticos diseñados para servir de intermediarios entre los sectores sociales y el Estado, particularmente el Parlamento— muestran, en estos momentos, sus límites estructurales.

*Ellos actúan en nombre de los grupos económicos o sociales de los sectores a los que representan, “de alguna manera actúan privatizando lo público... La relación público-partido-parlamento se interrumpe en contra del público ya que los partidos actúan más como mediadores, intermediarios de intereses particulares y los representantes de la nación, elegidos al Parlamento, en vez de ejercer su mandato libremente en favor del «interés público», tienden a actuar sólo como mandantes de partidos”*¹⁵.

La sociedad y el Estado, así estructurados, dejan al ciudadano y sus intereses en una situación de indefensión. Sus reivindicaciones aparecen condicionadas por la acción de las grandes organizaciones, excluyéndolo como ciudadano y sin ninguna posibilidad de incidir sobre las decisiones que afectan su vida.

¹⁴ García-Pelayo, Op. Cit. pp.26.

¹⁵ Cunill, Op. cit. pp. 38, citando a Norberto Bobbio, El Futuro de la Democracia. Fondo de Cultura Económica, México, 1986. pp. 107.

• La idea de la participación

En este marco, podemos deducir que la idea de participación nace originariamente como un intento de superación del agotamiento de la democracia liberal representativa. Trata de conseguir la superación de lo que se perfila como una nueva forma de autoritarismo, trasladando la representación política al ámbito de la administración, centros de poder y empresas.

La mera representación parlamentaria o en la administración local se ha vuelto insuficiente. Es necesario introducir ahora la democracia en el seno de la sociedad del capitalismo monopolista, principalmente, en la administración pública y en la empresa.

Sánchez Morón afirma que la *“idea de participación nace, pues, como necesidad del sistema por una parte, y, como reivindicación antiburocrática y bandera política de una nueva izquierda anticapitalista y anti estalinista”*¹⁶.

Hay que hacer notar que esta participación es, en suma, una incidencia de lo privado en el Estado. Sin embargo, en la práctica se reduce a la exposición pública de intereses particulares y por tanto, sigue estando restringida a determinados miembros del público, como personas privadas, a través de sus organizaciones y partidos; *“los únicos medios abiertos al ciudadano siguen siendo los votos, la naturaleza democrática del sistema político queda sujeta a la forma de arreglos institucionales que aseguren la adecuada competición de la gente por los votos electorales”*¹⁷.

2. La idea de participación en las sociedades post-oligárquicas en Latinoamérica

16 La cita es de Sánchez Morón, Op. cit. pp. 65. Al respecto hace referencia a que los conceptos originales, cuando están cargados de prestigio, son atraídos por distintas tendencias políticas, aunque sea manipulándolos en un sentido contrario a su acepción original. García-Pelayo cita a Hans Freyer: *«los conceptos políticos son instrumentos del pensamiento teórico, pero también planteamientos de fines del querer político: designaciones de hechos, pero también llamadas a tomas de posesión, criterios, pero también banderines... sirven no sólo a la consideración, conocimiento y disposición teóricos sino también a la vida, al deseo y a la acción políticas»*.

17 Cunill, Op. cit. pp. 40.

La realidad latinoamericana tiene obvias particularidades en relación con las experiencias de los países europeos. En nuestro caso, la quiebra de los ordenamientos oligárquicos prevalecientes a finales del Siglo XIX y principios del XX, acompañada del incremento de las exportaciones, conllevó profundos cambios socioeconómicos y el surgimiento de nuevos actores que demandaron presencia y participación en las decisiones del Estado. Mientras en Europa se avanzaba en los llamados regímenes de Estado de bienestar, en América Latina se consolidaron los gobiernos de corte populista, que combinaban etapas de regímenes militares con gobiernos civiles. Pero ni uno ni otro fueron capaces *“de erigir sistemas viables que vincularan al gobierno con los intereses fundamentales de la sociedad civil de manera estable”* ¹⁸.

“Hubo en el curso del Siglo XX variedad de fugaces Gobiernos

Civiles que pretendieron ser democráticos pero fueron muy distintos de los regímenes democráticos que se desarrollaron en Europa Occidental y en Estados Unidos. En el desarrollo político de los países de los Andes Centrales no existió nada parecido al histórico «acuerdo de clases» forjado en las naciones industriales avanzadas, donde las políticas económicas keynesianas sirvieron de fundamento a un consenso sustancial entre los trabajadores y los capitalistas y sentaron las bases de una democracia estable. En América Latina las clases altas no estaban dispuestas a acordar nada, ya fuesen en cuestiones sustantivas o de procedimiento” ¹⁹.

El factor particular de la dependencia externa, en particular de los Estados Unidos, tanto a nivel económico como político, ha sido determinante para el atraso institucional y democrático de estas naciones, como lo han demostrado cientistas políticos y sociales. En las distintas etapas entre gobiernos civiles y militares, siempre estuvo presente la voluntad imperial norteamericana, interviniendo en los asuntos internos de estos países. En América Latina –salvo excepciones– no puede hablarse de un devenir propio, menos de autodeterminación y soberanía, como en el caso europeo.

Los regímenes políticos de América Latina, con contadas excepciones, se caracterizan por su falta de representación de intereses más amplios. La asunción al poder de las cúpulas

18 Conaghan, Catherine M. y Maloy, James. *Democracia y Neoliberalismo en Perú, Ecuador y Bolivia*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 1997, pp. 870.

19 Conaghan y Malloy, Op. cit. pp. 870.

militares es favorecida por la incapacidad de los gobiernos civiles de atender y responder, con las débiles instituciones existentes –incluidos los partidos políticos–, a las presiones de las clases populares. Estas carencias del modelo, contribuyen a explicar el triunfo de la Revolución cubana, la emergencia de movimientos populares motivados por su éxito, u otros hechos como el derrocamiento de Belaúnde en Perú en 1968, que sobrevino luego de que los movimientos campesinos pusieran de relieve el descontento y la beligerancia de los campesinos. En Bolivia, el golpe militar de Banzer –en 1971– perseguía acabar con la influencia de los grupos obreros y de la izquierda. En Ecuador, Velasco Alvarado suprimió el Congreso en 1970, y dos años después se produjo la intervención militar de los Estados Unidos. El golpe militar en Chile, en 1973, pretende aniquilar uno de los movimientos populares más pujantes de América.

En la pequeña Centroamérica, la dictadura de Somoza, que se había instalado como parte de la intervención norteamericana, y los intentos de aniquilar los movimientos campesinos que acompañaron la resistencia anti intervencionista de Sandino, enciende el país en una larga lucha popular que culmina con el triunfo revolucionario en 1979. Las dictaduras militares en Guatemala y El Salvador siguen el mismo patrón antipopular.

La falta de representación tiene su base en la estructura socioeconómica extremadamente desigual de estas naciones. Los grupos populares quedaban excluidos, no sólo por la pobreza extrema y la marginación, sino por el tardío reconocimiento de sus derechos jurídicos y políticos. Los partidos políticos autorizados eran exclusivamente los de las clases altas o medias, proscribiendo a partidos populares de izquierda y limitando el derecho al sufragio y la participación política.

Resulta significativo que en algunos de estos países, el sufragio universal sin restricciones se consigue extremadamente tarde. Así por ejemplo, fue hasta en la década de los ochenta que en Perú y Ecuador se eliminaron los requisitos sobre el nivel de instrucción mínimo indispensable para votar.

La lucha por la participación se extendió también a los mismos sectores de la oligarquía o de la burguesía, una vez que los regímenes no lograron conectar los distintos intereses. Los mismos empresarios privados se sintieron, en varios momentos, amenazados y sin posibilidades de incidencia en las decisiones del Estado. Un ejemplo de ello se produjo con la expansión del Estado, vinculado a la transnacionalización de las economías y la aplicación

de políticas desarrollistas, que pretendían paliar los graves conflictos sociales que proliferaban entonces en todas las latitudes de América Latina.

Los sectores empresariales se constituyen en grupos de presión en casi todos estos países, no sólo por el miedo al expansionismo estatal, sino por la incertidumbre frente a la arbitrariedad del poder, característico en nuestras realidades. En cualquier momento se suspendían las garantías constitucionales, o se dismantelaban los organismos de control, y hasta el Congreso. O se cambiaban las reglas del juego político a través de reformas constitucionales, con sus obvias afectaciones a intereses económicos particulares.

La escasa fuerza de la institucionalidad ahonda el débil rol de los parlamentos. Si en Europa asistimos a un debilitamiento provocado por el traslado del rol mediador a la administración central, en nuestros países el parlamento nunca jugó un rol primario. No hay herencia de regímenes parlamentarios; el modelo de democracia liberal es trasplantado desde Europa y acompaña los procesos de independencia nacionales, pero no ha llegado aún a constituirse ni a interiorizarse suficientemente, como parte de la cultura latinoamericana.

Nuestros regímenes han sido predominantemente presidencialistas, y de democracias autoritarias y caudillistas. Los parlamentos han funcionado como una continuidad del poder del Presidente, de tal suerte, que algunos esfuerzos por trasladar potestades a los Congresos fueron constantemente revertidos por situaciones de ipso, o declarando Estados de Emergencia que suspendían poderes al parlamento, o simplemente a través de la afinidad partidaria, los parlamentos se auto disuelven o, «por compra de votos en los Congresos», con lo cual se consigue que el Poder Ejecutivo tome decisiones sin sanción legislativa.

Otro factor es el escaso rol de los partidos como instrumentos de mediación o interlocución con las masas, habida cuenta de la imposibilidad de amplios sectores de poder organizar sus propios partidos. Los partidos han reproducido los patrones autoritarios, centralistas y caudillistas que prevalecen en la sociedad latinoamericana; amén de que la mayoría de los presidentes ha gobernado sin subordinación programática a los partidos, pues estos sirven exclusivamente como vehículos de movilización del voto en campañas presidenciales.

La incapacidad de los partidos políticos para vincularse a las masas también es un factor peculiar en América. En un estudio

realizado en el Perú, Ecuador y Bolivia, se señala que *“son muy escasos los casos de existencia de partidos de masas en donde lo lograron, como en el caso del MNR en Bolivia, la alianza populista de trabajadores, campesinos y grupos de clase media llegó a su fin cuando el movimiento sufrió un giro conservador durante las presidencias de Siles Suazo (1956-60) y de Paz Estenssoro (1960-64). Los obreros bolivianos nunca retornaron a las filas del MNR, sino que dirigieron su mirada hacia una variedad de partidos de izquierda. En Perú el APRA tuvo al principio fuertes lazos con el incipiente movimiento obrero, pero con su giro a la derecha de las décadas cincuenta y setenta renunció a su papel de «líder del reformismo»...”*²⁰.

Otra de las dificultades para que los partidos actúen como nexo entre la sociedad civil y el Estado, es su manera de actuar, su vaguedad ideológica y la preeminencia del objetivo de la toma del poder para, desde ahí, emplear a su plantilla de adeptos. El clientelismo es el método principal de estos partidos. *“Si bien todos los sistemas partidarios modernos se sustentan, hasta cierto punto, en el clientelismo, muchos de los partidos andinos llegaron a ser ejemplo «in extremis» de esta lógica. Dadas las limitadas oportunidades de tener un empleo administrativo en estas economías, no debe sorprender que el clientelismo pasara a ser el componente organizativo central de la vida partidaria. Los aspirantes a los puestos públicos, gravitaban hacia los partidos, como un medio de asegurárselos”*²¹, o como declaraban políticos mexicanos, *“es un delito vivir fuera del presupuesto público”*.

A lo anterior hay que agregar la reflexión de Roberto Laserna: *“existe en la cultura política latinoamericana, la mutua desconfianza entre las instituciones y la sociedad. Los partidos políticos son muy poco representativos, y los sindicatos también. Los partidos, tienen escasa continuidad institucional y mecanismos concentrados, en las figuras presidencialistas. Todo jefe de partido es un presidente en potencia, y todo el Estado gira en torno al presidente.*

Entonces, todo se orienta para –a través de un individuo expandir el control del proyecto presidencial; y en eso trabajan todos, promoviendo reformas, pensando en la próxima gestión gubernamental. Mientras tanto, se van postergando las ofertas de institucionalidad, se reproducen rasgos autoritarios, se debilita la

20 Conaghan y Maloy, Op. cit. pp. 872.

21 Conaghan y Maloy, Op. cit. pp. 876.

división de poderes, se rechaza el dialogo y la búsqueda de consenso, que generan en respuesta una actitud, todavía mucho más radical, de parte de los sectores sociales. Para decirlo parafraseando un libro de Calderón, la política sigue en las calles porque no encuentra cabida en el Parlamento y porque no tiene espacio en el Gabinete” ²².

En estas condiciones de desfase histórico frente a la explosión participacionista que se vivía en Europa, será desde los sindicatos, cooperativas, organizaciones comunales y sectores de algunos partidos políticos, que se comienza a poner en la agenda latinoamericana el tema de la participación en los años sesenta. Sin embargo, hay que hacer notar que se experimentaron interesantes experiencias de cogestión y autogestión, en algunos países de América del Sur a finales de los años ‘60, curiosamente en las empresas del Estado ²³. Aunque más bien asociadas a los planes desarrollistas y posteriormente a las políticas neoliberales.

En suma, la idea de participación en las realidades institucionales latinoamericanas es de origen más reciente, y en mucho, trasplantada artificialmente de realidades europeas. Ya veremos más adelante cómo se da ese florecimiento con nuevas ideas de modernización del Estado, el desarrollo de la sociedad civil y los movimientos sociales.

3. Crisis de legitimidad de la administración y participación ciudadana

Mientras los ciudadanos –en las sociedades del Estado de bienestar– son atiborrados con promesas de ampliación de la participación política, en la práctica la esfera política se ve cada vez más restringida a ser un interlocutor de intereses particulares y de sujetos privados, a través de sus organizaciones o de los partidos. Son las organizaciones y los partidos las únicas instancias de la vida pública a las que se les permite beligerancia dentro del Estado.

Las expectativas de amplios sectores son truncadas por los límites que impone la economía capitalista, y profundizados por la creciente concentración de riqueza en grandes consorcios

²² Laserna, Roberto. *Modernización, Democracia y Participación*, en el Pulso de la Democracia. Editorial Nueva Sociedad. Venezuela, 1997. pp. 242.

²³ Iturraspe, Francisco (ed.) *Participación Cogestión y Autogestión en América Latina/2*. Editorial Nueva Sociedad. Costa Rica, 1986. pp. 69.

transnacionales y los desequilibrios en las finanzas públicas, típicos de los años setenta. Las realizaciones sociales esperadas no se concretan. En una buena parte de los países hay un creciente desencanto de la sociedad con el Estado y con el sistema. Se multiplican las movilizaciones, las protestas y las luchas.

Se constata que la legitimidad de la administración no descansa únicamente en el sufragio y en la elección de quienes elaboran las leyes que la administración ejecuta. La administración sufre “crisis de legitimidad”. Esta verdad genera, en medio de un mar de contradicciones, distintas corrientes de interpretación acerca de causas, orígenes y soluciones a ésta. Se han identificado dos enfoques, que abordamos a continuación.

- **Una propuesta radical conservadora**

El proyecto neoconservador emerge como respuesta a lo que se identifica como “crisis de gobernabilidad”. Estas corrientes se identifican con el conservadurismo tecnocrático, portadoras de una visión del progreso asentado en la racionalidad científico-técnica.

La esencia de los planteamientos del neoconservadurismo es de vieja data, pero se relanza en respuesta los movimientos sociales de los años sesenta, que desafían el modelo liberal de democracia, simultáneamente, en distintas partes del mundo: los levantamientos de mayo del ‘68 en Francia, los movimientos estudiantiles en Estados Unidos contra la guerra de Vietnam, las movilizaciones estudiantiles que culminan con la masacre de Tlatelolco en México, los movimientos revolucionarios en América Latina, todos los cuales configuran un marco propicio para la articulación de la llamada «Tesis de la Ingovernabilidad» que

populariza la Comisión Trilateral ²⁴, a través de los planteamientos de Crozier, Huntington y Watanuki, en la que exponen que existe una relación problemática entre el liberalismo y la democracia.

En el diagnóstico de la crisis son enfatizados como problemas²⁵:

- *“Las exigencias de un control participativo sobre las entidades públicas, así como iniciativas concretas para su institucionalización, la disposición de la población hacia comportamientos políticos «no convencionales» y el crecimiento de actividades políticas referidas a iniciativas ciudadanas y de nuevos movimientos sociales;*
- *La creciente proclamación de exigencias y disposiciones conflictivas en ámbitos «pre-políticos» por ejemplo: moral-culturales y económicos (aborto, cogestión empresarial, etc.);*
- *Una mentalidad de protesta cada vez más consistente en sus motivos, cuyas distintas expresiones se mantienen unidas a través de orientaciones de valor relativas a igualdad social y participación política, junto con una elevada sensibilidad pública frente al abuso del poder de los órganos ejecutivos,*

24 Comisión Trilateral: un organismo de carácter privado cuyo más destacado ideólogo, Zbigniew Brzezinski, iba a definir como “ *el conjunto de potencias financieras e intelectuales mayor que el mundo haya conocido nunca*”. En mayo de 1975 tuvo lugar, en la localidad japonesa de Kyoto, la primera sesión plenaria de la Trilateral. Los delegados asistentes a la misma representaban en su conjunto alrededor del 65% de las firmas bancarias, comerciales e industriales más poderosas del planeta. Figuraban entre ellos los máximos dirigentes de las bancas Rothschild y Lehmann, del Chase Manhattan Bank, de las multinacionales Unilever, Shell, Exxon, Fiat, Caterpillar, Coca Cola, Saint-Gobain, Gibbs, Hewlett-Packard, Cummins, Bechtel, Mitsubishi, Sumitomo, Sony, Nippon Steel, etc., así como los mandatarios de varias compañías públicas nacionalizadas de proyección multinacional. En definitiva, los mayores productores mundiales de petróleo, de acero, de automóviles y de radiotelevisión, y los principales grupos financieros del planeta estaban en manos de miembros activos de la recién creada Comisión Trilateral. Con el transcurso del tiempo y las sucesivas incorporaciones, la concentración de grandes firmas en el seno de la Comisión iría a más. Los dos temas que constituyeron el objeto central de aquel encuentro no podían llevar títulos más expresivos: «La distribución global del poder» y «Perspectivas y asuntos claves de la Comisión Trilateral». Tomado del libro de Martín Lozano, *El Nuevo Orden Mundial*, Editorial Alba Longa, 1996. Capítulo II.

25 “Informe de la Comisión Trilateral”, incluido en el libro *¿Qué es el Neoconservadurismo?*, de Helmut Duviol. Editorial Anthropos, Barcelona, 1993.

altos grados de fluctuación electoral, vínculo identificador decreciente con partidos políticos y, al mismo tiempo, crecimiento de formas de identificación política que representan intereses de grupos específicos”.

- El informe muestra las preocupaciones ideológicas y políticas por aquello considerado como «excesiva democracia», que los lleva a proponer la lucha contra la explosión participativa, soslayando flagrantemente las bases de la crisis –que son económicas– para ubicarlas sólo como una «crisis del Estado».

En efecto, el «Informe de la Trilateral Commission» (The Governability of Democracies), presentado en Kioto en 1975, afirma:

“En el curso de los últimos años el funcionamiento de la democracia parece haber provocado un desmoronamiento de los medios clásicos de control social, una deslegitimación de la autoridad política y una sobrecarga de exigencias a los gobiernos... De igual modo que existen unos límites potencialmente deseables de crecimiento económico, también hay unos límites deseables de extensión democrática. Y una extensión indefinida de la democracia no es deseable... Un desafío importante ha sido lanzado por ciertos intelectuales y por grupos próximos a ellos, que afirman su disgusto por la corrupción, el materialismo y la ineficacia del sistema, al mismo tiempo que ponen de manifiesto la subordinación de los gobiernos democráticos al capitalismo monopolístico. Los contestatarios que manifiestan su desagrado ante la sumisión de los gobiernos democráticos al capitalismo monopolístico constituyen hoy un serio peligro. Se hace preciso reservar al gobierno el derecho y la posibilidad de retener toda información en su fuente”.

En otra parte se reafirma ²⁶: *“la esencia del problema reside en las contradicciones inherentes que están involucradas en la misma frase la gobernabilidad de la Democracia. Pues, en alguna medida, gobernabilidad y democracia son conceptos enemigos, un exceso de democracia significa un déficit en la gobernabilidad; una fácil gobernabilidad sugiere una democracia defectuosa. En algunas ocasiones, en la historia del gobierno democrático, el*

26 Este informe es también mencionado por A. Wolfe en La Crisis de Legitimidad del Estado en los Límites de la Legitimidad, Siglo XXI Editores, México, D.F., 1987, pp. 354.

péndulo se ha inclinado en exceso en una dirección; en otras ocasiones lo ha hecho en la dirección contraria”.

Y como consecuencia, se concluye en la necesidad de restricciones a la libertad de prensa y la necesidad de reducir el nivel educacional, porque la democratización de la educación eleva excesivamente las expectativas de los ciudadanos, expectativas que el sistema no puede colmar.

El neoconservadurismo eleva al mercado hasta la categoría de fetiche: «es él y no el procedimiento democrático el que puede garantizar un buen gobierno». Se impone la reducción del Estado a su mínima expresión, las demandas de las masas son amenaza a la gobernabilidad del sistema y hay que desplazar la decisión final desde las instancias políticas a una instancia social: el mercado. Parte del discurso ideológico es la despolitización de la sociedad y el desmantelamiento de las organizaciones sociales.

La limitación del gobierno les lleva a plantear también su descentralización: *“hay que descentralizar el Poder a fin de que el poder individual –la propiedad privada– no sea neutralizado por la organización de los desposeídos”* ²⁷, la misma limitación del gobierno deviene en la restricción y el propio cuestionamiento de la democracia.

En este panorama, la ideología conservadora esboza su propio concepto de participación en la búsqueda de la remodelación conceptual del Estado y sus funciones, que posibilite la separación Estado-sociedad (dogma jurídico liberal). El Estado debe situarse siempre como mediador por encima de los intereses particulares y representando el interés general. De nuevo, con la bandera de Rousseau del interés general, se trata de ocultar la representación de intereses de los sectores dominantes en el Estado.

Los objetivos que persigue la participación en esta concepción son, por un lado resolver un problema eminentemente técnico de las necesidades prácticas del modelo de Estado liberal, y por otro legitimar la dominación política que conlleva el modelo.

Para el pensamiento neoconservador, la limitación de la democracia y el «derrocamiento de la política» es una necesidad frente a las amenazas de la igualdad, la justicia y la búsqueda de mejores condiciones sociales. Solo es válida la libertad individual, y el mercado es el juez de la conducta justa; por ello, el discurso a favor de la sociedad civil es en realidad el discurso de lo privado

²⁷ Lechner, Norbert. *El Proyecto Neoconservador y la Democracia. Crítica y Utopía*, Buenos Aires, 1981, pp. 70, en Cunill, Op. cit. pp. 44.

sobre lo público y de conceder al mercado la cualidad exclusiva de regulador de la vida económica y política.

La importancia de anotar las discusiones de la Trilateral Comisión estriba en que las mismas han determinado un tipo de pensamiento que dio lugar, y lo sigue haciendo, a propuestas autoritarias y dictatoriales. La dictadura de Pinochet, la dictadura somocista, y más recientemente, el abierto respaldo concedido a Fujimori, son ejemplos de esta visión neoconservadora. En la actualidad, esta corriente se expresa en el pensamiento y la lógica de la Administración de George W. Bush, y las exigencias de los organismos financieros internacionales.

• Crisis de legitimación: un enfoque moderado

Otro ángulo de la crítica al modelo clásico de legitimación-legalidades el enfoque moderado. Como dice Alfredo Galán Galán: *“La propia evolución de la sociedad ha puesto en tela de juicio aquellas tres notas características esenciales del modelo de Administración (modelo francés de Administración). Y con ello se pone también en tela de juicio el propio concepto de legitimación-legalidad: en efecto, en este sentido se habla de los límites de la instrumentalidad, de la decadencia de la racionalidad legal y del fin de la transparencia”*²⁸.

Los supuestos del modelo legitimación-legalidad ideados desde la Revolución Francesa no existen ya más. La realidad pone de manifiesto que la administración no es la mera ejecutora del orden legal, antes bien, juega una función principal en el Estado, juega un rol intervencionista crucial en los asuntos sociales;

28 Alfredo Galán Galán, en su obra *Legitimación y Administración. De la concepción clásica a las perspectivas actuales*, Mimeo, España, pp. 15. Resume lo planteado por A. S. Mescheriakoff, expuestos en su obra *Legalidad, eficiencia y equidad: las variables de la legitimidad administrativa. La experiencia francesa*, R. I. C.A., Vol. 57, n. 2. 1990, pp. 116 y ss. El modelo francés de administración se basa en tres notas características esenciales que son la instrumentalidad, la racionalidad y la transparencia. **Instrumentalidad**: se entiende que la administración es un mero instrumento por medio del cual aplica el derecho; es un mero instrumento de aplicación de la ley. **Racionalidad**: la labor de la administración consistente en la aplicación del Derecho (de ejecución de la ley) se considera una técnica racional; la Administración se limita a extraer las consecuencias lógicas que se deriven del contenido de esa norma. **Transparencia**: se entiende que la administración, cuando lleve a cabo la aplicación de la ley, no debe tener una intencionalidad política propia, que distorsione la voluntad política del legislador.

tampoco es la ejecutora de la intencionalidad del legislador, pues los parlamentos están cada vez más debilitados frente a las administraciones, y además ya no representan “la voluntad general”. La administración se relaciona directamente con la multiplicidad de organizaciones presentes en la sociedad.

- a) El concepto de la instrumentalidad entra en crisis, en parte, por la teoría del servicio público de Duguit. Esta concepción provoca un giro completo al enfoque de legitimación del Estado. La administración no es un mero instrumento por medio del cual se aplica la ley. El Estado es fundamentalmente brindador de servicios. La legitimación del poder ya no se buscará en su origen sino en sus acciones. Lo que importa es cuántos servicios bien prestados brinda el Estado ²⁹.

La administración no es la mera ejecutora de un orden legal, sino la promotora de un orden social, en cuya creación asume un papel preeminente. La legitimación del poder ya no se buscará en su origen sino en sus acciones.

- b) El concepto de la racionalidad legal entra en crisis, porque la realidad muestra que la administración ya no es extractora de las consecuencias lógicas que se derivan del contenido de las normas, su función es más de insistencia en los objetivos de interés público que la defensa de la legalidad.
- c) El concepto de la transparencia, que sostiene que la administración expresa transparentemente la intención del legislador, entra en crisis por la misma realidad que muestra que la administración tiene su propia intencionalidad política: la de los intereses hegemónicos en cada momento influidos por las grandes organizaciones, los grandes partidos, los

29 La Teoría del Servicio Público es explicada por Enrique Linde Paniagua en su libro *El Derecho del Poder*. Op. cit. pp. 30. Las bases de esta nueva concepción se encuentran en el trabajo publicado por Duguit en 1913, titulado *Les Transformations du Droit Publique*. Los servicios públicos, entendidos como la nueva actividad de la administración para la satisfacción del interés general, sintonizan adecuadamente con el liberalismo imperante a principios de siglo, que admite y requiere que la administración afronte, con sus medios y organización, las nuevas e imperiosas necesidades colectivas, cuando entiende que la satisfacción de la necesidad de que se trate no puede ser atendida por la iniciativa privada o la excluye del mismo. La construcción y el desarrollo de esta teoría, que siempre tendrá unos perfiles difusos por la Escuela de Burdeos, llegará al extremo de concebir el Derecho Administrativo como el Derecho de los servicios públicos, justificando sus técnicas, precisamente como consecuencia de caracteres del mismo.

grandes monopolios; no es la mera interpretadora de la voluntad del legislador.

La crisis de legitimación de la legalidad no sólo deviene de la inconsistencia de sus postulados en las realidades actuales, sucede que la legitimidad de las mismas normas legales son puestas en entredicho si se toma en consideración, como dice el filósofo y jurista nicaragüense Alejandro Serrano Caldera, que *«la democracia es mucho más que el apego estricto a la letra de la Ley. El apego a la Ley es una condición necesaria para la democracia pero no es una condición suficiente, porque de lo contrario quedaría sujeta toda la idea de la democracia a la existencia de una mayoría parlamentaria que podría hacer lo que eventualmente le venga en gana y estaría plenamente justificado desde un punto de vista jurídico por el hecho de tener una mayoría y haber seguido los procedimientos»*.

El principio del Estado de Derecho que nace como la idea de subordinar el Poder a la Ley, es un principio importante y necesario pero, este principio, entra en una crisis moral profunda con el nazi fascismo en Alemania, Italia, Japón y con el comunismo estalinista en la Unión Soviética donde, indudablemente, se diseña un Estado en la Constitución Política y se establece una subordinación a lo que la Constitución dice, pero lo que ésta dice pueden ser cosas inaceptables para la conciencia moral, de ahí surge la gran pregunta ¿El Poder debe estar sometido a la Constitución y a la Ley? o, en cambio, ¿Es la Constitución un poder absoluto y total que no tiene ningún referente posible? ¿Basta que haya una mayoría parlamentaria y que se dicte una ley conforme el procedimiento para que esa ley sea intocable y establezca una verdad absoluta y definitiva?

Y se contesta el filósofo Serrano Caldera: Pues ciertamente no y aquí surge la teoría contemporánea del Estado Democrático de Derecho que nos dice que hay que someter el poder a la ley, pero también que hay que someter la ley a determinados principios universales que constituye, hoy por hoy, la idea fundamental de la democracia. De aquí nace la idea de la legitimidad para compararla con la idea de la legalidad” ³⁰.

30 Serrano Caldera, Alejandro. *El Impacto del Pacto: Las reformas a la Constitución y la Democracia*. Ponencia en el Foro “Democracia y Elecciones Municipales en Nicaragua”. Ediciones Red por el Desarrollo Local. Nicaragua, 2000. pp. 10.

Frente a la constatación de la inexistencia de los supuestos en que se basa la legitimidad democrática (legitimación-legalidad) se estructuran distintas corrientes de opinión. Enunciamos, sin detallar, las más comunes ³¹:

- a) **Legitimación-eficacia**, en la que se desarrollan a su vez varias corrientes: las de los **garantistas**, que ponen énfasis en el fortalecimiento de las garantías de los administrados; y las de los **eficientistas**, que ponen énfasis en asegurar una mayor eficiencia en la administración. Obviamente, también hay autores que defienden la compatibilidad entre ambas exigencias u otros que demuestran la incompatibilidad de ambas.
- b) **Legitimación-equidad**, en la que la legitimación tendría como fundamento el establecimiento de nuevas relaciones entre la administración y el individuo, relaciones basadas en la equidad, que se expresarían: b.1) en un nivel **simbólico**, los ciudadanos ya no son los administrados sino los usuarios, y hasta clientes; b.2) en un nivel **procedimental**, que propugnan por reformas al procedimiento administrativo, como el derecho a la audiencia, la información; y en un nivel **institucional**, que propugnan por la creación de entes independientes que se relacionan horizontalmente con los ciudadanos; b.3) consentimiento (o aceptación) los defensores de este tipo de legitimación sostienen que la administración debe buscar la aceptación de sus decisiones, es la corriente de las soluciones pactadas, por razones democráticas, pero también por el deseo de evitar consecuencias negativas que ocasionaría la resistencia pública (crisis de aceptación).

Los promotores de la legitimación-equidad proponen mecanismos para conseguir esta aceptación: 1) el arbitraje parlamentario, que serviría para descargar de presión política a la administración; 2) a través de las relaciones públicas; 3) a través del procedimiento administrativo, que obligaría a reformas que permitieran la negociación y el consenso a efecto del fortalecimiento democrático y economía procesal.

31 En esta clasificación estamos siguiendo a Alfredo Galán Galán, en su escrito *La Legitimación y Administración. De la concepción clásica a las perspectivas actuales*. Mimeo. U. de Barcelona, pp. 16.

- c) **Legitimación-integración**, para esta corriente, la legitimidad deviene de la capacidad de la administración de integrarla mayor cantidad de puntos de vista existentes en la sociedad.
- d) **Legitimación participativa**, de entre las nuevas formas, es considerada la más importante de legitimación democrática. También se le da función instrumental en el procedimiento. Entre sus defensores destacan los italianos como G. Morbidelli, quien afirma que *“ya antes de la admisión expresa de la participación como principio de alcance general, a través de la ley un relevante sector de la doctrina venía entendiendo que la participación debía ser admitida en todo caso, en base a una serie de razones que ponían de manifiesto la importancia con que era considerada: la participación constituye un desarrollo de los principios de transparencia, imparcialidad, proporcionalidad, bienandanza, contribuye a atenuar la unilateralidad del poder administrativo, hasta el punto que la decisión administrativa puede transformarse en un acuerdo”*³².

G. Gardini, por su parte, sostiene que *“la participación constituye un punto de apoyo de la actividad administrativa, en el sentido de que alrededor de ella se concentra gran parte del esfuerzo dirigido a mejorar la calidad de la actividad pública, a reducir el nivel de litigiosidad que normalmente acompaña la toma de decisiones públicas y a favorecer la formación de un consenso generalizado sobre la elección tomada y plasmada en la decisión pública”*³³.

Mientras, J. A. Santamaría Pastor asegura que *“la participación ha sido el gran tema del Derecho Público en toda Europa durante la década de los setenta pudiendo hablarse de una auténtica «euforia participativa»...”*. Para estos autores la participación es una fuente de legitimación, pero hay quienes sostienen que no es una legitimación democrática, sino de un tipo distinto, es decir que no basta la

32 G. Morbidelli, *Partecipazione e accesso al procedimento amministrativo* en *Diritto Amministrativo*, Vol. II, Monduzzi Editore, Bologna, 1993, pp. 108. Tomado de Sánchez Morón, Op. cit. pp. 26.

33 G. Gardini, *La comunicazione degli atti amministrative. Uno studio alla luce della legge*, 7 agosto 1990, n. 241, Giuffrè, Milano, 1996. pp. 55-56 y 63. Ibíd. Sánchez Morón. pp. 26.

participación sino que ésta debe complementarse con otras formas de legitimación democrática ³⁴.

Esta visión de participación incluye una variedad de formas, conceptos y mecanismos que muestran la amplitud de este enfoque, desde la información hasta la consulta-negociación, el ejercicio privado de funciones públicas, la audiencia a los particulares y las mismas elecciones de funcionarios de la democracia representativa.

Como hemos observado, la participación es uno de los instrumentos indispensables de legitimación en los Estados modernos, de la cual se puede echar mano con distintos propósitos. Pero una cosa queda clara: es un reto de los nuevos tiempos, tanto desde el punto de vista de la superación de distorsiones estructurales del sistema, como de su mera eficacia dominadora o de su potencial democratizador.

4. La participación, necesidad del sistema frente a la reducción del papel del Estado

Las políticas de ajuste estructural (medidas neoliberales) aplicadas en las últimas décadas del siglo pasado –entre ellas la reducción drástica del Estado y el traslado de muchos de los programas estatales a la esfera privada (privatización de los servicios públicos) – estuvieron acompañadas de un discurso que coincide con el de los impulsores del Estado de bienestar, en la necesidad de la despolitización social. Ambas confluyen, a principios de los ochenta, en el cuestionamiento al centralismo del Estado, supuestamente, a favor de la sociedad.

La descentralización del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil, que pregona el neoliberalismo, no son otra cosa que el discurso neoconservador de disminuir al mínimo la esfera pública. El traslado de las decisiones a la sociedad es el traslado de las funciones reguladoras del Estado al mercado, como único y verdadero regulador de la vida económica, social y política.

Para los liberales, la participación es un elemento determinante para lograr la eficiencia del Estado y para asegurar la ejecución de los objetivos de dominación del sistema. Los propios organismos financieros internacionales establecen, como parte de

34 J. A. Santamaría Pastor, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Vol. 1, pp. 247. *Ibíd.* Sánchez Morón, pp. 26.

sus condicionamientos a los Estados sometidos a sus políticas, el impulso de prácticas de descentralización y participación.

La ambigüedad de los conceptos que ellos esgrimen permite cubrir una serie de mecanismos, que incluyen desde las clásicas garantías establecidas en el Derecho Administrativo (desde una óptica garantista), pasando por consultas a técnicos y ciudadanos para conocer posibles focos de resistencia, hasta la privatización de servicios de salud, educación, etc.

El Banco Mundial define la participación como *“El proceso a través del cual los interesados influncian y controlan poder sobre las iniciativas de desarrollo y sobre las decisiones y recursos que afectan sus vidas”*³⁵. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la define como *“el instrumento de empoderamiento y movilización de la gente como actores y supervisores de su propio desarrollo. Es un fin y un medio de desarrollo, que puede contribuir a crear y mantener democracias estables y buenos gobiernos, así como el crecimiento económico promoviendo la inserción social y mejorando la sostenibilidad de los proyectos”*³⁶.

La definición del BID expresa con claridad meridiana la intención de los organismos financieros internacionales: la participación como mecanismo para legitimar el **estado de cosas** y, por tanto, darle estabilidad al sistema, a la par que mejora la «eficiencia» de las políticas públicas, al generar aceptación ciudadana. Por eso es que afirmamos que el concepto de participación tiene múltiples significados, según el objetivo que con ella se persigue y el proyecto en el cual se inserte.

Nos sumamos por esto a la observación del filósofo y profesor de la Universidad Nacional de Honduras, Don Augusto Serrano López: *“Se ve, pues, que se reclama la participación desde diferentes lugares y muy posiblemente desde diferentes perspectivas e intereses. Y se puede entender, entonces, de muy distintas maneras. Lo que no priva de valor las iniciativas que están surgiendo por doquier, por muy dispares que sean en sus concepciones: ante tanta variedad y tantas aparentes razones, piensa uno que no necesariamente se está ante una gama rica de posibilidades para la participación ciudadana; cuanto ante una multitud de propuestas, cada una equivalente a la otra, en tanto*

35 Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. *Participación comunitaria, conceptos y enfoques*. Publicación del Banco Interamericano de Desarrollo, Isabel Licha, 1998.

36 Ibíd

*todas ellas, mientras no exhiban lo contrario están provistas de arbitrariedad. No se está hablando de modo inteligible, repito, **mientras no se muestren las razones de la participación ciudadana** desde un discurso provisto de aquella necesidad interna que añoraba Hegel para los discursos dignos de ser tomados en cuenta. Mientras no se muestren las razones que la animan. Eso es: mientras no se muestren las razones”* ³⁷.

Y las razones de los organismos internacionales han sido mostradas ampliamente en más de dos décadas de neoliberalismo. Así pues, la práctica real de esta concepción no supone un efectivo incremento de la influencia de los ciudadanos en las decisiones, antes bien aumenta el control de la administración sobre la persona y el medio social.

La administración practica una selección de los participantes, insistimos, de acuerdo con sus intereses, y no evita la intervención oculta de las organizaciones representantes de intereses sectoriales, facilitada directamente por la administración; también encubre el **colaboracionismo** a que se ven reducidas las organizaciones, y de hecho tiene una función **integradora** de las organizaciones sociales al sistema.

En el sistema económico y político predominante, el grado de integración depende, en buena medida, del logro de la despolitización. La ciudadanía no cumple ninguna función de control y el Estado sigue siendo representante de los intereses de los grupos dominantes. Desde el enfoque neoliberal, esta participación es un método de evitar la **participación desestabilizadora**.

El rasgo integrador queda plasmado cuando, en general, los sujetos convocados no retienen su propia autonomía política, sino que trasladan su autoridad social a las instancias de representación política ya constituidas, deviniendo su participación en ella, más en colaboración funcional que en representación de intereses para incrementar los espacios de su influencia ³⁸.

En esta visión despolitizada de participación se resalta, a conveniencia, la importancia de las organizaciones de la sociedad civil desde un accionar “aséptico», con el objetivo adicional de disminuir el rol de los partidos políticos y aumentar el carácter

37 La cita es de Augusto Serrano López en el artículo *De la participación ciudadana y de otros asuntos* en la revista *Paraninfo*, del Instituto de Ciencias del Hombre Rafael Heliodoro Valle. Tegucigalpa, Honduras, 1999. pp. 54. Las negrillas son nuestras.

38 Cunill, Nuria, Op. cit. pp. 78.

difuso de su ideología. Como dice García-Pelayo, *“la burocratización del Estado aumenta el influjo de los grupos de interés, disminuye el de los partidos políticos. Estos, a su vez, se ven conducidos a reducir su cohesión ideológica para disolverse en un pragmatismo cotidiano basado en la composición de intereses sectoriales. Toda esta dinámica conduce en último término, a un pluralismo corporativo de nuevo tipo”*³⁹.

En América Latina, tal como señalamos, la participación se introduce como discurso a principios de los años sesenta, como elemento dinamizador de los planes de desarrollo que se impulsaron en los programas contrainsurgentes, como Alianza para el Progreso, y como parte de los programas de transnacionalización de la economía, y no será sino hasta en la década de los ochenta que la participación es concebida como un instrumento para ampliar la democracia.

Es evidente que el nuevo enfoque es coincidente con la crisis de los regímenes militares y dictatoriales. Urge la implantación de las políticas de ajuste estructural, se presentan las propuestas de reforma política que buscan perfeccionar los instrumentos de la administración de justicia, de la formación de leyes y de la administración pública. Se pone igualmente en el tapete el tema de la descentralización, el fortalecimiento de los municipios y la creación de instancias, sobre todo a nivel local, de mecanismos de incorporación de las organizaciones comunitarias.

Las decisiones en el terreno económico son tomadas por equipos de tecnócratas ajenos totalmente a los órganos de representación política, facilitadas por las facultades otorgadas al Presidente de gobernar por decreto, quien impone una amplia gama de medidas sin debate público. Los tecnócratas de la economía se justifican diciendo que las políticas públicas son un ejercicio técnico y que sus «recetas» no debían estar sujetas a la evaluación posterior de personas que no eran especialistas en la materia (políticos, legisladores, representantes de los grupos de interés, etc.)⁴⁰.

Esta tendencia se refuerza por la lógica de los partidos a obviar cualquier conducta que les afecte en la búsqueda de espacios electorales, o por la poca importancia que muchos partidos le daban al tema económico. Es decir, el estilo de

39 García-Pelayo, Op. cit. pp. 180.

40 Conaghan y Maloy, Op. cit. pp. 877.

aprobación de las políticas públicas en materia económica no cambió mucho de la establecida bajo los regímenes militares. De hecho, en países como Chile, la implantación de las políticas económicas de ajustes fueron inobjetablemente favorecidas por la dictadura de Pinochet.

Las políticas aplicadas por los gobiernos continuaron sin tener nada que ver con sus propuestas electorales (Plan de Gobierno). La ciudadanía ejerce el voto sin conocimiento de las medidas de ajuste que conlleva y de las afectaciones a sus vidas. Las elecciones no giran alrededor de programas, sino particularmente de personas, en donde el electorado cree que el partido de su preferencia «puede hacer algo» para solucionar las crisis económicas, pero no exactamente qué, *“de esta manera, cada elección es más bien un voto retrospectivo a la administración saliente”* ⁴¹.

En esta etapa es común la recurrencia de los gobiernos a combinar acuerdos formales con prácticas informales. El Congreso sigue «formalizando» las decisiones por medio del paquete de «leyes de reforma», cada vez más subordinado al Ejecutivo, pero se siguen realizando los acuerdos a puerta cerrada con los grupos de presión y la dirigencia de los partidos.

Frente a la presión que ejercen los grupos sociales por la creciente reducción de sus beneficios surgen como válvulas de escape los programas que deberán realizar los mismos ciudadanos, también para abaratar costos. El dogma neoliberal, que no da espacio a que el Estado siga cumpliendo un rol social, oferta a los ciudadanos nuevas modalidades para que estos se sientan consultados y participantes. Los gobiernos crean instancias para el diseño de mecanismos de incorporación de organizaciones solidarias. El espacio abandonado por el Estado es ofrecido al ciudadano y sus organizaciones.

Hay que hacer notar que muchos de los mecanismos apuntan a crear canales para la cooperación de la ciudadanía, en la realización de obras comunitarias; casos típicos en esta dirección

41 Conaghan y Malloy, Op. Cit. pp. 878

fueron el PRONASOL⁴² de México y el Programa Nacional de Rehabilitación de Colombia⁴³.

Estos mecanismos fueron diseñados aun en los gobiernos militares. Uno de los esfuerzos más creativos (aunque no exitoso) lo llevaron a cabo los militares peruanos con el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, dirigido por el Gral. Juan Velazco Alvarado. Consistió en el impulso de formas autogestionarias a nivel micro social (de empresas, de cooperativas, de asociaciones vecinales) integradas en el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS). Este proyecto incluyó la promulgación de una Ley de Empresas de Propiedad Social, que se consideró una de las más avanzadas en su momento ⁴⁴.

En los años noventa, esta tendencia se refuerza a través de reformas constitucionales y la aprobación de una serie de leyes, conjuntamente con el traslado a las organizaciones civiles del manejo de programas de corte social. Una característica central de estas reformas es el aseguramiento de ciertos derechos a la participación política, hasta entonces obviados por la mayoría de los textos fundamentales; estos derechos incluyen algunos realmente básicos, como en los casos de Perú (1979), Brasil o Ecuador, en donde se extendió el voto a aquellos que carecían de propiedad personal y/o eran iletrados ⁴⁵.

Las reformas constitucionales a que hemos hecho referencia parten de la consideración de que la democracia representativa es insuficiente y debe ser complementada con la democracia participativa. La Constitución de Colombia de 1991 la define como una República democrática, participativa y pluralista. La

42 PRONASOL: Programa Nacional de Solidaridad, impulsado por el gobierno priísta para canalizar la ayuda de organismos internacionales, particularmente para obras de carácter social con participación ciudadana, por ejemplo el programa "Ésta es mi Calle" para reparación de calles en los municipios, en donde la municipalidad complementa los fondos del programa y la ciudadanía dispone su trabajo voluntario.

43 Conaghan y Malloy, Op. cit. pp. 878.

44 Carlos Barrios Napurí, Experiencia de la Propiedad Social en el Perú, en *Participación, cogestión y autogestión en América Latina*. Op. cit. pp. 75.

45 Gargarella, Roberto, *Recientes Reformas Constitucionales en América Latina*. Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Vol. 36. No. 144. Buenos Aires, 1997. pp. 971.

Constitución peruana reconoce como derechos fundamentales la elección, remoción o revocación de autoridades; la de Venezuela, de esos años, define la democracia como participativa, todas sin dejar de reconocer la democracia representativa, a la que le agregan figuras de la democracia directa, igualmente se recogen en estas Constituciones el derecho del pueblo a organizarse y a participar en la formulación de políticas.

En cuanto al poder local, las reformas constitucionales de la década del noventa, en la mayoría de estos países tienen en su mayor parte en común:

- a. Elección directa de autoridades locales, salvo raras excepciones, que incluyen representación en unidades territoriales más pequeñas.
- b. Establecimiento de la iniciativa ciudadana de leyes, tanto a nivel nacional como regional y local.
- c. Iniciativa de referéndum a nivel nacional.
- d. En algunos casos, se establece como derecho la revocatoria de alcaldes, regidores, que provengan de elección popular.
- e. El traslado de facultades de gestión de servicios como educación y salud, a los colectivos de padres de familia y profesores.

En el Perú se crearon las figuras de los Consejos Comunales de Educación, integrados por el Alcalde, un regidor, representantes de los directores, de los profesores, de las asociaciones de padres, junto con representantes de los sectores eclesiástico, empresarial y de la comunidad, con la facultad de administrar directamente los centros, programas y servicios educativos; el financiamiento de las escuelas se hace a través de un bono por alumno.

Los efectos limitados que estos mecanismos tienen para la democracia se evidencian en un caso paradigmático, el de Perú, en donde las reformas constitucionales y legales fueron de las más avanzadas y coincidieron con el ascenso de un gobierno de corte autocrático y dictatorial como el de Fujimori.

En general, ninguna de las medidas anotadas ha incrementado de manera real la credibilidad de las instituciones, las cuales están cada vez más desacreditadas, de acuerdo con todos los sondeos de opinión pública.

Se dice que las experiencias de participación impulsadas por la izquierda y que, para la ideología del sistema, corresponden a una «participación desestabilizadora», han sido experiencias fracasadas. Sin embargo, podría decirse lo mismo de la participación desde una perspectiva tecnocrática, ya que no han

favorecido la legitimidad de las instituciones ni han aumentado la gobernabilidad buscada.

5. La participación como proyecto democrático

La propuesta de participación, en sus orígenes, forma parte de la crítica del sistema capitalista y del modelo del Estado de bienestar, que realizan organizaciones, movimientos e intelectuales de izquierda. Sin querer agotar toda la gama de propuestas e ideas que desde esta posición se han formulado, queremos ubicar los extremos de estas propuestas; desde aquella que concibe que no hay posibilidades de una democracia participativa en el sistema capitalista, hasta quienes sostienen la posibilidad de avanzar hacia el socialismo a partir de reformas al sistema, incluyendo la participación democrática y social.

Para esta última corriente, el sentido de la democracia se corresponde con lo que, según Neuman, *“no es una forma de Estado como otra cualquiera; su esencia consiste más bien en el hecho de que la misma realiza las amplias mutaciones sociales que aumentan la libertad de los hombres y pueden quizás, al final, instaurarla integralmente”*⁴⁶. En este sentido, la participación aparece como el modo concreto de realización de la democracia - de avance hacia la libertad- en nuestros días.

Este planteamiento corresponde a la corriente denominada **reformismo revolucionario o socialismo democrático**, que surge en Europa como una crítica a excesos del capitalismo y al comunismo estalinista, y su visión estratégica incluye que el tránsito hacia la sociedad socialista libre debe hacerse en libertad, mediante una profundización de la libertad. Este propósito se enarbola negando el postulado clásico de la dictadura del proletariado. *“Se prefigura un concepto distinto de participación como control progresivo de los centros de decisión; entorno al mismo se reclama la recomposición del Estado en el seno de un nuevo modelo de sociedad; a la privatización actual de la acción política de tipo burocrático-corporativo se contrapone una nueva publicitación de la sociedad de carácter democrático-participativo”* ⁴⁷.

46 La cita es de Habermas, J. *Sul concetto di partecipazione politica*. Bari, 1968, pp. 8, tomada por Sánchez Morón, Op. cit. pp. 76.

47 Sánchez Morón, Op. cit. pp. 77.

En América Latina, la izquierda continental se presenta desprovista de un verdadero proyecto alternativo que incorpore una visión propia de la participación ciudadana, no sólo para los asuntos nacionales sino para los gobiernos municipales. De hecho, los postulados de numerosas organizaciones sobre el municipio son insuficientes, no poseen un discurso coherente y carecen de una innovadora y consistente propuesta democrática para el poder local.

La debilidad en las reflexiones de importantes sectores de la izquierda sobre el modelo de sociedad que se busca, está vinculada a un enfoque pragmático y de alguna manera oportunista, que se hace de cara a la lucha por el gobierno. Las pretensiones de competitividad en el terreno de la democracia liberal clásica como los consejos económico sociales, los cabildos y asambleas populares a nivel local, (electoral) les hace asumir en buena medida el discurso neoliberal, que incluyen –cierto– la proclamación de la descentralización y del fortalecimiento de la participación; pero no hay formulaciones novedosas frente a los mecanismos convencionales ya conocidos: iniciativa ciudadana de leyes, referéndum, instancias consultivas

Una reciente propuesta en materia de democracia ha sido trabajada por Heinz Dieterich, como parte de lo que él llama “El Nuevo Proyecto Histórico de las Mayorías”. Esta propuesta arranca con el análisis crítico, tanto de la democracia formal realmente existente como del ex socialismo real, que tienen en común la lejanía con los planteamientos originales de sus padres fundadores. Dieterich sostiene que los elementos claves del Estado de Derecho *“...la Constitución, la División de Poderes y los Derechos Formales son anti-absolutistas. Su intención es la reglamentación política de la relación de poder entre el Leviathan estatal y el ciudadano, mediante la delimitación negativa de las facultades del primero. Dado que el problema del excesivo poder del Estado existirá mientras haya sociedad de clase, la negación de la democracia formal solo puede beneficiar al Estado y a las élites en el poder, no al ciudadano”* ⁴⁸.

Para Dieterich, la conclusión es lógica: *“los derechos democrático-formales son una condición imprescindible y necesaria, pero no suficiente, para la sociedad democrática del futuro; no deben sustituirse, sino ampliarse hacia los derechos sociales participativos. Como el absolutismo político-económico*

48 Dieterich, Heinz, *Bases de la Democracia Participativa y del Nuevo Socialismo*. Editorial 21, Buenos Aires, Argentina, 2001. Ibíd. pp. 35.

feudal sufrió su democratización a través de los derechos democráticos formales, así ha de sufrir su democratización el absolutismo económico-político del gran capital mediante la extensión de las decisiones mayoritarias hacia todas las esferas sociales. Sin embargo, la democratización del sistema burgués es equivalente a su negación, porque el carácter predominantemente plutocrático del sistema es incompatible con la democracia real en lo político, económico, cultural y militar. La democracia capitalista-burguesa huye a la democracia real como el diablo al agua bendita"

⁴⁹

Según este nuevo proyecto, el estancamiento que ha sufrido la humanidad en los Siglos XIX y XX, en relación con las grandes aportaciones a la filosofía y a la ciencia de la democracia formal hechas por Hobbes, Locke, Rousseau, Montesquieu, Jefferson, están atribuidas a las relaciones de explotación capitalista, *"que hacen imposible el salto cualitativo de una democracia formal a una democracia participativa"*. Vista la democracia participativa como una nueva calidad de convivencia pacífica de los ciudadanos, debe de reflexionarse desde cuatro aspectos ⁵⁰:

- a. *La imposibilidad estructural de participación real del ciudadano, dentro de la democracia parlamentaria.*
- b. *Los múltiples contenidos y mecanismos de la democracia real participativa, practicados por la humanidad durante toda su historia.*
- c. *La falta de desarrollo de la democracia formal y participativa en el socialismo realmente existente.*
- d. *La aportación de las ciencias avanzadas al futuro democrático*
Por ende "la democracia como una propiedad (característica) de los sistemas sociales puede concebirse en tres dimensiones: 1) la social, entendida como la calidad de vida material; 2) la formal, definida como el conjunto de determinadas reglas generales de poderes, derechos y obligaciones de las diversas entidades que componen el sistema; 3) la participativa, entendida como la decisión real de los asuntos públicos trascendentales por parte de las

49 Dieterich, Heinz, pp. 35.

50 Dieterich, Heinz, Op. cit. pp. 71.

*mayorías de la sociedad con la debida protección de las minorías”*⁵¹.

Para los impulsores de la democracia participativa como vía de construcción del socialismo, la democracia formal sigue teniendo un rol clave, pero debe ser complementada con la democracia real, sustancial o social, cuyo propósito fundamental es la búsqueda de solución a los problemas más sentidos por la población: pan, tierra, trabajo, educación, vivienda; todas ellas, cosas que permiten avanzar hacia una sociedad más igualitaria. La democracia participativa es complementaria de la democracia representativa y de la democracia social; esta democracia directa es viable a nivel local en comunidades pequeñas, y a nivel nacional puede expresarse a través de mecanismos como el plebiscito y el referéndum⁵².

Dentro de esta perspectiva, se sostiene que la democracia participativa se refiere a la capacidad real de la mayoría ciudadana de decidir sobre los principales asuntos públicos de la nación. Es una ampliación cualitativa de la democracia formal, en la que el único poder de decisión reside en el sufragio periódico por partidos-personajes políticos. En la democracia participativa, dicha capacidad no será coyuntural y exclusiva de la esfera política, sino permanente y extensiva a todas las esferas de la vida social, desde las fábricas y los cuarteles hasta las universidades y los medios de comunicación.

El recorrido de la participación desde su génesis en las sociedades del Estado de bienestar nos indica claramente que el tema está aún lleno de lagunas, no sólo desde el punto de vista político, sino desde la vertiente jurídico-política, por lo que es indispensable seguir explorando el tema desde la praxis y desde la necesidad de la transformación permanente de los conceptos, las instituciones y, por supuesto, la realidad social.

6. Participación y poder local

Tal como hemos reseñado, la idea de participación nace asociada a la necesidad de superar, o al menos paliar, el déficit de representatividad de la administración, configurada como institución

51 Dieterich, Heinz, Op. cit. pp. 72.

52 Harnecker, Marta. *La izquierda en el umbral del Siglo XXI*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, Cuba, 1999. pp. 316/317.

burocrática, toda vez que la representación política radica en otra sede, el parlamento, alejada de la gestión diaria de los asuntos públicos.

No puede argumentarse lo mismo cuando se trata de la administración local, porque en este caso la administración es directamente representativa. En la mayoría de las legislaciones, el Concejo Municipal tiene funciones deliberativas y administrativas, y la cabeza de la administración, Alcalde y Vice-Alcalde, resultan de procesos electivos directos.

En los últimos tiempos hemos asistido al renacimiento del rol de la Institución municipal, no sólo como la base de la organización de los Estados, sino como institución democrática y espacio de participación ciudadana. La argumentación en este caso, es que la **proximidad** de la administración local con el ciudadano y la naturaleza de los asuntos que gestiona, hacen que sea el ámbito preferente para la realización de las mejores experiencias de participación ciudadana.

Es significativo destacar que el renacimiento de la importancia de la administración local, operado en los últimos veinte años, tiene distintas fuentes y explicaciones. En esta perspectiva resulta útil la insistencia de Adolfo Rodríguez Gil, al señalar que la polémica entre centralización o descentralización es una vieja discusión que se pone en el tapete en diferentes épocas y en diferentes países, por diferentes fuerzas, clases y grupos sociales, de acuerdo con sus intereses inmediatos.

Textualmente señala: *“A la vez, los procesos de descentralización emprendidos en muchos países han tenido diferentes orígenes e intenciones. Así, por ejemplo, el importante grado de descentralización del funcionamiento del Estado en Alemania a través de su estructura federal y el fuerte peso de las municipalidades en Japón, tienen su base en la legislación que las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial impusieron a estos países, con la clara y proclamada intención de debilitar la fuerza de sus gobiernos centrales. En otro caso más reciente, el nacimiento de un cuasi federalismo en el Estado español (el llamado Estado de las Autonomías), aparece como una fórmula, impulsada por los poderes centrales y por algunos partidos nacionalistas moderados, para neutralizar las fuertes tensiones nacionalistas de origen centenario que amenazaban la unidad del*

Estado, lo mismo que la también recientísima federalización del Estado belga” ⁵³.

También es conveniente diferenciar procesos de descentralización, desconcentración y fortalecimiento del poder local. Muchos procesos de descentralización no colocaron su mirada, en un primer momento, en el poder local, sino más bien en las regiones, departamentos o comunidades autónomas.

En el caso de España, con la transición operada a finales de los años setenta, la defensa del poder local tuvo que enfrentar, además, *“la corriente política dominante en aquellos años, que era la afirmación del Estado Autonómico, surgido de la Constitución de 1978. Las reformas de las instituciones locales, las más antiguas y comunes, se iban quedando aparcadas por el empuje naciente de las Comunidades Autonómicas, y por la necesidad de consolidar definitivamente el régimen democrático...”* ⁵⁴.

En el caso de América Latina, desde mediados de los años ochenta han proliferado los esfuerzos de descentralización administrativa y fortalecimiento del poder local. Uno de los impulsos aparece asociado a la sustitución de gobiernos dictatoriales por gobiernos democráticamente electos, y a las posibilidades de acceso a los gobiernos locales de partidos progresistas y de izquierda. La lucha por romper los esquemas centralistas se ha dado desde distintos ángulos, y no necesariamente asociados a una ideología política.

El grado de centralización interiorizado en la cultura política latinoamericana tiene que ver con el modelo de Estado prevaleciente en las repúblicas latinoamericanas después de los procesos de independencia. La vida colonial centró el eje del desarrollo en núcleos urbanos donde se concentran los servicios y la administración, y desde donde se toman las decisiones más importantes.

La evolución post-independencia del Estado fue la de fortalecer centros de poder desde los cuales se fue articulando el Estado nacional, frecuentemente apoyado en la presencia del

53 Rodríguez Gil, Adolfo. *La Descentralización y la Izquierda Latinoamericana*. Publicación de la Fundación Friedrich Ebert. Serie Descentralización y Desarrollo Municipal. Managua, Nicaragua, 1994. pp. 28.

54 Barberá, Rita, Presidenta de la FEMP, *Veinte años de defensa de los intereses locales*. En Carta Local, Revista de la Federación Española de Municipios y Provincias, No. 127, Junio 2001.

caudillo político, lo que dio más fuerza a una orientación centralista de las decisiones y gestión del poder político.

Más recientemente, este esquema centralizador se fortaleció con los programas de transnacionalización de las economías y de la Alianza para el Progreso. Insistimos, sin embargo, en que esta visión no es patrimonio de enfoques políticos de derecha. Algunas experiencias de izquierda en América Latina siguen este patrón centralista, tanto por la herencia cultural latinoamericana como por el modelo de Estado socialista altamente centralizado, que sirvió de referencia a muchos movimientos revolucionarios.

Vale la pena destacar y diferenciar las transformaciones al Estado centralizado realizadas en la Revolución cubana, en los años setenta, pasando a un esquema en el cual se le dio importancia primaria a los municipios.

A este respecto, en la obra de Haroldo Dilla Alfonso y Gerardo González Núñez, citados por Adolfo Rodríguez Gil, se afirma: *“posiblemente no existe en nuestro continente un subsistema de gobiernos locales tan vigoroso y participativo como el que hemos tenido oportunidad de examinar... los municipios cubanos han devenido en un mecanismo eficaz para el desarrollo local y la satisfacción de las necesidades cotidianas de la población, sea mediante iniciativas locales o como vectores de los planes nacionales. No menos relevante ha sido su rol como un capítulo en el proceso de construcción democrática”*⁵⁵.

En la actualidad, la emergencia del papel de los gobiernos locales en Latinoamérica también está asociado a las condicionamientos de los organismos financieros internacionales que obligan a la reducción del papel del Estado, al establecimiento de **Estados mínimos**, con una actuación reducida a funciones normativas, y el traslado de la mayor parte de los servicios a la esfera privada. Esto ha dejado muchas de las funciones sociales en «terreno de nadie», de manera que han sido asumidas por la vía de hecho por los gobiernos municipales (descentralización de hecho).

En la medida en que las instituciones de la administración central se compactan y reducen su papel en la sociedad, surge la necesidad de transferir a la administración local, competencias y tareas que antes realizaba el gobierno central. En este sentido, organismos como el Banco Mundial afirman:

“El aumento del interés en el arte de gobernar refleja cinco percepciones que se refuerzan entre sí. En primer lugar, se

55 Rodríguez Gil, Adolfo. Op. cit. pp. 75.

contrasta el éxito de las economías de mercado con el fracaso de la planificación centralizada. En segundo lugar, en muchos países el descontento popular por los abusos de los regímenes autoritarios lleva a buscar formas de gobierno más democráticas y flexibles. En tercer lugar, la ineficacia de las empresas estatales y de los organismos públicos en una época de crisis fiscal ha hecho que se reexamine la función del Estado. En cuarto lugar, ha aumentado la preocupación, porque la corrupción generalizada está desviando tanto los recursos internos como la ayuda extranjera. Y, en quinto lugar, el resurgimiento de los problemas étnicos complica mucho la tarea del crecimiento nacional... La privatización y la liberalización económica reducen en medida significativa el poder de los burócratas estatales. Igual cosa ocurre con la popular política nueva de descentralización de las actividades gubernamentales que «confiere poder» a las comunidades locales (es decir les da oportunidades de decidir respecto de asuntos que las afectan), de las cuales se espera luego que asuman mayor responsabilidad por la prestación de servicios públicos»⁵⁶.

Frente al creciente interés mostrado por los organismos internacionales, las fuerzas políticas de izquierda no fueron capaces, en un primer momento, de formular una posición ni política ni técnicamente clara sobre poder local. Este vacío es coherente con el déficit propositivo de que adoleció la izquierda después de la caída del socialismo real. Sin embargo, recientemente se ha iniciado una reflexión crítica que tiende a la asunción de esta bandera como parte de los postulados de la nueva democracia.

Este último proceso se ha acelerado con la emergencia de fuerzas electorales de izquierda en la década de los noventa y los relativos éxitos obtenidos en elecciones locales; en particular, las grandes ciudades (Montevideo, Sao Paulo, Lima, México D. F., San Salvador, Córdoba y, recientemente, Managua) han permitido destacar el espacio local como una esfera de disputa de poder político que, en no pocos casos, se ve como un trampolín para **el verdadero poder**, el de la administración central.

Producto de los triunfos electorales anotados, y más como iniciativas locales o personales que propiamente partidarias, en no

56 Landell-Mills, Pierre y Serageldin, Ismael (directivos del Banco Mundial) (1991) *El sistema de gobierno y el proceso de desarrollo*. Finanzas y Desarrollo. Tomado de Perales losu, *La Emergencia del Poder Local en América Latina como vía social para el cambio*. pp. 5.

pocas municipalidades se implementaron, en la década de los noventa, experiencias *sui géneris* de participación popular.

Resumimos lo que algunos estudiosos han identificado como tendencias en relación al poder local entre la izquierda latinoamericana, la primera caracterizada como: hacer política en el terreno local un poco «cabalgando la ola» e instrumentalizando las alcaldías en función de la lucha por el poder central; una segunda posición descrita como «refugio en lo local», que ubica a las municipalidades como una trinchera para mientras «se aclaren los nublados del día», posición en la que hay una preocupación real por los problemas del municipio, pero podría degenerar en un reformismo de carácter local; y una tercera posición de «enraizamiento en los espacios locales», que en la práctica puede llevar a renunciar a la estrategia de la conquista del poder estatal ⁵⁷.

Conjuntamente con el relanzamiento del espacio local, adquiere relevancia la participación ciudadana en la administración, en la que lo local se revela como el mejor espacio para encontrar la vinculación o el punto de encuentro entre representación institucional y participación ciudadana, énfasis que promueve la creación de espacios de desconcentración territorial (barrios, comunidades, comarcas, etc.).

Para otros, la participación es vista como un valor democrático en sí, *“ya que supone una expresión de autonomía, de libertad y de lucha. Sin duda, la participación no es suficiente para eliminar las desigualdades en la sociedad. Pero es asimismo cierto, que, la desigualdad social va unida a la poca o ninguna participación; la participación ciudadana surge como condición necesaria para lograr una mejora en la vida de las gentes”* ⁵⁸.

Es significativo que todas las corrientes «participacionistas» le dan un gran papel al espacio municipal, no sólo en términos formales, sino reales. Es en el espacio local en donde se han llevado a cabo, casi siempre, los **experimentos** participativos más numerosos, audaces, y también más exitosos. Otros consideran que es la única esfera donde éstos se puede realizar, porque la ciudadanía y la administración se encuentran más próximas.

Algunos han reflexionado desde experiencias concretas, como la de gestión participativa impulsada por alcaldes de izquierda. Tal

57 Rodríguez Gil, Adolfo. Op. cit. pp. 171/175.

58 Perales losu, pp. 9.

es el caso de las experiencias democráticas en Lima, Perú, que les conduce a afirmar:

“¿En qué sentido pensamos en una alternativa? En el intento de desarrollar en los municipios experiencias masivas de participación local no desvinculadas de la lucha política global; en el reconocimiento del valor que tiene en el aprendizaje democrático de las masas una experiencia no sólo de asambleas populares, sino de participación en comités sectoriales (defensa del consumidor, control de precios, lucha contra la corrupción, lucha por el agua y otros servicios, campañas de salud primaria y movilización cultural, fiscalización de la burocracia, etc.)...

Es decir, la generación de una dinámica que hace de los municipios esencialmente un espacio de gestión popular en el que, ante las limitaciones económicas y políticas, se descubre el valor de la política nacional (en la que se lucha por cambiar y a fondo), al tiempo que la experiencia de participación en sí misma genera una fuerza desde abajo, con nuevos cuadros, con protagonismo directamente popular (...) (constatamos que es posible discutir un presupuesto municipal en una asamblea popular), constituye también una manera alternativa de representación política frente a la desgastada imagen del parlamentario- clientelista, alternativa que comienza a ser reconocida como tal, como algo más orgánico y más vinculado a las organizaciones populares que expresan demandas sectoriales y locales que pueden articularse en espacios comunes»⁵⁹.

En todo caso, es evidente que se comienza a configurar una nueva visión de participación, que une lo comunitario con los valores de la democracia, la igualdad y la libertad personal, y que confía en que es posible un proyecto donde se restablezcan la solidaridad en las relaciones de la sociedad.

59 La cita es de Henry Pease García, Primer Regidor (Vice-Alcalde) de Lima durante el último mandato de Izquierda Unida, tomada del libro de Adolfo Rodríguez Gil, Op. cit. pp. 176.

La ambigüedad del concepto jurídico-político de participación y los intereses sociales

1. Conflictividad del Derecho Administrativo y participación administrativa

El concepto de democracia participativa está recogido en las normas jurídicas tanto constitucionales como ordinarias. Pero ¿en qué sentido jurídico político se usa el concepto de participación? y ¿con cuál nivel de eficacia esos conceptos se han transformado en práctica efectiva de las instituciones?

En el sentido político, el concepto de participación refleja demandas, expectativas no satisfechas y contradicciones existentes en la sociedad, pero en el ámbito jurídico se complica aún más porque, como parte del Derecho Administrativo, está sometida a conflictos adicionales.

El Derecho Administrativo se construye determinado por ciertos parámetros que están definidos por su origen, es decir, por una realidad histórica concreta, con el propósito de cumplir un objetivo preciso, y por el uso de técnicas específicas del Derecho. La conflictividad estriba en las grandes mutaciones de la realidad, y en la escasa o nula modificación del objetivo y las técnicas del Derecho Administrativo.

Según Enrique Linde Paniagua *“el Derecho Administrativo ha sido y es el Derecho del Poder: Derecho de organizaciones y técnicas privilegiadas para realizar los intereses generales, en donde las partes, a diferencia de lo que sucede en el Derecho Privado, sólo excepcionalmente están en un plano de igualdad. De la prudencia, dignidad y eficacia de los gobernantes –advierte– dependerá que esos colosos, las Administraciones Públicas, dotados de técnicas extraordinarias, estén o no dirigidos a objetivos que respondan a las exigencias de la mayoría de los ciudadanos... De no ser así, tal y como la historia demuestra, los controles políticos y jurídicos no son siempre capaces de contener a quienes*

*dirigen esas potentes organizaciones, cuando las ordenan a objetivos no deseables para la mayoría”*⁶⁰.

Debemos recordar que los principios en los que se asienta la administración son –articulados entre sí– la legalidad y el dogma de la voluntad general (legitimidad), el cual se expresa en leyes. El Derecho Administrativo, como técnica al servicio del poder, ha permanecido inmóvil alrededor de su núcleo fundamental originario, a pesar de los grandes cambios acaecidos en la humanidad y en sus instituciones.

La evolución histórica del Derecho Administrativo ha estado en función de la evolución de los detentadores del poder político, pero ya sean éstos reyes absolutos, la nobleza o representantes políticos surgidos de las urnas, gobernar siempre *“exigirá un núcleo común de privilegios hasta el punto de que gobernar equivalga a actuar -se afirma- desde el privilegio”*⁶¹.

Corriendo el riesgo de la simplificación –porque la realidad es mucho más compleja– haremos una apretada aproximación a la evolución de la teoría de la administración pública y su vinculación con la idea participación–democracia.

La Revolución francesa aportó cambios cualitativos a las técnicas del Derecho Administrativo, dando lugar al Derecho Administrativo liberal, como lo conocemos actualmente. Por eso muchos autores consideran que la administración pública, en su sentido jurídico y con las normas que la regulan, tiene su origen en la revolución burguesa de 1789.

De forma dinámica, la realización del principio de legalidad requiere la división de poderes. Inicialmente la plantea Locke (1632-1704), cuando formula el concepto de Estado sobre una base contractual, con instituciones propias basadas en la división de poderes. Después, esta tesis es reforzada por Montesquieu (*El Espíritu de las Leyes*, 1748). Este proceso evoluciona hasta el surgimiento de una administración exenta del control judicial (exención jurisdiccional del Ejecutivo), lo que hará emerger al Derecho Administrativo⁶².

60 Linde Paniagua, Enrique. *El Derecho del Poder, una reflexión sobre el Derecho Administrativo*. Editorial Constitución y Leyes, S. A. (COLEX). Madrid, 1999.pp. 7.

61 Linde Paniagua, Op. cit. pp. 9.

62 Linde Paniagua, Op. cit. pp. 18.

Todo el andamiaje jurídico-político que se estructura a partir de la Revolución francesa está encaminado a garantizar la separación entre Estado y sociedad, como una necesidad de la nueva clase emergente, para impedir el poder absoluto del Estado y para conseguir la realización de su actividad económica, sin obstáculos de parte de los gobernantes.

Los principios y los dogmas del Derecho Administrativo han permanecido –en lo esencial– inmutables alrededor de este objetivo primario, la consolidación del poder de la burguesía, aunque en sus expresiones jurídicas se ha adecuado a diferentes regímenes políticos.

Ulteriormente, resultará la no correspondencia entre los dogmas y la realidad, lo cual ha sido causa de constantes crisis del Derecho Administrativo, objeto de estudio en su momento, de distintas corrientes del pensamiento *ius-administrativista* europeo. Sólo para señalar algunas, citamos a Alejandro Nieto, quien en su trabajo *La vocación, el Derecho Administrativo de nuestro tiempo*, afirma que el Derecho Administrativo durante prácticamente todo el Siglo XIX, sería el derecho de los intereses colectivos, sin reparar en los intereses individuales que pudieran quedar afectados en la persecución de aquéllos.

Pero la presión de la burguesía determinará la aparición de los tribunales como defensores de la propiedad y la libertad, extendiéndose las garantías hasta convertir el Derecho Administrativo en el derecho para la defensa de los intereses individuales. Esta evolución culminará con la formalización de dos Derechos Administrativos paralelos: el de los proletarios, constituido fundamentalmente por las normas de policía, beneficencia y abastos; y el de los burgueses, constituido fundamentalmente por las normas reguladoras de la contratación, expropiación y funcionarios. El primero, sin una protección jurisdiccional fáctica; y el segundo, adornado con las mayores garantías procesales.

En el mismo trabajo, en el apartado *Mito Liberal del Derecho como Emanación de la Comunidad Social*, Nieto concluye “*sean las causas que fueren, el resultado final parece evidente: el Derecho objetivo, pretendidamente emanado de la comunidad social, sólo es fruto de una parte de la misma, la cual únicamente se preocupa de asegurar, a través de los jueces y funcionarios, la parte de él que a ella interesa y, en último extremo, también se cuida por medio de*

*mecanismos, en ocasiones sutiles y en ocasiones rudos, de que no se aplique el sector normativo que pueda perjudicarles”*⁶³.

De manera que el Derecho Administrativo, aun con sus actualizaciones, se encuentra rígido al momento de resolver innumerables problemas que deben enfrentar las administraciones. Uno de esos problemas es el de la participación, el cual – en la mayoría de los casos– ha sido resuelto por la vía de hecho, más que por la de derecho.

Y es que los dogmas jurídicos se convierten en una camisa de fuerza para incorporar las mutaciones profundas que ha sufrido la realidad. El sujeto privado sigue prevaleciendo como la razón de ser en el Derecho liberal, a quien trata de proteger a través de la creación de su propio espacio, en donde el Estado no puede intervenir.

La separación de sociedad y Estado le permitirá a la nueva clase, la seguridad del Derecho Privado, para desconectarlo de la inestabilidad de la lucha política y, posteriormente, alejar a la administración de las inseguridades de la realidad social, a través de la construcción de un sistema rígido de Derecho Público. De esta manera, ocurre una distinción formalista entre los intereses jurídicamente relevantes (llamado **interés público**) y los intereses privados.

Así, el Estado se ubica en contraposición directa y formal al individuo. Es el titular de la soberanía, el máximo poder jurídico, en virtud de que es el portador del interés general. El interés fundamental de la burguesía era situar al individuo en su propio espacio de libertad, en donde el Estado no debe intervenir, pues corresponde a los sujetos privados resolverlo. Pero además, presupone una igualdad entre estos que solo existe en la abstracción.

La única participación de los ciudadanos en la administración, es a través de los procedimientos electivos de los parlamentarios, quienes son depositarios de la soberanía y a la vez electores de los demás altos funcionarios de la administración, a quienes aquellos legitiman de manera indirecta con tal nombramiento.

No obstante, durante muchos años esta participación es exclusiva de las capas dominantes de la sociedad en los Estados «censitarios», en donde la condición de ciudadano se adquiere en base a la propiedad, y al estatus social y cultural (ligado directamente a la posesión económica). Aun así, la prioridad y

⁶³ La cita de Nieto es tomada de Linde Paniagua, *Op. cit.* pp. 56.

máxima aspiración de la burguesía es la participación a través de la actividad económica.

Cuando el desarrollo de la sociedad complica la situación y emergen al escenario las clases populares demandando participación, tanto desde el punto de vista económico, como social y político, se produce un cambio en la configuración del Estado frente a los representados. Frente al Estado, la ciudadanía ya no es sólo la burguesía.

Las demandas populares obligan a la eliminación de la discriminación del sufragio por razones económicas. El Estado ya no puede ser el representante de una sola clase, la burguesía. Los trabajadores consiguen representación en los parlamentos y el Estado pasa a ser «pluriclase»⁶⁴.

En esta etapa, los grupos sociales representantes de los poseedores, siguen necesitando al Estado no sólo para la regulación general, sino como freno de las demandas de los desposeídos.

Las transformaciones democráticas que se producen a finales del Siglo XIX y principios del XX, son el resultado de grandes tensiones en las que el movimiento obrero organizado tiene un lugar privilegiado. Estas transformaciones, que incluyen la proclamación de la soberanía popular, son limitadas porque el Estado se mantiene como un ente sometido a sus propias reglas y a una autonomía funcional que dista mucho de los presupuestos del modelo francés; su función ya no es, en la realidad, ejecutar la ley y preservar la voluntad general, sino garantizar el orden público y prestar algunos servicios.

Mediante la presión de crecientes demandas y las necesidades propias del sistema, se produce un crecimiento espectacular del Estado, quien debe ampliar su papel en la sociedad. Se complica su organización, porque el Estado asume intereses más amplios y ya no solamente los de las clases dominantes. El Estado se considera indispensable, porque pasa a

64 «El fenómeno ha sido explicado por la reciente doctrina italiana con la expresión «tránsito de Estado mono clase al Estado pluriclase» (M. S. Giannini) *Diritto Amministrativo*. Vol. 1. Milán 1970 pp. 45., mediante la cual se pretende definir la asunción por el Estado y por el Derecho de los intereses de las diversas categorías sociales que componen una determinada comunidad y, en especial, los de los dos bloques antagónicos que se enfrentan en el período de crisis de finales de siglo XIX». Tomado de Sánchez Morón, en su obra *La Participación del Ciudadano en la Administración Pública*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, pp. 23.

realizar una serie de funciones necesarias para la sociedad, las cuales son resultado de decisiones de facto, más que de transformaciones jurídicas.

La auto legitimación administrativa le permite un amplio margen de autonomía. Pero toda la doctrina jurídico-administrativa permanece invariable en su núcleo: garantizar al individuo su esfera de poder personal frente al poder público. La diversificación del contenido en la actividad pública, no tiene reflejo en los principios estructurales de organización de la administración.

Un ejemplo notable de la disfunción entre el Derecho Administrativo y la realidad, es cómo sus normas básicas permanecen inalterables, aun frente a ordenamientos de naturaleza distinta, por ejemplo, el de los regímenes fascistas. *“Durante el fascismo italiano, no cambian los presupuestos metodológicos básicos, del Derecho Administrativo. Este hecho, puede valorarse contradictoriamente. Por un lado, el mantenimiento del esquema formal del Estado de Derecho, puede suponer un dique a la excesiva arbitrariedad del poder autoritario, si bien con más incidencia en materia de propiedad que de libertad. Por otro lado, puede añadir un elemento de legitimación relativa de los regímenes autoritarios”*⁶⁵.

Una de las ficciones más frecuentes en el Derecho Administrativo liberal, es la **teoría del interés general** que realiza la administración como institución. En la realidad, la actividad pública es un conjunto de acciones y decisiones influidas directamente por intereses externos contrapuestos a intereses internos de la propia administración. En estas contradicciones, el Estado no juega el papel de un simple árbitro, sino que opera bajo la influencia de los grupos dominantes, en virtud de su poder económico y político.

Frente a estas realidades, el Derecho Administrativo erigió las técnicas jurídico-administrativas, las cuales sin embargo, han resultado insuficientes. Desde la perspectiva del ciudadano, tales técnicas se ocupan de garantizarle su zona de actuación y libre disponibilidad privada, pero esta esfera ha perdido la importancia que tuvo en sus orígenes, en la medida que el Estado paulatinamente se hace responsable de brindar una serie de servicios de los que el ciudadano es dependiente.

A partir de allí su preocupación será, primordialmente, cómo el Estado cumple su rol social, en la medida en que se produce la publicación de los intereses sociales y se disipan las fronteras entre

65 Sánchez Morón, Op. cit. pp. 26.

lo público y lo privado. En cambio, al Derecho Administrativo se le observa anclado en un esquema garantista. Esto no niega los esfuerzos de importantes teóricos por romper esa tendencia, con la ampliación de las garantías individuales hacia derechos sociales. Estos se expresan fundamentalmente en las Constituciones, pero casi siempre como normas vagas y sin mucho énfasis en los mecanismos de control.

Otra materia en la que el Derecho Público ha quedado rezagado es el control de la administración por el ciudadano. La doctrina administrativa la realiza fundamentalmente a través del control judicial, al que se le ha agregado más recientemente, el procedimiento de lo contencioso-administrativo.

El problema está en que el control judicial se basa en el principio de legalidad, pero es muy común que las leyes sean de carácter muy general y que el ciudadano sólo pueda hacer uso de ellas a través de la representación de intereses directos y legítimos, dejando por tanto sin asidero, los intereses difusos y colectivos. El énfasis será siempre el derecho de los individuos, quienes en su gran mayoría no recurren a los procedimientos jurídicos por su lentitud y costos, lo cual hace casi inútil su existencia.

Esta crisis se va poniendo de manifiesto en el tiempo. Como dice Joaquín Tornos Mas, *“va apareciendo poco a poco, pero de forma generalizada, en los países de nuestro ámbito cultural. El sistema de derecho administrativo creado por y en torno a la justicia administrativa, empieza a resquebrajarse, e incluso en Francia, cuna de este sistema, se ha puesto en cuestión la idoneidad del modelo clásico de justicia administrativa, para las necesidades de la sociedad actual. El problema estriba en la toma de conciencia de los **límites del sistema**, algunos de los cuales pueden ser superados por correcciones del propio sistema, mientras que otros reclaman soluciones alternativas. La justicia administrativa resuelve pretensiones frente a actos de la administración o de los poderes públicos (si su actividad es materialmente administrativa), pero no asegura la buena marcha de la Administración...”*.

*“...por un lado, **quien pleitea** comprueba cómo se le reconoce el derecho a una tutela judicial efectiva, pero obtiene una respuesta judicial lenta, no siempre bien fundada y en ocasiones de imposible ejecución. Para el justiciable no cumple el cometido que le atribuyen las leyes. Para el ciudadano no es el remedio que precisa cuando lo que pretende es una actuación eficaz y eficiente del poder público que debe llenar de contenido los derechos prestacionales que le reconoce un Estado que se define como*

social y de derecho. Cada uno de estos problemas tiene causas diversas y, por tanto, requiere soluciones también diversas” ⁶⁶.

Otra disfunción del Derecho Administrativo está relacionada con la ampliación del pluralismo social, que no encuentra manera de incorporarse en el Estado, no sólo por la falta de reconocimiento de los intereses colectivos y difusos, sino porque no existen formas institucionales para incorporarlos a la administración, *“en la mayor parte de los casos aparece cerradaa estas formas de participación social”* ⁶⁷.

En el Derecho Administrativo, la vinculación activa del ciudadano se completa con el funcionamiento de los órganos colegiados elegibles: parlamentos nacionales, regionales, concejos municipales. En teoría, estos son órganos de representación de los que emana la ley, directa expresión de la voluntad general; la ley es el instrumento de definición del interés general, y teóricamente, el Parlamento representa la soberanía popular.

La inconsistencia de este planteamiento es hoy más evidente. Así, los parlamentos han sufrido un proceso de modificación desde el fin de los Estados censitarios, además que fueron perdiendo funciones frente a la administración por las necesidades del capitalismo monopolista, abriéndose un divorcio entre representantes y representados.

En realidad, el problema de los parlamentos es de carácter estructural. Hoy no parecen estar capacitados para cumplir con su papel original, representar a toda la sociedad. Las bases sobre las cuales se construye el sistema representativo son una realidad radicalmente distinta a la existente a finales del Siglo XIX y principios del XX.

Independientemente de la conformación elitista de los parlamentos en las revoluciones burguesas del Siglo XVIII, la verdad es que entonces la sociedad estaba dividida en grupos más o menos homogéneos en su interior, y no era muy difícil conseguir una representación que interpretara los intereses de los grupos. Pero en la medida en que las sociedades se pluralizan, también se fragmentan en infinidad de grupos y estos, a su vez, se muestran

66 Tornos Mas, Joaquín. Extractos del libro *La situación actual del proceso contencioso administrativo* contenidos en: Aguado i Cudolá, Vicenc. *La jurisdicción contencioso-administrativo*. Texto de Maestría en Derecho Local. Universidad de Barcelona y UNAN. 2000. pp. 105.

67 Sánchez Morón, Op. cit. pp. 41.

heterogéneos en su interior. Por ello, es más difícil alcanzar un parlamento verdaderamente representativo.

Si a esto agregamos que, en su tendencia más reciente, los parlamentarios ni siquiera representan al grupo social del que provienen, por la obligatoriedad de adscripción a un partido político, se agrava el mito de la representatividad, es decir que el pueblo concede soberanía a un conjunto de personas a través de las elecciones de sus representantes. En realidad, los representantes puestos por los partidos políticos **sustituyen** a los representados.

Las disfunciones del papel de los parlamentos se agravan aún más a partir de una serie de cambios en el proceso de elaboración de las leyes. Una buena parte de ellas se elabora fuera del parlamento; las administraciones públicas asumen cada vez más iniciativas de ley, y el control parlamentario sobre el gobierno es más un deseo que una realidad, no sólo por falta de medios materiales, sino por la carencia de mecanismos coercitivos.

Por otra parte, los sistemas electorales garantizan la gobernabilidad por la vía de la identidad partidaria entre el gobierno y la mayoría parlamentaria, de manera que éste termina representando solamente a una parte del todo.

También es evidente que los políticos parlamentarios no responden de sus actuaciones frente a los electores, sino a sus partidos, y más propiamente a sus cúpulas. Los parlamentos cada vez más toman decisiones producto de negociaciones privadas y secretas, y no por el intercambio abierto con los sectores sociales. Este tipo de circunstancias llevaron en su momento a Carl Schmitt decir que *“los comités de partidos políticos y coaliciones, pequeños y exclusivos, toman las decisiones detrás de puerta cerrada y bajo la influencia de grandes grupos de interés”*⁶⁸.

Más recientemente, junto con el debilitamiento de los parlamentos—y por consiguiente de la voluntad general— ocurre el desmantelamiento del aparato estatal y de las grandes organizaciones gremiales, sindicales, comunitarias y campesinas.

Esta situación ha incrementado el papel de los partidos políticos, los cuales han asumido el rol de interlocutores directos de la administración, pero no para defender los intereses gremiales y

68 Cita de Carl Schmitt *The Crisis of Parliamentary Democracy*. Cambridge, 1992. Tomado de Roberto Gargarella, en *Recientes reformas constitucionales en América Latina, una primera aproximación*. Desarrollo Económico. Vol. 36 No. 144, Enero- Marzo 1997.

sociales, sino para mediatizarlos y usarlos en provecho propio. Esa característica la encontramos no sólo en los partidos defensores del status quo, sino también en aquellos que supuestamente nacen ideológicamente, negándolo, tal es el caso de los partidos de izquierda.

Por otro lado, aunque el Derecho Administrativo ha incorporado formalmente dentro de su ámbito de regulación a los partidos políticos, lo ha hecho muy débilmente. Los partidos políticos son la única vía formal de acceso del ciudadano a la «representación» y a la dirección de la administración (elección del Ejecutivo), pero sus mecanismos internos, su propia democracia interna, el apego a su propia legalidad se encuentra, en la práctica, totalmente fuera de controles administrativos. Basta que un caudillo o un grupo se apropien de la institucionalidad partidaria, para que ésta se convierta en propiedad privada de quienes controlan el aparato.

La administración usa también otros recursos para debilitarla fuerza de los parlamentos, tales como restringir el acceso a las informaciones y usar su calidad de gobierno como interlocutor de los grupos de presión. Además, para evadir el control parlamentario, gran parte de la información del país manejada por la administración –necesaria para definición de políticas y precisión de normas– es mantenida como secreto frente al parlamento y frente a la opinión pública. Así, los gobiernos entran en negociaciones directas tanto con los grupos (empresariales, sindicales, etc.) ya de por sí debilitados, y con los mismos partidos. La mayor parte de negociaciones son de facto, sin un marco jurídico y de espaldas a la sociedad, sustrayéndose de los imperativos democráticos propios de las instituciones.

2. Participación como concepto jurídico

Por las causas anotadas en el apartado precedente, resulta complejo acercarse al concepto jurídico de participación.

Como señala Sartori, *“en los años sesenta, se dio una exasperación activista por participar”*, pero con una evidente incapacidad de expresar en qué consiste el término participación, y concluye: *“o el autor de la democracia participativa se decide a clarificar **positivamente** dónde está lo que corresponde a **cuál participación**(de cuál naturaleza) y en **cuáles lugares** (¿en todas partes?), o nos quedamos con un animal que no logro identificar.*

Mucho ruido, es cierto; también mucha polémica furiosa; pero queda la duda de que haya nacido algo nuevo” ⁶⁹.

Una aproximación al significado jurídico la encontramos en Sánchez Morón: *“Concretando un poco más puede decirse que, por regla general, mediante la utilización de dicho término quiere expresarse la existencia o la previsibilidad de formas de expresión institucional de los intereses del ciudadano que superan los puros esquemas tradicionales de la democracia representativa, es decir, la elección del Parlamento y de las Administraciones locales. El término de participación se aplica pues, a los nuevos medios y formas de conexión entre el particular, individual o colectivamente considerado, y el área institucional tradicionalmente definida como Administración pública”* ⁷⁰.

Para Alfredo Galán G., *“por participación entendemos la intervención de un círculo de interesados, de algún modo delimitado, en las decisiones administrativas”* ⁷¹.

Otra definición de participación en sentido jurídico, la encontramos en Francisco Lliset Borrell: *“conjunto de técnicas que permiten la intervención de los ciudadanos en la organización o en la actividad de la Administración Pública, sin integrarse en las estructuras burocráticas y apartándose de las técnicas tradicionales de colaboración de los particulares con la Administración Pública (concesionarios, etc.). El que participa no se convierte, por supuesto, en funcionario, ni tampoco en un colaborador benévolo o interesado. El que participa actúa como ciudadano, preocupado por el interés general, y no como interesado personal y directo, el contenido de su acción no es económico, sino político”* ⁷².

Tomás Font i Llovet sostiene: *“el dato de la participación no es irrelevante, sino todo lo contrario, para la construcción o la reconstrucción, de los conceptos dogmáticos y de las instituciones que constituyen un determinado sistema jurídico, haciéndose oportuno, y a veces necesario, revisar muchos de tales conceptos, desde la nueva perspectiva de la participación... En el futuro*

69 Sartori, Giovanni. *¿Qué es la Democracia?* Editorial Nueva Imagen. México, 1999. pp. 78.

70 Sánchez Morón. Op. cit. pp. 91.

71 Galán Galán, Alfredo. *Legitimación y Administración. De la concepción clásica a las perspectivas actuales*. Barcelona.

72 Lliset Borrell, F. *Iniciativa y colaboración particular*. Revista del Funcionario Municipal No. 213.

próximo se hará imprescindible, revisar, desde la óptica participativa, muchos otros conceptos que en la actualidad son nada menos que los elementos estructurantes de la Dogmática Jurídica Administrativa, piénsese por ejemplo en... el concepto de legitimación,... en fin no cabe la menor duda, una vez más, que las transformaciones políticas -aquí la aparición del Estado social, y con él la participación- obligan, tarde o temprano, a despertar y poner en movimiento, a la, a veces adormecida Dogmática Jurídica Administrativa”⁷³.

A manera de ejemplo, señalamos algunas formulaciones constitucionales que han tenido influencia en Europa:

- La Constitución portuguesa de los años sesenta, en su Artículo 228, prescribe: *«La Administración Pública será estructurada de tal modo que se aproximen los servicios a la población, se asegure la participación de los administrados en la gestión efectiva de los mismos especialmente a través de las organizaciones populares de base o de otras formas de representación democrática y se evite la burocratización»*.
- La Constitución sueca de 1974 señala que el gobierno, en la preparación de sus asuntos, *“dará oportunidad a cualesquiera asociaciones e individuos, en la medida en que sea preciso, para que puedan exponer su parecer”* (Arto. 2, Cap. 7). También dispone: *“se podrán encomendar funciones administrativas a sociedades, asociaciones, comunidades o fundaciones con reserva de la Ley para aquellos casos en que tales funciones impliquen el ejercicio de Autoridad Pública”* (Arto. 6, Cap. 11).
- La Constitución española de 1978, en el Artículo 9 Apartado 2, establece el principio general de participación al fijar: *“corresponde a los Poderes Públicos promover las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*⁷⁴.

En América Latina, en los años noventa, se impulsan una serie de reformas constitucionales como parte de las reaperturas

⁷³ Font i Llovet, Tomás. *Algunas funciones de la Idea de Participación*. R. E. D. A. No. 45, 1985, pp. 52-53, Tomado de Galán Galán, Op. cit. pp. 27.

⁷⁴ *Leyes Administrativas*. Editorial Aranzadi, S. A. España, 1996.

democráticas. En ellas hay coincidencias en el estímulo a la «democracia participativa». Las figuras más frecuentes son la iniciativa popular en la formación de leyes, y el referéndum a nivel nacional. Tal cosa ocurre en la Constitución de Argentina, reformada en agosto de 1974; en 1988 lo hace Brasil, Perú en 1993 y Colombia en 1991.

Un aspecto notable, aunque sólo está consagrado en las Cartas Magnas de Perú y Colombia, y en menor medida, en las de Venezuela y Argentina, es la figura de la revocatoria del mandato de autoridades electas. En el caso colombiano, se establece este derecho respecto de los gobernadores y alcaldes, ya fijado en Venezuela ⁷⁵ y en algunas provincias de Argentina para los funcionarios municipales, de acuerdo con lo dispuesto en sus Constituciones. Además, la Constitución colombiana dispone que los electores impongan al ganador el programa que presentó al inscribirse como candidato.

En esos cambios constitucionales también se instituyen nuevos mecanismos de intervención ciudadana, asociados a los procesos de descentralización. Una de las figuras más importantes es la de los Consejos Departamentales y Municipales de Planeación, como órganos de consulta con participación de distintos sectores de la población. La participación en la planeación queda reconocida también en Brasil, con la disposición expresa de garantizar la cooperación de asociaciones representativas en el planeamiento municipal (Arto. 29).

Otro énfasis en las Constituciones es la apertura a establecer los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la participación de asociaciones de consumidores y usuarios en los organismos de control.

En la Constitución de Colombia se señala expresamente: *“el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes*

75 En este análisis no incluimos la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, promulgada en el año 2000, en el marco de la Revolución Democrática impulsada por Hugo Chávez. En ella encontramos una serie de postulados de democracia participativa y derechos políticos y sociales, que son verdaderamente radicales y que seguramente servirán de referente obligado al abordar este tema.

instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”(Inciso final Arto. 13).

Sobre democracia participativa hay escasez constitucional en Europa y abundancia en la mayoría de las Constituciones latinoamericanas, sobre todo en nuevas Constituciones dictadas en las dos últimas décadas. Las normas jurídicas constitucionales se complementan con algunas normativas secundarias a través de leyes o reglamentos, pero es mucho más común encontrar actos de participación no reglados, por lo que, intentar encuadrar la participación dentro de categorías del Derecho Administrativo clásico, es una misión casi imposible.

Y es que, como antes hemos señalado, la necesidad de la participación choca con la base sobre la cual se asienta la Dogmática Jurídica Administrativa; la participación implica defender derechos de los sujetos, pero no desde su esfera individual sino desde el punto de vista de intereses colectivos. Tales derechos resulta difícil prescribirlos en las normas, sobre todo, porque se adolece de figuras suficientes para tutelarlos; por eso se requiere de la **sociologización** del Derecho, o de una reingeniería jurídica que permita complementar los instrumentos lógicos formales del Derecho con instrumentos sociopolíticos.

La construcción teórica del Estado de Derecho no logra captar toda la realidad jurídico-institucional del mundo de hoy, mucho más compleja a aquella que dio lugar a sus postulados doctrinales. Para algunos, como Sánchez Morón, *“el método jurídico no puede seguir siendo puramente racionalista, derivado de una razón abstracta, consistente en la aplicación de una plantilla abstracta de conceptos a la realidad sociológica. Esta plantilla conceptual tiene igualmente un carácter histórico y demuestra sus limitaciones prácticas con el cambio de las coordenadas históricas. No se puede aplicar un esquema estático fundado sobre principios pretendidamente universales e inmutables a una sociedad pluralista en proceso de evolución acelerada. La técnica jurídica no puede ser por tanto, intrínsecamente lógico-formal. Ello no quiere decir que haya de prescindirse de tales instrumentos lógicos o echar por la borda las garantías jurídicas de tipo individualista. De hecho, la realidad histórica no ha cambiado tanto como para que pueda prescindirse de ellas. Pero se hace necesario analizarlas en su esencialidad histórica y aplicarlas dentro de un contexto más general. La pluralización social y su reflejo jurídico positivo impiden continuar dividiendo los intereses en dos bloques separados, el interés*

*general y los intereses individuales*⁷⁶. Esta barrera de alguna manera debe ser superada.

Una somera lectura sobre el devenir del Derecho Administrativo liberal nos permite constatar cómo se encuentran presentes en la sociedad, intereses muy variados que el Estado trata de representar bajo el principio del postulado del interés público: *“la utilidad, conveniencia o bien, de los más, ante los menos, de la sociedad ante los particulares”*⁷⁷. Pero cuando la estructura económico-social alcanza una complejidad de tal magnitud, ni el Estado es portador del interés general, ni los intereses sociales están garantizados en el Derecho Administrativo. De ahí surge la categoría de participación como consecuencia y necesidad de la pluralidad de sujetos privados por afectar las decisiones del Estado.

La función del Derecho sería ordenar estas nuevas relaciones y darles carácter de normas positivas, lo cual no ha sido fácil precisamente por la misma pluralidad de tales intereses.

*“Al revelarse la relación entre participación política de unos y exclusión de la mayoría, resultan cuestionadas desde la teoría democrática de Rousseau hasta la presente visión sustentada por el neoconservadurismo por la forma como ambas resuelven el problema de la conformación de una voluntad general... pues ambas nociones establecen una identificación directa entre interés particular y representación general... A falta pues de mediación, no hay modo de absorber los conflictos en el seno de la comunidad, salvo por exclusión”*⁷⁸.

3. Derechos sociales e intereses difusos y colectivos

Al hablar del concepto de participación es necesario profundizaren la conexión entre el fenómeno jurídico y la base socioeconómica y reconocer la nueva realidad, *“la pluralidad de intereses sociales de diverso tipo tanto por su contenido como por su estructura. Igualmente interesa la pluralidad de formas de*

76 Sánchez Morón, Op. cit. pp. 98.

77 Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental*. Editorial Heliasta. Argentina, 2001.

78 Cunill, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Editorial Nueva Sociedad. Venezuela, 1997, pp. 46.

*institucionalización (conexión jurídica-pública concreta) de esos intereses. Otorgar relevancia no ya al «interés directo e individualizado», o intereses legítimos como reza el Derecho Público, sino reconocer otros tipos de intereses sociales, catalogados por la doctrina como **intereses difusos y colectivos***⁷⁹.

La doctrina de los intereses colectivos y difusos se origina en Italia, para tratar de ampliar la legitimidad a los interesados en el proceso administrativo. *“Los procesalistas italianos pusieron el tema en un lugar cimero y abierto al debate en otros ordenamientos que se resisten a incorporarlo en sus normativas. En la legislación española estuvo temporalmente presente en la Ley Jurisdicción Contencioso-administrativa pero se limitaba la legitimación para impugnar disposiciones de carácter general del Estado, reconociéndola únicamente “a las entidades, corporaciones e instituciones de Derecho Público y cuantas entidades ostentaren la representación y defensa de intereses de carácter general o corporativo (Arto. 28.1.b)”*. La norma fue derogada y admitida la legitimidad general –interés directo en la anulación– para incoar un proceso administrativo, cualquiera que fuera el acto, disposición o actuación frente a la que se demandaba tutela judicial⁸⁰.

Nieto criticaba en 1975 *“la tardanza con que se incorporan los intereses colectivos al derecho administrativo, debido a las falacias de quienes hacen gravitar el derecho administrativo en el interés público, interpretado exclusivamente por el grupo de expertos que maneja el poder, dando la menor intervención posible a los ciudadanos, que desde esta concepción serán meros administrados”*.⁸¹

Implacable con los autores que defienden posiciones, aduciendo que *“la Administración es un animal peligroso que sólo los jueces y los abogados pueden mantener a raya, y la eficacia es un verbalismo que encubre la corrupción”*, para Nieto ambas posiciones son falaces, porque –dice– los unos, lejos de encarnar el interés público *“sólo **representan** lo que ellos califican de interés público”*, los otros porque tampoco *“encarnan el interés individual*

79 Sánchez Morón, Op. cit. pp.112

80 González Pérez, Jesús. *Manual de Procedimiento Administrativo*. Editorial Cívitas. Madrid, España, 2000, pp. 160.

81 Linde Paniagua. Op. cit. pp. 57, parafraseando a Nieto.

*de todos los ciudadanos sino tan solo el de sus clientes". Nieto aboga por que "también hay que tener en cuenta los intereses colectivos, entendidos como aquellos que afectan a una comunidad o grupo concreto (los vecinos, los usuarios de un servicio público, los consumidores). Intereses que, aunque tengan una vertiente individual, sólo tienen un verdadero sentido desde su perspectiva colectiva"*⁸².

La inexistencia de técnicas jurídicas capaces de hacer posible la realización de los intereses colectivos y generales al nivel de las vigentes para los derechos individuales, hace concluir a Nieto que *"la vocación del derecho administrativo moderno consiste en asegurar la realización de los intereses colectivos sin ceder por ello un paso en la defensa hasta ahora montada de los derechos individuales"*⁸³.

• Intereses difusos

En la realidad existe una serie de intereses, pero no todos ellos son considerados como objeto de tutela por parte del Estado; asumir unos y olvidar otros está ligado directamente a la formación social y al desarrollo cultural e institucional de cada sistema social. Así, por ejemplo, ocurre con algunos derechos humanos y derechos sociales. Definir con claridad cuáles de esos intereses son asumidos jurídicamente como intereses legítimos, ha sido tarea del Derecho Procesal. *"Ése es un tema de relevancia práctica esencial, en cuanto sirve para fijar en el fondo las posibilidades de acción jurídica de un determinado sujeto, es decir, las modalidades de consideración de dicho sujeto por el Derecho"*⁸⁴.

Dentro del esquema liberal del Estado de Derecho, sólo un tipo de interés social adquiriría relevancia jurídica: la defensa del propio círculo individualizado de actuación personal. El avance dentro de la teoría clásica del Estado de Derecho es el esfuerzo de resaltar jurídicamente todos los aspectos de esa esfera personal. La piedra angular de la concepción liberal es, pues, el interés directo, individual, material y concreto y la organización de los intereses

82 Linde Paniagua, Op. cit. pp. 57.

83 Las tesis de Alejandro Nieto son tomadas por Enrique Linde Paniagua del trabajo *La vocación del Derecho Administrativo de nuestro tiempo*. Revista de la Administración Pública, No. 76. Enero/Abril, pp. 9/30 Madrid, España, 1975.

84 Sánchez Morón, Op. cit. pp. 113.

sociales de manera bipolar, intereses individuales e intereses públicos ⁸⁵.

Según M. Nigro *“intereses difusos son los intereses que pertenecen por igual a una pluralidad de sujetos, más o menos amplia y más o menos determinada o determinable, que puede ser o no unificada o, unificada más o menos estrictamente, en una colectividad”*. En este último caso, son intereses colectivos.

No existe unanimidad entre los *ius*-administrativistas sobre la conceptualización. La principal característica de los intereses difusos es que cubren a una serie de personas indeterminadas entre quienes no existe vínculo jurídico. Es decir, el hecho o situación que les afecta resulta de una situación contingente. Por ejemplo, ser usuarios de un servicio, o tomar aguade un manantial determinado. Por eso los intereses difusos no son dables a alguien determinado, ni a un grupo claramente delimitado de personas – como ocurre con los colectivos (una fábrica, un barrio) –sino a un grupo indeterminado o de difícil o imposible determinación. *“Se refieren a un bien indivisible, en el sentido de que es insustituible de división de cuotas o fracciones adjudicables a cada uno de los intereses”* ⁸⁶.

La importancia de los intereses difusos ha sido resaltada en la expresión: *“se ha llegado a decir que no existen dudas en que la cuña de profundización más relevante y digna de atención es la que en el último lustro –sin promediar innovación constitucional ni tampoco la positivización en un ordenamiento infraconstitucional específico– ha provocado la tutela delos intereses o (mejor) derechos difusos”* ⁸⁷.

Este tipo de intereses no están reconocidos en la mayor parte de las normativas, al menos de manera expresa, aunque algunas lo dejan entrelíneas. Para algunos tratadistas no tienen razón de ser, y ven con escepticismo, las doctrinas italianas que los incorporan. Según González Pérez, *“para acudir a un juez en defensa de los bienes, que con la construcción de los intereses difusos se trata de proteger, no requiere acudir a este supuesto legitimador. Porque en efecto, aunque no se admita como título legitimador para accionar el simple interés a la legalidad y sea necesario un interés en el sentido amplio antes señalado, que parece el dominante en la*

⁸⁵ Sánchez Morón, Op. cit. pp. 113.

⁸⁶ González Pérez, Op. cit. pp. 162.

⁸⁷ M. Nigro, de su libro *Giustizia Amministrativa*, Bolonia, 1976. pp. 115.

*jurisprudencia, existe interés en los supuestos que se citan como típicos de **intereses difusos**. Por invisible que sea el bien objeto de protección, es evidente que del éxito de la pretensión deducida en su defensa se derivará un beneficio, bien de los habitantes de una barriada—quienes sufren los efectos del deterioro del medio ambiente, imputable a la instalación de una industria—, de los consumidores de determinados productos, de los habitantes de un pueblo donde se quiere privar de una determinada obra artística...Ha de reconocerse, no obstante que en supuestos límites resultaría sumamente difícil, por no decir imposible, admitirla legitimación con las categorías tradicionales de interés”*⁸⁸.

En países como Alemania e Italia, también la jurisprudencia ha venido poco a poco reconociendo el derecho de algunas organizaciones en la representación de interés difuso y colectivo pero, claro está, el proceso es muy lento y no está a tono con las crecientes expectativas.

*“El Tribunal Supremo español es, sobre el tema de los intereses difusos, también algo contradictorio, pues, mientras en algún pronunciamiento los encuadra en el género de los intereses colectivos, al afirmar que los mismos tienen cabida en el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que proclama la tutela judicial de estos últimos intereses, en otros, a partir de la distinción conceptual entre intereses colectivos y los difusos y, partiendo de la base de que la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa española alude sólo a la protección de los primeros, es renuente, su Sala de lo Contencioso Administrativa, en admitir de forma expresa la legitimación de los recurrentes en base a su defensa de intereses difusos”*⁸⁹.

La pertinencia de la formulación del concepto jurídico de interés difuso y colectivo, se vincula directamente con los mecanismos de participación ciudadana, para determinar quiénes pueden presentar iniciativas, presentar observaciones, o ser tomados en cuenta; es decir, delimitar a los sujetos colectivos participantes, a efectos de priorización en la amplitud de organizaciones existentes.

“Desde el punto de vista de la participación, el interés difuso aparece precisamente como concreción técnica o título jurídico que

88 González Pérez, Op. cit. pp. 162.

89 Recasens, Joan. Observaciones a la Tesis de Mónica Baltodano M.

explica determinados supuestos participativos y que sirve como criterio ordenador de los mismos. Puede reconocerse sólo una tutela de interés difuso encarnada en ciertas agrupaciones sociales. Este supuesto es mucho más frecuente. Ejemplo, la Ley de Defensa del Consumidor en Francia, reconoce el derecho de constituirse en parte civil en ciertos procesos penales que tienen por objeto el consumo y la libre competencia”⁹⁰.

La reciente ley procesal civil española, Ley de Enjuiciamiento Civil, contempla de forma expresa, el término «intereses difusos», definiéndolos y diferenciándolos claramente de los colectivos ⁹¹.

La ley, lógicamente, demarca dicho concepto al objeto de la misma, el proceso civil, por lo que no alude a esos intereses cuando la protección de los mismos corresponde a la administración; su protección judicial se deriva a otro orden jurisdiccional, el contencioso administrativo. En dicha ley se refiere a los intereses difusos que se dan en las relaciones «*inter privatos*», que abarca fundamentalmente al ámbito de los consumidores ⁹². En este sentido, el Artículo 11 de la Ley de Enjuiciamiento Civil citada, señala textualmente:

- 1. “Sin perjuicio de la legitimación individual de lo perjudicados, las asociaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas estarán legitimadas para defender enjuicio los derechos e intereses de sus asociados y los de la asociación, así como los intereses generales de los consumidores y usuarios.*
- 2. Cuando los perjudicados por un hecho dañoso sean un grupo de consumidores o usuarios cuyos componentes estén perfectamente determinados o sean fácilmente determinables, la legitimación para pretender la tutela de esos intereses colectivos corresponde a las asociaciones de consumidores y usuarios, a las entidades legalmente constituidas que tengan por objeto la defensa o protección de éstos, así como a los propios grupos de afectados.*
- 3. Cuando los perjudicados por un hecho dañoso sean una pluralidad de consumidores o usuarios indeterminada o de difícil determinación, la legitimación para demandar enjuicio la defensa de estos **intereses difusos** corresponderá*

⁹⁰ Sánchez Morón, Op. cit. pp. 120.

⁹¹ Recasens, Joan. *Idem*.

⁹² Recasens, Joan. *Idem*.

exclusivamente a las asociaciones de consumidores y usuarios que, conforme a la Ley, sean representativas”.

• Intereses colectivos

La figura de los intereses colectivos es mucho más reconocida en los ordenamientos jurídicos. Según Nigro, *“el interés colectivo se refiere a comunidades unificadas, más o menos determinables en cuanto a sus componentes. Es el interés de un grupo más o menos determinable de ciudadanos, perseguible de manera unificada, por tener dicho grupo unas características y aspiraciones sociales comunes”*⁹³.

La representación de estos intereses se puede hacer bajo diferentes figuras, que incluyen la electiva. Pero las consecuencias jurídicas de los intereses colectivos se hacen también bajo formas judiciales y participativas. En el caso de la acción judicial, ésta puede ser ejercitada por un colectivo a favor de un individual, o por un individuo a favor de unos intereses o colectivo, o por un colectivo a favor de un interés colectivo. Esta última forma es la más importante en relación a la participación.

• Derechos sociales

Los intereses difusos y colectivos se expresan jurídicamente como derechos sociales, incluidos en gran parte de los ordenamientos jurídicos, en las Cartas Magnas. La Constitución italiana, por ejemplo, reconoce como derechos difusos el derecho al paisaje, derecho a la salud: *“La República tutela la salud como derecho fundamental del individuo e interés de la colectividad”* (Arto. 32). Como se ve, la figura técnica del interés difuso es idéntica a la de los llamados derechos sociales, o a muchos de los enunciados programáticos concretos fijados por las Constituciones que adoptan el modelo del llamado Estado social. Puede decirse sin temor, que la doctrina del interés difuso permite adquirir realización práctica a los enunciados sociales de nuestras Constituciones, los cuales –para la ideología liberal– son «compromisos morales».

No obstante, el interés difuso adquiere eficacia solamente si va acompañado de atribución de acción jurídica. Si un ordenamiento enuncia intereses que podrían considerarse difusos,

⁹³ Linde Paniagua, Op. cit. pp. 57.

pero no establece mecanismos jurídicos, no dejan de ser meros enunciados propagandísticos.

Según algunos, ser minucioso en materia de derechos sociales tiende –más que a generar expectativas excesivas– a provocar desvalorización del texto constitucional. La sensación de que la Constitución es un texto vacuo, cargado de promesas irrealizables, conduce a un razonable menosprecio hacia las mismas.

Hay a quienes les preocupa la vinculación entre derechos y democracia. La tendencia a ampliar la lista de derechos en las Constituciones, según algunos autores, expresa desconfianza en el sistema democrático, pues se quiere dejar protegidos derechos que se piensa puedan ser aplastados por las autoridades, paradójicamente electas, a partir del mismo procedimiento democrático puesto en duda.

También se cuestiona que cuando se positivizan estos derechos, los tutela el Poder Judicial, quien tiene mucho menos legitimidad que los parlamentos. Si –por ejemplo– se establece como un derecho acceder a una vivienda digna y se recurre ante el juez para poner en función dicho derecho, seguramente el juez lo desmerezca con el argumento de que es un derecho programático y no directamente operativo. La jurisprudencia, entonces, será desfavorable al derecho «conquistado».

La enunciación en las Constituciones de determinados derechos sociales, puede constituirse en una agenda de temas ideales para las instituciones de participación, defensa del medio ambiente, el derecho al paisaje, la defensa de sitios históricos, de defensa del consumidor. En América Latina, fue común a finales de los ochenta y toda la década de los noventa, la admisión de derechos sociales como nuevos derechos, junto con el reconocimiento de derechos a la participación política directa; para Gargarella esto *“constituyó un test para detectar la mayor o menor influencia de los partidos de izquierda en las Asambleas Constituyentes de entonces”*⁹⁴.

Un caso típico en este sentido es la Constitución de Colombia, en la cual se incluyen disposiciones específicas sobre estos derechos sociales como: subsidios a la mujer embarazada (Arto.

94 Gargarella, Roberto, *Recientes Reformas Constitucionales en América Latina*. Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Vol. 36 No. 144. Buenos Aires, 1997. pp. 980.

43), derecho a la recreación, al deporte y el aprovechamiento del tiempo libre (Arto. 52); función ecológica de la propiedad (Arto. 58); garantía sobre el acceso a la tierra (Arto. 64); regulaciones sobre educación (Arto. 67); y el capítulo referido a los derechos colectivos y del ambiente, dispone que *“el Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que le conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos”* (Arto. 78).

La Constitución de Brasil y la de Argentina también son consideradas como avanzadas en términos de incorporación de nuevos derechos sociales.

En Centroamérica, la mayoría de las Constituciones son anteriores a la década de los setenta y no incorporan prácticamente ningún derecho social. La Constitución de Costa Rica, de 1949, estatuye *“el derecho de los consumidores y usuarios a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos, a recibir información adecuada y veraz... el Estado apoyará los organismos que los ciudadanos constituyan para la defensa de sus derechos”* (Arto. 46, 5to. párrafo).

En ninguna de las Constituciones de Centroamérica, excepto la de Nicaragua, se estatuye el concepto de democracia participativa.

4. La tutela de los derechos sociales en el ordenamiento jurídico nicaragüense

La Constitución Nicaragüense responde a un modelo de Estado social de derecho. Como hija de la Revolución Popular Sandinista, hizo énfasis en los derechos sociales. Si bien en el texto constitucional se establece la obligación del Estado de crear mecanismos para su realización efectiva, en la realidad constituyen meros enunciados o declaración de buenas intenciones.

El Estado se obliga a: prestar atención especial a discapacitados (Arto. 56); dirigir los programas y servicios que garanticen salud igual para todos (Arto. 59); preservar y conservar el medio ambiente para garantizar el derecho de los nicaragüenses de habitar en un ambiente saludable (Arto. 60); promover programas para que no haya nicaragüenses con hambre (Arto. 63); garantizar vivienda digna (Arto. 64), deporte, educación física, recreación a través de proyectos especiales (Arto. 65).

En todos estos casos, el artículo constitucional establece directamente que el Estado asume esas responsabilidades; no incluimos aquí los enunciados de meros derechos de carácter general como el trabajo (Arto. 57), educación y cultura (Arto.58), seguridad social (Arto. 61), información veraz (Arto. 66), libertad religiosa (Arto. 69). En el texto constitucional no aparece una tutela efectiva del Estado de tales intereses difusos.

En normativas de menor rango, se reconocen expresamente algunos derechos de carácter social y los mecanismos judiciales y participativos para hacerlos eficaces o efectivos, tales como los derechos de los consumidores reconocidos en la Ley de Defensa de los Consumidores (Ley No. 182), publicada en La Gaceta del 14 de noviembre de 1994 y su Reglamento, aprobado en la Asamblea Nacional a través de un Decreto (No. 21-87) y publicado en La Gaceta del 3 de septiembre de 1999.

El derecho tutelado es el de los ciudadanos, en su condición de consumidores, de obtener bienes y servicios de la mejor calidad; y en sus relaciones comerciales, mediante un trato amable, justo y equitativo de parte de las empresas públicas o privadas, individuales y colectivas (Artos. 1 y 4).

Los consumidores tienen derecho a constituir asociaciones que tengan como finalidad la defensa de sus intereses, y estas asociaciones tienen derecho a representar a los consumidores en las instancias administrativas que se establezcan (Artos. 36 y 37).

Esta normativa jurídica también reconoce que las asociaciones pueden representar intereses individuales o **colectivos** de los consumidores ante las autoridades administrativas o **judiciales**, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan (Arto. 63, Reglamento de Defensa al Consumidor) ⁹⁵.

95 Las negrillas son nuestras, para hacer notar que la Ley No.182 da derechos a las asociaciones de consumidores para representarlos en las instancias administrativas, pero no dice expresamente que lo puedan hacer ante las instancias judiciales. El Reglamento – una norma inferior a la Ley– no debería haber ampliado las potestades de las asociaciones, pero tal como explicamos, aquí sí le dio facultades de representación ante las autoridades judiciales. Podría alegarse que, como el Ejecutivo no emitió el Reglamento, de acuerdo con lo establecido en el Arto. 150 Inc. 10 Cn., sino que el Reglamento fue dictado como un Decreto de la Asamblea Nacional cinco años después, al ser emitido por la Asamblea tiene un rango superior a un Reglamento Ejecutivo. Es positivo para la defensa de los consumidores y la participación ciudadana que las asociaciones tengan potestad de representación en la vía judicial; anotamos aquí el exceso del Arto. 63, porque se ha convertido en costumbre en el ordenamiento jurídico nicaragüense, que normas inferiores violenten lo establecido en sus superiores, tal como ocurre con el Reglamento de la Ley de Municipios.

Otro interés difuso tutelado en ley es el derecho de los nicaragüenses a habitar un ambiente sano, y a participar en la conservación y protección de los recursos naturales. Pero la Ley General de Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Ley No. 217) y su Reglamento tutelan estos derechos de manera muy tímida; y aunque establece que *“toda persona podrá tener participación ciudadana para promover el inicio de acciones administrativas, civiles o penales en contra de los que infrinjan la presente Ley...”* (Arto. 2), en ninguna parte de la norma estudiada se determina bajo qué formas o procedimientos los puede hacer valer la ciudadanía. El único mecanismo es el establecido en la Ley No. 290 (Ley de Organización, Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo) como recurso de revisión (Arto. 39), cuando se trate de actos realizados por una entidad pública. Es decir, las formas son eminentemente procedimentales, de muy poca eficacia.

Los derechos de organizaciones a representar estos intereses difusos no están claramente reconocidos en la ley, aunque se establece de manera genérica: *“para el cumplimiento de los objetivos, principios y disposiciones de la Ley en relación a la participación ciudadana, cada instrumento de gestión ambiental, en su diseño y aplicación, incorporará los procedimientos y mecanismo específicos para hacer efectiva dicha participación en cada uno de los niveles nacional, regional, municipal y local. Los ciudadanos **en forma individual o colectiva** tienen el derecho a ser informados, sobre programas...”* (Arto. 6 Ley de Medio Ambiente).

Es notable la vaguedad con la que aparece consignado el derecho de los ciudadanos en este tema; el único que se puede inferir es el derecho de las asociaciones a demandar información de la institución rectora.

De manera mucho más clara aparecen tutelados los derechos colectivos de los ciudadanos que habitan los llamados asentamientos humanos espontáneos, en virtud de la Ley No. 309, dictada en 1999 ⁹⁶. A través de dicha ley se le otorgan derechos a quienes habitaren esos asentamientos antes del 31 de diciembre de 1998. Hablamos de intereses colectivos, pues están restringidos a grupos concretos.

96 Ley de Regulación, Ordenamiento y Titulación de los Asentamientos Humanos Espontáneos.

En la reciente Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo dictada en nuestro país, no se admite de forma expresa la protección de los intereses difusos, pero la formulación da espacios para deducir la legitimación procesal a los portadores de tales intereses. La Ley dice textualmente:

“La anulación de los actos y disposiciones de la Administración Pública y la declaración de su ilegalidad podrán solicitarse por quienes tuvieren interés legítimo en el asunto. En los casos en que la demanda tuviere por objeto la impugnación directa de disposiciones de carácter general de la Administración Pública de rango inferior a la ley, la acción podrá ser ejercida por:

- a. Las entidades, corporaciones o instituciones de Derecho Público y cualquier otro organismo que ostentare la representación o defensa de los intereses de carácter general o corporativo, siempre y cuando la disposición impugnada los lesionare o afectare el interés general. Se exceptúan los partidos políticos.*
- b. Los administrados que tuvieran interés de forma directa y legítima en el asunto, sin perjuicio de lo dispuesto en el ordinal segundo del artículo anterior.*

En los casos en que se pretendiere el reconocimiento y restablecimiento de una situación jurídica individualizada, con o sin reparación patrimonial, se requerirá la titularidad de un derecho subjetivo o interés derivado del ordenamiento a que se considerare infringido por el acto o disposición impugnados. En el caso de los colegios o asociaciones de profesionales, sindicatos, cámaras, cooperativas, otras asociaciones y demás entidades constituidas legalmente para velar por intereses profesionales, económicos, sociales o culturales determinados, estarán legitimados como parte en defensa de esos derechos e intereses, quienes ejerzan la representación legal de dichas entidades” (Arto. 27 LRJCA).

Del texto se puede inferir la legitimación a las organizaciones sociales para comparecer en la defensa de intereses difusos (el texto habla de **intereses profesionales, económicos, sociales o culturales**), en nombre de comunidades o colectivos. Pero además, en el Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo, podría incorporarse el carácter de interesado a las asociaciones representativas de los intereses difusos y conectar con el concepto de **legitimado activo** de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Durante el proceso de aprobación del actual Código Procesal Penal se abrió un debate en la Asamblea Nacional porque el dictamen contenía una redacción del Artículo 51, referido a la titularidad, así: *“la acción penal se ejercerá:... (Inc. 4) por cualquier persona, natural o jurídica, en los delitos de acción pública, cuando se trate de delitos que afectan intereses colectivos o difusos o sean cometidos por funcionarios públicos con ocasión del ejercicio de sus funciones”*. En tanto, en el Artículo 109 diría: *“para efectos del presente Código, se considera víctima u ofendido:... (Inc. 5) cualquier persona natural o jurídica podrá acusar ante los Tribunales de Justicia un delito de acción pública, cuando se trate de delitos que afectan intereses colectivos o difusos o sean cometidos por funcionarios públicos con ocasión del ejercicio de sus funciones”*.

La discusión llevó eliminar el concepto de intereses difusos y colectivos, contenido en el dictamen ya referido, pues prevaleció el planteamiento general de que la acción penal se ejercerá por...(Inc. 4) *“cualquier persona natural o jurídica en los delitos de acción pública”*.

En tanto, el Artículo 109 establece que se considera víctima u ofendido (Inc. 4) *“...cualquier persona natural o jurídica podrá acusar ante los tribunales de justicia, un delito de acción pública, incluyendo los delitos cometidos por funcionarios públicos...”*.

Hay quienes consideran que la acción popular totalmente abierta puede generar complicaciones, desdibujar las características acusatorias del modelo que se pretende implantar, y hacer colapsar el sistema. La verdad es que una redacción tan general, vuelve inviable la administración de tal derecho, que hubiese sido mejor limitar la titularidad para ejercer la acción penal –en el caso de los delitos que afectan los intereses difusos y colectivos– a las *“asociaciones, fundaciones, u otros entes...siempre que el objeto de la agrupación se vincule directamente con esos intereses y se hayan constituido con anterioridad a la perpetración del delito”*.

Encontrar los mecanismos jurídicos de la participación ciudadana es, entonces, una tarea de primer orden para los juristas, los políticos y la sociedad civil en su conjunto. Esta no es una misión fácil, por la rigidez de las normas del Derecho Administrativo; pero es indispensable si se trata de poner a éste al servicio de la profundización de la democracia.

Oportunidades y límites de la participación

1. Límites de los mecanismos democrático-participativos.

• Consideración general

De acuerdo con Tocqueville, en su obra *La Democracia en América*, la democracia moderna es un fenómeno compuesto: un sistema de gobierno erigido sobre la base de controles al poder institucional, a quien da vida una sólida sociedad civil y se funda en «hábitos del corazón»; se trata de un *ethos* ampliamente compartido por la ciudadanía. Consciente de las complejidades de la mezcla, Tocqueville le temía a las posibilidades de caer en el despotismo.

A su juicio, el crecimiento del Estado moderno se caracterizaría por una centralización cada vez mayor del poder, lo cual ofrecería innumerables oportunidades para su abuso, sea por parte de los dirigentes individuales o de la burocracia en su conjunto. En los sistemas democráticos, decía, las elecciones permitirían legitimar tales prácticas, cuando los ciudadanos, periódicamente, «eligieran a sus amos»⁹⁷.

Estas sospechas de Tocqueville parecieran hoy confirmarse, y constituyen el primer gran límite de la democracia participativa. La realidad de la masiva exclusión política, económica y social que se deriva del Estado liberal democrático y la mundialización actual de su sistema económico, deja a las grandes masas desprovistas de todo acceso a las decisiones públicas. Las disposiciones que se toman desde los grandes centros de poder afectan directamente las vidas de millones de seres humanos. Así, por ejemplo, se globaliza el precio de las mercancías, pero no el derecho a un salario justo. Desaparecen las fronteras para las mercancías, pero no para la

97 Las reflexiones son tomadas de Catherine M. Conaghan y James M. Malloy en “Democracia y neoliberalismo en Perú, Ecuador y Bolivia”, de la revista Desarrollo Económico, vol. 36, nº 144, del Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

fuerza de trabajo. *de personas la que tiene en sus manos el extremo de la soga, sino la sociedad misma*" ⁹⁸.

Las grandes mayorías parecieran ajenas e indiferentes frente a las decisiones cotidianas del Estado y aparentan satisfacerse con hacer el uso mínimo de los mecanismos de participación formal, votando cada cierto tiempo por candidatos más que por programas. Deciden encarnar sus esperanzas de cambio en el nombre de algún personaje más o menos novedoso.

Aun en presencia de mecanismos de participación, grandes sectores parecen poco interesados en participar, y esto es más evidente en la medida en que las necesidades básicas están resueltas.

Nuestro estudio, dados los objetivos definidos, no profundiza sobre estos dos primeros límites, pues requiere de estudios de otra naturaleza.

Un tercer límite es la **ineficiencia estructural de los mecanismos establecidos en las normativas**. En general, los mecanismos reglados no existen, o resultan insuficientes para el logro de los objetivos que supuestamente persiguen. La praxis excede en mucho a la realidad jurídica. Esta parte de nuestro estudio se centrará en esta tercera dimensión del problema.

Aparentemente, la necesidad de contrarrestar el poder y la discrecionalidad del Estado es uno de los objetivos de los movimientos de participación ciudadana. Según algunos especialistas, estas estructuras parten de algunas premisas básicas:

- a) Reconocimiento del papel de los grupos organizados de ciudadanos en la política (pueden corporativizar el aparato de Estado pero, bajo determinadas condiciones, pueden contribuir a su democratización);
- b) Las asociaciones secundarias contribuyen a la igualdad política, pues hacen posible la representación de intereses de sectores excluidos, con lo cual equilibran el poder político y lo tornan más responsable; y
- c) Junto con su capacidad en la redistribución del poder, la representación funcional mejora el rendimiento económico a través de estas asociaciones.

A partir de estas premisas se desatan numerosos debates, tales como si la participación debe ser **consultiva** o **resolutiva**, o si debe estar **fuera** o **dentro** del aparato estatal. El tema común es el

98 Tocqueville, Alexis. Democracia en América.

desarrollo de actores y espacios políticos que supongan una redistribución del poder político.

De aquí se desprenden los límites de esta propuesta, pues al asumir el sistema como tal, se autolimita para contribuir a la solución –por ejemplo– del problema de la desigualdad social,, fuente de muchas de las disfunciones de la democracia formal. Analizaremos, pues, aunque muy resumidamente, los límites de los principales mecanismos considerados en los presupuestos de la participación.

- **La consulta ciudadana (plebiscitos, referendo)**

Uno de los mecanismos que se incluyen como parte de la democracia participativa se refiere a la iniciativa popular y el referendo. Según esta concepción, la expresión directa de apoyo mayoritario a una propuesta otorga plena legitimidad a la misma. Para algunos autores –como Gargarella– tal idea proyecta una **visión populista** de participación. Es con esta lógica que la técnica del referendo ha sido constantemente utilizada.

El problema es que el referendo, como consulta a la ciudadanía en ausencia de determinadas normas básicas, puede tener consecuencias contrapuestas; así, un referendo en el cual no haya posibilidad de que los ciudadanos participen en la discusión del problema, o conozcan razonamientos suficientes de uno u otro lado, o simplemente no tengan información elemental para votar responsablemente, puede convertirse más bien en un instrumento de legitimación de corrientes conservadoras.

Existen reiterados ejemplos de cómo el referendo ha significado que el ciudadano «se coloque la soga al cuello». Los ejemplos más recientes en Latinoamérica los encontramos promovidos por gobiernos autoritarios:

- En 1980, Pinochet –por propia decisión– convocó a un plebiscito para consultar su permanencia en el poder por ocho años más; en este plebiscito la ciudadanía le dio su apoyo con el 65.7% de votos, contra un 30.19% de rechazo.
- Alberto Fujimori, ex presidente del Perú, recurrió a una consulta popular en 1993 y obtuvo un respaldo abierto a su propuesta de Constitución sobre cuyo contenido la ciudadanía no estaba informada verazmente.
- En Brasil, el gobierno realizó un plebiscito para decidir si continuar o no con el sistema presidencialista y, sin realizar

ninguna discusión previa, la consulta favoreció las tendencias de reforzar el sistema presidencialista.

El uso de esta figura en el ámbito municipal (consulta popular) tampoco muestra muy buenos resultados. Según un estudio presentado por Julio César Fernández Toro, en Venezuela, en un universo de más de 280 municipios, se intentaron 17 referendos, de los cuales se efectuaron 11; de ellos, ocho giraban alrededor de la revocatoria o confirmación de Alcaldes, y tres eran consultas sobre la anexión de una parte del territorio de un municipio a otro o la reubicación de un caserío. De esos 11, sólo los tres últimos podían ser a iniciativa de la población, pero en todos los casos fueron iniciativa del Concejo, es decir, ninguno fue por iniciativa popular.

En Centroamérica, el caso más patético fue el plebiscito sobre las reformas a la Constitución realizado en Guatemala en 1999, en el cual se consultaba, entre otras cosas, si la Constitución debía favorecer o no derechos indígenas, y aun cuando éstos constituyen una mayoría abrumadora, la votación no se inclinó a una propuesta que incorporara derechos indígenas como derechos fundamentales.

Para algunos autores, considerar el referendo como democracia directa es inadecuada. Y hay quienes, como Rousseau, dicen que *“tomando la palabra en su rigurosa acepción, no ha existido ni existirá jamás verdadera democracia”*⁹⁹. En efecto, la democracia de la «polis griega» suponía la participación de todos los habitantes en un debate directo, y aun así no era democracia, porque eran excluidas las mujeres y los esclavos.

“En sí, el principal –y tal vez único- consenso que existe actualmente gira en torno al reconocimiento de las polis griega como el espacio público por excelencia, en tanto allí la preocupación por la colectividad era actualizada, sin mediaciones por los propios ciudadanos. El límite de este ideal normativo está en el hecho de que la esfera privada -sigue estando caracterizada

99 García-Pelayo, Manuel, en su obra *El Estado de Partidos* (Alianza Editorial, Madrid, 1996), afirma que salvo la democracia directa, régimen que según Rousseau ni ha existido nunca ni existirá, el poder político ha sido y será siempre, ejercido por unas minorías. Lo que dentro de esta condición general caracteriza al régimen democrático es que tales minorías se seleccionen mediante la concurrencia por los votos del electorado, para períodos determinados y que, por consiguiente, estén sujetas a renovación.

como una esfera de sobrevivencia, de sumisión, de dominio y de desigualdad” ¹⁰⁰.

El filósofo y profesor de la Universidad Nacional de Honduras, don Augusto Serrano López, subraya la importancia de la discusión y la interrelación de los individuos que habrán de tomar la decisión, cuando dice:

“Castoriadis señala que esto de la política no tiene que ser necesaria, ni primariamente un asunto de científicos aunque dadas las situaciones de complejidad de nuestra época pensemos que necesitamos de la cooperación de todas las ciencias habidas y por haber para afrontar nuestros problemas: no hay expertos en el ámbito de la política (se refiere, claro está, a la época clásica griega). La política es la época de la doxa, de la opinión, no hay epistémé política ni téchne política. Por eso en principio las doxai, las opiniones de todos, son equivalentes: tras la discusión hay que votar. El postulado de equivalencia, prima facie, de todas las doxaies la única justificación de la regla de las mayorías” ¹⁰¹.

La democracia directa es un ideal referido a la posibilidad de los individuos de intercambiar, dialogar, discutir, sobre un tema del cual después extraerán decisiones aplicables a toda la comunidad; por eso, para algunos, en el referendo no existe posibilidad de un debate directo, y además, quien gana, gana todo y, quien pierde, pierde todo.

Dice Sartori: *“¿Quiénes son los que elaboran los referendos? Aunque quedaran algunos individuos elegidos a título representativo, en la democracia refrendaria el juego y la apuesta en juego cambian radicalmente. Primero, toda la partida está en decidir la agenda (qué es lo que sí hay que someter a decisión y qué no) y, segundo, el modo de formular tales interrogantes. En suma, la democracia refrendaria centuplica los riesgos de*

100 Nuria Cunill cita a Schiochet, Valmor *Sociedade civil e democracia*.

Dimensão histórica e normativa da sociedade civil como uma esfera autónoma em relação ao mercado e ao estado, en Cadernos do CEAS No. 151.

101 Cita de Castoriadis, tomada por el profesor Serrano de *El Ascenso de la Insignificancia*. Edit. Fónesis. Valencia 1998. pp. 175.

manipulación y embrollos del demos, más allá de cuánto haya logrado el demagogo del que tenemos conocimiento” ¹⁰².

Por su parte, Villasante señala que *“el problema de los referéndum y también el de la teledemocracia, no es tanto su mecanismo en sí sino que, al estar instrumentado centralmente, la formulación del debate preciso, del tema central y cómo se pregunta, del momento o coyuntura en el que plantea son decisiones que van a marcar decididamente su proceso... y el poder central establecido tiende a jugar con estas bazas a su favor, de acuerdo con el estado de la opinión pública mayoritaria”* ¹⁰³.

Otra barrera del referendo es el poco entusiasmo que despierta en los ciudadanos. La poca participación popular es una constante no sólo en los países desarrollados, sino en el Tercer Mundo. Cunill hace referencia a investigaciones realizadas en Estados Unidos, en donde algunos referendo atraen menos del 5% de los votantes; igual ha ocurrido en otras experiencias, como en Francia. La principal crítica de los especialistas, es que la consulta directa no puede ni debe sustituir la necesaria deliberación, la cual a su vez, es la única manera de estimular el interés de la participación ciudadana.

Los límites de este mecanismo son expuestos por Luciano Vandelli, sobre una experiencia actual en Italia: *“los instrumentos de participación colectiva no han sido generalmente aplicados o han dado lugar a experiencias decepcionantes (entre los raros casos de activación destacan aquellos de referéndum que han registrado niveles bajísimos de participación, desde el referéndum romano sobre la privatización de la central lechera hasta sendos referéndum en Bolonia sobre la venta de las farmacias y la construcción de la nueva estación)”* ¹⁰⁴.

• **Iniciativa de leyes**

102 Sartori, Giovanni. *Opinión Pública y Democracia Gobernante*. Editorial Patria, S. A. México, 1997.

103 Villasante, Tomás R. *Del desarrollo local a las redes para mejor-vivir*. Lumens Hvmánitas. Argentina. 1998. pp. 264.

104 Vandelli, Luciano. Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Bolonia. *La autonomía local y las reformas constitucionales en Italia*. En Anuario del Gobierno Local. 1999-2000. Instituto de Derecho Público, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., Madrid. 2000.

Otro mecanismo de democracia participativa lo constituye la iniciativa de leyes, tanto a nivel nacional como en el ámbito local. Los resultados muestran también fisuras.

La posibilidad de que la ciudadanía pueda hacer uso de la iniciativa ciudadana de leyes es indudablemente un avance democrático y expresa, en el aspecto formal, un fortalecimiento del concepto de la participación ciudadana. No obstante, la experiencia demuestra un efecto dual de estos mecanismos: pueden servir para proteger derechos y al mismo tiempo para hacer retroceder los mismos.

Algunos estudiosos como Cronin y Zimmerman, aseguran que en los Estados Unidos, en donde se instituyó la democracia directa en 1898, hay evidencias de la utilización de este mecanismo para efectos de discriminación racial, sexual, de género, etc., promovidos a través de iniciativas de leyes o de referendos ¹⁰⁵.

Entre los casos más conocidos están las iniciativas conservadoras sobre la pena de muerte, reducción de impuestos, imposición de oraciones en las escuelas, prohibición del aborto, etc. Y en los años recientes, la lista la encabezan los impuestos, la reforma gubernamental, los asuntos ambientales y la moralidad pública y está comprobado que la iniciativa y el referendo las usan sobre todo los gobernadores, como instrumentos en contra de la oposición. Esto no resta importancia al hecho de que en muchos estados también sirvieron para conseguir reivindicaciones, como el voto femenino ¹⁰⁶.

El referendo y la iniciativa ciudadana de leyes pretenden abrir la oportunidad a aquellos sectores excluidos por sus dificultades materiales. Estamos partiendo de que los grupos económicos, a través de sus grandes organizaciones, han determinado hasta ahora las políticas del Estado.

La paradoja estriba en que también en estos mecanismos, quienes tienen suficientes recursos, poder y organización son quienes pueden influir para inclinar la balanza en una dirección. De esta manera, propuestas que pueden ser objetivamente mejores

105 El estudio es citado por N. Cunill en *Repensando lo Público a través de la Sociedad*. Nuevas formas de gestión pública y representación social. Editorial Nueva Sociedad. Venezuela, 1997, pp. 92.

106 Cunill. Op. cit. pp. 92, citando a Cronin, Thomas E. *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge: Harvard University Press.

para la mayoría, pueden ser rechazadas, en tanto sus promotores estén generalmente desprovistos de recursos para difundir sus argumentos.

Es también frecuente que las leyes promovidas por iniciativas ciudadanas se conviertan en meros instrumentos propagandísticos de grupos o partidos políticos, para mover la opinión en una dirección que, de antemano se sabe, no podrá alcanzar sus objetivos; de esta manera se consigue crear una expectativa ciudadana no resuelta y afectar la credibilidad del grupo político contra el cual está dirigida la maniobra.

• Mecanismos de participación administrativa

Al hablar de este tema resulta importante diferenciar entre participación y democracia participativa. Hemos demostrado que los mecanismos de participación en la administración pueden ser utilizados sobre la base de una ideología, visión, enfoque u objetivos tecnocráticos y de integración al sistema, o bien como instrumentos para incorporar la opinión de la sociedad desde una perspectiva democrática. En el primer caso, la mayoría de los mecanismos servirán para legitimar el sistema y muy poco para democratizarlo de manera real.

Las instancias más comunes de participación, como los consejos económico-sociales —una instancia generalizada en las normativas europeas y, más recientemente, en Latinoamérica (participación consultiva)—, se caracterizan por la incorporación de los grupos de poder económico (cámaras de comercio, consejos de empresarios) y representantes de la sociedad civil; sirven para fortalecer y legitimar las administraciones, en detrimento de los mismos parlamentos. Pero además tienen la limitación de que, en la mayoría de los casos, estos consejos no toman decisiones con carácter vinculante para las administraciones; la mayor parte de las veces son un instrumento idóneo para detectar los focos de posible resistencia a las políticas de la administración.

La participación administrativa también tiene otro límite en la legitimación de los sujetos participantes. Es la propia administración la que legitima a los participantes, es decir, define quiénes son los que concurren, y cuáles organizaciones están llamadas a participar en los organismos de participación. Generalmente la escogencia está determinada por la fuerza y organización de las asociaciones.

Esto nos regresa al esquema de la participación neo corporativista, que se pretende superar con la participación.

Los límites se evidencian cuando se pretende que la democracia participativa subsane deficiencias o sirva de mecanismo para redistribuir el poder político, obviando que tales mecanismos cabalgan sobre una realidad social en la cual prevalecen la desigualdad económica y social. La población quiere participar a partir de sus necesidades sociales pero, a su vez, éstas originan una participación no igualitaria. Esto ocurre en virtud de que muchas veces se incorpora a aquellos representantes de sectores económicos y sociales, y hasta de organizaciones, en función de su fuerza, organización y recursos.

El problema surge –dice Cunill, citando a Claus Offe– aún bajo el supuesto de que todos los grupos sociales dispongan de capacidades organizativas para la expresión de sus intereses, porque las diferencias socioeconómicas se expresan en manifiestos niveles disímiles de organización, no sólo cuantitativos sino cualitativos.

Refiriéndose a la contradicción capital-trabajo destaca que, normalmente y sin más, se considera suficiente el «contrapoder» de una organización para contrarrestar el poder social de la propiedad; pero no se considera que los propietarios gozan de ventajas organizativas especiales y que los no propietarios tienen problemas propios organizativos, no pudiendo compensarse simplemente la falta de un recurso del poder, con la utilización de otros y menos aún, hacer un juicio sobre la equivalencia de las partes negociantes¹⁰⁷. En la práctica, los grupos más organizados y con más poder tienden a copar las instancias de participación, con lo que se produce un fortalecimiento del poder de los sectores privilegiados.

En este sentido, es importante destacar los resultados de estudios empíricos efectuados en los Estados Unidos en la década de los setenta en el campo de la educación, los cuales reflejan que el movimiento de participación ciudadana no redujo la desigualdad política, no sólo porque la organización de la comunidad encuentra fuertes barreras socioeconómicas, sino porque los grupos de bajos ingresos, incluso disponiendo de fondos externos para desarrollar su capacidad organizativa, gastan más tiempo en el mantenimiento

107 Claus Offe: *Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales*. Editorial Sistema. Madrid 1988. En Cunill, Op. cit. pp. 111.

de su organización y en su servicio, que en la propia incidencia y lucha por sus derechos.

Otro límite de la participación ciudadana reside en el hecho de que ésta encuentra su escenario privilegiado circunscrito a los problemas sociales de la comunidad, en el marco de las competencias del poder local. Esto, en la práctica, confina la participación al tema de los servicios y la excluye de las políticas nacionales, en particular la producción, la economía, el presupuesto y las finanzas.

Los abanderados de la democracia participativa propugnan por mecanismos en el poder local, con el argumento de que es ahí donde se produce una mayor cercanía de la administración con el ciudadano, pero corren el riesgo de sustraer de la agenda de la participación, los temas torales de la vida política nacional y por ende, de las decisiones políticas fundamentales. Una tendencia exclusivista a la municipalización favorece los intereses de la participación tecnocrática, que busca disminuir los conflictos de gobernabilidad con el traslado de demandas ciudadanas a los entes locales.

Un límite adicional lo impone el diseño burocrático de la administración, privilegiando los métodos que no conllevan riesgos para «la gobernabilidad». Los funcionarios muestran preocupación por los retrasos que conlleva la participación en una administración a quien se le reclama cada vez más eficiencia. La participación de ciudadanos incrementa los conflictos y los costos en las operaciones; por eso enfatizan en la necesidad de establecer los requisitos mínimos para que esta participación pueda funcionar, los cuales apuntalan las formas tecnocráticas y no las democráticas.

Un problema anexo está dado por la resistencia de la población a participar, como lo demuestra abundante evidencia. Esto lo explican algunos sociólogos como la tendencia de la ciudadanía a participar únicamente cuando hay incentivos directos de por medio (premio por participar), ya sea por una demanda de su comunidad o por un problema personal. Este enfoque, aunque incompleto, no está desprovisto de veracidad.

Frente a esa realidad hay una alternativa: hay quienes plantean que la participación ciudadana es más amplia cuando existe o se ha logrado desarrollar un sentido de la solidaridad –que trasciende el interés individual– como un conjunto de normas que reconcilian el interés propio con los intereses de los demás. Esta

vertiente adquiere particular relevancia para la propuesta democrática de participación ¹⁰⁸.

La proclamación formal de la democracia no es suficiente para hacer eficaz la participación, como lo pone en evidencia el caso de Costa Rica. Un reciente estudio (realizado durante tres años por un nutrido grupo de expertos conducido por la Auditoría Ciudadana costarricense) confirma una alta calidad democrática, pero descubrieron un fenómeno preocupante: aunque está protegido el derecho ciudadano a participar en los asuntos públicos, la gran mayoría de los costarricenses nunca ha ejercido este derecho. Un 90% de la gente dice que participar es importante, pero aproximadamente 85 de cada 100 costarricenses jamás ejerció tal el año 2002, quienes hasta ahora eran designados por el Poder Ejecutivo ¹⁰⁹.

2. Oportunidades de la democracia participativa. Arquetipos.

Se dice que la política es el arte de lo posible; sin embargo, para trascender los límites impuestos por el presente debemos ser capaces de construir escenarios quizás imposibles a primera vista. Por eso, aun con los límites mostrados en distintas experiencias de participación, hemos de descubrir en ella trozos de un rompecabezas susceptible de reconstituirse como parte de un proyecto y de un ideal democrático.

El retrato de la realidad que hemos proyectado nos permite conocer sus fortalezas y sus debilidades, y con ello reencontrar rumbos en la invariable búsqueda de una sociedad más democrática.

Si actualmente el poder aparece asociado a la usurpación de la voluntad de las mayorías, también puede ser visto como potencia desde abajo, desde lo que se puede construir desde la sociedad, como señala Negri: *“El proyecto no es ya el de hacer corresponder lo político con lo social, sino de insertar la producción de lo político en la creación de lo social. La democracia es el proyecto de la multitud, en cuanto a fuerza creativa, en cuanto a Dios viviente...”*,

108 A este respecto resultan sugerentes las obras de Tomás R. Villasante agrupadas en la colección de dos tomos, *Cuatro Redes para mejor vivir* ya citadas.

109 Alemán, Alberto. *En nuestra democracia hay cumbres y hondonadas*, Reportaje Especial Diario La Prensa, Nicaragua. 4 de agosto 2001.

desde el punto de vista político la multitud está siempre objetivada, su nombre es reducido a «*vulgus*», o peor, a «*pöbel*», a basura. Su potencia es expropiada. Sin embargo –la democracia como él afirma– no se puede hacer sin la multitud en la vida social y política, y esto es evidente¹¹⁰.

Si por otra parte, aceptamos la convicción de Freire de que nadie está fuera de la estructura de poder –ni siquiera quienes llamamos excluidos, porque ellos son realmente oprimidos en esa estructura de poder–, de que somos parte de esa estructura, entonces cada quien experimenta la ruptura de sí mismo. Debemos asumir la dualidad: «siempre estamos implicados y fracturados». Por eso el tema de la participación no puede dar lugar a simplificaciones.

Resulta necesario asumir que en la paradoja está la posibilidad de la creación, que no todo viene explicado mecánicamente, como la causa y el efecto, y que es importante el estudio de la realidad como proceso. Muchas formas creativas e innovadoras de participación provienen de la auto organización y de la práctica de las cosas; por ello es importante estudiar las experiencias innovadoras más recientes en materia de participación ciudadana.

- **La experiencia de los Núcleos de Intervención Participativa (NIP) y los Planes Comunitarios Integrales**¹¹¹

El espacio municipal ha sido acentuado como un ámbito privilegiado para la puesta en práctica de mecanismos de participación y por ello ha sido priorizado en las normativas constitucionales y legales. Además, la autonomía municipal brinda la competencia de auto organización, lo cual faculta a las entidades locales para llevar adelante cuanto experimento en esta materia se les ocurra, para propiciar la incidencia de la comunidad en el poder local. También se cuenta con experiencias prácticas que ponen de manifiesto fortalezas y debilidades.

110 Negri A., *El Poder Constituyente*, Editorial Libertarias, Madrid, 1994. Tomado de Tomás Villasante, *De las Redes Sociales a las Programaciones Integrales*. pp. 22.

111 Villasante, Tomás. *El Gobierno Local ante la Sociedad Española*, en el Libro: *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España*. Barcelona, 1997.

En España, por ejemplo, al calor de la **euforia participacionista** y también, de alguna manera, presionados por organizaciones comunitarias, muchos ayuntamientos elaboraron los Reglamentos de Participación Ciudadana. El examen de la eficiencia de esta gran cantidad de reglamentos no parece ser muy alentador: absorbió el tiempo de los dirigentes vecinales en «**reunionitis**» y discusiones interminables; «**subvencionitis**», la mayoría de los ayuntamientos destinaron fondos del presupuesto para subvencionar a las organizaciones vecinales, lo que a su vez generó una demanda de organización y contabilidad de éstas; absorbió tiempo y recursos los cuales deberían estar destinados a la propia organización ciudadana.

Por supuesto, la subvención implica también dependencia de las organizaciones con respecto a la administración, lo cual en algunos casos se convierte en cooptación y pérdida de representatividad. En estas experiencias concretas, se valora que las asociaciones de vecinos no presentaron «iniciativas contundentes» ante las administraciones y se duda de la capacidad de estas asociaciones de involucrar masivamente a la ciudadanía, por la queja permanente de ellas mismas, dada la pérdida de interés de los ciudadanos.

Al decir de Villasante, algunas buenas prácticas «se pueden contar con los dedos de las manos», pero han existido. Entre las más importantes están los Núcleos de Intervención Participativa (NIP), los Planes Comunitarios y los Procesos Autogestivos e Integrales (PAI).

Los miembros de los NIP son seleccionados al azar de entre los vecinos del censo municipal, para que funcionen durante unas semanas como «jurado popular» en el dictamen de una obra concreta, cuando se presenta conflicto entre distintos grupos locales. Aunque el dictamen no es vinculante, busca conseguir consenso entre las partes. Han sido experimentados en Alemania y en el País Vasco, y se intentan multiplicar en ciudades catalanas y en el resto del Estado español.

Los Planes Comunitarios se han puesto en práctica desde los años ochenta y su ejecución es muy diversa; inician con formas de investigación-acción participativa, haciendo uso de audiencias, informadores y coloquios de calle para obtener un diagnóstico que se confronta con el realizado por los técnicos de la municipalidad, y de la síntesis de ambos se intenta articular programas sectoriales: empleo, salud, cultura.

La limitación de este método es que sólo algunas administraciones acaban respaldando estos planes. Los Procesos Autogestivos e Integrales (PAI) se consideran experiencias muy recientes, por lo que no hay posibilidad de evaluarlos.

- **Los Planes Estratégicos y Consejos de Ciudadanos – Rubí, Municipio de España** ¹¹²

El Alcalde de Rubí, Eduard Pallejá i Sedó, dice: *“Hemos tenido que hacer esfuerzos importantes de imaginación con el fin de encontrar nuevas fórmulas de implicación y comunicación directa entre ciudadano y administración, tenemos que conseguir reinventar nuevos sistemas de participación capaces de ilusionar, generadores de entusiasmo y provocadores de ganas de colaborar en la responsabilidad de gobierno, una actuación que nos corresponde a nosotros ejecutar después. Hay que impulsar propuestas y no sólo dedicarnos a administrar”.*

“Una de las experiencias que consideramos más importante– dice– fue la elaboración del Plan Estratégico de Ciudad, con el que conseguimos consensuar más de 200 propuestas que son las que han de hacer un Rubí más moderno, más adaptado, más ecológico y más humano. También constituimos lo que llamamos Consejos de Ciudadanos para decidir sobre la realización de obras, por ejemplo sobre la utilización de unos espacios baldíos. La metodología que se definió fue: una selección de 75 rubinenses, escogidos al azar entre los mayores de 16 años censados en el registro, que configurase el grupo de decisión. Los miembros del Consejo recibieron toda la información que consideraron adecuada, impulsaron un debate y una confrontación de ideas y elaboraron un informe sobre lo que ellos pensaban que se debía ubicar en esos espacios”.

“La dificultad que tiene poder debatir entre 75 personas, hizo que se dividieran en tres grupos de 25. Encerrados durante 3 días, 8 horas cada día, discutieron todas las alternativas posibles hasta poder elaborar un dictamen. Aunque el informe no es vinculante, en el momento de su presentación pública, como Alcalde, y teniendo en cuenta que la metodología había sido totalmente consensuada me comprometí a defenderlo en el pleno municipal con los representantes de las diferentes fuerzas políticas. Otros

112 Pallejá, Eduard, Alcalde de Rubí. *La Socialización de la Política*. Carta Local de la FEM. No. 112. Febrero 2000. España. pp. 6.

instrumentos de participación son: el Consejo Infantil de Rubí, el Fórum Ambiental y están iniciando a poner en marcha la experiencia de los Presupuestos Participativos adaptando la metodología de Porto Alegre”.

• **Presupuesto Participativo de Porto Alegre** ¹¹³

Quizás una de las más paradigmáticas experiencias participativas es la realizada desde 1989 en la ciudad Puerto Alegre, capital del Estado de Río Grande del Sur, Brasil, una ciudad de 1,300.000 habitantes. Pocos años antes de 1989 sufrió un incremento acelerado de su población, y eso determinó que una tercera parte habitara en zonas periféricas, sin acceso a servicios e infraestructura urbana básica (Informe de Hábitat 1988). En 1989 había una enorme cantidad de personas en barrios marginales sin alcantarillado, sin agua potable ni calles pavimentadas.

En 1988 inició la experiencia del Presupuesto Participativo (PP), con un gobierno municipal inmerso en un desequilibrio financiero y administrativo de naturaleza estructural. Los ingresos provenientes de los impuestos eran completamente insuficientes para iniciar, ni en un mínimo, las obras que debían realizar. En este primer año, la participación ciudadana en el experimento de PP fue muy baja. A partir de 1990 se realiza una reforma fiscal que incrementó los ingresos; esto permitió cumplir las decisiones adoptadas con la ciudadanía un año antes. Tal hecho incrementó la confianza ciudadana y a partir de ello, se ha dado un crecimiento de la presencia popular en los posteriores procesos de consulta.

¿En qué consiste? El Presupuesto Participativo es un mecanismo que permite la movilización ciudadana en la determinación del Plan de Gastos del Municipio, para ajustarlo a las necesidades de la comunidad. Primero se subdividió la ciudad en regiones o unidades territoriales más pequeñas, donde se realizan una serie de actividades, para que la comunidad señale sus prioridades y asigne los fondos del Programa de Inversión del Municipio. Después, a través de encuentros preparatorios en donde los líderes de la organización comunitaria deciden los temas a ser tratados, se realizan encuentros principales para discutir no sólo los

113 Eguino, J. Huáscar. *Presupuestación Participativa en Porto Alegre*, ponencia en el seminario “La Modernización de las Finanzas Municipales”. FEMICA/BID. Antigua, Guatemala. Septiembre 1998.

temas relacionados con el presupuesto, sino la calidad de los servicios sociales como salud, educación, etc.

En la ronda final se decide por votación acerca de los puntos en disputa y se elige a los delegados que representarán a las regiones y a las plenarias temáticas en el Concejo Municipal del Plan de Gobierno y en el Presupuesto; y el Foro de Delegados Regionales y de Cuestiones Temáticas, cuya función es garantizar la ejecución y el seguimiento de los acuerdos adoptados en las rondas primarias.

El Concejo Municipal es la instancia última de aprobación del Presupuesto, pero se realiza un proceso de negociación que da lugar a cambios sin afectar la estructura global del presupuesto, porque los concejales saben que es el resultado de un proceso de participación ciudadana. Los resultados más notables han sido: reducir la práctica clientelista, estimular la participación ciudadana, mejorar la calidad de representación, enseñar nuevas prácticas democráticas a los miembros de la comunidad, familiarizar a los delegados y asesores con los procedimientos de presupuestación e inversión municipal, y aumentar los niveles de control ciudadano sobre el uso de los recursos públicos, entre otros.

La movilización social se ha incrementado impresionantemente. En 1994 participaron 11,000 personas y en 1998 se aumentó a más de 100,000 personas, entre asociaciones locales, organizaciones populares y ciudadanos en general. En la actualidad hay más de 70 ciudades en Brasil que utilizan el sistema de PP.

Las condiciones que se reclaman como necesarias son: voluntad política de los líderes (desde 1989, Porto Alegre es gobernado por un alcalde del Partido de Trabajadores; y de las 70 ciudades señaladas, casi todas son gobernadas por partidos de izquierda); saneamiento de la situación financiera, al que también contribuye el proceso de participación; tradición de organización y trabajo comunitario, factor presente en las realidades latinoamericanas.

El caso de Porto Alegre presenta diferencias respecto a otras experiencias relatadas ¹¹⁴:

- a) Su continuidad: se ha realizado por doce años;
- b) Su concatenación: la discusión del presupuesto empieza por el balance y liquidación del anterior presupuesto, con el

114 Perales, Iosu. *La Emergencia del Poder Local en América Latina como Guía Social para el Cambio*, ponencia. Mimeo 2001.

- rendimiento de cuentas por parte de los delegados elegidos por los vecinos;
- c) Su carácter universal: toda ciudadana o ciudadano puede participar;
 - d) Su autorregulación: el reglamento del Presupuesto Participativo no es dictado por la Alcaldía, es fruto del debate popular y sometido a mejoría año tras año; y
 - e) Su dimensión decisoria: la gente decide.

• **La experiencia participativa en el Perú** ¹¹⁵

Con el ascenso de Izquierda Unida a los gobiernos municipales en el Perú se producen una serie de experiencias, como formas de institucionalizar nuevas formas de relación entre la sociedad y el Estado. En Villa El Salvador se confirió un nuevo impulso a las CUAVES¹¹⁶ y se inician las Micro-Áreas de Desarrollo (MIADES). Según sus creadores, perseguían convertirse en «gérmes de autogobierno» o de poder popular; se suponía que crecerían hasta lograr la modificación de las relaciones entre pueblo y Estado.

En un primer momento contaron con el apoyo de la Municipalidad de Lima, hasta que pasa a gobernar la capital un partido de derecha. La experiencia consistió en la subdivisión de los distritos en unidades territoriales más pequeñas, en donde la comunidad gestionó directamente distintos programas de carácter social, así como la realización de obras de infraestructura.

Al frente de cada MIADES se institucionalizó una Junta Directiva electa directamente por los pobladores de la comunidad. La evaluación que presentamos corresponde a un municipio en concreto: El Agustino. Lo que allí ocurrió, advertimos, no es exactamente lo que pasó en otros distritos, por tanto hay que relativizarlo.

¹¹⁵ Toda la experiencia es presentada a partir de una investigación realizada por Fernando Romero a través de la publicación *Municipalidad y Pobladores* en Cuadernos SEA. Lima, Perú, 1993.

¹¹⁶ Las Comunidades Urbanas Autogestionarias surgen con el gobierno de Velasco Alvarado para reivindicar la tierra donde se habían asentado los pobladores y posteriormente se renuevan como impulsoras de Planes Integrales Comunitarios, como comedores populares, clubes de madres, vaso de leche, animadoras de educación, pequeños industriales, etc.

El proyecto en El Agustino no tuvo un final feliz, entre otros, por los siguientes factores:

- a. El desarrollo de los actores sociales: cuando se implementa el proyecto, las organizaciones estaban sumamente debilitadas eran inexistentes; las organizaciones comunales son más vigorosas en las comunidades donde aún no han resuelto sus necesidades colectivas; la población participa sólo, esporádicamente en faenas comunales; es evidente que las necesidades inmediatas determinan la duración de las organizaciones; con las MIADES se aspiraba a formas de organización menos coyunturales y con mayor duración.
- b. Los dirigentes toman el proyecto como un esfuerzo por democratizar el gobierno municipal, basados en la apertura de la municipalidad, la constitución de comisiones mixtas, la convocatoria a asambleas populares; en palabras del ex Alcalde, el fin no era promover el desarrollo, sino trascender el ámbito distrital, usarlo como modelo para replicarlo en todo el país; y lo que en otras realidades se llama la Asamblea Nacional Popular podría convertirse, más adelante, en un parlamento del pueblo donde se decida de manera permanente y cotidiana ¹¹⁷.

Para algunos, pues, las MIADES serían mecanismos para la democratización municipal y simultáneamente propuestas político-ideológicas de cambio institucional de largo plazo. Ellas mostrarían cómo los actores políticos comprometidos imaginan un nuevo ordenamiento social y estatal en el distrito y en el país, así como el papel de los ciudadanos y de las instituciones en dicho orden.

- c. La población se movilizó fundamentalmente por demandas concretas, se estableció la concesión de obras a las MIADES que funcionaran de acuerdo con lo establecido por la municipalidad; esto finalmente creó expectativas que no pudo llenar.
- d. Para fines del '88 ocurrió la división de la izquierda y ésta fue trasladada a las MIADES; una de las corrientes criticó el proyecto porque dejó de ser «una propuesta política para convertirse en una propuesta orgánica».

Se supeditó el movimiento social al partido y al Estado, obligándolo a organizarse en esos ámbitos territoriales que

117 Son extractos de la entrevista a Jorge Quintanilla, Alcalde del Agustino, agosto de 1990, presentada en el trabajo de Fernando Romero, ya citado.

arriba se plantean, convirtiéndose en una propuesta corporativa, que significa colocar un amortiguador entre la población y la municipalidad. Este testimonio expresa un punto de vista influido por las divisiones políticas.

- e. Para Fernando Romero, la experiencia permite constatar que «conviven ambiguamente visiones de un pueblo omnipotente y otras que lo subestiman. Mientras el pueblo es idealizado respecto su capacidad de realización futura, es criticado por sus preocupaciones y prácticas inmediatas.

Ante tal desfase, las fuerzas políticas se atribuyen a sí mismas la capacidad de expresar e interpretar los «intereses históricos populares».

• **Ley de Participación Ciudadana en Bolivia** ¹¹⁸

Una experiencia emblemática, cuando se aborda la descentralización y la participación ciudadana, la encontramos en el proceso vivido en Bolivia. En 1993, con la asunción al poder del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, «en el marco de una intensa búsqueda de soluciones y cambios para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes», emprendieron lo que ellos llamaron «una revolución en democracia», buscando transformaciones aún mayores a las heredadas de la Revolución Nacional de 1952.

Un punto de partida de esas transformaciones fue la reforma a la Constitución Política del Estado, la cual reconoce a Bolivia como un país plurinacional y multiétnico. Otro hito fue la promulgación de una Ley de Participación Popular, el 20 de abril de 1994, con la cual Bolivia inició uno de los procesos de descentralización más radical de Latinoamérica y encaró la redistribución del poder político, social y económico más importante de su historia. *“La participación popular generó un nuevo escenario en el país al abrir un importante espacio a la participación de nuevos sujetos sociales y políticos que, marginados hasta entonces, se incorporaron a la vida nacional”* ¹¹⁹.

118 Introducción a la obra colectiva *Participación Ciudadana y Descentralización en Bolivia*, El Pulso de la Democracia. Editorial Nueva sociedad. Venezuela. 1997.pp. 12.

119 *El Pulso de la Democracia*, op. cit. pp. 13.

En efecto, la ley define como sujetos de participación popular a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) expresadas en las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias (Arto. 3 LPP); se reconoce personalidad jurídica a las Organizaciones Territoriales de Base a través de un trámite expedito y gratuito ante la autoridad municipal (Artos. 4, 5 y 6). Las OTB tienen derecho a proponer, pedir, controlar, supervisar la realización de obras y la prestación de servicios públicos, así como otras competencias de carácter decisorio en materia de salud, educación y de control de los recursos destinados a la participación popular (Arto. 7) ¹²⁰.

Se crea el Comité de Vigilancia como una instancia de representantes de cada cantón o distrito, elegidos por la OTB. Este Comité es responsable de garantizar que los recursos municipales de participación popular se utilicen correctamente y, cuando exista una denuncia de su parte, puede llevar hasta la suspensión de los recursos a la municipalidad transgresora.

Esta misma ley estatuye la obligación del gobierno boliviano de transferir el 20% de la recaudación efectiva de los ingresos nacionales a los gobiernos municipales, en proporción directa al número de habitantes. Estos fondos constituyen la Cuenta de Participación Popular que, de acuerdo con lo ya explicado, se aplica a obras determinadas con procedimientos de participación popular.

La transferencia del 20% de los ingresos nacionales constituye una verdadera revolución, tomando en cuenta el diseño absolutamente centralista y autocrático de la mayoría de los Estados latinoamericanos. Se trata además, de un 20% aplicado a todos los impuestos nacionales (valor agregado, renta presunta, transacciones, específico al consumo, gravamen aduanero, Impuesto a las sucesiones, salidas al exterior).

Los alcances de esta ley se expresan sucintamente en las siguientes cifras:

- Se reconocieron casi 13,000 organizaciones de la sociedad civil;
- Se crearon 83 distritos municipales indígenas;
- En las elecciones de 1995 resultaron electos 464 concejales indígenas sobre un total de 1,600.

120 Tomados directamente de las leyes referidas.

Por todo lo anterior, la experiencia se convirtió en un ejemplo obligado para los luchadores por la democracia participativa y la descentralización de los recursos, pero sobre todo, para exponer las amplias posibilidades que ofrece la democracia participativa en países que, como la mayoría de las naciones latinoamericanas, conservan una **matriz indígena, una cultura comunitaria, organizaciones barriales dinámicas y creciente emergencia de organizaciones en la sociedad civil.**

El entusiasmo de este proyecto lleva a Javier Medina a afirmar que *“el proceso de municipalización y la Ley de Participación Popular proponen una gramática y una sintaxis adecuada para implantar la antiquísima utopía de la solidaridad y la fraternidad, por esta vez, de abajo hacia arriba, utilizando una lógica matríztica de igualdad, equidad y redistribución que espera, por tanto, reciprocidad”*.

Por eso, *“las señas de identidad de una democracia participativa, que empiezan a ser visibles en Bolivia, son absolutamente contrarias a las de la democracia representativa: aquélla es local, concreta, operativa, vernácula, interactiva, convivencial, con pocas mediaciones abstractas; es de baja entropía y alta sinergia; es de derecho materno y ha de ir buscando, poco a poco, a partir de modelos de poder/prestigio amerindios, otras formas de representación post partidarias para gestionar el bien común, a nivel local”* ¹²¹.

Con todo lo anterior hemos querido indicar que los límites a la participación no niegan los espacios de oportunidad para promoverla, estimularla. La experiencia indica la diversidad y pluralidad de iniciativas, poniendo en evidencia potencialidades aún no descubiertas y, desde luego, los límites de la terca realidad.

121 Medina, Javier. *La Participación Popular como fruto de las luchas sociales*. Ibíd. El Pulso de la Democracia. pp. 95.

Ciudadanía, democracia y participación en el proceso de conformación del Estado nicaragüense

1. De la Independencia a las primeras Constituciones (1812-1893)

La revolución liberal española y la Constitución de Cádiz de 1812, es decir la Ilustración española, jugaron un papel decisivo en la independencia de Centroamérica, pues contribuyeron al desarrollo de un pensamiento **ilustrado** en la región, articulando los afanes independentistas entre los criollos que lideraron las jornadas de ese entonces.

El impacto de esta circunstancia es tanto más notable, si tomamos en cuenta que Las Indias nunca fueron realmente incorporadas al Reino de Castilla, sino solamente a su Corona, es decir, el establecimiento de un vínculo personal entre la Corona y sus súbditos en América Central. Este hecho facilita mucho la comprensión de las características absolutistas de las formas de gobierno durante la conquista. Jurídicamente, el Rey legítimo de Castilla era, en Indias, soberano absoluto.

De ello se desprende que durante todo este período no se conociesen en la región instituciones feudales, las cuales fueron impedidas celosamente por la Corona española. Por eso también, las Constituciones y libertades tradicionales nunca se desarrollaron en la región. Por lo tanto, en lo político privó el absolutismo, y en lo económico social, las instituciones imperiales impuestas a los pueblos conquistados.

El pensamiento político y las ideas económicas en la Centroamérica Ilustrada (1793-1838) están en correspondencia con el programa y las ideas de la Ilustración bajo los Borbones y, sobre todo, a la generación de los **ilustrados** surgidos bajo el Reino de Carlos III.

En un sorprendente documento de 1809, llamado *Instrucciones Económicas del Ayuntamiento de Guatemala*, se revela la filosofía política y el pensamiento económico de los

Ilustrados centroamericanos. El siguiente fragmento denuncia y describe con crudeza el despotismo español:

*“Multitud de groseras preocupaciones que forman de un español un ente aislado, una sociedad dividida en opresores y oprimidos... no teniendo otras ideas que las de los objetos que los rodean, no han conocido otro gobierno, ni otros intereses que los del tirano que los oprime... Un código criminal, arbitrario, desnudo de filosofía y de principios recibidos, en su mayor parte de los Códigos Romano y Longobardo, y que resiente de los vicios e ignorancia de estas naciones... Una Administración oscura, arbitraria e insaciable, que hace de los vasallos una tropa de esclavos... Vergonzosas distinciones hijas del capricho y la ignorancia y contrarias a la razón y la justicia. Desigualdades ofensivas apoyadas en la localidad, hijas del interés particular y contraria al bien general... Unos pueblos en que se ha cimentado la ignorancia de sus derechos, limitando su instrucción y circunscribiéndola también a los intereses del déspota; y unos pueblos por último a ser gobernados por la fuerza; por ese medio tan desnudo de ideas... He aquí los fundamentos de nuestras ruinas”*¹²².

A principios del Siglo XIX, las élites del poder en la región, peninsulares, criollos y la jerarquía eclesiástica –muy poderosa, actuaba como agente de la Corona– se dividieron al momento de buscar una salida a la crisis. Obviamente, los intereses económicos les empujaron en direcciones distintas sin que pudiesen establecer un consenso estable entre ellos.

Hacendados, funcionarios de la Corona, incipientes terratenientes y clero, no coincidían con productores de añil y comerciantes. Sin embargo, no se pueden establecer diferencias mecánicas, pues no pocos abrazaron las ideas liberales de la Ilustración, sacrificando incluso sus propios intereses económicos.

El pensamiento de los Ilustrados en la región se corresponde con el de la Constitución de Cádiz, la cual también regula a las colonias y por lo tanto, influye claramente en las primeras Constituciones de las recién independizadas naciones centroamericanas. La condición de ciudadano está circunscrita a las clases altas, lo que es típico del Estado **censitario** que prevalece

122 Las citas aparecen en Bonilla Bonilla, Adolfo. *Ideas Económicas en la Centroamérica Ilustrada*. Editorial FLACSO. El Salvador. 1999. pp. 163, tomado de García Laguardia, *La Génesis del Constitucionalismo Guatemalteco*. Constitución Fundamental pp. 111/112.

en Europa. Esta condición marcará durante mucho tiempo las Constituciones de Nicaragua.

En relación al municipio, la Constitución de Cádiz da continuidad a las formas organizativas locales existentes antes de la Independencia, aunque establece claramente la obligación de autoridades y el período para el cual son electas (Artos. 309, 312, 313, 315, 316) ¹²³.

En efecto, las autoridades municipales prevalecientes en los municipios de la Colonia remedan las del municipio castellano (Concejo, Cabildo, Ayuntamiento, Alcaldes, Regidores, Corregidores, Escribanos, Alguaciles), todos escogidos de manera vertical por los representantes de la Corona.

Sin embargo, las Reales Cédulas de la época instaban a los representantes de la Corona en otra dirección: “que los vecinos puedan hacer la elección de sus cabildos libremente y que los gobernantes dejen votar a los alcaldes y regidores y que no interpongan por sus parientes, ni los de sus mujeres y otros allegados”; recomendaciones muy poco cumplidas, aunque fue común la convocatoria a los vecinos a cabildos abiertos cuando, a su juicio, se trataba de problemas de gran trascendencia.

La dominación española deja también como herencia una economía predominantemente pre capitalista, cuasi feudal y marcadamente dependiente. El tránsito de las economías centroamericanas, y en particular la de Nicaragua, hacia el capitalismo, es un proceso dual en donde persisten durante mucho tiempo formas de explotación cuasi feudal con nacientes relaciones de mercado en su forma más simple.

Las características prevalecientes desde la Independencia hasta finales del Siglo XIX eran la existencia de algunos polos de desarrollo, con formas de producción mercantilistas y un gran sector que permanecía en una economía de subsistencia, bajo relaciones de producción pre capitalista.

Es hasta finales del Siglo XIX –con la expansión del cultivo del café– que Nicaragua se inserta en la economía mundial a través del comercio exterior, conectándose con el nuevo modo de producción capitalista. Esta conexión determinará un rasgo todavía hoy vigente y común a muchas economías latinoamericanas: la dependencia

123 Todos estos artículos están tomados del texto de la Constitución de Cádiz incluidos en el libro *Las Constituciones Políticas y sus Reformas en la Historia de Nicaragua*, Tomo 1. Recopilación de Antonio Esgueva Gómez. Editorial El Parlamento, Nicaragua 1994.

externa que, en este caso, se convierte en una relación de dependencia hacia los Estados Unidos.

Este rasgo de dependencia marca también, además del futuro económico de Nicaragua, su rumbo como Estado-nación; a lo largo del Siglo XIX y del Siglo XX, la economía, la política van a estar determinada por los intereses foráneos. Las contradicciones entre los grupos dominantes nicaragüenses y su incapacidad para construir un camino propio van a favorecer la determinación intervencionista norteamericana en nuestra economía y en nuestras instituciones.

El 8 de abril de 1826, la Asamblea Nacional Constituyente del pueblo de Nicaragua, autorizada por el Pacto Federativo de la República de Centroamérica, dicta la Constitución, en la cual se incorporan los postulados de la Constitución de Cádiz en materia de derechos ciudadanos y de organización municipal. En correspondencia con aquella Constitución, el 11 de mayo de 1835 fue dictada la primera Ley de Municipalidades, derogada 59 años después, durante la administración liberal de José Santos Zelaya.

La primera Constitución de Nicaragua como nación independiente, se dicta el 12 de noviembre de 1838. Esta Constitución, como ya señalamos, es influida por las ideas liberales que prevalecen en Europa y son asumidas por el sector **ilustrado** de Centroamérica. En ella se reflejan los principios del contrato social; de libertad, igualdad y fraternidad; un concepto de ciudadanía amplio, aunque aún limitado a disponer de medios de subsistencia; un concepto de poder cuya soberanía reside en el pueblo; la ley como expresión de la voluntad general y la clásica división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El derecho de la ciudadanía contenido en el Artículo 18 de la Constitución de 1838 cubre a todos los nicaragüenses naturalizados, mayores de 20 años, o los de 18 que tengan algún grado científico, o sean casados, poseyendo además todos, alguna propiedad, oficio o profesión calificados conforme a la ley.

Los conflictos entre grupos de poder prevalecientes después de la Independencia se traducen en inestabilidad institucional. Ejemplo de ello fue la constante sustitución de la Carta Magna, reformas y contrarreformas. Las Constituciones de 1848 y 1854, por ejemplo, nunca fueron publicadas. En ambos proyectos, los gobiernos conservadores de esa época intentaron retrocesos en la concepción liberal de la primera Carta Magna, reduciendo potestades al poder legislativo y tornando más presidencialista el modelo político, junto con la reducción drástica de derechos

ciudadanos para optar a cargos públicos, y elevando los requerimientos de capital para poder ser nominado. Las nuevas guerras intestinas, agravadas por la intromisión de los filibusteros, derivan en una Guerra Nacional, y obligan a la unidad de todos los sectores mediante un pacto entre liberales y conservadores. La Constitución de 1956 es resultado de ese acuerdo y a partir de allí se abre un período de estabilidad bajo la égida conservadora, hasta que en 1893 se produce la revolución liberal de Zelaya.

2. Zelaya, los derechos ciudadanos y la autonomía municipal

La Revolución Liberal de 1893 está vinculada a la necesidad de la burguesía emergente por expandir la forma de producción capitalista. Los principios y las reformas contenidos en sus instrumentos normativos persiguen, preponderantemente, la liberación de fuerza de trabajo para ponerla en función de la expansión cafetalera. Así, ocurre la expropiación a las comunidades indígenas de las tierras ejidales y de lo que aún quedaba de las cofradías (propiedad de la Iglesia).

La Constitución de 1893, conocida con el nombre de la Libérrima, rescata los principios ideológicos de las revoluciones liberales de Europa, elimina la obligación de tener un capital para validarse como ciudadano y consagra el derecho al sufragio universal (aunque aún limitado para varones).

La Libérrima otorga a los municipios la facultad de decretar libremente las contribuciones locales, administrando los fondos de la comunidad en provecho de la misma, y les da plena independencia a las municipalidades frente a otros poderes, en sus funciones privativas (Arto. 144) ¹²⁴.

En el caso de Nicaragua, la existencia de derechos en las Constituciones no aseguraba garantías reales para los ciudadanos. Si bien La Libérrima eliminó barreras para ejercer el derecho al voto, este derecho no se ejerció, porque en los dieciséis años de gobierno de Zelaya, jamás hubo elecciones. Esta disfunción entre la

124 Desgraciadamente tres años después estos artículos fueron suprimidos en la reforma de 1896, que incluyó la supresión de las facultades de los municipios de establecer sus propios impuestos, estableciéndose los planes de arbitrios que debían ser ratificados por el presidente. Esta reforma castró la autonomía municipal.

letra y los hechos es una constante a lo largo de toda la historia constitucional de Nicaragua.

Las reformas de 1896, que el mismo Zelaya impulsó, buscan fortalecer el presidencialismo y el autoritarismo del Poder Ejecutivo. El mismo José Madriz, impulsor de la Libérrima expresó:

*“Esa ley (la Constitución) empezó a regir el 11 julio de 1894. El 25 de abril de 1895 el Ejecutivo decretó el Estado de sitio con motivo de la ocupación de Corinto por los ingleses. Levantado el Estado de sitio por la ley del 8 de Febrero de 1896 fue restablecido por Decreto Legislativo del 24 del propio mes. Desde entonces ese Estado de Sitio ha continuado sin interrupción hasta la hora presente. Por donde se ve, que en 9 años y 3 meses que lleva corridos, el que impropriamente se llama **último período constitucional**, la Constitución ha regido 10 meses y el Estado de Sitio más de 8 años”*¹²⁵.

Como una muestra ilustrativa de la subordinación de la ley a los apetitos personales de poder, transcribimos el siguiente relato:

“En 1911, gobernando Juan José Estrada, se pretende reformarla Constitución de 1905, la Autocrática, mediante una nueva Constitución dada por una Asamblea Constituyente en la que, si bien estaba un gobernante apoyado por los liberales, había una mayoría de conservadores. De la misma surgió la Constitución el 4 de abril de 1911, en la que se establece un artículo, el 125, en virtud del cual se le otorga al Poder Legislativo la potestad de juzgar a los ministros. Esto va con nombres y apellidos, va dirigido contra Moncada que ya se perfila como líder del liberalismo. Ante este hecho, Estrada le pide a la Asamblea Constituyente que derogue ese artículo. La Asamblea Constituyente se niega porque Estrada no tiene mayoría. Entonces Estrada disuelve la Constituyente al día siguiente de haberse aprobado la Constitución y convoca el mismo día, mediante el decreto constituyente del 5 de abril, a una nueva Asamblea Constituyente que da origen a una nueva Constitución el

21 de diciembre del mismo año 1911, en la cual la Constitución es igual, salvo que va excluido el artículo 125. Un hecho

125 La cita la podemos encontrar en la Recopilación de Antonio Esgueva Gómez sobre las Constituciones Políticas y sus Reformas. Op. cit. pp. 355 y está incluida en la obra de Madriz, José, *Por Nicaragua*, RAGNN, Tomo XXXI, julio-diciembre de 1965, pp. 35.

verdaderamente increíble de los tantos que se repiten en nuestra historia jurídica y política” ¹²⁶.

Es útil señalar que desde 1921 hasta la fecha, la historia de las Constituciones y sus reformas aparece vinculada, como si se tratara de un lazo de encantamiento, al tema del poder y la presidencia.

El tema de la reelección –otro punto permanente de discordia–se vuelve tan importante que, en la Constitución de 1893 se deja sentado que, si se cambia parcialmente la Constitución no se podían reformar los artículos referidos a la reelección (Arto. 159). De nada servían tales disposiciones jurídicas. En el caso de Zelaya, el 9 de septiembre de 1896, la Asamblea Nacional decidió elegirlo para el período presidencial de 1898-1902.

3. Intervención norteamericana y dictadura somocista

La construcción del Estado Nacional en Nicaragua ha estado determinada por conflictos e intereses ajenos a sus necesidades propias. La intervención extranjera, los afanes de la oligarquía y los sucesivos gobiernos autoritarios dependientes de intereses foráneos, fueron elementos que entorpecieron la edificación de las instituciones, el establecimiento de un Estado de derecho y, por ende, la democracia y la autonomía en el municipio.

La configuración del Estado nacional, que tuvo desde sus inicios un fuerte centralismo, tiene un importante avance formal con la victoria liberal de 1893, como ya hemos señalado, pero la intervención norteamericana de 1912 acabó con tales progresos y sus acciones condujeron, en la práctica, a una disolución del Estado nacional, reducido a condición de protectorado.

Llamados unas veces o por propia iniciativa en otras, los Estados Unidos imponen su dominio a través del uso de la fuerza o las injerencias político-diplomáticas, como la Nota Knox, los Pactos Dawson, Castrillo-Knox, Pactos Washington, las notas Kellogs, el Pacto Chamorro-Bryan, etc. Los marines norteamericanos solo se retiran en 1933, tras la derrota sufrida a manos del Ejército

126 Serrano Caldera, Alejandro. *El impacto del pacto: las reformas la Constitución y la Democracia*. Intervención en el Foro sobre Democracia y Elecciones Municipales. Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local. Managua, Nicaragua, 2000.

Defensor de la Soberanía Nacional, comandado por Augusto César Sandino.

Asesinado Sandino y constituida la Guardia Nacional, ésta adquirió un enorme peso administrativo en la configuración del Estado nacional. La Guardia instala en el gobierno a Somoza García y comienza el período de la dictadura somocista.

Somoza se dota de su propia Constitución en 1939; ésta declara que el pueblo es la fuente de todo poder político y lo ejerce por medio de delegación en el gobierno del Estado, con sujeción a la Constitución y las Leyes (Arto. 2). Asimismo, expresa que *“el Gobierno del Estado es Republicano y Democrático Representativo, son órganos del Gobierno el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial”* (Arto. 9). Establece la ciudadanía para los nicaragüenses mayores de veintiún años, aunque para la mujer no hay derecho al voto hasta *“que la ley determine cuándo habrá de ejercerlo, necesitando para dictar disposiciones a este respecto, por lo menos, el voto de las tres cuartas partes de los miembros del Poder Legislativo”* (Arto. 28). Las garantías sociales defendidas en esta Constitución son exclusivamente las relacionadas con la propiedad, a la que se dedican los Artículos 63 al 72.

Un hecho que ilustra cómo se burla la legalidad con «subterfugios legales» es cuando esa Constitución, en su Artículo 204, prohíbe la reelección presidencial, pero al final agrega, como parte integrante de la misma, una Ley de la Asamblea del 17 de agosto de 1938: de esta manera se anulaban las prohibiciones *“por esta vez”* de reelección, porque esta la ley establecía que *“la Asamblea Constituyente, por mayoría absoluta de sus miembros, elegirá al ciudadano que ha de ejercer la Presidencia de la República en un período que se contará desde el 30 de marzo del corriente año hasta el 1 de mayo de 1947”*. El Presidente elegido por la Asamblea no fue otro que el General Anastasio Somoza García. De esta manera extendió su mandato por diez años y seis meses.

“Cabe preguntarse ¿la Constitución regula al Poder? O, como ocurre con demasiada frecuencia, ¿el Poder regula a la Constitución?” ¹²⁷. Además, al igual que la Constitución de Zelaya, las garantías individuales y sociales quedaron suspendidas cuando, usando el pretexto de la Segunda Guerra Mundial, declaró la guerra a Alemania y con ello, la «emergencia nacional».

127 Esgueva Gómez, Antonio, Op. cit. pp. 52.

Constituciones efímeras, como la de 1948, siguen declarando la naturaleza democrática, representativa y republicana del gobierno de Nicaragua, pero en la práctica, con subterfugios y maniobras, el poder sigue estando en manos de los Somoza, quienes –mediante el uso de la fuerza militar, la represión contra los movimientos anti reeleccionistas y los convenientes pactos con los conservadores– logran mantener el control del poder.

Los pactos Cuadra-Pasos y el llamado Pacto de los Generales, en los que ya se percibe preocupación «por la amenaza comunista», dan paso a la Constitución de 1950, en la cual se reconoce el derecho de las mujeres a la ciudadanía, pero aún no pueden votar. Es hasta en la reforma de 1955 cuando se establece plenamente el derecho de la mujer al voto y se levantan las restricciones para ser electas como Magistradas de la Corte Suprema de Justicia.

En relación a los municipios, se promulga una ley en 1937, mediante la cual el Ejecutivo asume el gobierno de las juntas locales, y en 1939 la Constitución ratifica la acción de hecho tomada desde 1929, convirtiendo la municipalidad de Managua en un Ministerio de Estado. Esa misma Constitución anula la autonomía y las formas democráticas de elección que venían respetándose, aunque así fuese sólo formalmente, en las etapas ya descritas ¹²⁸.

En la Constitución de 1950 se mantiene el sistema de nombramiento de las autoridades municipales por el Ejecutivo, pero se integró entre ellos a un miembro del partido que obtuviera el segundo lugar en las elecciones generales. Se escogían de una terna presentada al Ejecutivo por el partido de la minoría. Esta disposición era expresión clara de los pactos y componendas entre el gobierno y la «oposición» en un afán de legitimación.

En lo sucesivo, e independientemente del texto de la Constitución, la Ley de las Municipalidades y la Ley Electoral, la democracia municipal no existe en la realidad debido a la supremacía dictatorial de Somoza y la Guardia Nacional; las elecciones se realizaban bajo la vigilancia directa del cuerpo

128 Al respecto, el profesor Edgardo Buitrago dice: *“Concretándonos, por de pronto al régimen jurídico político del municipio a partir de la independencia, cabe observar que su autonomía es la característica esencial que se mantiene constante por más de un siglo, hasta el surgimiento de la dictadura somocista en 1937, que la abolió”*. Buitrago Edgardo, Bravo Alejandro, Historia del Municipio, capítulo 1, 1996.

armado, quien contaban los votos, controlaba las urnas y daba siempre como ganador al Partido Liberal Nacionalista del dictador.

La Constitución de 1962 restablece formalmente las elecciones y las minorías congeladas en los órganos, pero la democracia local y la autonomía seguirían siendo una ficción. Una vez electas, las autoridades municipales estaban sometidas al Ministerio de Gobernación, el cual, por ley, ejercía una labor de vigilancia sobre sus actuaciones aprobadas, sus presupuestos y planes de arbitrio.

“Más de un siglo de politiquería y el creciente fenómeno de la marginalidad de los sectores populares, hacen que el municipio sea «mangoneado» por un reducidísimo grupo de privilegiados. Los municipios no tienen vida propia y son meras oficinas mal administradas del poder central. La autonomía municipal prácticamente sólo existe en letra de la ley y la elección de los municipios y de los alcaldes está completamente viciada”¹²⁹.

Desde el punto de vista político-administrativo, esta última etapa está marcada por el centralismo, la supresión de los procesos electivos de las autoridades locales que pasan a ser nombradas por el Ejecutivo, y la supresión de la autonomía municipal.

En síntesis, en Nicaragua durante ese medio siglo se realizaban elecciones con interrupciones y artificios amañados. El país contaba con las tres instituciones básicas de la democracia representativa, el pueblo concurría a las urnas, liberales y conservadores discutían y aprobaban el presupuesto nacional, había leyes, instituciones, Constitución, y se hacían reformas. Se discutían y se aprobaban planes y políticas económicas, existía una libertad de expresión restringida y desde luego, una «elegante» clase política, con sus partidos y sus disidencias. En suma, la dictadura usaba la fuerza militar, pero igualmente le resultó vital el uso y el abuso del instrumental y los ritos de la democracia, como manera de perpetuarse en el poder y a veces compartirlo.

La clase política libero-somocista fue a su vez heredera y continuista de una cultura política nacional bipartidista, de traiciones, pactos y componendas intraoligárquicos. Siempre confiscaron al pueblo el derecho a la participación democrática. La dictadura había logrado fortalecer un andamiaje institucional que configuraba la democracia de entonces. Todo ello sucumbió y se hizo añicos con la insurrección popular en 1979, cuando el país

129 Téfel, Reinaldo Antonio, PSC, en Algunos aspectos de las finanzas municipales.

ganó con la ruptura del atroz modelo, pero perdió por la ausencia de continuidad jurídica, si lo vemos desde un arco más amplio de la historia.

Es decir que, medio siglo de historia institucional nos dejaba muy poco o nada como herencia nacional. *“En efecto, no había nada positivo que heredar del somocismo para la construcción de la democracia en Nicaragua. El autoritarismo, el desprecio por la institucionalidad, la intolerancia, la represión y muerte para los adversarios políticos, la complicidad de los jerarcas políticos y eclesiales, la democracia formal, la corrupción, el enriquecimiento ilícito, la sobreexplotación, la marginalidad social, los amarres y pactos a espaldas del pueblo, cerraron totalmente a la nación las posibilidades de los cambios progresivos. Negaron al país la lógica de una continuidad histórica que reclamaba, con sangre, profundas transformaciones y pasos innovadores, e impusieron como único camino la ruptura radical con el sistema político imperante”*¹³⁰.

4. Estado social -democrático y participativo- en la Revolución Sandinista

• Carácter del Estado nicaragüense en la Constitución sandinista

La Revolución Popular Sandinista (RPS) explicitó las bases del Estado nacional en la Constitución de 1987, haciendo énfasis en un concepto de poder y legitimidad derivado del pueblo:

*“La soberanía nacional reside en el pueblo, quien es fuente de todo poder y forjador de su propio destino. **El pueblo ejerce la democracia decidiendo y participando libremente en la construcción del sistema económico, político y social que más conviene a sus intereses.** El poder lo ejerce el pueblo **directamente** y a través de sus representantes libremente electos de acuerdo al sufragio universal, igual, directo, libre y secreto”* (Arto.2).

Nótese la diferencia en los énfasis con respecto al texto del mismo Artículo 2 reformado en 1995. Éste último señala: *“la soberanía nacional reside en el pueblo y la ejerce a través de*

130 Baltodano M., Mónica. Ponencia en el Seminario Democracia y Elecciones Municipales en Nicaragua. Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local. Managua, Nicaragua, agosto 2000.

*instrumentos democráticos, decidiendo y participando libremente en la construcción y perfeccionamiento del sistema económico, político y social de la nación. El poder político lo ejerce el pueblo **por medio de sus representantes** libremente elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto, sin que ninguna otra persona o reunión de personas pueda arrogarse este poder o representación. También podrá ejercerlo de manera directa por medio del referéndum y del plebiscito y otros procedimientos que establezcan la presente Constitución y las leyes” (').*

• El carácter de Estado social de derecho

La Constitución sandinista establece que es función del Estado la planificación de la economía, siendo éste el único rasgo al cual se le puede atribuir alguna identidad con los regímenes de economía centralmente planificada (socialista) (Arto. 99). Este artículo fue modificado en la reforma del '95, haciendo énfasis en el rol del sector empresarial en el desarrollo de la economía, sin excluir formas asociativas. El resto de referencias a las responsabilidades del Estado lo ubican más bien como un Estado social de derecho; sin embargo es significativo que lo explícito del carácter de Estado se hace en la reforma del '95, con una modificación al Artículo 130.

El Artículo 105 de la Constitución sandinista responsabiliza al Estado de la regulación de la distribución de los bienes básicos y de consumo. La reforma del '95 modificó este artículo, pero lejos de quitarle al Estado el rol de regulador de servicios sociales, lo fortalece. Esto es significativo, porque entonces la nación nicaragüense ya está sometida a los condicionamientos de los organismos internacionales, que propugnan por un Estado que se desentienda de todas las responsabilidades sociales. De alguna manera, el alcance del texto del '95 expresa la correlación social, el peso de las demandas de las organizaciones sociales creadas al calor de la revolución, que vuelven imposible un mayor retroceso.

El carácter de Estado social está expresado en la gran cantidad de derechos sociales asumidos. También se desarrolla el tema en el capítulo constitucional referido a la economía: la

• Las negrillas son nuestras para señalar el énfasis en la participación directa y, en las reformas de 1995, énfasis en la representación. Si bien, ambas no excluyen ninguna de las formas.

principal función del Estado en la economía es desarrollar materialmente el país; suprimir el atraso y la dependencia heredados; mejorar las condiciones de vida del pueblo y realizar una distribución cada vez más justa de la riqueza (Arto. 98). El Estado es responsable de promover el desarrollo integral del país... proteger, fomentar y promover las formas de propiedad y... (Arto. 99)...promover, facilitar y regular la prestación de los servicios públicos básicos energía, comunicación, agua, transporte, infraestructura vial, puertos y aeropuertos a la población, y es derecho inalienable de la misma el acceso a ellos... garantizar el control de calidad de bienes y servicios, y evitar la especulación y el acaparamiento de los bienes básicos de consumo (Arto. 105, con las reformas del '95 en la dirección que apuntamos arriba).

El carácter del Estado de derecho se expresa en: *“ningún cargo concede a quien lo ejerce, más funciones que las que les confieren la Constitución y las leyes”*. (Arto. 130). Los funcionarios..., elegidos directa o indirectamente, responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones y deben informarles de su trabajo y actividades oficiales. Deben atender y escuchar sus problemas y procurar resolverlos. La función pública debe ejercer a favor de los intereses del pueblo(Arto. 131).

• **Carácter democrático y participativo**

El triunfo de la Revolución sandinista trajo una explosión de expectativas en la población. Un pueblo oprimido, excluido de los más elementales derechos sociales, vio en la revolución la posibilidad de cambios profundos e inmediatos en su vida.

Una de las tareas centrales de la revolución triunfante fue la organización de la población. Se crearon formidables organizaciones vinculadas a las distintas esferas y tareas; De mujeres, de jóvenes, de niños, sindicales (urbanos y rurales), comunitarias, de artistas, gremiales (pequeños artesanos, maestros, trabajadores de la salud) y campesinas. Estas organizaciones de carácter nacional se constituyeron como una prolongación del Estado revolucionario, para ejecutar parte de las funciones de éste: alfabetizar, prevención en salud, construcción de caminos, escuelas, parques etc. y, como prioridad, la defensa militar.

Visto desde esta perspectiva, los ciudadanos participaron en todas las principales tareas y, de manera discrecional, en grandes decisiones. Sin tener establecidos los mecanismos jurídicos, por la

vía de hecho se utilizaron de manera sistemática mecanismos de consulta y participación popular sobre diversos temas, como elemento indispensable para garantizar la adhesión de la población a la revolución.

En la medida que la revolución fue estrujada por la guerra impuesta y se fueron suprimiendo derechos individuales y garantías ciudadanas, esta participación se debilitó. Se introdujo una lógica de polarización y confrontación que redujo la representatividad de las organizaciones, y por ende su fuerza legitimadora del poder constituido.

Esos 10 años de revolución y participación ciudadana marcaron la cultura política en un sector de la ciudadanía, en lo que se refiere a la toma de conciencia de derechos y exigencias de participación. El análisis del carácter de las organizaciones populares de esta etapa, y su impacto, escapa al objetivo de este trabajo. Sólo lo anotamos como antecedente de las nuevas formas de organización de la ciudadanía.

La participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos no era un tema de debate en los términos que ahora se conceptúan. La revolución la incorporó como parte sustancial en los principios y a todo lo ancho de la Constitución de 1987. La Constitución misma no fue el producto del debate restringido a los diputados de entonces. Los distintos borradores de lo que llegó a ser la Constitución fueron ampliamente consultados en todo el país, y las opiniones de la gente común fueron incorporadas en muchos de sus artículos. La mayor parte de esta Constitución no ha podido aún ser reformada, a pesar de que constituyen principios contradictorios con la actual realidad nicaragüense, dominada por gobiernos y políticas neoliberales.

Si bien la democracia participativa se expresó por la vía de hecho, no se dejó de considerar en los textos legales. En la Constitución del '87, el texto sobre la participación ciudadana y la democracia directa es más enfático sobre la democracia representativa. Muchos otros artículos de esa Constitución reafirman la importancia de la organización popular y la participación ciudadana en todos los aspectos de la vida nacional.

La mayoría de estos artículos no han sido modificados, pero en la práctica la participación de la ciudadanía ha sido progresivamente reducida, especialmente en la administración central, no así en la local. La reserva de ley con relación a los mecanismos de participación ciudadana que consigna la Carta Magna (Arto. 50), no ha sido resuelta en el ámbito central, pues aún

no se dicta una ley en esta materia; aunque en el caso de las municipalidades, algunos postulados de la participación fueron ampliados en la reforma de la Ley de Municipios (1997).

Es importante hacer notar que la Constitución del '87 prevé la organización de plebiscitos y referendos en las competencias del Poder Electoral (Artos. 167 y 172), pero la formulación hecha por la reforma constitucional de 1995 (Arto. 2) le imprime mayor relevancia. Sin embargo, ello servirá de muy poco, pues desde su instauración, nunca se han utilizado estos instrumentos de consulta directa.

La Constitución de 1987 reorienta la democracia representativa hacia la participación ciudadana, con un énfasis fuera de toda duda: El Estado garantiza la existencia del pluralismo político, la economía mixta y el no-alineamiento... se garantiza la existencia y participación de todas las organizaciones políticas en los asuntos económicos, políticos y sociales del país, sin restricción ideológica, excepto aquellos que pretenden el restablecimiento de todo tipo de dictadura o de cualquier sistema antidemocrático (Arto. 5); Nicaragua es una República democrática, participativa y representativa... el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Electoral (Arto.7); ...tienen derecho a constituir organizaciones... todos los sectores ¹³¹. Estas organizaciones se formarán de acuerdo a la voluntad participativa y electiva de los ciudadanos, tendrán una función social y podrán o no tener carácter partidario, según su naturaleza y fines. (Arto. 49).

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 (Arto. 50). Los ciudadanos tienen derecho de hacer peticiones, denunciar anomalías y hacer críticas constructivas, en forma individual o colectiva, a los Poderes del Estado o cualquier autoridad; de obtener una pronta resolución o respuesta y de que se les comunique lo resuelto en los plazos que la ley establezca (Arto. 52).

Los trabajadores tienen derecho de participar en la gestión de las empresas, por medio de sus organizaciones y de conformidad con la ley (Arto. 81). Los trabajadores y demás sectores productivos, tienen el derecho de participar en la elaboración, ejecución y control de los planes económicos (Arto. 101). El Estado

131 El artículo constitucional citado hace una lista exhaustiva de todos los sectores, los cuales se omiten por economía de espacio.

promoverá la incorporación voluntaria de pequeños y medianos productores agropecuarios a los planes de desarrollo económico y social del país, bajo formas asociativas e individuales (Arto. 110). Los campesinos y demás sectores productivos tienen derecho de participar en la definición de las políticas de transformación agraria, por medio de sus propias organizaciones (Arto. 111).

El Estado promueve la participación de la familia, de la comunidad y del pueblo en la educación, y garantiza el apoyo de los medios de comunicación social a la misma (Arto. 118). Los profesores, estudiantes y trabajadores administrativos participarán en la gestión universitaria (Arto. 125).

• Democracia y revolución

Al finalizar la década de la revolución, el balance en materia democrática fue netamente positivo; la RPS demostró la posibilidad de construir un régimen donde la democracia no sólo está incluida, sino que sólo puede realizarse en un proceso de profundas transformaciones de la vida social e individual, económica y política. La democracia nicaragüense muestra, en ese entonces, que no es prisionera del imperio o del capital, y además de las exigencias formales, incluye distribución de la tierra al campesino, autonomía de la Costa Atlántica, cultura, identidad y soberanía ¹³².

Como señalaba el ex presidente Daniel Ortega, en 1989: *“La organización popular y de los trabajadores proliferó con el triunfo de la Revolución, antes del 79 habían 173 sindicatos que incorporaban al 7% de la población económicamente activa, ahora hay 873 sindicatos que incorporan el 28% de la PEA; hay 6,151 cooperativas con 76,715 familias; 13,500 profesionales organizados en 22 asociaciones (un 70% del total); están organizadas las mujeres, los artesanos, los transportistas, todo el mundo está organizado en Nicaragua... tanto las fuerzas políticas, económicas, sociales, que están a favor del proceso revolucionario como las que no están a favor”* ¹³³.

En palabras de uno de los opositores al régimen Sandinista de aquel entonces, el dirigente socialcristiano Luis Humberto Guzmán:

132 Núñez Soto, Orlando, *La Explosión de la Democracia*, en el Simposio Internacional Democracia y Revolución. Editorial CEDEL. Managua, 1989. pp. 13.

133 Ortega, Saavedra, Daniel, *Democracia y Revolución en Nicaragua*. Ponencia en el Simposio Internacional....Op. cit. pp. 36.

“Es innegable que las transformaciones más importantes de ese período se dan en el régimen político y se refieren a la ampliación de la participación ciudadana. El bipartidismo libero-conservador impuesto artificialmente fue roto, y se amplió la participación a las más diversas corrientes ideológicas, sin restricciones. La participación de los sectores populares en la vida nacional y política, fue notablemente acompañada de una drástica reducción del poder e influencia tradicional de la burguesía nacional y la afirmación de la soberanía especialmente frente a los Estados Unidos” ¹³⁴.

Si se compara la Nicaragua de entonces con otras de las llamadas sociedades en transición, podría advertirse, como bien lo señala Guzmán, *“que el régimen político nicaragüense es el más abierto, el más democrático, sean cuales sean las razones que hayan conducido a esta situación y cualquiera que sea el más íntimo deseo de los líderes sandinistas... Pero cualquiera que sea el balance que se haga del gobierno Sandinista de esta década, la sociedad nicaragüense arroja un saldo positivo en su vocación democrática”* ¹³⁵.

Democracia y participación por primera vez no aparecen divorciadas, y tal como lo señala el político venezolano Teodoro Petkoff: *“Nicaragua, al compatibilizar la democracia directa, la democracia del pueblo en la calle, la participación del pueblo en los asuntos municipales, con las formas de la democracia liberal, asumiéndola en todas sus formas: elecciones, libertad de expresión, libertad de organización, pluralismo político. Todo esto es lo que hace la experiencia nicaragüense, a mi juicio, tan extremadamente original”* ¹³⁶.

De todo lo anterior se desprende que en la realidad nicaragüense, la norma dictada durante la revolución es ahora mucho más avanzada que la realidad de la administración, pues ésta ha sufrido un creciente centralismo y una sustitución de los

¹³⁴ Guzmán, Luis Humberto, *Posición del Partido Socialcristiano sobre la Democracia*. Ponencia en el Simposio Internacional... Op. cit. pp. 51.

¹³⁵ Luis Humberto Guzmán, *Posición del Partido Socialcristiano*. Ponencia en el Simposio Internacional ... Op. cit. pp. 53.

¹³⁶ Petkoff, Teodoro, Diputado del Movimiento al Socialismo (MAS) de Venezuela. *Democracia, Revolución y Socialismo*. Ponencia en el Simposio Internacional ... Op. cit. pp. 150.

mecanismos de consenso, por el autoritarismo, la falta de transparencia y la corrupción generalizadas.

• Estado sandinista y municipios

Si bien la revolución masificó la participación ciudadana en los asuntos públicos, de ello no puede desprenderse que el nuevo Estado sandinista tuviese una propuesta clara para los municipios. Habiendo heredado un aparato jurídico atrasado, una economía dependiente y destrozada por la guerra, el Estado centró sus esfuerzos en establecer las condiciones para la transformación y el cambio con nuevas relaciones sociales.

La reacción interna y la agresión militar organizada por los Estados Unidos obligaron al gobierno revolucionario a desviar sus énfasis iniciales y a destinar importantes esfuerzos en su defensa militar. No obstante, la propia lógica de la revolución –en la cual la ciudadanía y el pueblo eran los sujetos principales– hizo que el territorio (municipio) adquiriera una importancia por sí sola y alterara, por la vía de hecho, el centralismo heredado.

Al respecto, Adolfo Rodríguez Gil dice: *“el modelo económico que buscaba transformaciones que permitieran el desarrollo, presuponía tanto la irrupción de las grandes masas en la vida del país, como la extensión de la acción del Estado a todo territorio, para impulsar el desarrollo; en contraposición al modelo capitalista que en lo esencial limita la política a la participación de minorías y el crecimiento económico a determinadas áreas y sectores”*.

Rodríguez Gil, a nuestro juicio, resume bien estos avances democráticos cuando señala: *“De ahí que la construcción del nuevo Estado, el primer Estado realmente nacional de la historia de Nicaragua, lleve a una «descentralización» de hecho de sus acciones, de los servicios, de las inversiones, etc., en todo el territorio nacional. Incluso podemos decir que se «descentraliza» en cierta medida el pensamiento, la cultura... y que empieza a pensar en Nicaragua como algo que va más allá deleje de León-Managua-Granada, que se asume política, económica e intelectualmente, la realidad campesina del país, que se rescata el pasado y el presente indígena, que se dan cabida a formas de expresión cultural y vital que rechazan los modelos impuestos por el capitalismo y los medios de comunicación de masas, etc. En ese sentido la Revolución supuso un proceso de descentralización real más fuerte que la mayoría de las leyes que se pudieran dar. Las medidas que va tomando la Revolución en los primeros años son, sin duda, las*

responsables de lo que hemos llamado la irrupción del territorio en la vida nacional, y que esta presencia fuera más allá de las élites intelectuales y políticas, que es donde normalmente toman asiento los procesos de descentralización formales” ¹³⁷.

Las Juntas Municipales de Reconstrucción, que fueron el inicio de una nueva forma de participación, se integraban en asambleas populares abiertas sin mediar procesos electorales formales. Y no será hasta 1990, después de aprobada la nueva Constitución de 1987, la Ley de Municipios y la Ley Electoral, que por primera vez se elige a los gobiernos municipales por el voto libre, secreto y directo.

Con la descripción realizada no pretendemos negar el centralismo y autoritarismo en ese período. La creación, por ejemplo, de gobiernos regionales (Delegados de la Presidencia) sirvió para confiscar competencias de los municipios, aun las más elementales. Un ejemplo fue la obligación de los municipios de depositar sus recaudaciones en una cuenta del gobierno regional, quien posteriormente asignaba los recursos de inversión para cada municipio. Incluso, las nóminas de la municipalidad eran pagadas por el Delegado de la Presidencia. No es objeto de este trabajo el análisis de la descentralización, sino más bien el grado de participación ciudadana real y normativo alcanzado.

137 Rodríguez Gil, Adolfo. *Centralismo, Municipio, Regionalización y Descentralización en Nicaragua*. Serie Descentralización y Desarrollo Municipal. Edit. Fundación Friedrich Ebert. Nicaragua, 1992. pp. 23

Instrumentos y formas de participación administrativa en el poder local nicaragüense

1. Determinación del ámbito de estudio

Como hemos constatado en los apartados precedentes, la temática de la participación ciudadana es muy amplia y no totalmente estudiada aún en los países en desarrollo. Desde la óptica de algunos especialistas en Derecho Administrativo, el tema debe ser expresado en categorías jurídicas, por lo cual es necesario ajustar los conceptos dogmáticos, las normas jurídicas y las disposiciones organizativas de las instituciones, para adaptarlas a una lógica participativa ¹³⁸.

Una vez que hemos estudiado el origen de la problemática, lo complejo de elevar conceptos socio-políticos de esta naturaleza a categorías jurídico-administrativas, y los antecedentes institucionales y constitucionales del Estado nicaragüense, vamos a estudiar las normativas nicaragüenses actuales, escudriñando cómo se incorpora la participación ciudadana.

Si en los países latinoamericanos el tema es reciente, lo es más aún en Centroamérica, donde la construcción de Estados nacionales no termina de realizarse y las débiles instituciones son, además, portadoras de una tradición de autoritarismo y centralismo. En cierto modo, las instituciones de participación vienen prefiguradas desde afuera, forman parte de paquetes de «modernización del Estado» y reformas administrativas, que complementan los planes de organismos internacionales. Y, como observamos, dentro de estos organismos el término **participación** tiene muchas acepciones.

Esta multiplicidad de interpretaciones sobre el tema, la refleja Sánchez Morón en una conferencia dictada a autoridades locales:

“La participación ciudadana se concibe como una forma de aproximación de la Administración al ciudadano, tendente a influencia mayor y diversificada de la sociedad en la elaboración

138 Font i Llovet, Tomás, en Galán Galán, Alfredo: *Legitimación y Administración. De la Concepción Clásica a las Perspectivas Actuales*. pp. 27.

de las decisiones públicas y a contrastar permanentemente las opciones de los gobernantes y administradores con los intereses sociales en presencia.

...En cualquier caso una cosa parece clara: la participación no es una alternativa a la democracia representativa y al Estado de plurificar los cauces de relación entre una y otra, a permitir una partidos, sino un complemento o un correctivo parcial de la misma. La participación no supone disolver la Administración en el cuerpo social; al contrario, es cosa de dos, las instituciones y la sociedad que permanecen distintas y no confundidas aunque ahora comunicadas y en contacto permanente”¹³⁹.

Pero el nivel de abstracción de las distintas definiciones de participación da lugar también a que cubra múltiples fines. Dependerá del interés y de los objetivos, que la participación se convierta en un cauce para la democracia.

Hay esfuerzos de participación orientados específicamente a impactar en los procesos legislativos y judiciales, pero este aspecto no lo abarcamos en nuestro análisis. Nuestro estudio lo suscribimos en la concepción de que la participación ciudadana es un conjunto de prácticas y técnicas (regladas o no), que permiten que los ciudadanos puedan influir de manera organizada y directa en las decisiones de la administración pública. La exploración toma en cuenta las clasificaciones que han realizado los administrativistas. Por ello juzgamos necesario detenernos un poco en ellas.

• **Clasificación conceptual de las distintas formas de participación administrativa**

Usaremos la clasificación conceptual de las formas de participación realizada por el Derecho Administrativo italiano, que ha dedicado más atención a la formulación jurídica del tema. Para los tratadistas italianos¹⁴⁰, la participación administrativa se puede hacer desde:

139 Sánchez Morón, Miguel: *Información y Participación Ciudadana en la Administración Local*. Ponencia del Seminario de Derecho Local. 3ra. Edición (curso 90-91). Ed. Ayuntamiento de Barcelona. Barcelona, 1992. pp. 259.

140 Galán Galán, Alfredo, Op. cit. pp. 27, citando a O. Sepe, *Partecipazione e garantismo nel procedimento amministrativo*. Rivistatrimestrale di Diritto Pubblico, 1992. pp. 339.

a) el procedimiento: «participación procedimental», es decir la participación de ciudadanos individuales o de grupos sociales externos en la formulación y realización de las decisiones de la administración; b) desde el ángulo interno, la «participación institucional», entendida como aquella que se desarrolla en el interior de la propia administración; son aquellos procesos a través de los cuales los funcionarios de una determinada administración toman parte en sus procesos de decisiones; y c) la «participación interorgánica e intersubjetiva», concebida como aquella participación que implica el concurso de varios órganos o entes públicos.

A su vez, dentro de la denominada participación procedimental, son muy numerosas las clasificaciones que pueden realizarse. A título de ejemplo, mencionaremos dos. Una primera clasificación, atendiendo a la función desempeñada, distingue entre participación defensiva, colaboradora y mixta. La participación defensiva (o tutela, o contradictoria) sería aquella que cumple una función de defensa de la propia posición jurídica del sujeto que participa. La participación colaboradora cumple una función de colaboración con la administración, cuando a ésta se le proporcionan los elementos necesarios para una exhaustiva valoración del caso en concreto. Por último, la participación mixta sería aquella que cumple al mismo tiempo las dos funciones anteriores, es decir una función defensiva del participante y una función de colaboración con la administración.

Para entender mejor la complejidad de estas clasificaciones, debemos recordar que en el Derecho Administrativo la intervención en el procedimiento puede ser:

- a. Para el ejercicio privado de funciones públicas.
- b. Colaboración técnica que un particular, individual o colectivo, presta a la administración, al objeto de examinar un problema y/o adoptar una decisión.
- c. Intervención de los individuos privados en el procedimiento de elaboración del acto administrativo, según obliga la norma a la administración, antes de la toma de decisión. La finalidad es la garantía prejudicial, aunque también pueden existir motivaciones de información.
- d. En las legislaciones modernas existe una cuarta posibilidad para que el ciudadano, a título individual o en representación de organizaciones sociales, en nombre de un determinado, grupo o categoría de personas, pueda intervenir en las decisiones administrativas. Esta intervención puede hacerse a

través del procedimiento de elaboración de las decisiones, o tomando parte en la determinación de la composición de los órganos administrativos que van a tomar esa decisión.

Este último tipo de intervención tiene una calidad especial, en primer lugar porque expresa el interés de un colectivo, y en segundo lugar porque supone un tipo de control administrativo distinto al judicial. Éste es el tipo de protección jurídica que corresponde a los llamados derechos sociales, pues es la forma de penetrar en la determinación del contenido efectivo de tales derechos, o mejor dicho de las prestaciones correspondientes.

A esta intervención se puede llamar participación administrativa, la cual se relaciona con el objeto de nuestra indagación, y como puede cubrir una gran cantidad de casos y fines, la teoría administrativista ¹⁴¹, obliga a hacer nuevas distinciones, a saber:

- La administración toma libremente la decisión después de oír a cualquier sujeto variamente interesado en el curso de la elaboración de la misma. Estamos frente a la **participación procedimental**, la cual no debe confundirse con las garantías procedimentales, en donde el administrado actúa como portador de su simple y propio interés individual y directo.
- La administración toma libremente la decisión después de consultar con determinadas organizaciones sociales portadores de intereses colectivos. **Participación consultiva**. Puede acercarse a la participación procedimental si la consulta es por cada organización; se acerca a la orgánica si es con un conjunto de organizaciones a través de un organismo consultivo orgánico.
- Si la decisión se toma después de un compromiso alcanzado con las organizaciones interesadas, se puede hablar de **participación negociación**. Es común en los procesos deliberativos modernos.

Cuando la intervención del particular o grupo social portador del interés colectivo, se encauza a través de un órgano administrativo de decisión, o bien de control de las decisiones burocráticas, o de una actividad administrativa específica, se habla de **participación orgánica**.

141 O. Seppe: *L'efficienza nell' azione amministrativa*, Milán, 1975, pp. 320, en Sánchez Morón, Op. cit. pp. 103.

- En el caso de que el ciudadano sustituye a la administración en la determinación de una medida concreta, a través del voto, la doctrina italiana llama a estas formas **democracia directa** (forma impropia de llamarlas según Sánchez Morón), pero es otra forma de participación; el más conocido es el referendo, similar a la iniciativa popular.

En resumen, las nuevas corrientes *ius* administrativistas, distinguen a grandes rasgos tres tipos de participación en la administración:

- a. La participación procedimental, que a su vez puede ser interna o externa;
- b. La participación consultiva; y
- c. La participación orgánica (que es para algunos, la única y verdadera participación).

Ésta es la clasificación que utilizamos para el examen de las leyes nicaragüenses. En este examen, la participación a la que nos referimos es la de la administración y desde un punto de vista externo, es decir de la actividad que realizan los ciudadanos hacia la administración, descartando en el análisis la participación institucional o la participación interorgánica e intersubjetiva.

La participación defensiva y de colaboración son incorporadas como funciones procedimentales y consultivas. De hecho, la participación procedimental tiene una función eminentemente defensiva o garantista –tal como lo veremos–, y la participación-colaboración puede hacerse a través de los órganos de consulta, e incluso desde espacios de participación orgánica.

Además nos circunscribimos al municipio, observando la incidencia concreta de las personas naturales y jurídicas en las decisiones que toman las autoridades (Alcalde y Concejo) tanto a nivel normativo como ejecutivo. Esta incidencia puede ser más o menos vinculante de acuerdo con lo que establece la ley.

Reiteramos: vamos a escudriñar el concepto de ciudadanía local contenido en nuestras normas; el concepto y las formas de participación, buscando que la gente común tome parte en las decisiones. Queremos explorar la posibilidad de que tales ciudadanos puedan tener influencia en la definición de políticas públicas locales, de manera de compartir poder con el Concejo y el Alcalde, poder de decisión sobre los asuntos que afectan a la comunidad. Compartimos pues, la reflexión de Jordi Borja de que: *“hablar de ciudadanía, de participación en todos los niveles de la vida económica, social y política, implica la progresiva socialización y politización de los gobernados, su progresiva inserción en las*

relaciones de poder, ya sean de carácter sociopolítico, ya de tipo netamente políticos” ¹⁴².

Dado el carácter de los gobiernos locales, con funciones normativas y administrativas, este trabajo se referirá fundamentalmente a participación ciudadana en la definición de normas de carácter local (Ordenanzas), y en las decisiones administrativas de las autoridades locales.

Iniciando por la Constitución, posteriormente nos referiremos detalladamente a la Ley de Municipios con sus respectivos reglamentos. También incluimos la Ley de Ordenamiento y Titulación de los Asentamientos Humanos Espontáneos, y la Ley de Régimen Presupuestario Municipal. Todas estas normas las escudriñamos, tomando como base la clasificación comúnmente aceptada de tipos de participación en la administración pública.

2. Implicancia del carácter participativo del Estado nicaragüense en la organización de la administración

Como hemos visto, la Constitución Política de 1987 y sus reformas en 1995, mantienen el postulado de que la democracia nicaragüense es de carácter representativo y **participativo**. Aunque en la historia de Nicaragua muchos preceptos constitucionales han sido meros enunciados propagandísticos, que los gobernantes de turno han pisoteado o burlado fraudulentamente, en nuestro caso, las normas del quehacer municipal han incorporado este principio constitucional, si bien con algunas confusiones e imprecisiones que abordamos en su oportunidad.

La Constitución Política de Nicaragua expresa: *“La soberanía nacional reside en el pueblo y la ejerce a través de instrumentos democráticos, decidiendo y participando libremente en la construcción y perfeccionamiento del sistema económico, político y social de la nación.*

El poder político lo ejerce el pueblo por medio de sus representantes libremente elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto, sin que ninguna otra persona o reunión de personas pueda arrogarse este poder o representación. También podrá ejercerlo de manera directa por medio del Referéndum y del

142 Borja J. Castells. *Descentralización y gestión urbana en lo urbano: teoría y métodos*. Educa, San José, 1989.

Plebiscito y otros procedimientos que establezcan la presente Constitución y las leyes” (Arto. 2 Cn.). “Nicaragua es una República democrática, participativa y representativa. Son órganos del gobierno: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Electoral” (Arto. 7 Cn.).

La participación también está considerada como un derecho de los pobladores: participar en la gestión de los asuntos locales, sea en forma individual o colectiva (Arto. 16 Inc. 1 LM).

Desde el punto de vista jurídico, estas normas supremas contenidas en la Carta Magna deben expresarse en la organización general de todo el Estado nicaragüense, en particular en la administración. De igual manera, las definiciones establecidas en la Ley de Municipios, se constituyen en principios que regulan el ordenamiento municipal y por ende deben corresponderse con la organización de la administración local.

Si asumimos que no hay ordenamiento democrático sin organización democrática, y viceversa, un ordenamiento que tiene como principio la democracia participativa, debe organizarse de modo democrático y participativo. Los Estados modernos fijan las características de su administración en la propia Constitución y, en efecto, en nuestro caso funda su naturaleza como Estado democrático, representativo y **participativo**, en sus principios y postulados supremos.

¿Cómo influyen estas definiciones en las formas de organizarse y de administrar por parte de las Instituciones? Existen tres posturas sobre este tema ¹⁴³:

- 1. Postura autocrática:** Estos autores entienden que el principio democrático rige sólo para los órganos representativos, pero no para la administración. Según estos autores, aunque la Carta Magna consagre como principio la democracia, eso no significa que la organización y actos de la administración deban también estar determinados por este principio. Estos autores defienden que la administración debe ser autocrática, porque si se democratiza se cae en la anarquía y el desorden.

143 Galán G., Alfredo. Op. cit. pp. 6.

De esta manera, sostienen, una administración débil hace la democracia débil ¹⁴⁴.

2. Postura democrática. Según estos autores, el principio democrático también rige para la administración. La administración debe organizarse atendiendo los principios democráticos. Una administración autocrática puede desvirtuar el funcionamiento del propio sistema democrático ¹⁴⁵.

3. Postura mixta o intermedia. Esta postura plantea sus variantes. O abandonar el debate, porque es meramente político, o buscar las posibilidades de una vía intermedia. En la Constitución de cada país aparecen los énfasis de estos modelos. Si bien, en la mayoría, se establecen los principios rectores de la calidad de Estado democrático, también aparecerán los principios que regulan a la administración, y se trata de combinarlos armoniosamente, sin excluir ningún principio o directiva.

Estas reflexiones son sustanciales para nuestro estudio, y sobre todo para fortalecer nuestras propuestas en la dirección de normar claramente los mecanismos de participación. Creemos que si nuestra Constitución y las leyes, en particular las que norman la vida municipal, establecen que nuestro Estado es participativo, la organización debe estar en correspondencia, y los organismos de

144 En el mismo texto de Galán, hace ver que uno de los autores que se enmarca dentro de esta corriente es H. Kelsen. Según palabras de Kelsen: no ocurre en modo alguno, como a primera vista puede parecer, que la democratización de la función ejecutiva sea sólo una consecuencia de la democratización de la ley y que la idea democrática quede servida tanto mejor mientras más influyan las formas democráticas sobre el proceso de la función ejecutiva. H. Kelsen *Esencia y Valor de la Democracia*, Editora Nacional México, 1974. pp. 10.

145 J. A. Santamaría Pastor, sostiene: “en sus puros términos, esta posición no es asumible en su integridad. Dialécticamente, podría también afirmarse, que si una administración, “democratizada” puede sumir al Estado democrático en la debilidad y la anarquía, una administración organizada con arreglo a pautas “autocráticas” puede desvirtuar el funcionamiento del sistema democrático y hacerlo derivar de iure o de facto a una dictadura burocrática”. En su obra *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Vol. I, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1991. pp. 235.

incorporación de la ciudadanía en la toma de decisiones también deben ser incluidos como derechos positivos ¹⁴⁶.

Tales aclaraciones jurídicas son importantes porque, en el caso nicaragüense, las referencias constitucionales a la naturaleza participativa de nuestra democracia no dejan de ser meros enunciados vacuos, mientras no se concreten en mecanismos de organización que se correspondan con la finalidad enunciada.

La urgencia de positivizar en leyes nuestros preceptos constitucionales estriba también en la necesidad de controlar judicialmente la infracción de la norma; de lo contrario, insistimos, se deja todo el espacio a la discrecionalidad de la administración, y por tanto, a su uso arbitrario en función de intereses de los gobernantes de turno.

Nos referimos a la participación y no a la democracia, pues en este sentido hay avances innegables. El primer gran avance histórico en esta materia lo constituye el hecho que las autoridades del municipio son electas de forma directa por la población, en comicios que se realizan cada 4 años. Las primeras elecciones libres y democráticas de los poderes locales se realizaron en 1990.

Un segundo elemento democrático a destacar es la conformación de un Concejo Municipal, que se integra en representación proporcional a los votos obtenidos por los partidos contendientes, lo que asegura su carácter plural.

También hay que señalar que en la Ley Electoral de 1988 se recogió el derecho de los pobladores a optar a cargos electivos en el Concejo –regionales, autónomos, y el poder local–, no sólo a partir de los partidos políticos, sino por medio de organizaciones de

146 Argumentación abundante en tal sentido encontramos en el texto de Galán ya señalado. Algunas de sus más importantes afirmaciones: *“La democracia no puede predicarse de manera parcial o fragmentaria respecto al poder, debe alcanzar indivisiblemente a todo el poder. Por tanto en lo que atañe a los poderes públicos, los principios democráticos no pueden regir solamente respecto a la función legislativa, y a la función judicial, sino que necesariamente deben hacer también respecto a la función administrativa. En segundo lugar y, a su vez, la configuración de la Administración debe incidir positiva o negativamente, sobre la democraticidad del ordenamiento. En otras palabras, existe una estrecha conexión entre la democraticidad de la Administración y la democraticidad del ordenamiento en general”*.

suscripción popular. Este importante avance fue confiscado en la reforma a la Ley Electoral, del 2001, con el argumento de que debilita el poder de los partidos.

3. Concepto y formas de participación en las normas nicaragüenses

• Concepto

No existe ni en la Constitución Política ni en las leyes que estamos analizando, una definición del concepto de participación ciudadana, bajo la cual se unifique u oriente lo que se pretende regular. En la realidad, cada administración puede entenderla a su manera, con lo cual estamos en presencia de un abigarrado conjunto de acepciones, ideas y planteamientos, detrás de esta afirmación. Es más, podría considerarse que los legisladores constituyenteistas del '87 tenían una concepción distinta a la que prevalece en los parlamentarios del '97, al reformar la Ley de Municipios.

En aquéllos, los del '87, prevalecía la visión de avanzar hacia el socialismo por la vía democrática electoral, respetando el esquema de pluralismo político y de democracia representativa prevaleciente, de acuerdo con el modelo liberal. La Asamblea Constituyente, con una mayoría revolucionaria, quiso imprimirle su propio sello enfatizando el postulado de la participación directa del pueblo, a lo largo y ancho de la Constitución, tal como hemos reseñado.

Estos postulados eran acompañados de una praxis de participación orgánica y directa por parte de los sectores populares, especialmente de aquellos identificados ideológicamente con el proyecto alternativo que se pretendía construir. Pero los legisladores subestimaron (y eso es congruente con el descuido mostrado en la dotación de juridicidad a la actuación revolucionaria) el establecimiento en la vía jurídica de los instrumentos de esa participación popular.

La Ley de Municipios –hija de esa Constitución– fue deficitaria en la puntualización de los mecanismos prácticos de esa participación, y tampoco ayudó a clarificar el concepto de participación popular, que se interpreta en la propia ley y en su Reglamento como participación pasiva, si se trata de decisiones, y activa cuando convoca a poner los esfuerzos de la comunidad en la realización de obras comunitarias.

Desde el punto de vista de los objetivos que persigue, la participación es integradora, pues no persigue el control sobre las actuaciones de la administración. El peso del control parece colocado en el órgano colegiado, el Concejo Municipal, respecto del Alcalde, precisamente porque la Ley de Municipios (Ley No. 40) no le da funciones ejecutivas al Concejo, sino básicamente de aprobación de las líneas generales en las cuales se ha de circunscribir el gobierno ejecutivo, encarnado en la figura del Alcalde.

La garantía de los derechos individuales (participación defensiva) se encuentra estatuida en los mecanismos de impugnación de los actos del municipio por parte de los ciudadanos particulares, y contemplados en la Ley. Las normativas, en cambio, abundan en la promoción de mecanismos de participación colaboradora, porque cuando se promulgan la Constitución y la Ley de Municipios, se obedece a la idea de un Estado que se autoproclama popular, con una práctica y políticas abiertamente populares, dentro de una estrategia de construcción de un Estado socialista.

La Ley de Municipios de 1988, y la de 1997, instituyen en sus primeros artículos que los gobiernos municipales se organizan y funcionan a través de la participación ciudadana. Si bien la ley del '88 imprimió mayor fuerza a su enunciado, al establecer que la autonomía municipal es un principio consignado en la Constitución *"para el ejercicio de la democracia mediante la participación libre y directa del pueblo"* (Arto. 2), en el resto del texto no confirma esta declaración, antes bien, es con el Reglamento de Organización y Funcionamiento Municipal, publicado en 1990, cuando este postulado se concreta, aunque tímidamente.

La Ley de Municipios vigente afirma: *"El gobierno Municipal garantiza la democracia participativa y goza de plena autonomía, la que consiste en: la existencia de Concejos Municipales con Autoridades electas, la creación y organización de estructuras propias; la gestión y disposición de sus propios recursos, el ejercicio de su competencia, el derecho a tener un patrimonio propio"* (Arto. 3 LM).

Todos estos parámetros abonan a la comprensión del concepto de autonomía, mas no especifica de ninguna manera cómo es que **garantiza** la democracia participativa. Ésta es una expresión declarativa, de ninguna manera imperativa, lo cual nos lleva a concluir que la participación (de los ciudadanos en los

asuntos del municipio) es todavía un propósito y no una plena realidad jurídica.

A. Participación procedimental

• **Concepto de procedimiento administrativo**

“La realización de todas y cada una de las funciones públicas no se agota, normalmente, en un acto. La actividad de los órganos públicos se concreta en una serie de actos combinados entre sí por un efecto jurídico único. Las funciones legislativa, jurisdiccional o administrativa se realizan a través de un procedimiento. Se da así por tanto, la existencia de un procedimiento legislativo, uno jurisdiccional, y otro administrativo... El procedimiento Administrativo es el procedimiento de la función administrativa... Es el cauce formal de la actividad que ha de seguir la Administración para el ejercicio de sus potestades, sujeta al Derecho Administrativo... Este sometimiento al cauce formal se ha justificado desde dos perspectivas distintas: como garantía del interés público y de los derechos de los particulares” ¹⁴⁷.

En el Proyecto de Ley del Procedimiento Administrativo, se define el procedimiento como la vía formal que ha de seguir toda la serie de actos en los cuales se concreta la actuación de la administración pública para la realización de un fin ¹⁴⁸.

Para algunos autores, la participación en el procedimiento administrativo no es verdadera participación ciudadana. Sin embargo, otros sostienen que la intervención de los particulares y grupos sociales externos a la organización administrativa, en el proceso de toma de decisiones de la administración, es una incidencia en el procedimiento de elaboración del acto administrativo y puede considerarse **participación procedimental**.

La doctrina jurídica liberal, en su actual estadio, reconoce al procedimiento administrativo una función de garantía al administrado, aunque no niega su función técnica cuando se trata de incorporar criterios especializados en la formación de los actos. El gran problema de la participación de los ciudadanos desde este enfoque garantista es que sólo incluye a los titulares de derechos

¹⁴⁷ González Pérez, Jesús. *Manual de Procedimiento Administrativo*. Editorial Civitas, 2000. pp. 74.

¹⁴⁸ Nos referimos al Proyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común, que se encuentra en dictamen en la Asamblea Nacional de Nicaragua.

subjetivos, legítimos y directos, y exige la legitimación de éstos, como requisito para poder intervenir.

“Esta configuración del procedimiento concuerda con el principio de separación radical entre Estado y sociedad en la que la Administración aparece como una entidad cerrada, autoritaria en la que el administrado sólo puede presentar sus consideraciones a título individual y esperando que el Juez proteja los derechos individuales... La intervención de los particulares, salvo en los supuestos de colaboración, se centra en la corrección jurídica del acto. El contencioso-administrativo es un proceso al acto, al resultado elaborado de la actuación administrativa” ¹⁴⁹.

Partiendo de esta base, la doctrina ha evolucionado en la búsqueda del control judicial, no sólo del contenido del acto, sino de su forma, es decir del proceso de formación del mismo, del procedimiento administrativo. Disminuye la separación tajante entre contenido del acto y procedimiento, y el control de éste se entiende como limitación de la discrecionalidad administrativa. Buena parte del Derecho francés, del italiano y, recientemente del español, se mueven en esta dirección.

Debido a las presiones de grupos y asociaciones, se observa la tendencia a abrir la intervención de los interesados, a los portadores de intereses varios, privados y públicos, individuales o colectivos, que se ven afectados con la acción administrativa; generalmente esta apertura se ha hecho a través de jurisprudencia, pero se reclama una nueva regulación del procedimiento administrativo que permita la presencia de todos los interesados, en base a criterios de igualdad jurídica.

En relación con la presencia de portadores de intereses difusos y colectivos, está abierto un debate entre posiciones antagónicas:

- a. La primera, que considera esta apertura necesaria para garantizarla eficacia de la acción administrativa, busca la colaboración, pero no otorga a los intervinientes las mismas garantías que a los titulares de intereses individuales jurídicamente tutelados.
- b. La segunda posición considera la participación de los portadores de intereses difusos y colectivos como parte del control de la administración, lo cual exige que esta participación esté rodeada de garantías similares a las de los titulares de intereses directos.

149 Sánchez Morón, Op. cit. pp. 169.

Así, la participación en el procedimiento administrativo ha sido definida por la doctrina italiana como *“la participación en dicho procedimiento de los sujetos, privados o públicos involucrados no institucionalmente, interesados en la futura decisión con la finalidad de aportar hechos y/o intereses a tener en cuenta a la hora de dictar la decisión final”* ¹⁵⁰.

En síntesis, como parte de la evolución del Derecho Administrativo y vinculado a la idea de participación, se constata un punto de vista que trata de incorporar la participación de los ciudadanos en el procedimiento administrativo. Para ello es condición indispensable que la participación trascienda, sin descartarlo, el enfoque de las garantías individuales, o interés directo y personal, para dar espacios a la comparecencia de los portadores de intereses difusos y colectivos en el procedimiento y cumplir, de esta manera, una función de control de la administración.

Según nuestro criterio, en las normativas municipales nicaragüenses hay una combinación de estas formas procedimentales, aunque con distinto énfasis. Existen las garantías de los ciudadanos frente a los actos de la administración (lógica «garantista») y quedan tenuemente esbozadas otras formas de participación, a título individual o colectivo, como veremos posteriormente.

La facultad de los ciudadanos de impugnar actos y disposiciones, tanto del Alcalde como del Concejo, están restringidas a aquellos que se consideren agraviados (Arto. 40 LM), pero se garantiza a cualquier tercero, sea persona natural o jurídica afectada, que invoque un interés por la substanciación, por el procedimiento, su derecho a comparecer mientras no haya recaído resolución definitiva para formular las alegaciones que estime conveniente (Arto. 125 RLM).

Está claro entonces, que aunque otros ordenamientos ya han incorporado como categoría jurídica los **intereses difusos y colectivos**, el ordenamiento nicaragüense no los contempla, salvo en la Ley de Asentamientos, en que se reconocen intereses colectivos de los pobladores de cada circunscripción definida como asentamiento humano espontáneo y, además, se legitiman a las asociaciones como portadores de derechos colectivos.

150 G. Morbidelli. *Partecipazione e accesso al procedimento amministrativo*, en Diritto Amministrativo, volumen 2 Op. cit. pp. 1084, en Galán Galán, Op. cit. pp. 26.

• **Iniciación de los procedimientos**

En el Derecho positivo, el establecimiento de la facultad de los ciudadanos a presentar iniciativas de ley (nacionales, regionales) o de ordenanzas es una forma de participación procedimental (iniciativa de formación de ley o de un acto administrativo).

En la doctrina italiana, las normas regulan la llamada «iniciativa popular para la formación de actos generales» («legislativos, reglamentarios o administrativos de los consejos regionales»). El ejercicio de la iniciativa procedimental lleva atribuido el derecho de presencia en las subsiguientes fases del procedimiento, que se puede realizar a través de un pequeño grupo de representantes electos por los ciudadanos que presenten tales iniciativas.

La iniciativa popular de leyes es considerada por los tratadistas como una institución de democracia semidirecta; su ubicación en este apartado obedece a que, por su forma, también puede ser considerada como participación procedimental.

En la Constitución nicaragüense se estatuye la potestad de los ciudadanos a presentar iniciativas de ley, salvo reservas expresas, siempre y cuando se presenten acompañadas de cinco mil firmas (Arto. 40 Cn.).

• **Iniciativa para creación de nuevos municipios**

Escudriñamos ahora las iniciativas consideradas desde el ámbito municipal. Los pobladores de un territorio tienen potestad de solicitar la creación de un nuevo municipio (Arto. 5 LM). Esto significa el derecho a iniciativa de ley en esta materia, ya que los municipios sólo pueden ser creados por ley. La ley no establece el número de ciudadanos que lo puede solicitar, pero la norma reglamentaria fija el número en cinco mil (Arto. 3 RLM); a nuestro juicio esto es ilegal, porque un reglamento no puede fijar normas más allá de lo que establece la ley; además, el número de firmas es el mismo que norma la Constitución para introducir iniciativas de ley al parlamento (Arto. 140 Cn.).

Nos parece incongruente establecer en cinco mil el número de firmas. Si se trata de un municipio pequeño, esa sería una cantidad excesiva, en algunos casos pudiera representar hasta el 50% del total de habitantes de un municipio. De esta manera, el reglamento reduce derechos establecidos en una norma que intenta ser una

prerrogativa participativa para los pobladores de un determinado municipio.

Si bien la potestad de iniciar el proceso de creación de un municipio no es una potestad exclusiva de los ciudadanos, debería traducirse en el principio de consulta por los legisladores. Si la iniciativa parte de éstos, deben tomar en cuenta la opinión de los ciudadanos.

- **Iniciativa para solicitar cabildos ordinarios y extraordinarios**

Los pobladores tienen iniciativa para solicitar la realización de cabildos ordinarios y extraordinarios, sujeto al procedimiento determinado en el reglamento de la ley (Arto. 36 LM). Desgraciadamente, el reglamento actual no establece absolutamente nada sobre el tema ¹⁵¹, es decir, prácticamente este derecho es letra muerta, en tanto no se complete el precepto.

Los ciudadanos tienen iniciativa para proponer temas de discusión en los cabildos, lo cual se deduce del texto legal al ordenar *“se reunirán cuantas veces sean convocados, para considerar entre otros **los asuntos que los ciudadanos hayan solicitado ser tratados públicamente**”* (Arto. 36 LM). El reglamento no establece mecanismos ni formas para solicitarlo. Puede inferirse que basta la carta de algún ciudadano, o si esta solicitud adquiere fuerza, respaldo de los ciudadanos, eco en la opinión pública, etc., para que la administración considere la realización del cabildo. El procedimiento podría ser considerado en

151 A propósito del Reglamento, AMUNIC ha aclarado que la Ley de Municipios constituye una norma sustantiva. Crea derechos y obligaciones de los entes locales, para con sus administrados; el Reglamento es una norma de carácter adjetivo, es decir, desarrolla un conjunto de técnicas jurídicas y de procedimientos administrativos que hacen posible la aplicación material de la norma sustantiva. El Reglamento en cuestión fue dictado apresuradamente por el Presidente, por lo que adolece de una serie de deficiencias y hasta aspectos claramente inconstitucionales, que rebasan sus alcances. Además es absolutamente diminuto y deja una serie de aspectos sustanciales como lo que arriba señalamos, sin reglamentar. Una comisión interinstitucional integrada por AMUNIC, INIFOM, la Comisión de Municipios de la Asamblea Nacional, discutió y aprobó por consenso un Proyecto de Reglamento más integral y ajustado a la ley, que no fue tomado en cuenta. Duerme en las gavetas de la burocracia esperando por una autoridad ejecutiva que dicte un nuevo reglamento, más útil que el que está en vigencia.

el Reglamento Interno de cada municipalidad (Arto. 37 LM), o en una ordenanza aprobada por el Concejo.

- **Iniciativa para presentar ordenanzas**

En forma individual o colectiva, los ciudadanos gozan del derecho de iniciativa para presentar proyectos de ordenanza y de resolución ante el Concejo Municipal. Se exceptúan los casos cuando la iniciativa sea facultad exclusiva del Alcalde (Arto.37 LM). Son iniciativas privativas del Alcalde, las ordenanzas del Presupuesto Anual y sus Reformas, y el Plan de Arbitrios y su Reforma (Arto. 91 RLM).

No obstante, ni la ley ni el reglamento establecen procedimiento alguno para ejercitar este derecho, así que, aunque en este caso no existe la restricción de esperar una reglamentación inexistente, el vacío sigue siendo un factor limitante. Ningún ciudadano puede hacer uso de este derecho, si no se establecen las vías para ejercitarlo. De nuevo la discrecionalidad de la administración adquiere primacía para la eficacia de este derecho.

Si un Concejo o el mismo Alcalde tienen la iniciativa de aprobar una ordenanza regulando el procedimiento, bienvenido para los ciudadanos. Una ordenanza, en tal sentido, deberá incluir la participación de los habitantes en el debate que realice el Concejo, para que puedan tomarse en cuenta los criterios de los iniciadores del proyecto de ordenanza.

En muchas legislaciones se establecen procedimientos específicos para la elaboración de disposiciones de carácter general; tal es el caso de las ordenanzas.

En el caso de España, violentar el procedimiento podría dar lugar a nulidad de las actuaciones, aunque no hay unanimidad en la jurisprudencia. En relación al trámite de audiencia, a partir de mediados de los ochenta, el Tribunal Supremo ha sido unánime en considerar que su desatención conlleva nulidad del reglamento. Se considera que la audiencia es un trámite de naturaleza esencial. La propia normativa contempla dos supuestos para debilitar ese trámite: cuando la entidad ha intervenido en otro trámite del procedimiento en donde ha podido expresar su opinión, y en casos extraordinarios que deberán motivarse ¹⁵². Este tipo de procedimiento es común para discutir instrumentos normativos urbanísticos, aprobación del reglamento orgánico, para las

152 Recasens, Joan, Observaciones a la Tesis de Mónica Baltodano.

ordenanzas en general y en particular, para ordenanzas de carácter fiscal.

En nuestro caso, el procedimiento para la realización de los debates sobre las ordenanzas y resoluciones es sumamente simple, y deja a discreción del Concejo determinar si un proyecto debe pasar a comisión para su debido dictamen (Artos. 49-53 RLM). También se obliga a la configuración de expedientes que sirven como antecedentes y fundamentos a las resoluciones administrativas (Artos. 117-125 RLM).

La ordenanza que contiene el Presupuesto Anual del municipio está sometida a un procedimiento especial en la Ley de Régimen Presupuestario Municipal. En ella se incluye la obligación de realizar cabildos y otorgar audiencias a los ciudadanos (Artos. 3, 21, 22, 25, 26, 27 y 28 LRPM). Las formas previstas para incorporar los criterios de los pobladores es un buen ejemplo de dispositivo de participación procedimental y consultiva.

• **Iniciativa a través de peticiones**

El derecho de hacer peticiones es también otra forma de iniciar un procedimiento administrativo. En Nicaragua, como muchos otros ordenamientos, es también un derecho constitucional: *“Los ciudadanos tienen derecho de hacer peticiones, denunciar anomalías y hacer críticas constructivas, en forma individual o colectiva, a los poderes del Estado y/o cualquier autoridad; de obtener una pronta resolución o respuesta y de que se les comuniquen lo resuelto en los plazos que la ley establezca”*(Arto. 52 Cn.).

Este mismo texto está contenido en la Ley de Municipios, pero como mero enunciado declarativo, pues no se regula en ningún otro instrumento, mucho menos para protección de intereses difusos y colectivos. La regulación de la forma de hacer peticiones, es un vacío que puede ser llenado en la Ley de Participación Ciudadana.

• **Participación en la fase instructiva. Información y audiencia a los interesados.**

La participación de los ciudadanos en la fase instructiva de cualquier proyecto de resolución está reglada únicamente para algunos procedimientos de formación de actos (Presupuesto y Plan de Asentamientos).

La Ley de Municipios no reglamenta de manera taxativa, como ocurre en otros ordenamientos, la presencia de los interesados en esta fase, pero puede inferirse la potestad de los ciudadanos de intervenir en cualquier etapa de formación de la decisión, a partir de las formulaciones generales referidas a los derechos de los ciudadanos; por ejemplo, *“hacer peticiones, denunciar anomalías y formular sugerencias de actuación a las Autoridades Municipales, individual o colectiva, y obtener una pronta resolución o respuesta de la misma, y que se les comunique lo resuelto en el plazo que la ley señale”* (Arto. 16 Inc. 2 LM).

La participación de los ciudadanos en la fase instructiva conecta directamente con el tema de la información administrativa al público. Aunque sobre el tema abundamos en un apartado posterior, es importante destacar aquí que la información es condición indispensable de la participación ciudadana. Ello obliga a la publicación de los proyectos de resolución, y a establecer un procedimiento para hacer posible la presencia de los portadores de los intereses difusos y colectivos en las distintas fases del proceso, para que éstos puedan presentar sus alegaciones, conocer en cualquier momento el estado del expediente, y que se les admita en el trámite de audiencia con carácter previo a la decisión.

Si se establecen claramente los derechos de los interesados en la fase instructiva, la fase contenciosa no versará sólo sobre el contenido del acto, sino también sobre el procedimiento adecuado, en el cual se garantice **el derecho a conocer** por parte de los ciudadanos.

La audiencia a los interesados, en el caso de Nicaragua, no está contemplada taxativamente ni en la Constitución, ni en las normas que regulan a la administración municipal. En cambio, sí lo está en otros ordenamientos; por ejemplo, la Constitución española reza: *“La Ley regulará: a) la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten”* (Arto. 105).

Jesús González Pérez resalta así la importancia del trámite de audiencia: *“La instrucción de todo procedimiento tiende a proporcionar al órgano en cada caso competente los elementos necesarios para que pueda decidir adecuadamente. La finalidad asignada por la jurisprudencia al más cualificado de los trámites del procedimiento administrativo –audiencia y vista– puede aplicarse sin más a toda actividad de instrucción: garantizar los derechos e*

intereses de los posibles afectados, los intereses de los particulares y el interés público” ¹⁵³.

En el caso de España, donde existen tres niveles de gobierno y administración con potestad reglamentaria (Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales), existen distintas normativas para regular los procedimientos de elaboración de disposiciones generales en cada uno de estos niveles.

En relación con las ordenanzas locales, el procedimiento español regula en la Ley de Bases del Régimen Local, en su artículo 49, previendo un trámite de información pública, *“cauce formal de la participación ciudadana, para que cualquiera pueda aportar cuantas sugerencias y datos contribuyan al acierto de la disposición general”* ¹⁵⁴.

También existe el trámite de audiencia a los interesados para dar oportunidad a quienes ostenten esa condición, de defender sus derechos e intereses legítimos. *“La jurisprudencia ha entendido que, a pesar de que el precepto citado, los trata como trámite diferenciado, en realidad constituye un único trámite de carácter preceptivo”* ¹⁵⁵.

En el caso de Nicaragua, las normativas estudiadas –salvo la Ley Presupuestaria– no hacen referencia expresa al tema de la audiencia. Esto indica la necesidad de disponer de una Ley de Procedimiento Administrativo en la que se establezca la obligación de audiencia al interesado, en particular la de los portadores de intereses difusos y colectivos, o completar la Ley de Municipios con los aspectos procedimentales correspondientes.

Nos inclinamos por la idea de que la participación de la ciudadanía (democracia participativa) sea incorporada desde el procedimiento administrativo en la ley respectiva, sin menoscabo de que otros aspectos puedan ser regulados en una ley especial.

En Nicaragua carecimos durante mucho tiempo de la jurisdicción contencioso-administrativa, para proteger los derechos de los administrados frente a los actos de la administración. *“Lo que*

153 González Pérez, Jesús. *Manual de Procedimiento Administrativo*. Editorial Civitas. Madrid, España. 2000. pp. 442.

154 González Pérez Jesús, Op. cit. pp. 442.

155 Recasens, Joan. Recomendaciones a la Tesis de Mónica Baltodano.

sí ha existido desde 1894, para resolver este tipo de conflictos, es el Recurso de Amparo” ¹⁵⁶.

En la Constitución de Nicaragua se estatuye el *“Recurso por Inconstitucionalidad contra toda Ley, Decreto o Reglamento que se oponga a lo prescrito por la Constitución Política, el cual podrá ser interpuesto por cualquier ciudadano”* (Arto.187 Cn.). Asimismo, se establece el *“Recurso de Amparo en contra de toda disposición, acto o resolución y, en general, en contra de toda acción u omisión de cualquier funcionario, autoridad o agente de los mismos que viole o trate de violar los derechos y garantías consagrados en la Constitución Política”* (Arto. 188 Cn.).

La reforma constitucional de 1995 crea las bases de la Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Esta ley fue aprobada el 11 de julio del año 2000, explicitando que su objeto es *“garantizar el respeto y cumplimiento del principio de legalidad establecido en el Arto. 160 Cn., en lo que respecta a la tutela del interés público y derecho se intereses de los administrados”*. Debemos notar que, aunque la iniciativa presentaba un segundo libro correspondiente al procedimiento Administrativo, los legisladores dejaron pendiente esta segunda parte y aún no se ha aprobado.

Existe pues, oportunidad para tratar de incorporar en el proyecto la Ley de Procedimiento Administrativo¹⁵⁷ las categorías de intereses difusos y colectivos, fortalecer la obligatoriedad de la información pública y la audiencia a los interesados no sólo a los portadores de intereses directos, sino a las entidades portadoras de intereses difusos.

- **Participación procedimental en la elaboración del Presupuesto de la municipalidad**

La Ley de Municipios, en la gestión del municipio, otorga preeminencia al proceso de formulación, aprobación, ejecución y cierre del Presupuesto Municipal. Quizás ocurre porque otros instrumentos, como los derivados de la función urbanística o de la tributaria, no han sido acentuados como instrumentos claves para el desarrollo del municipio. La fiscalización se establece sobre los

¹⁵⁶ Escorcia, Dr. Jorge Flavio. *Municipalidad y Autonomía en Nicaragua*. Editorial Universitaria. UNAN León, 1999. pp. 266.

¹⁵⁷ Este proyecto se encuentra hasta hoy (agosto 2001), pendiente de dictamen en la Comisión de Justicia de la Asamblea Nacional.

recursos a invertir o gastar, y no sobre otras esferas tan o más importante que éstas.

Pero bien, desde la Ley de Municipios dictada en 1988, la consulta a los pobladores sobre el presupuesto ha estado considerada como una obligación de la administración y objeto de un cabildo ordinario. La práctica indica las dificultades reales de hacer una verdadera consulta con la sola celebración del cabildo.

La Ley de Régimen Presupuestario Municipal define un procedimiento concreto y abunda en mecanismos participativos, tanto de carácter procedimental como consultivos. Los artículos de la ley que contienen una o las dos formas de participación, son difíciles de clasificar, pero intentaremos una aproximación:

- Mediante resolución se hará público el proceso de consulta a la población, convocándola a participar en el mismo, tres días después de presentado el proyecto por el Alcalde. El proceso de consulta deberá incluir como mínimo:
 - a) Período en que el Alcalde pondrá a disposición de la ciudadanía para consulta directa, el proyecto de presupuesto;
 - b) Consultas de los Concejales entre la población;
 - c) Mecanismo de solicitud de audiencias ante la Comisión Especial (designada por el Concejo para tal efecto) y período de realización de las mismas, como parte de la labor de dictamen;
 - d) Fecha de realización de los cabildos y;
 - e) Fecha de la sesión del Concejo en la cual se discutirá y aprobará la ordenanza (Arto. 25).
- Se establece que la celebración de los Cabildos Ordinarios es requisito esencial para la validez de la Ordenanza «Presupuesto Municipal Anual» (Arto. 26).
- La Comisión Especial del Concejo citará a sesiones sucesivas de audiencia a las organizaciones de pobladores, asociaciones gremiales, de productores, juveniles, religiosas, de desarrollo, sindicales, cooperativas, comunidades indígenas y otros presentes en la circunscripción municipal, así como a ciudadanos notables para escuchar sus opiniones sobre el proyecto de Presupuesto y recibir propuestas de modificaciones que estos presenten.
De igual manera, recibirá las propuestas de modificaciones al Presupuesto que le remitan los pobladores y otorgará audiencia a las personas naturales o jurídicas que lo soliciten

y que por omisión de la Comisión Especial no fueren citadas en el calendario de audiencias (Arto. 27). En este artículo se incluyen disposiciones procedimentales y mecanismos de consulta, que son las sesiones donde concurren los interesados a expresar su opinión sobre el proyecto de presupuesto.

- La Comisión Especial recibirá todas las propuestas de enmienda al Presupuesto Municipal. Toda moción de enmienda al Presupuesto de Egresos deberá indicar la partida del Presupuesto de Ingresos a ser afectada para su realización (Arto. 28).
- La Comisión Especial elaborará un informe detallado y deberá pronunciarse sobre la totalidad de enmiendas sugeridas, tanto en cabildos como en consultas y audiencias (Arto.28).
- Se estatuye responsabilidad (no definen de qué tipo) para el funcionario que niegue información a los ciudadanos que soliciten datos financieros del municipio (Arto. 3 LRPM).
- Se fija como período de consultas a la ciudadanía a partir del 1 de agosto hasta la presentación al Concejo (octubre) (Arto. 22).
- Los Concejales tendrán derecho a someter a votación aquellas mociones que, habiendo sido conocidas por la comisión, fueron rechazadas o no se hubiesen incorporado en el informe (Arto. 30).
- Las modificaciones a partidas contenidas en el Programa de Inversiones, deberán ser sometidas a proceso de consulta pública, incluyendo los cabildos, so pena de nulidad (Arto.38). Este artículo incluye mecanismos procedimentales y consultivos.
- Para la elaboración y presentación del informe final de cierre del Presupuesto Municipal se deberá seguir, en lo pertinente, el procedimiento para la consulta, discusión y aprobación del Presupuesto Municipal (Arto. 51).

Como se observa, la Ley de Régimen Presupuestario Municipal establece un procedimiento para la aprobación del Presupuesto que es una verdadera revolución participativa. Como es un instrumento reciente, no se ha puesto en práctica. Su desarrollo constituye un verdadero experimento que los «**participacionistas**» deberán observar con espíritu crítico.

B. Participación consultiva

• Concepto general

El procedimiento de consulta de parte de la administración a los ciudadanos, tiene un origen muy antiguo. Principalmente, se extendió como mecanismo para incorporar el criterio de expertos y especialistas en las discusiones técnicas. En distintas etapas de la historia del Estado han estado presentes los procesos de consulta como exploración de conocimientos, más que como mecanismos para incorporar voluntades; en los últimos tiempos, la consulta adquirió tanta importancia que se le ubica como una expresión de la insuficiencia de la burocracia para adaptarse a las nuevas necesidades.

“La organización consultiva es hoy el supuesto participativo más extendido y sobrepasa el alcance material de la participación procedimental en cuanto abarca el área de la Administración de prestaciones y de los servicios públicos en general, a la que es difícil aplicar el esquema clásico del procedimiento”¹⁵⁸.

De acuerdo con las prácticas comunes, la consulta puede realizarse de manera ocasional, informal o de manera organizada institucionalmente. En la multiplicidad de formas consultivas es necesario identificar con espíritu crítico, cuáles se convierten en meros mecanismos funcionales de la administración, y cuáles verdaderos espacios de democracia participativa; tres criterios son básicos para este diagnóstico:

- a) **Análisis de las motivaciones**, de los objetivos que persigue. ¿Se trata de conseguir una mayor eficacia integradora o incorporar realmente criterios de la ciudadanía en las decisiones?
- b) **Sujetos participantes**: ¿La administración tiene discrecionalidad para seleccionar estos sujetos? y ¿cómo selecciona la ciudadanía a estos representantes?
- c) **El efecto que produce la participación**: En este sentido, se debe de analizar: ¿la normativa le otorga carácter vinculante a los resultados de la consulta? o en su defecto, ¿el efecto es sustantivo? Hemos de recordar que aunque el dictamen que surge en una instancia consultiva no sea vinculante, puede limitar la discrecionalidad e influir decididamente en decisiones de la administración.

¹⁵⁸ *Ibíd.* Sánchez Morón, pp. 211.

En Europa, los mecanismos consultivos se han ampliado mucho, siendo uno de los más populares el Consejo Económico Social. También en América Latina proliferaron, en la década de los ochenta, este tipo de organismos.

Según García-Pelayo, en el caso europeo, sólo el Consejo Social y Económico holandés demuestra una funcionalidad acorde con las previsiones legales; en los demás países, sindicatos y organizaciones patronales prefieren mantener un contacto directo y espontáneo con el gobierno o el parlamento; además, en muchos casos, las organizaciones sociales prefieren el canal de las consultas informales, incluso cuando las normas prevén órganos *ad hoc*. Y esto es así, bien para evitar el formalismo de organización consultiva, bien porque su eficacia es mínima, debido a su composición o a la limitación de sus competencias ¹⁵⁹.

En Nicaragua, el Consejo Nacional de Planificación Económica Social fue incorporado en la Constitución (reformas del '95) como un órgano de apoyo de la Presidencia de la República para dirigir la política económica y social del país, pero se puso en funcionamiento hasta 1999. En el Consejo están representadas las organizaciones empresariales, laborales, cooperativas, comunitarias y otras que determine el Presidente de la República (Arto. 150 Inc. 13 Cn.) ¹⁶⁰.

En la exploración realizada a las normativas nicaragüenses encontramos la presencia amplia de mecanismos consultivos para escuchar, oír, informar y, mucho menos frecuente, instancias en donde la presencia ciudadana acompañe un **decidir**. De hecho, no existe ningún mecanismo que otorgue un carácter vinculante a las resoluciones de estos órganos con participación de la población.

En el ámbito municipal, los Concejos tienen facultad de auto organización y el Alcalde tiene potestad de delegar la mayoría de sus funciones; por eso, por medio de ordenanzas, podrían

159 García-Pelayo. *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. Alianza Editorial. Madrid, 1977. pp. 126.

160 En cumplimiento de esta disposición constitucional se integró este órgano, CONPES, por Decreto Ejecutivo No. 15-99, como instancia de consulta del Poder Ejecutivo, en agosto de 1999. Integraron el CONPES cinco organizaciones empresariales, dos laborales, dos comunales, el Consejo Nacional de Universidades y la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción, además de nueve partidos políticos y nueve instituciones del Gobierno. A la fecha (agosto 2002), esta composición ha sido cambiada por el Presidente Bolaños.

establecerse mecanismos donde la opinión de la población sea realmente tomada en cuenta. Es lo que ha ocurrido, por ejemplo, en algunas experiencias significativas de participación como las del Presupuesto Participativo (Puerto Alegre).

• Mecanismos consultivos en la normativa nicaragüense

En las normativas examinadas destacan como instancias consultivas regladas:

Cabildos: Son el mecanismo de consulta por excelencia. Creados en 1988 (LM) son *“asambleas integradas por los pobladores, quienes participan en ellas sin impedimento alguno, de manera libre y voluntaria, para conocer, criticar constructivamente y contribuir con la gestión Municipal”* (Arto. 36 LM). Los cabildos ordinarios y obligatorios son al menos dos al año, es decir pueden ser más, y en ellos se tratarán el Proyecto de Presupuesto Municipal y su ejecución y el Plan de Desarrollo Municipal. Éste último es un instrumento nuevo, que no aparece normado en ningún otro lugar. Está colocado al lado del Presupuesto y como agenda de cabildo ordinario y, como su nombre indica, tiene rango de instrumento estratégico.

El cabildo, tal como fue diseñado, cumple con una función formal, pero la práctica indica que son muy poco útiles desde el punto de vista real. Las opiniones que pueden verter los pobladores, pueden ser desvalorizadas por la administración, o no tomarlas en cuenta. No hay ningún mecanismo que obligue a las autoridades a atender las críticas o sugerencias. Aun así, en la práctica muchos Concejos no convocan a cabildos. Investigaciones realizadas demuestran al menos una frecuencia muy limitada de los mismos ¹⁶¹. Las razones que argumentan las autoridades son

161 En relación con el Cabildo Municipal, el Diagnóstico Básico de las Municipalidades, realizado por INIFOM en julio de 1994, muestra que el 81% de los municipios habían celebrado al menos, un cabildo de convocatoria general en el año 1992, y ese porcentaje había decrecido al 73% en 1993; los cabildos de ámbito reducido se habían celebrado en 52% de los municipios en 1992 y este porcentaje había aumentado al 55% en el año siguiente. Sin embargo, los dos cabildos obligatorios anuales, apenas habían sido celebrados por el 52% de los municipios en el año 1992, y ese porcentaje se redujo al 35% al año siguiente. El diagnóstico es citado por Ortega Hegg, Manuel en su obra *Centroamérica: gobierno local y participación ciudadana*. FLACSO, 1996. pp. 118.

diversas: culturales, falta de recursos para organizarlos, escasa voluntad política, temor a los cuestionamientos populares.

Como dice Flavio Escorcía: *“Las leyes establecen los mecanismos a través de los cuales pueden llegar a ser efectivas y tomadas en cuenta las opiniones de los pobladores ante un asunto tratado en el Cabildo, es decir, que en nuestro ordenamiento, aunque se regula lo referente a la iniciativa legislativa local (Arto. 37 in fine), mediante la cual los ciudadanos puedan con mayor fuerza, hacer valer sus opiniones y sugerencias, no existe seguridad de que sean tomadas en cuenta por las autoridades locales”*¹⁶².

Asambleas de pobladores: Los mecanismos de consulta no se agotan en los establecidos por la ley y su reglamento, y que fueron anotados. De manera general, las autoridades locales emplean las reuniones de sectores de la población para tratar distintos problemas. Son las llamadas asambleas de pobladores que se realizan a solicitud de éstos, o de oficio, cuando la municipalidad tiene interés en conseguir el apoyo para alguna decisión, o la mera comprensión de algunas medidas.

La consulta del Presupuesto de la municipalidad: La Ley de Régimen Presupuestaria Municipal fija mecanismos de carácter consultivo, incorporando legalmente una Comisión Especial del Concejo Municipal, que recibirá en audiencia a las asociaciones de pobladores y demás organizaciones, para oír sus opiniones sobre el proyecto de Presupuesto. Asimismo, da fuerza a la celebración del cabildo, concediéndole carácter de requisito esencial para la validez de la ordenanza del Presupuesto. Igualmente, establece la obligatoriedad de someter a consulta la asunción de préstamos cuyas obligaciones excedan al período de gobierno (Arto. 21 LRPM).

• Órganos colegiados de carácter consultivo

El municipio tiene la facultad de auto organización, creando instancias llamadas órganos complementarios de la administración, con el fin de fortalecer la participación de la población, mejorar la prestación de servicios y dar una mayor eficacia a la gestión municipal. Estos órganos complementarios pueden ser

¹⁶² Escorcía, Jorge Flavio. *Municipalidad y Autonomía en Nicaragua*. Ed. Universitaria, UNAN-León, 1999. pp. 178.

Delegaciones Territoriales, Delegados y Auxiliares del Alcalde (Arto. 35 LM).

Además, el Concejo Municipal tiene potestad de crear órganos colegiados e instancias de participación ciudadana en donde tengan presencia instituciones estatales, organizaciones económicas y sociales comprometidas con el desarrollo socioeconómico integral del municipio, a efectos de coordinar el ejercicio de las atribuciones municipales con sus programas y acciones, así como promover la cooperación interinstitucional. Estas instancias deben estar reguladas en el Reglamento Interno de cada Concejo Municipal (Arto. 37 LM).

Esta prerrogativa de auto organización puede tener un claro sesgo participativo, porque la ley expresamente dice que uno de los objetivos de estos organismos es fortalecer la participación de la población. Está claro que también persigue la eficiencia en la gestión y la legitimación de la administración local.

Debemos agregar que los órganos puestos como referencia (Delegaciones Territoriales, Delegados del Alcalde) son organismos desconcentrados de la administración local, los cuales acercan la administración a los administrados, pero no son verdaderas instancias de participación, aun de tipo consultivo. Esto no quiere decir que las administraciones municipales no los puedan convertir de hecho en reales mecanismos participativos, pues eso queda en el marco de la discrecionalidad y de la voluntad política.

De acuerdo con el Reglamento de Organización y Funciones (Decreto No. 498), los Concejales podían ser nombrados Delegados del Alcalde y realizar funciones expresamente delegadas por aquél. La ley del '97 eliminó esta posibilidad, junto con la prohibición a los Concejales de asumir funciones ejecutivas en la administración local.

Esta medida persigue fortalecer el rol de fiscalización y control de parte del Concejo, pues el hecho de que los Concejales fueran funcionarios pagados por la Administración, les quitaba independencia frente al Alcalde. La delegación de facultades del Alcalde en otros funcionarios estaba normada con más detalle en el Reglamento ya referido (Artos. 76-82 ROFM), a través de procedimientos revestidos de cierta formalidad, cosa que no ocurre en la reglamentación actual. Éste es un vacío que aumenta la discrecionalidad del Alcalde.

Una de las comisiones permanentes, prevista en el Reglamento, es la de gobernabilidad, encargada de atender la

participación ciudadana, pero no disponemos datos que nos permitan entender qué funciones desempeña.

En el caso de los Auxiliares del Alcalde, según la ley son nombrados sobre la base de propuestas formuladas por asambleas de ciudadanos que habiten en barrios, comarcas, valles y caseríos o comunidades, a fin de mejorar los vínculos de comunicación e impulsar la gestión municipal. El hecho de que por ley se prevea un nombramiento a propuesta de los pobladores le da un carácter especial de participación orgánica.

Cuando hablamos de participación en términos jurídicos, la tendencia natural es revisar los instrumentos normativos existentes. Sin embargo, no basta que dichos mecanismos estén previstos en la ley. Es necesario constatar si en la realidad se constituyen en vehículos evidentes de participación, porque en la vida diaria se confunde la organización municipal y la organización vecinal y, en ocasiones, resulta difícil tratar de establecer su naturaleza jurídica.

La Ley de Bases del Régimen Local de España, establece en su Artículo 24, la potestad de creación de órganos complementarios explicitando que dichos órganos son *“para facilitar la participación ciudadana y mejorar ésta”*. Por otra parte, el Artículo 2 de dicha ley otorga a los municipios una doble función: ser entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos.

Esta doble función, repetimos, es fuente de notable ambigüedad a la hora de determinar su naturaleza jurídica. Retomemos el caso del Alcalde Auxiliar, que según la legislación nicaragüense, *“constituye un instrumento complementario de administración, con el fin de fortalecer la participación de la población, mejorar la prestación de servicios y dar una mayor eficacia a la gestión municipal”* (Arto. 35 LM). Esta disposición en sí misma es una figura dual. Su nombramiento, según la ley, se hará a propuesta de asambleas de ciudadanos, pero posteriormente funciona como un representante del Alcalde.

En la práctica, en muchos municipios nicaragüenses los gobiernos locales han evadido el nombramiento de los Auxiliares del Alcalde, pretextándose que significa incremento de gastos de la planilla, o bien que no puede sustituir la representación directa de

los pobladores. La mayoría de los municipios consultados prefieren la comunicación directa con los líderes de las comunidades ¹⁶³.

Resulta significativo que en el muestreo realizado en cinco municipios representativos del norte, centro y occidente del país, sólo en dos de ellos nombran Auxiliares del Alcalde, y únicamente en los conjuntos de comunidades y barrios donde hay menos organización popular.

En los Reglamentos Internos, la instancia oficial para promover la participación ciudadana es la Dirección de Relaciones con la Comunidad. Sin embargo, esta instancia no existe en la municipalidad de Managua. En los municipios de León, Estelí y Condega, se han establecido otros órganos complementarios, así:

- a) **Estelí:** Mesas Temáticas o Comisiones en los temas de medio ambiente, educación, cultura y deportes, planificación territorial e infraestructura, económico-social. En estas Comisiones o Mesas Temáticas están integrados representantes de instituciones estatales y organizaciones sociales presentes en el territorio, y son presididas por el Alcalde o su suplente. Las funciones de estas Comisiones son consultivas, de asesoría y para hacer recomendaciones al Concejo Municipal.

Es interesante constatar que la ordenanza dictada establece: *“Autorízase la constitución de asociaciones que tengan como fin el desarrollo municipal, como instancia de participación ciudadana. Se integran por un número no menor de cinco pobladores residentes en el municipio, mediante Acta, la que deberá contener el nombre de los fundadores, su domicilio, el nombre de la Asociación, su duración, los objetivos, forma de gobierno y administración de la Asociación. El Concejo Municipal recibirá por conducto del Secretario y/o Secretaria, la solicitud de la Asociación, quién después de revisar la documentación emitirá una Resolución reconociendo su existencia. Dicha Resolución deberá registrarse en el Libro*

163 Para el presente análisis, entrevistamos a la Dra. Leticia Montenegro, Responsable de la Dirección de Atención a la Comunidad, Municipio de Tipitapa; al Lic. René Vanegas, Director de Relaciones con la Comunidad, Municipio de León; al Director de Relaciones con la Comunidad de Estelí, Sr. Uriel Pérez Acuña y; estudiamos el Reglamento Interno de la Municipalidad de Managua y el Manual de los Concejos Municipales del Municipio de Condega.

que para tal efecto llevará el Alcalde Municipal” (Arto. 4 de la ordenanza aprobada el 13 de abril de 2000).

Además de las instancias normadas, existen otras como las Asambleas de Comarcas y Barrios, las cuales eligen a la directiva y a quien los ha de representar en los cabildos. Estas asambleas de libre asistencia tienen una presencia organizada a través de estas representaciones.

- b) **León:** En este municipio, la Dirección de Relaciones con la Comunidad ha definido un Reglamento Interno en donde se norman los Consejos de Líderes Comunales, que se integran por representantes electos en un determinado sector o territorio. Tienen establecidas reuniones ordinarias una vez por mes y funciones de gestión ante las instituciones del Estado, Organismos No Gubernamentales (ONGs) y gobierno local, para apoyar las acciones de mejoramiento de las comunidades. El coordinador de cada Consejo de Líderes se elige cada dos años.

- c) **Condega:** En este caso existe un Comité de Desarrollo en donde se discute y aprueba la estrategia del municipio, los planes y programas de las instituciones y los avances y problemas en la implementación de la estrategia de desarrollo. Está integrado por representantes de las instituciones gremiales, religiosas, ONGs, instituciones del gobierno y delegados territoriales de la municipalidad.

Del mismo se elige una Junta Coordinadora presidida por el Alcalde y Comisiones de educación, salud, servicios municipales, seguridad ciudadana, cultura, producción agropecuaria, recursos naturales y medio ambiente. Se reúne cada cuatro meses.

También se normó la existencia de Consejos Comunales electos con la participación de la mayoría de los pobladores de la comunidad. Los Consejos se crean en las comunidades y barrios. Además de la elección de siete miembros, pertenecen por derecho propio el brigadista de salud, el delegado de la Policía y otro que la comunidad considere necesario. La función principal de cada Consejo es representar a la Alcaldía en la comunidad; gestiona, propone y demanda las principales necesidades de su comunidad; sirve de enlace entre la municipalidad y la comunidad; recoge información que necesite la municipalidad y otras funciones establecidas en el Reglamento del que hablamos. En estos Consejos se toman decisiones colegiadas.

Como observamos en los casos señalados, en la medida en que se desciende al barrio, a la comarca o comunidad, se produce una difuminación entre la representación de la autoridad municipal en los territorios y la representación de la ciudadanía frente a la administración municipal. En la práctica se producen multiformes y confusas expresiones de organización comunitaria que nos conduce a preguntarnos ¿dónde se realiza la participación ciudadana?

Por otro lado, cuando las denominadas instancias de participación se estructuran sobre la base de la elección –por parte de la comunidad a quien representa–, y si la democracia participativa se presenta como un complemento de la democracia representativa, al final las denominadas instancias de participación se convierten en instancias de representación, con la limitante de no tener competencias definidas jurídicamente y, por tanto, sus decisiones carecen de efectos vinculantes.

¿Debería establecerse un procedimiento de elección, revestido de las formalidades jurídicas y tuteladas por el Consejo Supremo Electoral, para darles más legitimidad a los representantes de estas comunidades? Si esto fuese así, entonces ya no estaríamos en presencia de mecanismos de participación, sino en mecanismos de representación.

“Esta ambigüedad tiene en ocasiones consecuencias jurídicas relevantes. Por ejemplo, esta cuestión se ha puesto de manifiesto en Barcelona en relación con la elección de los miembros de los Consejos Municipales de Distrito de la ciudad (Barcelona se divide en diez distritos), la Carta Municipal de Barcelona y sus disposiciones de desarrollo prevén que dicha elección se efectúe directamente por los vecinos del distrito. Pues bien ha surgido la duda sobre si esta elección debía ser regulada mediante ley orgánica, como corresponde, según la Constitución, para el régimen electoral de los órganos representativos de los diferentes niveles político-territoriales o bien, por ser en realidad órganos de participación ciudadana, era suficiente la previsión de la Carta Municipal (ley ordinaria autonómica) y la regulación de los reglamentos que dicte el propio Municipio” ¹⁶⁴.

Otra interrogante que surge a partir del análisis de las instituciones existentes, confrontándola con la dogmática jurídica, es si sería posible, en el plano local, sustituir las decisiones de las

164 Recasens, Joan. Observaciones al Proyecto de Tesis de Mónica Baltodano.

instancias representativas por las adoptadas por las instancias participativas.

Si las llamadas instancias de participación sólo cumplen una función de asesoría, gestión y consulta, no estamos frente a una participación plena. Podría pensarse en dotar a instancias menores, de competencias expresamente establecidas al Concejo, para que sean administradas directamente por la comunidad en su espacio territorial.

Estamos hablando, por ejemplo, de la administración de los cementerios de la comunidad, o del parque, o mini acueductos rurales, pequeñas plantas de energización o, incluso programas de protección del medio ambiente o de combate a la pobreza. En tales casos, se requeriría de formas electivas para el establecimiento de responsabilidades.

Es notable que en los casos que hemos detallado, existan dos tipos de integración en las instancias participativas. En los Comités de Desarrollo, llamados en Estelí Mesa Global, la presencia de las organizaciones populares es eminentemente sectorial, mientras en los Consejos Comunales (Condega), en los Consejos de Líderes Comunales (León), Comités Comarcales o Barriales (en Estelí), la participación es territorial. Esta situación refleja es una vieja discusión planteada sobre la composición de los parlamentos.

La interrogante que surge es si el Comité de Desarrollo debería incorporarse con la representación de los territorios. En Nicaragua, esta interrogante es válida para la integración del Concejo Municipal, pues todos los Concejales son electos por circunscripción municipal en listas de partidos políticos. Tenemos la certeza de que se conseguiría una mayor representación y democratización, si los integrantes del Concejo resultaren por circunscripciones menores.

En el caso de la municipalidad de Managua, por ejemplo, bien podrían organizarse veinte circunscripciones; esto obligaría a una competencia entre los representantes de los partidos uno a uno, fortalecería la representatividad del Concejo y condicionaría una mayor rendición de cuentas de cada Concejel a sus representados, exigiendo de los partidos una mejor escogencia de los candidatos, y los ciudadanos de cada territorio tendrían un interlocutor que se vería obligado a incorporar sus inquietudes en los órganos de decisión.

C. Participación orgánica

• Conceptos

Como hemos señalado, la idea de la participación está basada en la constatación de que la separación Estado-sociedad resulta infuncional para dar solución a las demandas de los colectivos, cada vez más complejos y plurales, a los cuales se supone debe servir la administración. Los postulados para que funcionara un Estado como un ente independiente y por encima de los individuos, con el objeto supremo de garantizar los intereses privados, han sido fracturados por la misma realidad.

La participación orgánica, para algunos, es la única y auténtica forma participativa. Es aquélla donde los sujetos portadores de intereses sociales toman parte, a través de sus representantes, en los órganos administrativos de decisión o de las decisiones burocráticas, o bien de una actividad administrativa específica; es donde participan los sujetos portadores de intereses sociales en estructuras directas de la administración, pero sin ser parte de ella. En esos espacios toman las decisiones solos o conjuntamente con la administración.

Si observamos las definiciones más comunes de participación ciudadana que conocemos en Nicaragua, algunas apuntan a este tipo de participación, aunque al referirse al tema utilizan como ejemplos mecanismos de carácter consultivo, procedimentales, o simplemente de comunicación e información administrativa.

Manuel Ortega Hegg dice: *“De entrada queremos definir nuestro concepto de participación ciudadana como la interrelación de los individuos con el Estado en su calidad de ciudadanos organizados en una colectividad, con la finalidad de hacer valer sus derechos frente al mismo, e influir favorablemente en sus políticas y funcionamiento. En este sentido la participación ciudadana que nos interesa implica tomar parte en alguna actividad pública; pero no en carácter de individuos, sino como grupo organizado en la sociedad civil”*¹⁶⁵.

Este modo de participación se hace posible porque el esquema organizativo del Derecho liberal ha sido fracturado por la propia realidad. En efecto, el modelo liberal del Estado ha mostrado su irrealidad, organizado como ente superestructural, separado,

¹⁶⁵ Ortega Hegg, Manuel. *Centro América: Gobierno Local y Participación Ciudadana*. Publicación de FLACSO. pp. 50.

como cuerpo cerrado y compacto, constituido en base a un principio unitario y centralista. El Estado extiende su actividad económica y social. La administración no es solamente un poder imperativo, no es el mero ejecutor de las decisiones del parlamento. La sociedad no es el individuo, es una pluralidad de intereses y organizaciones y grupos sociales. Los cambios en la acción política le dan cada vez más importancia al papel de los ciudadanos en la actividad del Estado.

En síntesis, el análisis de esta realidad lleva a cambios en el Derecho Administrativo. Es la doctrina italiana mayoritaria, la que estructura su pensamiento en las siguientes grandes líneas:

Según Giannini ¹⁶⁶: *“Ordenamiento, es el grupo social organizado sometido a normas comunes. Existe toda una escala de ordenamientos jurídicos jerárquicamente relacionados, al igual que pueden observarse distintos grupos sociales en relación de supremacía, coordinación y subordinación y asimismo diversas normas jurídicas distintamente jerarquizadas. El Ordenamiento es, pues, colectividad o comunidad y es la norma que la rige y de que se dota en una u otra forma. Dentro de cada ordenamiento existe una pluralidad de intereses diversos y a veces contrapuestos, que encuentran su reflejo en la norma de manera diferenciada...”*

Políticamente el Ordenamiento encuentra su expresión a través de la organización, la que expresa el elemento de autoridad dentro de cada Ordenamiento. Es el sujeto identificable que elabora la norma y la aplica. De ahí que el tipo de organización sea la mayor garantía para la satisfacción de intereses sociales. Cuanto mayor sea la correspondencia entre grupo social y organización, mayor será la posibilidad de que los intereses del grupo sean adecuadamente satisfechos en forma pública. La organización supone a su vez un nuevo sujeto colectivo generador de intereses propios. Las deficiencias en la correlación entre intereses sociales y organización conceden un mayor margen a la satisfacción de los intereses propios de ésta...

La discrecionalidad es el grado de autonomía que la autoridad detenta para determinar qué intereses sociales y en qué manera deben ser actuados públicamente. Cuanto más cercana sea la organización a los portadores de los intereses sociales, mayor efectividad tendrá este tipo de garantía”.

166 Giannini. *Diritto Amministrativo*. Volumen I, pp. 93. La reflexión es tomada de Sánchez Morón.

De acuerdo con las anteriores conceptualizaciones, para lograr una verdadera incidencia de los ciudadanos, éstos deben organizarse de manera que sus intereses sociales coincidentes puedan ser incorporados en la organización pública (la administración), pero no por una mera conexión casual, sino orgánica, directa, positivizada. La positivización no debe ser abstracta. Debe vincularse directamente a objetivos concretos y medibles.

Según algunas corrientes **participacionistas**, también puede considerarse participación orgánica la gestión directa del ciudadano en la ejecución de proyectos públicos, o mediante la concesión de la gestión de determinados servicios a las organizaciones comunitarias o sectoriales.

La Ley de Municipios concede a sus autoridades competencia *“para otorgar concesiones, previa licitación, a personas naturales o jurídicas de carácter privado para la ejecución de funciones o administración de establecimientos o bienes que posea a cualquier título...”* (Arto. 9 LM).

Por su parte, el Reglamento mandata: *“la participación, en los consejos de administración de las empresas municipales de representantes de los trabajadores de la empresa y de la sociedad civil del municipio”* (Arto. 106 RLM).

La práctica de participación ciudadana en la fase ejecutiva de la actuación municipal, es abundante en términos de participación de obras comunitarias, pero no existen muchas experiencias de tal participación en la administración directa, a título comunitario, de servicios o gestión de proyectos.

Un caso excepcional lo encontramos en algunos de los municipios que constituyen los llamados «Pueblos Brujos», en donde la municipalidad delegó la recolección de basura en una cooperativa de mujeres. Esta experiencia fue altamente exitosa pero no conocemos que esta experiencia se haya extendido a otros municipios.

Para otras corrientes participacionistas, esta delegación no constituye participación ciudadana, sino proceso de privatización de los servicios públicos municipales y se corresponde con los procesos así llamados de «descentralización» los cuales en realidad son privatizaciones de servicios esenciales como salud y educación. Entonces, el estudio deja abierto el debate sobre este último tema.

- **Dispositivos de participación orgánica en la norma nicaragüense**

De aquí que podemos afirmar que los dispositivos de participación orgánica, en la norma municipal nicaragüense, son muy débiles, pero no por ello inexistentes; se cuenta con un caudal de posibilidades a partir del derecho de auto organización municipal. Las figuras jurídicas más cercanas son:

- a) **Los Comités de Desarrollo:**

Están constituidos para la planificación y ejecución de proyectos y obras municipales, tanto comunales como para incidir en el desarrollo económico social del municipio. El Concejo Municipal tiene la facultad de integrar y definir la composición de este organismo (Arto. 28 Inc. 7 LM). La ley no precisa su naturaleza jurídica, ni qué criterios debe seguir el Concejo para esa integración, pero es obvio que se trata de espacios para incorporar los puntos de vista de las organizaciones comunitarias y de la sociedad civil en la planificación y seguimientos de las obras municipales. En el Reglamento no hace mención al mismo.

- b) **Alcalde Auxiliar:** Su nombramiento recae en el Alcalde, pero estos son *“propuestos por los ciudadanos que habiten en barrios, comarcas valles caseríos o comunidades”* (Arto. 35 LM). Aunque el Reglamento no especifica la forma en que los ciudadanos «proponen» al Auxiliar del Alcalde, se puede deducir que debe ser electo, lo que le confiere una representatividad propia de los mecanismos de participación orgánica.

- c) **La participación en la Comisión de Asentamientos:** Prevista en la LROTAHE ¹⁶⁷, esta participación puede considerarse como de carácter orgánico; se trata de la incorporación de un representante de las asociaciones de pobladores residentes en los asentamientos, en la Comisión de Revisión que dará lugar a la decisión de si se legaliza o no el asentamiento. La Comisión de Revisión está integrada por un concejal, un funcionario de la municipalidad, y un representante de los pobladores.

Las asociaciones de pobladores se constituyen mediante acta ante la propia Administración, para representar los intereses

¹⁶⁷ Nos referimos a la Ley de Regulación Ordenamiento y Titulación de los Asentamientos Humanos Espontáneos.

colectivos de los pobladores de cada asentamiento. Los habitantes del asentamiento, eligen a sus representantes para incorporarlos en la Comisión de Revisión, la cual tiene como una de sus funciones, emitir resoluciones dando trámite a la solicitud de legalización y titulación (Artos. 9 y 12 LROTAHE).

También es una forma de participación orgánica la que realiza población en la aprobación del Reglamento Interno del asentamiento, decisión adoptada por la comunidad directamente con la presencia del representante de la Administración (Arto. 14 LROTAHE).

4. Pueblos indígenas y participación en la vida local

En los últimos años, se ha incorporado en el ordenamiento jurídico nicaragüense, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en todo el territorio nacional. Un resumen de los principales instrumentos jurídicos de este ordenamiento nos permite afirmar que Nicaragua se coloca a la vanguardia de los países centroamericanos, en el intento de establecer un derecho indígena moderno.

La Constitución de la República establece: *“El Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas, que gozan de los derechos, deberes y garantías consignados en la Constitución, y en especial los de mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales; así como mantener las formas comunales de propiedad de sus tierras y el goce, uso y disfrute de las mismas, todo de conformidad con la Ley...”* (Arto. 5 Cn) *“...el régimen de propiedad de las tierras de las comunidades indígenas se regulará de acuerdo a la ley de la materia”* (Arto. 107 Cn.)¹⁶⁸.

La Ley de Municipios destina el Título VI al tema de los municipios y comunidades indígenas, normando las relaciones de las autoridades locales con los Consejos Regionales de la Costa Atlántica y las autoridades propias de las comunidades del resto del país. La ley dice textualmente:

“Los Municipios reconocerán la existencia de las Comunidades Indígenas ubicadas en sus territorios, legalmente constituidas o en estado de hecho, según las disposiciones de la

168 La Ley de las Comunidades Indígenas data de 1914, con reformas en 1918 y 1935.

Ley de Comunidades Indígenas de 1914, 1918 y otras, sean propietarias de terrenos comunales o no. Asimismo, respetarán a sus autoridades formales y tradicionales, a quienes deberán tomar en cuenta en los planes y programas de desarrollo municipal y en las decisiones que afecten directa o indirectamente a su población y territorio” (Arto. 67 LM).

“Se entiende por Autoridades Formales, aquellas denominadas Juntas Directivas y que se desprenden de la Legislación de la materia y de procesos formales de elección. Son Autoridades tradicionales en las Comunidades Indígenas, aquellas que se rigen por la tradición y la costumbre, como son los denominados Consejos de Ancianos, Consejos de Reforma, Alcaldes de Vara u otra denominación, cuya elección o nombramiento no tiene previsto un reglamento oficial” (Arto. 68 LM).

“Corresponderá a los Concejos Municipales respectivos de conformidad con las leyes de la materia, asegurar, reconocer y certificar la elección de autoridades comunitarias de las Comunidades ubicadas en el ámbito territorial del Municipio” (Arto. 69 LM).

El reconocimiento constitucional y legal de los pueblos indígenas es apenas un primer paso, pues la práctica demuestra que las comunidades enfrentan distintas situaciones, pero a todas les es común la insuficiencia del reconocimiento formal de esos derechos ¹⁶⁹.

Si bien es cierto las autoridades locales mantienen una relación de respeto a la autonomía organizativa de las comunidades indígenas, sus mecanismos de autodeterminación no funcionan plenamente. Dentro de la lógica de participación ciudadana, están revestidos de su propia legitimidad para establecer una comunicación horizontal con las autoridades locales, pero se pone en duda que tal horizontalidad se practique en todos los municipios con presencia de pueblos indígenas.

Esto nos lleva a concluir con Mario Rizo que *“...a pesar de los pequeños grandes logros... la distancia es aún enorme entre los*

169 Sobre este tema resulta obligado adentrarse en los estudios realizados por el Historiador Mario Rizo. La obra publicada *Identidad y Derecho: los Títulos Reales del Pueblo de Sutiava*, Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica (IHNCA-UCA), 1999; y *Notas Históricas y Jurídicas para la Comprensión de los Pueblos Indígenas de Nicaragua* en la Revista de Historia No. 13. IHNCAUCA, Managua, 2001; y otras no publicadas como *Campesinos de la Frontera Agrícola Nicaragüense: sujetos sociales desconocidos, identidades negadas*.

principios del pluralismo jurídico y el enunciado Estado de Derecho. La Autonomía, las Regiones Autónomas, la inclusión constitucional, las reformas municipales y otras leyes apuntan en forma positiva hacia una visión o proyecto de nación plural que debe enraizarse en su diversidad, es su fortaleza. Por otro lado el modelo económico y sus prácticas legales y administrativas nacionales evidencian no solamente un rezago considerable en materia de teoría y práctica jurídica, sino un desolador panorama donde los Pueblos Indígenas continúan siendo víctimas por la discriminación”

170

5. Instituciones de democracia semidirecta. Plebiscito y referendo.

“La Democracia es Directa cuando se ejerce en forma inmediata por el pueblo haciendo desaparecer la distinción entre Estado y sociedad civil en cuanto que todo ciudadano es, a la vez que gobernante, gobernado. La democracia es representativa cuando elige periódicamente a los representantes y se juzga sobre su labor en la fecha de la reelección... Existen correctivos para la separación tajante entre la Democracia Representativa y la Democracia Directa, los que se conocen en la doctrina como mecanismos de democracia semi-directa... En la actualidad se conocen como instituciones de democracia semi-directa que se caracterizan por ser una participación directa del pueblo, como correctivos a las instituciones dominantes de gobierno representativo, al derecho a las instituciones del Referéndum” ¹⁷¹, iniciativa popular y plebiscito.

En los ordenamientos jurídicos encontramos estas figuras, a veces con distintas acepciones o significado. En Italia, el referendo está instituido a nivel regional y municipal, y no se usa únicamente como correctivo de las deficiencias de los órganos legislativos, sino también para consultar decisiones administrativas. Un ejemplo de ello es el Reglamento Municipal de Florencia, el cual en su Artículo 20 instituye el referendo sobre determinados actos administrativos municipales y de los distritos urbanos.

170 Rizo Zeledón, Mario F. *Notas Históricas y Jurídicas para la Comprensión de los Pueblos Indígenas de Nicaragua*.

171 Zapata Rodríguez, Jorge. *Teoría y Práctica del Derecho Constitucional*. Editorial Tecnos, S. A. Madrid, 1996. pp. 260.

“El Referéndum consiste en el sometimiento, al cuerpo electoral, de una ley o norma jurídica, para su aprobación o ratificación. Existen dos tipos de Referéndum: el de la consulta, que no es vinculante y; el obligatorio, que es la institución de democracia semi-directa por excelencia... El Plebiscito tiene por objeto la ratificación popular de cuestiones de hecho (no normas jurídicas)” ¹⁷².

La Constitución de Nicaragua estatuye que *“el poder político lo ejerce el pueblo... También podrá ejercerlo de manera directa por medio del Referéndum y del Plebiscito y otros procedimientos que establezcan la presente Constitución y las leyes”* (Arto. 2).

La Ley Electoral establece: **Plebiscito** es la consulta directa que se hace al pueblo sobre decisiones que dentro de sus facultades dicte el Poder Ejecutivo y cuya trascendencia incida en los intereses fundamentales de la nación (Arto. 133 LE). **Referendo** es el acto de someter directamente ante el pueblo leyes o reformas, de carácter ordinario o constitucional, para ratificarlo (Arto. 134 LE).

La iniciativa del decreto legislativo para un plebiscito corresponde al Presidente de la República, en tanto que la del referendo corresponde a un tercio de los Diputados ante la Asamblea Nacional. En ambos casos, puede corresponderle **“directamente al pueblo cuando éste así lo solicite con un número no menor de cincuenta mil firmas”** (Artos. 135-136). En los plebiscitos y referendos se declarará aprobada la opción que obtenga la mayoría de votos válidos. (Arto. 138).

La institución del referendo, aunque tenga un carácter meramente consultivo, tiene una gran fuerza política y moral, pues una vez establecida una opinión pública mayoritaria, se haría muy difícil la adopción de una decisión en sentido distinto. En Nicaragua, el plebiscito y el referendo nunca han sido empleados, en buena medida porque el diseño actual –explicado en párrafos anteriores– vuelve prácticamente imposible su realización.

La iniciativa puede ser adoptada por los ciudadanos, pero se operativiza con aprobación mayoritaria del Parlamento, lo cual de alguna manera vuelve al terreno de la representación, el instrumento que supuestamente corregirá las insuficiencias del órgano de representación.

La tendencia es que el órgano legislativo no dé curso a estas iniciativas, de lo cual ya hay antecedentes con la Ley de Privatización de la Empresa de Telecomunicaciones y la de División

172 Zapata, Op. cit. pp. 261.

del Municipio de Managua. Sectores de la población demandaron la realización de un referendo sobre estas leyes, pero esta petición ni siquiera fue considerada por el cuerpo parlamentario. Simplemente la ignoraron.

6. Información administrativa y participación

• Conceptos

La comunicación es, para algunos autores, una forma de participación. No obstante, los criterios predominantes la ubican como un presupuesto indispensable para que la participación pueda ejercerse de manera real.

En efecto, no puede haber participación procedimental, consultiva y orgánica sin la información a los ciudadanos de los actos de la administración, sean estas resoluciones o propuestas. Para muchos, el derecho a la información pasa de ser un derecho ciudadano a un derecho fundamental del ser humano en tanto sujeto social.

Los nuevos problemas suscitados por el manejo de los recursos del Estado, los escándalos de corrupción y la pérdida de credibilidad de las instituciones públicas, han obligado a fijar como una nueva exigencia del público, la transparencia administrativa.

Estos dos elementos, el acercamiento de la administración a los ciudadanos y las exigencias de transparencia, han influido en los cambios de fondo en las leyes nacionales y locales, para considerar el derecho a la información como un derecho protegido en las normativas actuales.

En muchos ordenamientos europeos, el derecho a la información estaba recogido (aunque no estuviera en las respectivas Constituciones) en las Leyes de Procedimiento

Administrativo ¹⁷³. Posteriormente pasan a ser parte de los principios constitucionales y desarrollados en las leyes.

En su sentido más amplio, no hay participación sin información. En efecto, un ciudadano debe, en primer lugar, tener sentido de ciudadanía, es decir, conciencia sobre sus deberes y derechos como parte de la Nación. No puede hablarse de participación sin conocimiento de las obligaciones, de las instituciones y de los mecanismos.

La información administrativa es un derecho ciudadano. ¿Cómo puede hacer valer un ciudadano sus derechos e incidir en las decisiones de la administración, si no tiene conocimiento sobre los temas que puedan ser de interés general o particular?

- **Información administrativa y acceso a documentos de la administración**

La información administrativa, como observamos en las definiciones conceptuales, puede tener un énfasis en la propaganda, según el interés de la administración de mejorar su imagen frente al público o a fin de legitimar su existencia. Pero es cada vez más creciente la demanda de acceso a información que va más allá de la propaganda.

Por eso se debe diferenciar la información general que brindan las instituciones al público, muchas veces a través de publicaciones, del derecho de los ciudadanos a conocer los documentos públicos.

Se entiende que ambos mecanismos persiguen un mismo fin: fortalecer la transparencia de la administración. Tradicionalmente, la diferencia entre información administrativa y acceso a los

173 El atraso en el caso de la legislación española es señalado por Sánchez Morón en sus ponencias en el Seminario de Derecho Local, Barcelona, 1992. *“Esta situación contrasta manifiestamente con el principio general de publicidad de las actuaciones administrativas, que se venía generalizando en el Derecho comparado: Empezando por Suecia, donde una legislación bicentenaria, hoy elevada a rango constitucional, reconoce a toda persona física o jurídica, sin necesidad de legitimación específica, el derecho de acceder a todo tipo de documentación administrativa, con muy escasas excepciones, pasando por la Freedom of Information Act Norteamericana, de 1966, que reconoce un derecho semejante, o finalizando, por ejemplo con la Ley Francesa del 6 de Enero de 1978, que ampara, aún con algunas limitaciones más, ese mismo derecho”.*

documentos de la administración era la actitud pasiva con la cual el ciudadano recibía la información brindada por la administración, y la actitud activa cuando el ciudadano se mueve a buscar documentos que le interesan y están en poder de la administración.

Pero hoy ya esa diferenciación no es suficiente, como dice Agustí Cerrillo: *“El parámetro que seguramente nos permitirá diferenciar en todo caso el derecho de acceso a la documentación administrativa de la comunicación pública es el relativo al contenido de la información. Así, la comunicación pública supone dar a los ciudadanos una información genérica que no es la plasmación de una actuación directa, particular y concreta de la Administración. En cambio, el derecho de acceso a la documentación administrativa implica el conocimiento de una actuación concreta y puntual de la Administración Pública”* ¹⁷⁴.

El derecho a recibir información entraña el reconocimiento, la garantía y el respeto a la opinión pública, lo cual es fundamental para el desarrollo de la democracia y el pluralismo político; desde el punto de vista de la participación, la información *“es fuente de poder... –como decía Max Weber– el monopolio de la misma es inherente a la dominación de las élites burocráticas, tanto públicas como privadas”*.

La resistencia de la administración a perder el control absoluto sobre la información no es únicamente en referencia al ciudadano. También lo es en relación al parlamento. Por eso el debilitamiento del Poder Legislativo tiene también una de sus causas en la escasa información sobre los asuntos de la administración; por eso muchas reformas apuntan a someter, por esta vía, a los ejecutivos. Un Poder Legislativo que no recibe informes sobre la ejecución del presupuesto, o que no puede obligar a los ministros a rendir cuentas, pierde fuerza y autoridad real, y credibilidad ante en la opinión de la sociedad.

El procedimiento administrativo debe garantizar al ciudadano no sólo información general, sino la apertura de los archivos. Algunas experiencias de control ciudadano incluyen ejemplos radicales. Por ejemplo, la Alcaldía de Montevideo, Uruguay, coloca en la página electrónica de la municipalidad, los comprobantes de egresos que diariamente realiza la administración, para que los ciudadanos sepan qué pagos se realizan y puedan interrogar a la comuna sobre los mismos.

174 Cerrillo i Martínez, Agustí. *Régimen Jurídico de la Información Administrativa*, Barcelona, 1998.

Tener información, aunque no se detente el poder, es ya limitar la posible arbitrariedad de los poderes públicos y constituye un requisito necesario para influir más o menos directamente en un correcto ejercicio de las funciones públicas.

En síntesis, como dice el maestro Sánchez Morón: *“Información y participación ciudadana se inscriben en un mismo diseño de democracia avanzada. Mediante una y otra, su objetivo es reducir –que no eliminar– la distancia entre las instituciones públicas y la sociedad; superar en la medida de lo posible aquella concepción de la Política y de la Administración como reducto de un estrecho círculo de entendidos en donde parece desenvolverse la vida institucional, con harta frecuencia; y posibilitar una defensa más efectiva de los derechos e intereses legítimos, de naturaleza individual o colectiva, ante la Administración”* ¹⁷⁵.

• La información administrativa en la norma municipal

El espíritu participativo que se expresa en los principios de la Ley de Municipios, se manifiesta débilmente cuando se refiere al tema de la información. El énfasis se pone en la información del Alcalde a los Concejales, y menos desde la obligación de la administración de comunicar sus principales decisiones y abrir sus documentos a inspección de la población.

Las referencias más expresas están contenidas en el Artículo 16 Inciso 4 que expresa que *“es un derecho del ciudadano, el ser informado de la gestión administrativa, del Proyecto del Presupuesto, y Estados Financieros de la Municipalidad”*.

A la par instituye como atribución del Alcalde dar a conocer a la población el Presupuesto Municipal, sus reformas y modificaciones, el informe final sobre su ejecución y otros documentos que el Concejo Municipal determine (Arto. 34 Inc.11 LM). Igualmente, señala al Alcalde como responsable de promover y mantener la comunicación con todos los sectores de la sociedad civil (Arto. 34 Inc. 24).

Veamos, de acuerdo con las clasificaciones conocidas, cómo están contenidas en nuestras normativas municipales. En la Ley de Municipios y su Reglamento se fijan los siguientes mecanismos:

¹⁷⁵ Sánchez Morón, Miguel. *Ponencias del Seminario de Derecho Local*. Tercera Edición. Ed. Ayuntamiento de Barcelona, 1992. pp. 252.

- **Mecanismos de información jurídica formal.** Este tipo de comunicación tiene como objeto dar certeza de decisiones o medidas de la administración:
 - a) **Notificaciones**, cuando se trata de una afectación específica a un ciudadano, se realizarán de acuerdo al Código de Procedimiento Civil (Arto. 127 RLM) ¹⁷⁶.
 - b) **Bandos**, es un medio de publicación de las ordenanzas del Concejo, además de ser un instrumento jurídico sancionado por el Alcalde, cuyo propósito es establecer normas generales de gestión necesarias para el cabal desempeño de sus atribuciones (Arto. 94 RLM).
 - c) **Publicación en La Gaceta, Diario Oficial**, de las ordenanzas que contengan disposiciones de gran importancia para la vida de la población, a juicio del Concejo (Arto 27 RLM).
 - d) **Distribución de volantes**, donde también pueden notificarse las ordenanzas mediante la distribución de volantes impresas, las que serán distribuidas en parajes públicos y fijadas en Tabla de Avisos de la municipalidad (Arto. 22 RLM).
 - e) **Tabla de avisos**, en donde se fijan ordenanzas, actas, resoluciones y acuerdos, tanto del Concejo como del Alcalde, y convocatorias a sesiones del Concejo y Cabildos (Arto. 27 RLM).
 - f) **Uso de medios de comunicación, escrito, radial y TV.** El Reglamento manda al Alcalde a publicar las Ordenanzas, estableciendo que si se trata de disposiciones de gran importancia para la vida de la población, a juicio del Concejo, deberán publicarse en La Gaceta, Diario Oficial, pero no especifica en qué otros medios y formas mandará a publicar en general (Arto. 26 RLM).

Sobre estos mecanismos de información jurídico formal, es importante destacar que la publicidad administrativa no sólo debe cumplir una función de información, sino conectar con el principio de seguridad jurídica. Por lo tanto, las ordenanzas locales deberían ser publicadas en La Gaceta, pues la publicación en el Diario Oficial permite la continuidad y permanencia, y además proporciona a vecinos de otros municipios el acceso a determinada información, sin necesidad de desplazarse. Actualmente, tal como relatamos,

176 Esto deberá ser superado con la aprobación de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, en dictamen en la Asamblea Nacional.

sólo se obliga a publicar las ordenanzas *“que contengan disposiciones de gran importancia para la vida de la población, a juicio del Concejo”*.

- **Información institucional:** Este tipo de información no está reglado, pero es la forma más común; sirve para promocionar la institución y a ella recurren particularmente los propios gobiernos locales para promocionar políticamente a sus autoridades.

En la Normativa Municipal no se crea ninguna instancia para cumplir este tipo de información, pero en la mayoría de las municipalidades existen las Oficinas de Relaciones Públicas, o las Direcciones de Información y Prensa que cumplen esta función.

En algunos municipios nicaragüenses, las autoridades locales han logrado articular la publicación de boletines o revistas en donde se incluyen las principales resoluciones adoptadas en los organismos, lo que contribuye sustantivamente en la comunicación de la administración a los ciudadanos.

Resulta interesante constatar que, en otros países, las municipalidades poseen medios de comunicación, radios, periódicos, páginas electrónicas, lo que contribuye a generar una ciudadanía informada, no sólo del quehacer de la administración, sino de las actividades de la ciudadanía. Éste debería ser un objetivo a alcanzar, al menos por las ciudades más importantes de nuestro país.

- **Información administrativa.** Los mecanismos que contienen las normas estudiadas son:
 - a) **Sesiones del Concejo:** La ley garantiza que las sesiones del Concejo serán públicas. Pero hay un hecho contraproducente, que demuestra una involución en el derecho, pues el Reglamento actual prohíbe la participación del público asistente a las sesiones y *“...tampoco podrá expresar manifestaciones de agrado o desagrado, pudiendo el Alcalde proceder en casos extremos, a la expulsión del asistente que por cualquier causa impida el normal desarrollo de la sesión”* (Arto. 45 RLM).
 - b) **Sesiones del cabildo:** De acuerdo con lo establecido, las sesiones de cabildo son predominantemente informativas aunque –sin menoscabo de esta función– el hecho de que los asistentes puedan intervenir, les confiere carácter de instancias consultivas.

c) Acceso a documentos públicos: La ley prevé únicamente acceso a documentación relativa al Presupuesto, en los 60 días anteriores a la celebración del cabildo ordinario. En lo relacionado al Presupuesto, la Ley de Régimen Presupuestario Municipal profundiza este derecho ciudadano al establecer el principio de publicidad que obliga a que *“...Los informes y Estados financieros y, en general, la información financiera y presupuestaria de los Municipios es pública. En ningún caso y bajo ninguna circunstancia, se podrán presupuestar gastos o egresos confidenciales ni negar información de esta naturaleza a los ciudadanos que, en forma individual o colectiva, la soliciten, so pena de responsabilidad para el funcionario que la niegue”* (Arto. 3 LRPM).

En conclusión, al finalizar el análisis de las normativas nicaragüenses, podemos concluir que la legislación es amplia en términos de principios participativos, y más débil cuando se trata de expresar los mecanismos concretos de esta participación. Sin embargo, contiene suficientes elementos para poder ampliar los espacios de participación ciudadana sobre todo en el nivel municipal, puesto que la potestad de auto organización de los municipios les permitiría diseñar con autonomía sus propios mecanismos.

Comparativamente, Nicaragua es el país centroamericano en donde sus normativas dan mayor fuerza a la organización de mecanismos participativos, pero además tiene un gran caudal de experiencias de implicación ciudadana y desarrollo de organización popular, lo cual hace factible el impulso de nuevas formas democráticas que complementen las instituciones tradicionales.

CONCLUSIONES

Rousseau cita al Marqués de Argensón con estas palabras:

“Las sabias investigaciones hechas al Derecho Público no son, a menudo, sino historia de antiguos abusos”.

A lo largo del presente trabajo enfatizamos un doble y recurrente reclamo de la sociedad contemporánea: La ciudadanía exige y demanda **más democracia y más participación**.

Se reclama participación y democracia, no sólo en las instituciones nacionales sino en las Naciones Unidas, en los organismos financieros internacionales, en las organizaciones del comercio mundial. Se exige democracia en el poder central y también en el poder local. Y todo ello, en el marco de la democracia liberal.

Nos hicimos la pregunta, ¿es posible **democratizar la democracia**? Y si es así, ¿cuál sería la ruta, el camino? Y siempre dentro de los límites del Estado de Derecho, en donde sociedad, instituciones y ciudadanos están subordinados a la ley.

Hicimos estas reflexiones tomando como referencia –aunque no única– el municipio. Y al potencial, al ideal democratizador que le atribuimos a la participación, quisimos contraponerle la doctrina y el andamiaje del Derecho Administrativo.

Quisimos saber si el Derecho Administrativo y su instrumental jurídico facilitaban o, por el contrario, constreñía esa virtualidad democratizadora de la participación.

Finalmente, analizamos con detenimiento las instituciones de la democracia participativa en Nicaragua, usando como referencia la clasificación que hasta ahora se conoce de las distintas formas de participación, y que particularmente han estudiado los *ius* administrativistas italianos: participación consultiva, participación procedimental, participación-negociación y participación orgánica.

En el desarrollo de nuestro estudio llegamos a algunas conclusiones:

1

No deja de ser sorprendente que, en medio de la sociedad digital y de la revolución tecnológica, a más de dos siglos de la Revolución francesa y mucho más de la Revolución inglesa, la sociedad y los Estados contemporáneos predominantemente se siguen reclamando de la democracia liberal.

Como un dato curioso, hace tan sólo unos meses asistimos al llamamiento urgente a las urnas hechos a los ciudadanos franceses, con el grito: ***A la defense de la Republique!***

2

Es fácilmente verificable, y ampliamente compartido por los ciudadanos y sus organizaciones, el distanciamiento existente entre sociedad, ciudadano y ley, y cómo este distanciamiento se ha venido acrecentando hasta aparecer divorciados, universo real y universo jurídico.

Este distanciamiento ha provocado una pérdida de confianza y credibilidad del ciudadano hacia las instituciones, las cuales entran en crisis por la pérdida de legitimidad.

Es preocupante la ineficiencia integradora del sistema. Los ciudadanos no se sienten representados en sus “representantes”, no sólo en el nivel nacional sino en el nivel local, lo que unido a la exclusión económico-social en que vive sumida la mayoría de la población en nuestros países, genera una creciente disfunción, para no decir obsolescencia del sistema político.

Todos los ordenamientos han terminado reconociendo formalmente la supremacía del pueblo, mediante el principio constitucional de la soberanía popular, pero la implementación práctica de este principio es una ficción, pues en la mayoría de los casos, los ciudadanos están completamente excluidos de las decisiones cotidianas del Estado. Las grandes mayorías sólo son llamadas a ejercicios electorales, para legitimar a los grupos que van a gobernar y a decidir por ellas. La realidad es que en la práctica político-institucional, el protagonismo de las masas es por lo general pasivo. Los ciudadanos son periódicamente convocados a elegir, pocas veces a participar, y casi nunca a decidir.

Solamente las organizaciones corporativas más fuertes, los representantes de grandes intereses económicos nacionales o internacionales, los estamentos superiores de los partidos políticos, y más recientemente los propietarios de los más influyentes medios de comunicación, protagonizan el exclusivo arte de decidir en democracia. La democracia del *demos* se disoció y se convirtió en una democracia del *kratos*.

3

Es precisamente esta contrastante realidad la que da impulso al surgimiento de la participación ciudadana. Ésta, en sus orígenes, aparece asociada a la pérdida de fuerza de los parlamentos y el traslado de los mecanismos de intermediación con la sociedad, predominantemente hacia la administración.

La idea de participación ciudadana es una exigencia generada por los grandes cambios ocurridos en la sociedad, en donde las instituciones –diseñadas desde la concepción del Estado liberal– se han vuelto insuficientes para interpretar y representar los múltiples y contradictorios intereses del conglomerado social, de sus multicolores agrupamientos y sus muy variadas expectativas.

La participación se presenta como propuesta para llenar los vacíos de la democracia representativa. Para complementarla, no para sustituirla. Pero también es bandera, como dice el profesor Sánchez Morón, de una nueva izquierda que se reivindica como anticapitalista y antiestalinista.

4

Si bien el ideal participacionista surge en un contexto en que el Estado asume grandes responsabilidades sociales (Estado de bienestar), la demanda **participacionista** renace con más fuerza, precisamente cuando se inicia el proceso inverso: el abandono del Estado de una serie de funciones sociales. A partir de allí, la ideología neoliberal que impulsa dichos procesos reivindica la participación como un mecanismo para trasladarle al ciudadano, a los particulares y al mercado (a través de la privatización), una serie de funciones sociales que

antes realizaba el Estado y como un mecanismo para subsanar las nuevas y recurrentes crisis de legitimidad.

La mundialización de los procesos productivos en la nueva economía global ha trastocado la fortaleza tradicional de nuestros Estados nacionales, en un contexto orgánico nuevo, en el cual políticas públicas y económicas, economía y democracia, responden cada vez más a determinaciones extra nacionales y en donde las soberanías locales se debilitan. Los propios mercados nacionales, uno de los pilares del Estado nación, prácticamente han desaparecido ante el empuje de la mundialización neoliberal.

Por otra parte, los desequilibrios macroeconómicos y la deuda externa han obligado a los estados a aceptar una reducción de su rol en materia social. Ya sea a través del desmantelamiento del Estado de bienestar, como ocurrió en Europa, o trastocando el modelo tradicional de intervención estatal prevaleciente en América Latina, en donde el Estado era el principal inversionista, importante generador de empleo, constructor y prestador de servicios públicos esenciales.

En este contexto, desde la óptica de los organismos financieros internacionales, la participación es indispensable como vehículo para “legitimar” el sistema, para debilitar la resistencia frente a las políticas económicas, para integrar y cooptar a las organizaciones sociales y populares.

Por ello, el diseño de esa participación se hace fundamentalmente a través de mecanismos consultivos, como los concejos de planificación económica social implementados en Europa, y más recientemente en América Latina.

Pero no es menos cierto, también, que desde la propia sociedad se asiste de manera autónoma, a una creciente demanda por la apertura de espacios de participación del ciudadano en la administración. Si en Europa ello se expresó con la implementación de nuevos mecanismos jurídicos, en muchos países latinoamericanos se reflejó en luchas y movimientos populares, algunos de ellos incluso armados, enfrentados a dictaduras militares o regímenes autoritarios.

En nuestras latitudes, las disfunciones mostradas por la democracia representativa, sus debilidades, sus límites, la pérdida de credibilidad de los partidos políticos, la corrupción generalizada, han conducido a la búsqueda independiente de nuevas formas de vinculación del ciudadano al poder, y de intervención en sus decisiones. Esto ha dado lugar a la

multiplicación de mecanismos y procedimientos organizativos de participación que operan por la vía de hecho, sin que éstos encuentren su correspondiente formalización jurídica.

5

Desde el punto de vista socio-político es posible describir abundantes experiencias y figuras de participación ciudadana. Desde el punto de vista jurídico ocurre lo contrario.

Si bien el postulado de la democracia participativa está presente en distintos ordenamientos jurídicos y recogidos en la Constitución nicaragüense, ha sido muy difícil positivizar las diversas expresiones participativas, debido a la rigidez de la doctrina y dogmas, y por el objetivo del Derecho Administrativo: la defensa del interés privado, del individuo, frente al Estado.

La incorporación de la participación ciudadana en formas jurídico-administrativas, en mecanismos y procedimientos institucionales, se estrella con la rigidez de los dogmas del Derecho Administrativo. Resulta mucho más sencillo diseñar propuestas de salida al problema desde otras disciplinas, que desde la perspectiva del Derecho Administrativo actual. Se necesitaría de una re-ingeniería jurídica, en donde se incluya la modificación de algunos dogmas, que han permanecido inmutables desde el surgimiento del Derecho Administrativo liberal.

Si la participación en la administración tiene como uno de sus objetivos la incidencia en la toma de decisiones, estamos suponiendo un proceso de deliberación entre los actores sociales y la administración. Esto, a su vez, supondría que la administración estaría abierta a los cambios, lo que implicaría una alteración de los pilares en que se sustenta el modelo burocrático: la jerarquía y la no-discrecionalidad.

Es en esta búsqueda que surgen el concepto y la figura del interés difuso y del interés colectivo, lo cual conecta directamente con la necesidad de definición de los sujetos jurídicos que hacen presencia en el proceso de toma de decisiones.

El fortalecimiento de la participación ciudadana a través de la legislación y el establecimiento expreso de los procedimientos, son una tarea sustantiva. La legislación sobre el procedimiento administrativo y lo contencioso administrativo

es clave para fortalecer la presencia del ciudadano(a) en la toma de decisiones de la administración.

6

La realidad es mucho más dinámica y rica en experiencias prácticas de participación y no es indispensable la formalización de todos los mecanismos e instancias de participación. Más urgente es el desarrollo de otras condiciones y presupuestos impostergables para una verdadera creación de ciudadanía.

Diversos mecanismos incluidos en las normativas, como el plebiscito, la iniciativa ciudadana de leyes, han mostrado resultados deficitarios, y en cambio, procesos no reglados como el presupuesto participativo de Porto Alegre, se han convertido en verdaderos paradigmas de participación ciudadana.

Las experiencias concretas indican una gran cantidad de formas y mecanismos de participación, que constituyen en la vida real la democracia participativa. No todas estas variadas formas son susceptibles de formalización jurídica. Mecanismos informales de participación, pueden convertirse, a fuerza de su constante realización, en formas de hacer la vida política, aun cuando no sean incorporados en una ley.

Los mecanismos informales de participación tienen, sin embargo, la desventaja de la discrecionalidad, pero tienen a su vez la ventaja de que pueden ser verdaderas fuentes de una democracia cultural, educativa y ser por tanto, mucho más real y profunda.

7

La potencialidad democratizadora de la participación ciudadana estriba en que permite tomar en cuenta intereses y puntos de vista de amplios sectores agrupados en distintas formas.

La tendencia a la monopolización del poder, alrededor de líderes políticos y grupos económicos, encuentra en la participación ciudadana un fuerte antídoto, siempre y cuando esta participación esté guiada por tres principios esenciales anotados por Habermas: igualdad, pluralismo político y deliberación.

Paradójicamente, la garantía de estos principios en sociedades con altos índices de desigualdad económica y social, no transita únicamente por contar con instituciones formales de participación. En ellos, la oportunidad de participación será privilegiada para aquellos grupos que tienen posibilidades económicas, culturales, sociales, y además, medios de comunicación. Esto no sólo es aplicable a los grandes grupos empresariales, sino también a las grandes organizaciones sindicales, u organismos no gubernamentales. En todos opera el principio de que los más fuertes terminan restringiendo la participación de los más débiles.

De ahí que los mecanismos e instituciones de participación deben favorecer la presencia activa de los más desprotegidos, de menor desarrollo organizativo, procurando la mayor diversidad posible y los mecanismos más amplios de deliberación.

Con ese propósito debemos aceptar y promover la existencia de una nueva horizontalidad, la apertura a una gran diversidad de nuevas prácticas, la emergencia de nuevos sujetos económicos, políticos, sociales y culturales, que alteran de una manera tendencial la realidad sociológica del mundo contemporáneo, con la consecuente pérdida del monopolio de los viejos sujetos y las formas tradicionales de la acción política.

La deliberación supone la posibilidad de expresar puntos de vista y que éstos sean tomados en cuenta con respeto a la diversidad y la libertad. De ahí que la democracia participativa exige que los participantes, a título de organizaciones o movimientos sociales, practiquen ellos mismos esta democracia participativa en el seno de sus propias organizaciones. Es decir, que la democracia participativa no es sólo entre el ciudadano y el Estado, sino del ciudadano en sus organizaciones y frente al Estado en un proceso de interrelación permanente y democrática.

En nuestro estudio nos detuvimos en el análisis de las instituciones de participación presentes en el ordenamiento jurídico nicaragüense. Pudimos constatar que la Constitución Política de Nicaragua, hija de la revolución de 1979, recoge de manera abundante, intereses y derechos sociales, y el

carácter de la República está referido a la democracia representativa y participativa.

No queda por ningún lado especificado qué concepto de participación se asume en la legislación nicaragüense. Sólo algunos de los derechos sociales aparecen tutelados en leyes, como los derechos de los consumidores en la Ley de Defensa del Consumidor, o el derecho a habitar en un ambiente sano en la Ley General del Medio Ambiente.

En el ámbito municipal, la Ley de Municipios de 1988, reformada en 1997, incorpora distintas figuras de participación en el ámbito local y nuevas leyes como la Ley de Régimen Presupuestario Municipal, o la Ley de Regulación y Ordenamiento y Titulación de los Asentamientos Humanos Espontáneos. Estas leyes definen claramente los intereses colectivos, comunes a los pobladores, y reivindican la participación directa de los ciudadanos en las instancias donde se toman las decisiones que les afectan.

Sin embargo, una apreciación objetiva de la eficacia de estos instrumentos jurídicos nos conduce a la constatación de que todavía resultan insuficientes. También se verifica que la participación ciudadana se muestra más pujante, independientemente de si existen o no leyes, en aquellos casos donde se encuentra una ciudadanía organizada y beligerante, donde hay motivación para actuar frente a problemas vitales, y donde se expresa una voluntad política positiva de las autoridades locales.

Además, la municipalidad, por imperio de la ley, tiene facultades de auto organización y de regulación a través de las ordenanzas, de cuanto mecanismo considere conveniente para favorecer la participación ciudadana, facultad que ha sido poco utilizada por las autoridades municipales.

9

Todo nos indica que la democracia como producto terminado no existe. Como dice el jurista y filósofo nicaragüense Alejandro Serrano Caldera: *“La Democracia no es tanto una realidad consumada, como un proyecto inacabado, una búsqueda, una voluntad, una esperanza”*.

Debemos reconocer que, con el tiempo, la democracia se transformó en un valor universal, en un valor de la humanidad intrínsecamente vinculado a la libertad.

Los esfuerzos realizados por los grandes pensadores en relación al modelo que permita la convivencia y armonía entre los seres humanos, han chocado en los últimos dos siglos, con la lógica del individualismo como valor supremo de la democracia liberal. De tal suerte que los intereses de una minoría –defendidos originariamente por y desde el Estado– se terminaron convirtiendo en los verdugos de los intereses de las mayorías.

El reto sigue consistiendo en lograr la formulación de un proyecto de sociedad en donde convivan en armonía todos los intereses individuales, o mejor aún, de la persona humana. En esta búsqueda han surgido distintas propuestas.

Si bien es cierto el Estado liberal ofertó una esperanza, no es menos cierto que a la distancia de dos siglos, éste sigue poniendo en evidencia la incapacidad de resolver las grandes necesidades de justicia, de igualdad y de fraternidad inicialmente proclamados.

ABREVIATURAS

AMUNIC	Asociación de Municipios de Nicaragua
APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana (Perú)
CIERA	Centro de Investigaciones y Estudios de la Reforma Agraria
CONPES	Concejo Nacional de Planificación Económica Social
CUAVES	Comunidades Urbanas Autogestionarias (Perú)
FEMICA	Federación de Municipios del Istmo Centroamericano
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia
LE	Ley Electoral
LM	Ley de Municipios
LPC	Ley de Participación Ciudadana
LPP	Ley de Participación Popular (Bolivia)
LRJCA	Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo
LROTAHE	Ley de Regulación, Ordenamiento y Titulación de Asentamientos Humanos Espontáneos
LRPM	Ley de Régimen Presupuestario Municipal
MIADES	Micro-Áreas de Desarrollo (Perú)
MNR	Movimiento Nacional Revolucionario (Bolivia)
NIP	Núcleos de Intervención Participativa (España)
ONGs	Organismos no Gubernamentales
OTB	Organizaciones Territoriales de Base (Bolivia)
PAI	Procesos Autogestionarios e Integrales (España)
PEA	Población Económicamente Activa
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad (México)
RLM	Reglamento de la Ley de Municipios
ROFM	Reglamento de Organización y Funciones Municipales
RPS	Revolución Popular Sandinista (Nicaragua)

SILAIS
SINAMOS

Servicios Locales de Atención Integral a la Salud
Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización
Social (Perú)

1. Textos

- AGHÓN, Gabriel y ESPITIA, Gonzalo. Descentralización Fiscal en algunos países de C. A. y del Caribe: los casos de Nicaragua, El Salvador, Costa Rica y República Dominicana. FODES/GTZ Y CEPAL. Nicaragua, 2000.
- AGUADO I CUDOLÁ, Vincen (Compilador). La Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Universidad de Barcelona y UNAN-León, 2000.
- AMUNIC (Asociación de Municipios de Nicaragua. Compendio Normativo Municipal (Tomos 1-6). AMUNIC, Nicaragua, 2000.
- BALTODANO, Mónica. Impacto de las Reformas a la Constitución y la Ley Electoral en el proceso de construcción de la Democracia en Nicaragua. Ponencia en el Foro Democracia y Elecciones Municipales en Nicaragua. Red Nicaragüense para la Democracia y el Desarrollo Local. Nicaragua. 2000.
- BLANDÓN GONZÁLEZ, Ramón. Municipalidad: Descentralización Municipal en Nicaragua. Tesis de su Licenciatura en Derecho. Universidad Católica de Nicaragua (UNICA). Nicaragua, 2000.
- BONILLA BONILLA, Adolfo. Ideas Económicas en la Centroamérica Ilustrada (1793-1838). Flacso. El Salvador, 1999.
- BRAVO, Alejandro y MIRANDA, Nelly. El Municipio en Nicaragua: Nuevas Perspectivas de Identidad y Poder. Seminario Internacional sobre Política, Cultura y Sociedad. Centroamérica Siglos XVIII, XIX, XX. Nicaragua.

- BRIONES TORRES, Ignacio; FLORES CUADRA, Carlos; y BENDAÑA, Alberto. Historia del Poder Legislativo en Nicaragua. Editorial Parlamento. 1998.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta. Argentina, 2001.
- CASSARINO, Sebastiano. El Problema de la Jurisdicción Administrativa. Documentación Administrativa Nos. 248-249. España, 1997. Tomado del Compendio de Vincen Aguado i Cudolá. Universidad de Barcelona y UNAN. Nicaragua, 2000.
- CERRILLO MARTÍNEZ, Agustí. Régimen Jurídico de la Información Administrativa. Material de estudio en el Curso de Especialización de Postlicenciatura en Centroamérica, Master y Postgrado en Derecho Local, UNAN, León, Nicaragua, 1999-2000.
- CHIRINOS, Luis; MINOLITI, Claudia y otros. Viejo Escenario, Nuevos Actores. Probabilidades y posibilidades. de la gestión Municipal en ciudades intermedias en América Latina. Editorial Ciudad-Ceres-Foro-Sur-IIED. Quito, 1991.
- CHOMSKY, Noam. Política y Cultura a Finales del Siglo XX. Un panorama de las actuales tendencias. Editorial Ariel. México, 1996.
- CONAGHAN, Catherine y MALLOY, James. Democracia y Neoliberalismo en Perú, Ecuador y Bolivia. Desarrollo Económico Vol. 36, No.144. Enero-Marzo 97. Buenos Aires, 1997.
- CÓRDOBA MACÍAS, Ricardo y ORTEGA HEGG, Manuel. Centroamérica: Gobierno Local y Participación Ciudadana (No. 1. Nicaragua). FLACSO, Programa El Salvador, 1996.
- CORTÉS RUIZ, Omar. El Control Parlamentario del Poder Ejecutivo en Nicaragua. Monografía de Maestría en Derecho Público. Universidad de Barcelona y UNAN. Nicaragua, 1996.

- CUNILL GRAU, Nuria. Repensando lo Público a través de la Sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. Editorial Nueva Sociedad. Venezuela, 1997.
- DIETERICH, Heinz. Bases de la Democracia Participativa y del Nuevo Socialismo. Editorial 21. México, 2001.
- ENTRENA CUESTA, Rafael. La reforma de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Publicat a da revista Jurídica de Catalunya #2. 1999. Del Compendio de Vincen Aguado i Cudolá. Universidad de Barcelona y UNAN-León, 2000.
- ESCORCIA, Jorge Flavio. Municipalidad y Autonomía en Nicaragua. (incluye Recopilación de Leyes Municipales de Nicaragua), 1835-1997. Editorial Universitaria, UNAN -León. Nicaragua, 1999.
- ESGUEVA GÓMEZ, Antonio. Las Constituciones Políticas y sus Reformas en la Historia de Nicaragua Tomos I y II. Editorial IHNCA (UCA). Managua, Nicaragua, 2000.
- FONT I LLOVET, Tomás. Medidas para hacer efectiva la ejecución de las Sentencias. Tomado de compilaciones de Vincen Aguado i Cudolá. Universidad de Barcelona y UNAN-León, 2000.
- Fundación FRIEDRICH EBERT. Sistemas Electorales y Representación Política en Latinoamérica. Gráficas Geranios, S. A. Madrid, España. 1986.
- GALÁN GALÁN, Alfredo (UB). Curso de Especialidad de Postlicenciatura. en Centroamérica, Master y Postgrado en Derecho Local, Mód.: Información y Participación en el Ámbito Local. UNAN, León, Nicaragua, 1999.
- GALÁN GALÁN, Alfredo. Legitimación y Administración. De la Concepción Clásica a las Perspectivas Actuales.
- GALÁN, GALÁN, Alfredo. La Comunicación Pública.

- GARCÍA CANCLINI, Néstor. Consumidores y Ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización. Editorial Grijalbo, S. A. México, 1995.
- GARCÍA PELAYO, Manuel. Las Transformaciones del Estado Contemporáneo. Alianza Editorial. Madrid, 1977.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel. El Estado de Partidos. Alianza Editorial. Madrid. 1996.
- GARGARELLA, Roberto. Recientes Reformas Constitucionales en América Latina, una primera aproximación. Desarrollo Económico. Vol. 36 #144. Buenos Aires, 1997.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. El Discurso Democrático de la Revolución Sandinista. Ponencia en el Simposio Internacional. Nicaragua, 1989.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Manual de Procedimiento Administrativo. Civitas Ediciones. Madrid, España, 2000.
- HARNECKER, Marta. La Izquierda en el umbral del Siglo XX. Editorial de Ciencias Sociales. La Habana, 1999.
- IBARRA GONZÁLEZ, Glenda Mercedes. La Participación Ciudadana en la Gestión de la Administración. Local. Monografía de Maestría en Derecho Público. Universidad de Barcelona y UNAN. Nicaragua, 1996.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. Derecho Municipal Iberoamericano. Madrid.
- ITURRASPE, Francisco (ed.). Participación, Cogestión y Autogestión en América Latina (Tomo 2). Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela, 1986.
- JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel. Los Regímenes Políticos Contemporáneos. Editorial Tecnos. Madrid, 1990.

- KENNETH GALBRAITH, John. Dinero, de dónde viene... adónde va. Editorial Diana, México, 1976.
- LASERNA, Roberto; SÁNCHEZ DE LOZADA, Gonzalo y otros. El Pulso de la Democracia. Participación Ciudadana y Descentralización en Bolivia. Editorial Nueva Sociedad. Venezuela, 1997.
- LECHNER, Norberto. El Proyecto Neoconservador y la Democracia. Crítica y Utopía. Buenos Aires, 1981.
- LEGUINA VILLA, Jesús Y SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Edit. Lex Nova. Valladolid 1999. Tomado del Compendio de Vincen Aguado i Cudolá. Universidad de Barcelona y UNAN León, 2000.
- LEGUINA VILLA, Jesús. (Editor) Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (Compendio). Editorial Tecno, Madrid.
- LINDE PANIAGUA, Enrique. El Derecho del Poder. Una reflexión sobre el Derecho Administrativo. Editorial COLEX. Madrid, 1999.
- MARIÑAS OTERO, Luis. Historia y Texto de las Constituciones de Honduras. Volumen 15. Ediciones Cultura Hispánica, 1962.
- MARTINELLI, José María (compilador). La actualidad de Gramsci: Poder, Democracia y Mundo Moderno. Edit. Universidad Autónoma. Metropolitana. Serie Iztapalapa No. 22. México, 1995.
- MÚA, Johnny. El Procedimiento Administrativo en Nicaragua. Monografía de su Maestría en Derecho Público. Universidad de Barcelona y UNAN-LEÓN. Nicaragua, 1996.
- NÚÑEZ SOTO, Orlando. El Manifiesto Asociativo y Autogestionario. CIPRES. Managua, Nicaragua, 1998.

- NÚÑEZ SOTO, Orlando. Insurrección de la Conciencia. Editorial Ciencias Sociales. Managua, Nicaragua, 1996.
- NÚÑEZ SOTO, Orlando. La Economía Popular Asociativa y Autogestionaria. Editorial CIPRES. Managua, Nicaragua, 1996.
- OLIVÉ, León. Estado, Legitimación y Crisis. Siglo XXI Editores. México, 1985.
- ORTEGA HEGG, Manuel y CÓRDOBA MACÍAS, Ricardo. Centroamérica: Gobierno Local y Participación Ciudadana. El Caso de Nicaragua.
- ORTEGA SAAVEDRA, Daniel. Democracia y Revolución en Nicaragua. Ponencia en el Simposio Internacional. Nicaragua, 1989.
- PARADA, Ramón. Derecho Administrativo (Tomos I y II). Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S. A. Madrid, España, 1993.
- PAREJO ALFONSO, Luciano y otros. Derecho Municipal Iberoamericano. (Vol. 1 y 2). Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, España, 1985.
- PEMÁN GAVÍN, Juan. Sobre la nueva regulación de la jurisdicción contencioso-administrativa: las novedades relativas al objeto y las partes al objeto del proceso. Poder Judicial #54. De las Compilaciones de Vincen Aguado i Cudolá, Universidad de Barcelona y UNAN, 2000.
- PERALES, Iosu. La Emergencia del Poder Local en América Latina como vía social para el cambio. Ponencia en el Foro: Desarrollo Endógeno, Economías Populares y Participación Democrática en el ámbito del Poder Local en El Salvador. San Salvador, julio 2001.

- PHILLIPS, Anne. Género y Teoría Democrática. Instituto de Investigaciones Sociales, Programa Universitario de Estudios de Género. UNAM. México, 1996.
- PRADO, Silvio (Compilador), Descentralización y Participación Ciudadana en Centroamérica. Editorial Heinrich Böll. El Salvador, 1999.
- RAMÍREZ, Sergio. Sandino y los partidos políticos (Lección inaugural del curso académico 1984). CNES-UNAN. Managua, Nicaragua, 1984.
- RAMOS, Josefina y VEGA, Gustavo. Aspectos Jurídicos de la Descentralización, la Desconcentración y la Participación en Nicaragua (en Educación, Salud y Agua). Fundación Friedrich Ebert. Serie: Descentralización y Desarrollo Municipal.
- REBOLLO, Luis Martín (Editor). Leyes Administrativas (Tomo 12), Editorial Aranzadi. Pamplona, España, 1996.
- RETORTILLO BAQUER, Lorenzo-Martín (Coordinador). La protección jurídica del ciudadano (procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional) Editorial Civitas. Madrid, 1993.
- RÍOS, Felipe. Desarrollo Local: El Despertar de los Territorios: Obstáculos y Retos Centro de Investigación y Promoción del Desarrollo Municipal. Nicaragua.
- RIZO ZELEDÓN, Mario Francisco. Campesinos de la Frontera Agrícola Nicaragüense: Sujetos Sociales Desconocidos: Identidades Negadas. Inédito. Managua, 2001.
- RIZO ZELEDÓN, Mario Francisco. Identidad y Derecho: Los Títulos Reales del Pueblo de Sutiaba. Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica (IHNCA-UCA). Managua, 1999.
- RIZO ZELEDÓN, Mario Francisco. Notas Históricas y Jurídicas para la Comprensión de los Pueblos Indígenas.

Avances de la Revista de Historia No.13 del IHNCA. Managua, agosto 2001.

- RODRÍGUEZ GIL, Adolfo. Centralismo, Municipio, Regionalización y Descentralización en Nicaragua. Fundación Friedrich Ebert. Serie: Descentralización y Desarrollo Municipal. Nicaragua, 1992.
- RODRÍGUEZ GIL, Adolfo. La Descentralización y la Izquierda Latinoamericana. Fundación Friedrich Ebert. Serie: Descentralización y Desarrollo Municipal No. 8. Managua, Nicaragua.
- RODRÍGUEZ ZAPATA, Jorge. Teoría y Práctica del Derecho Constitucional. Editorial Tecnos, S. A. Madrid, 1996.
- ROMERO, Fernando. Municipalidad y Pobladores. El caso de las MIADES en El Agustino. Cuadernos Sea. Lima, Perú, 1993.
- ROSETTI, Giancarlo (compilador). Izquierda punto cero. Ediciones Paidós Ibérica, S. A. Barcelona, España, 1996.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo. El Contrato Social. Editorial Porrúa. México, 1998.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Información y Participación Ciudadana en la Administración Local. Ponencia en Seminario de Derecho Local. 3era. Edición. Edit. Ajuntamiento de Barcelona. Barcelona, 1992.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. La Participación del Ciudadano en la Administración Pública. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1980.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel; GARCÍA DURÁN, José A. y otros. Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España. Fundació Carles Pi i Sunyer D'Estudis Autonòmics Locals. España, 1997.

- SARTORI, Giovanni. Partidos y Sistemas de Partidos (Vol. I). Alianza Editorial. Madrid, 1980.
- SARTORI, Giovanni. Qué es la Democracia. Editorial Patria, S. A. de C. V., México, 1999.
- SERRANO CALDERA, Alejandro. Ponencia: El Impacto del Pacto: Las Reformas a la Constitución y la Democracia. Democracia y Elecciones en Nicaragua. Red por la Democracia y el Desarrollo Local. Nicaragua, 2000.
- SERRANO CALDERA, Alejandro. Universalidad e Identidad de la política, la democracia y los derechos humanos. Ponencia en el IV Encuentro Corredor de las Ideas del Cono Sur. Paraguay, 2001.
- SIU, Ivonne y otras. Centroamérica: las mujeres en el espacio local. Un diagnóstico preliminar. Centro Editorial de la Mujer, Programa Regional La Corriente. 1997.
- SOLE TURA, Jorde. Reflexión sobre la Democracia y la Revolución Sandinista. Ponencia en el Simposio Internacional Nicaragua. 1989.
- SOLÍS, Azahálea Isabel; VEGA, Gustavo; BLANDÓN, Freddy y ÁLVAREZ, Gabriel. Tratado Elemental de Derecho Constitucional Nicaragüense. Universidad de Sevilla, Sección de Publicaciones. España, 1999.
- SOZA WAGNER, Francisco. Manual de Derecho Local. Tercera Edición Editorial Tecnos, S. A. Madrid, 1996.
- SVENSON, Berit Y PEREIRA V., Ricardo. Participación, Protagonismo y Organización Infantil en Nicaragua, una Visión Retrospectiva para el Avance Perspectivo. Fundación Movimiento Social RaddaBarnen-Suecia. Nicaragua.
- TICKNER, Arlene B. y MEJÍA Q., Oscar (compiladores). Congreso y Democracia en los Países de la Región Andina

(Deficiencias y estrategias). Edic. UNIANDES. Colombia, 1997.

- TORNOS MAS, Joaquín. Anuario del Gobierno Local. 1999/2000. Instituto de Derecho Público.
- TORNOS MAS, Joaquín. La situación actual del Proceso Contencioso- Administrativo. Revista de Administración Pública. No. 122. Mayo-Agosto 1990. Tomado del Compendio de Vincen Aguado i Cudolá. Universidad de Barcelona y UNAN, 2000.
- UNAN (Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua). Apuntes sobre Historia de Nicaragua Tomo I. Nicaragua, 1980.
- VANNINI, Margarita y KINLOCH, Frances. Memoria: Política, Cultura y Sociedad en Centroamérica. Siglos XVIII-XX. INHCAUCA. Managua, Nicaragua, 1998.
- VARGAS, Oscar René. La Revolución que Inició el Progreso (Nicaragua 1893-1909). ECOTEXTURA-CONSA. Managua, Nicaragua, 1990.
- VILLASANTE, Tomás R. Cuatro Redes para Mejor-Vivir. 1 y 2. Del Desarrollo Local a las Redes para Mejor-Vivir. Editorial Lumen/Hvmanitas. Buenos Aires, Argentina, 1998.
- WHEELLOCK ROMÁN, Jaime. Apuntes sobre el desarrollo económico y social en Nicaragua Centro de Publicaciones Silvio Mayorga. Nicaragua, 1980.
- WHEELLOCK ROMÁN, Jaime. Imperialismo y Dictadura: crisis de una formación social. Siglo XXI Editores. México, 1979.
- ZAMPETTI, Pier Luigi. Democracia y Poder de los Partidos, el nuevo régimen político Ediciones Iberoamericanas, S. A. Madrid. 1970.

- ZICCARDI, Alicia (Coordinadora del Proyecto). La Tarea de Gobernar: Gobiernos Locales y Demandas Ciudadanas. Grupo Editorial Porrúa. México, 1996.

2. Constituciones y Leyes

Otros países

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Imprenta Nacional. Venezuela, 2001.
- Constitución Española de 1978.
- Constitución Política de la República. de Costa Rica. Edit. Investigaciones. Jurídicas. San José, Costa Rica, 1997.
- Función Pública, Normas Básicas. Biblioteca de Legislación, Serie Menor. Editorial Civitas, Madrid, España, 2000.
- Ley 22/1998 del 30 de diciembre de la Carta Municipal de Barcelona. España.
- Ley de Municipalidades (7 de noviembre de 1990, reformada en 1991) y su Ley de Participación Popular (1994). Bolivia.
- Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (Compendio de Jesús Leguina). España.
- Ley Orgánica de Municipalidades 1985. Bolivia.
- Normas Reguladoras de la organización de los Distritos y de la Participación Ciudadana (con sus modificaciones a 1991). Ajuntament de Barcelona. España.
- Reglamento (1ro. de febrero 1993). Honduras, 1994.
- Reglamento de la Ley de Participación Popular. Bolivia, 1994.

- Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs). Bolivia, 1994.

Nicaragua

- Constitución Política de la República de Nicaragua y sus Reformas (2000). Editorial Parlamento. Nicaragua, 2000.
- Constitución Política de la República de Nicaragua. 1986.
- Constitución Política de Nicaragua (1987).
- Constitución Política de Nicaragua (1995).
- Decreto: Aclaración al Arto. 2do. del Decreto No. 148 sobre competencia de los Tribunales Comunes. La Gaceta, Diario Oficial No.109, 1980.
- Decreto: Autorízase a Municipalidad de Jinotepe vender terrenos ejidales. La Gaceta, Diario Oficial No.80, 1965.
- Decreto: Créase Secretaría de Asuntos Municipales. La Gaceta, Diario Oficial No. 28, 1979.
- Legislatura Revolucionaria (1985-1990). Editorial Nueva Nicaragua. 1990.
- Ley Creadora de las Juntas Municipales de Reconstrucción La Gaceta, Diario Oficial No. 30,1980.
- Ley de Defensa de los Consumidores. La Gaceta, Diario Oficial No. 213, 1994.
- Ley de Iniciativa Ciudadana de Leyes. La Gaceta, Diario Oficial No. 218, 1997.

- Ley de Participación Ciudadana.(Aportes al Anteproyecto de Ley). Centro de Derechos Constitucionales, Comité Nacional de Integridad, AMUNIC y otros. 2001.
- Ley de Procedimientos Administrativos. (Anteproyecto de Ley). 2000.
- Ley de Reformas al Código Procesal Penal (Anteproyecto de Ley). 2001.
- Ley de Régimen Presupuestario Municipal. La Gaceta, Diario Oficial No. 67. Nicaragua, 2001.
- Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo. La Gaceta, Diario Oficial No. 140. Nicaragua, 2000.
- Ley Electoral (1974). La Gaceta, Diario Oficial No. 278, 1974.
- Ley Electoral (1988). La Gaceta, Diario Oficial No. 197, 1988.
- Ley Electoral (1996). La Gaceta, Diario Oficial No. 6, 1996.
- Ley Electoral (2000). La Gaceta, Diario Oficial No. 16, 2000.
- Ley Orgánica de Municipalidades (1963). La Gaceta, Diario Oficial No. 90, 1963.
- Leyes de tierras ejidales y locales. Nicaragua, 1913.
- Reforma Parcial a la Constitución Política de la República (2000). La Gaceta, Diario Oficial No. 13. 2000.
- Reforma Parcial a la Ley Electoral (1996). La Gaceta, Diario Oficial No. 174, 1997.
- Reformas a la Ley Electoral (1988). La Gaceta, Diario Oficial No. 77, 1989.

- Reformas e Incorporaciones a la Ley No. 40 y 261, Ley de Municipios. La Gaceta, Diario Oficial No. 162. Nicaragua. 1997.
- Reglamento de la Ley de Municipios. La Gaceta, Diario Oficial No. 171, 1997.
- Reglamento de la Ley de Defensa de los Consumidores (Decreto No. 2187). La Gaceta, Diario Oficial No. 169, 1999.
- Reglamento de la Ley Orgánica de Municipalidades. La Gaceta, Diario Oficial No. 5, 1964.
- Reglamento de Organización y Funcionamiento Municipal (Decreto No. 498). La Gaceta, Diario Oficial No. 44. Nicaragua, 1990.

3. Publicaciones y revistas

- Carta Local. Revista de la Federación Española de Municipios y Provincias, No. 127, junio 2001.
- Contactar, la revista de los municipios. Año III No. 9. Ferrograf cooperativa del trabajo, Buenos Aires, junio 2001.
- Compendio para capacitación: Promoción de la Participación Ciudadana para la Buena Gestión. Contraloría General de la República, Dirección Contraloría Social. Nicaragua, 1998.
- Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES). Edición CONPES/PRANAFP. Nicaragua, 2000.
- Construyendo Democracia y Poder Local. Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, Colección Municipal al Desarrollo No. 1. Barcelona, España, 2000.
- Diccionario Municipal. Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC). Nicaragua, 1998.

- Evaluación de las Experiencias de AMUNIC. Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC). Nicaragua.
- Hacia una Ley de Participación Ciudadana. CDC/HADEMOS. Edición de CDC/HADEMOS. Nicaragua, 2001.
- La Democracia Participativa en Nicaragua. Centro de Investigaciones y Estudios de la Reforma Agraria (CIERA). Nicaragua, 1989.
- La Modernización de las Finanzas Municipales: un paso esencial para la consolidación institucional (Seminario). Federación de Municipios del Istmo Centroamericano y BID. Antigua, Guatemala, 1998.
- Municipalismo, Descentralización, Asociativismo e Integración en Centroamérica. Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA). Guatemala, 1995.
- Participación ciudadana en la reducción de la pobreza. Boletín CONPES No. 1. Nicaragua, 2001.
- Política Nacional de Participación Ciudadana. Secretaría de Acción Social, Presidencia de la República de Nicaragua. EMCOR. Managua, Nicaragua, 2001.

Propuestas para mejorar los proyectos de Ley de Participación Ciudadana y Ley de Procedimiento Administrativo

1. Proyecto de Ley de Participación Ciudadana. Análisis y propuestas

• Viabilidad de una Ley de Participación Ciudadana

Desde 1987, la Constitución establece que: *“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”* (Arto. 50 Cn.). Es decir, desde 1987 está pendiente la elaboración de un instrumento legal que haga operativo el precepto constitucional de participación ciudadana.

La Ley de Municipios, reformada ampliamente en 1997, incorpora algunos mecanismos; igual lo hace la Ley de Regulación, Ordenamiento y Titulación de Asentamientos Humanos Espontáneos; la Ley de Defensa del Consumidor; la ley de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Ley de Régimen Presupuestario Municipal, instrumentos que analizamos con anterioridad.

Desde hace varios años se viene demandando un instrumento jurídico que amplíe las garantías jurídicas de los ciudadanos en cuanto a su derecho constitucional de ser partícipe en las decisiones que toman distintas instancias del Estado.

En 1999, diversos Organismos No Gubernamentales iniciaron un proceso participativo de formulación de un proyecto de Ley de Participación Ciudadana. Dicha iniciativa se encuentra pendiente de dictamen por parte de la Asamblea Nacional de Nicaragua, desde el mes de mayo de 2001.

La verdad es que en Nicaragua se presentan algunas condiciones particulares para el impulso de una ley de esta naturaleza:

- a) En primer lugar, la normativa constitucional como expresión de voluntad social, privilegia el derecho del ciudadano a incidir en los asuntos públicos. Después de cuarenta años de dictadura somocista, la ciudadanía llegó a valorar el enorme potencial de su participación directa. En efecto, el mismo derrocamiento de la dictadura fue posible por el formidable acto democrático (poder del pueblo) que significó la masiva implicación de los nicaragüenses, sin distingos religiosos, políticos, culturales y sociales, en la destrucción de la dictadura y sus aparatos de represión.
- b) Quiérase o no, los acontecimientos que ocurrieron en la década de los ochenta tuvieron como actor principal al pueblo organizado, tanto en las tareas de transformación emprendidas por la Revolución, como en la defensa militar. Incluso, por su dimensión, la guerra contrarrevolucionaria tuvo también su contrapartida de participación popular (sea por confusión o por convicción, y aunque haya estado presente el factor intervencionista norteamericano, la contrarrevolución tuvo una base social popular, principalmente de campesinos organizados). La experiencia acumulada, aunque no se haya expresado en instrumentos jurídicos, ha creado una base cultural participativa que ha sobrevivido a la contrarreforma neoliberal.
- c) El ideal participativo se expresa en la enorme participación de los ciudadanos en los procesos electorales de los últimos diez años. Sin cerrar los ojos al desencanto de un sector de los ciudadanos, sobre las organizaciones políticas y la política misma, la verdad es que, comparativamente, Nicaragua sigue registrando índices altísimos de participación ciudadana. Una muestra de ello es la sorprendente participación electoral en los comicios generales de noviembre de 2001.
- d) Expresión de lo anterior es la existencia de una tupida red de organizaciones sociales, gremiales, sindicales, fundaciones y asociaciones de la sociedad civil que centran sus esfuerzos en la realización de servicios públicos, de obras de interés social, basándose en la participación comunitaria y empujando esfuerzos en la articulación del potencial transformador de la propia ciudadanía. Desde la defensa del medio ambiente y los recursos naturales, la lucha por los

derechos políticos, sociales, jurídicos, de la mujer, la niñez, la juventud, hasta las exigencias alrededor de los Derechos Humanos, la transparencia administrativa y la lucha contra la corrupción.

Esta efervescencia de organización civil constituye un factor de primer orden para la consecución de una participación ciudadana real y efectiva. Importancia singular adquiere la articulación de estas organizaciones en redes específicas como la Coordinadora de la Niñez y la Adolescencia, la Red de Mujeres contra la Violencia, la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local, la Red de Organizaciones Ambientales, el Grupo Pro-Positivo de Cabildeo e Incidencia y la experiencia de la Coordinadora Civil para la Emergencia y Reconstrucción. Entre todas, buscan compactar la multiplicidad de organizaciones de acuerdo con intereses comunes, ampliando la legitimidad de representación y concentrando la interlocución frente a los organismos estatales y a los de cooperación externa.

La conciencia social participativa encuentra grandes posibilidades en los gobiernos locales, por varios factores intrínsecos a su naturaleza comunitaria, pero también por la existencia de grandes demandas sociales y gran expectación por las soluciones a problemas de sobrevivencia.

• **Contenido del proyecto de Ley de Participación Ciudadana. Observaciones y propuestas**

A continuación se presentan los aspectos más importantes contenidos en el proyecto de Ley de Participación Ciudadana. Su lectura detenida nos sugiere comentarios y recomendaciones, que también se incluyen.

Iniciativa ciudadana de normas (nacional, regional autónoma y local)

Contenido del proyecto

Amén de incorporar la iniciativa de leyes establecida en la Constitución (Arto.140, Inc. 4 Cn.), agrega la iniciativa de normas regionales para las Regiones Autónomas, y de ordenanzas para los Concejos Municipales.

En todos los casos instituye la organización de un Comité Promotor, compuesto por un número de ciudadanos (distinto para cada nivel), a través de un acta notarial.

En el caso de los Municipios, se prevé que la iniciativa parta de una asociación de pobladores, en cuyo caso, la representación será de la Junta Directiva de la misma. Sólo con la Iniciativa de ordenanza se establece la obligatoriedad de presentar el número de Cédula como requisito.



Observaciones y propuestas

Debe esclarecerse la legitimación del Comité Promotor, preferentemente a través de un acto electivo, o a través del aval de los ciudadanos impulsores de la iniciativa.

Debe establecerse en cada caso la presencia ciudadana del Comité Promotor en el proceso de formación de la ley, resolución regional u ordenanza municipal, tanto en su etapa de dictamen como en la discusión plenaria.

También debe normarse la obligación de las instancias que decepcionan la iniciativa (Asamblea, Gobiernos Regionales y Municipales) de dar trámite a la iniciativa, estableciendo los plazos para dar una respuesta. En este sentido cabe la reflexión: si frente a la impugnación de un acto, por parte de un solo poblador, se establecen plazos concretos y expeditos, con mucha mayor razón deben fijarse plazos frente a una iniciativa ciudadana.

Consulta ciudadana de normas en su fase de dictamen (los tres niveles)

Contenido del proyecto

Propone la obligatoriedad de las Comisiones de la Asamblea Nacional, de los Consejos Regionales y de los Concejos Municipales, de *“disponer de un período para realizar la Consulta Ciudadana de toda Iniciativa (de Ley, Ordenanza, Resolución) para lo cual se citará a instituciones públicas, privadas, asociaciones civiles sin fines de lucro, sindicatos, cooperativas, organizaciones de mujeres, gobiernos regionales y municipales, personas particulares que representen intereses de un colectivo o cualquier organización y especialistas, todos ellos, relacionados con el objeto de la Ley, Resolución Regional u Ordenanza. El objeto es ilustrar el trabajo de las Comisiones Dictaminadoras”*.

Observaciones y propuestas

Se deberá hacer referencia explícita de los aportes de las personas particulares y/o jurídicas que han sido consultadas en el dictamen. La no realización de la consulta será considerada causal para declarar el dictamen como insuficiente durante su discusión en el plenario, si así lo solicitare cualquier Diputado(a), Concejal (Región Autónoma o Municipal), en cada caso.

Parece importante establecer algún mecanismo para no discriminar, por la ley, a las organizaciones participantes, pues de lo contrario queda a la discrecionalidad de las Comisiones. Por otro lado, debe explicitarse qué iniciativas de ley, resolución y ordenanza serán objeto de este procedimiento y cuáles no, a efectos de tener más elementos para la exigencia de este derecho.

**Instancias consultivas para la formulación,
Seguimiento y evaluación de políticas públicas
(nacional, regional y local)**

Contenido del proyecto

Propone la creación, mediante Acuerdo Presidencial, de instancias consultivas sectoriales como espacios de convergencia entre el Estado y la sociedad. En ellos participarían las fundaciones y asociaciones sin fines de lucro, cámaras empresariales, federaciones y confederaciones sindicales; federaciones y confederaciones de cooperativas, asociaciones de municipios; comunidades de la Costa Atlántica; organizaciones de mujeres, juveniles y comunales; instituciones académicas y especialistas; todos ellos relacionados con el tema.

Estas organizaciones nombrarán a sus representantes de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo Presidencial creador de la instancia consultiva; dictarán su propio reglamento, su plan de trabajo y los calendarios de consulta, de acuerdo con la política a formularse.

Prevé que estas instancias funcionen para apoyar la implementación de la política en su ejecución, seguimiento y evaluación. Similar instrumento se estipula para las Regiones Autónomas; en el caso de los Municipios serían los Comités de Desarrollo Municipal (de acuerdo con el Arto.28, Inc. 7 LM).

Parece que se pretende integrar en un sistema las instancias consultivas y el Consejo de Planificación Económico Social (CONPES), ubicando a éste como cabeza del mismo.



Observaciones y propuestas

Los organismos considerados para el ámbito nacional implican avances, al institucionalizar instancias de carácter consultivo que, en la experiencia nicaragüense, han funcionado como mecanismos de diálogo y negociación entre el gobierno y las organizaciones, las cuales fueron eliminadas en el último período, tornando más autocrática y centralista la administración. Sin embargo, el diseño se corresponde estrictamente con una visión integradora de participación, en donde las organizaciones tienden a perder su espíritu crítico y terminan mediatizadas por los gobiernos, por lo que cambian su carácter de verdaderas instancias de participación ciudadana.

También es importante señalar que en ausencia de mecanismos democráticos en las organizaciones, la participación en estos organismos podría no estar acompañada de una verdadera rendición de cuentas frente a los asociados, por lo que sugerimos estatuir un principio aplicado en otros ordenamientos, en donde se establecen períodos para la rotación de los representantes, a fin de lograr un mayor control por parte de las organizaciones sociales.

En todos los casos debería expresarse la prohibición expresa a percibir dietas por el cumplimiento de esas funciones participativas.

Asociaciones de pobladores y las organizaciones sectoriales en el ámbito local

Contenido del proyecto

Desarrolla el contenido de la ley municipal en relación con las asociaciones de pobladores, las que se constituyen mediante acta con un mínimo de cien pobladores de un barrio o cincuenta de una comarca; éstas contarán con una Junta Directiva para el período de un año y se inscriben ante el Concejo Municipal, sin necesidad de obtención de Personería Jurídica (Ley No. 147).

También propone la división del municipio en circunscripciones territoriales menores, al frente del cual se encuentra un Auxiliar del Alcalde.

Otra novedad es la posibilidad de que estas asociaciones firmen un convenio con el gobierno municipal, que determine derechos y deberes; y que podrán gestionar, ejecutar o prestar obras de incidencia, en el barrio o comarca de su jurisdicción.

Consulta popular en el ámbito local

Se instituye la consulta Popular para el ámbito municipal, la que puede realizarse por iniciativa del Concejo o de los pobladores, teniendo como agenda: las prioridades del Plan de Desarrollo Municipal, obras de servicio, opiniones y propuestas de la comunidad respecto de políticas nacionales y, para su impulso, se instituye una Comisión Organizadora.



Observaciones y propuestas

Como se ve, la conformación de estas asociaciones es parecida, en cuanto a su sencillez y procedimientos expeditos, a la establecida en la LROTAHE.

La subdivisión en unidades territoriales más pequeñas, propuesta en el Artículo 60, puede ser muy positiva para la descentralización interna del municipio y para el fortalecimiento de la participación ciudadana; por ello, sería ideal definir funciones claras a las instancias en relación, por ejemplo, a la formulación del Presupuesto y del Plan de Desarrollo Municipal, mas allá de lo que intenta hacer el Artículo 64.



El derecho de los pobladores a iniciar la consulta queda restringido a la voluntad del Concejo, pero se obliga a razonar su denegación. El derecho de los ciudadanos queda limitado, porque sólo el Concejo puede dar trámite a una iniciativa semejante. Por esta razón, debería considerarse la participación del comité promotor de la iniciativa en el debate que realice el Concejo, y la participación del comité promotor en la organización de la consulta, en caso de una resolución positiva.

Cabildos abiertos municipales

Contenido del proyecto

Incorpora mecanismos concretos para que los pobladores puedan solicitar la realización de un cabildo, en los mismos términos que los que requiere la iniciativa de norma.

Se establece la obligación de considerar la solicitud en la siguiente sesión del Concejo y publicar la resolución al día siguiente de la misma.

Observaciones y propuestas

Esta propuesta llena el vacío que se observa en la Ley de Municipios (que no fue subsanada por el Reglamento), al indicar el procedimiento para que los pobladores puedan demandar la realización de un cabildo. Además obliga a la Administración a contestar, lo cual es positivo frente a una cultura de dejar las solicitudes en el limbo, como manera de evadir responsabilidades.

El carácter de las resoluciones que se adopten en el Cabildo no queda claro en el texto del proyecto; tampoco cómo se adoptan las mismas.

Los Artículos 74 y 75 del proyecto se refieren al acta del cabildo, que deberá publicarse en un plazo no mayor de quince días después de celebrado, y estatuye el derecho de los pobladores a solicitar audiencia pública al Alcalde *“para reclamar explicación en caso de incumplimiento de los acuerdos tomados en el Cabildo”*. De esta manera no queda claro, insistimos, cómo se adoptan esos acuerdos, y si son o no de orden vinculante.

La lógica nos indica que este tipo de acuerdos no puede ser de carácter obligatorio, sobre todo porque el ámbito del cabildo es municipal y los pobladores concurren de manera libre. Si se le quisiera dar al cabildo un carácter consultivo, debería integrarse a partir de representaciones territoriales y sectoriales para garantizar el equilibrio dentro del mismo.

Una redacción como la propuesta en el proyecto confirma la infuncionalidad del mecanismo y, por ende, desvaloriza la fuerza de la norma. La verdad es que si se trata de asamblea de pobladores, en donde la población concurre libremente, estos cabildos son eminentemente informativos en doble sentido: informan a la ciudadanía y pueden permitir a la administración recibir información sobre los problemas y las inquietudes más patentes, de viva voz de los pobladores. Pero si se les quiere dar un carácter de instancias consultivas reales, deberían organizarse de manera similar a como funcionan en el Presupuesto Participativo ya estudiado.

Comités de Desarrollo Municipal

Contenido del proyecto

Para el ámbito municipal, recoge la figura del Comité de Desarrollo Municipal ya establecido en la Ley de Municipios. En su oportunidad señalábamos el vacío de definición de funciones de esta importante estructura. En el proyecto se fijan las siguientes funciones:

- Asesorar al Concejo en la elaboración y discusión del Plan de Desarrollo;
- Presentar propuestas de proyectos u obras;
- Asesorar procesos de diagnóstico de planificación participativa;

- Conocer y emitir opinión sobre la propuesta de Presupuesto Municipal;
- Conocer y emitir opinión sobre el Informe Anual de Gestión del Gobierno Municipal.

La creación de los Comités de Desarrollo se hará por medio de la ordenanza de participación, la que se ajustará al tamaño del municipio y de las organizaciones existentes, determinados por el Concejo Municipal en base a los candidatos propuestos por cada sector.



Observaciones y propuestas

A nuestro juicio, la propuesta se queda corta en materia de participación local, pues la consulta de presupuesto no debe limitarse al Comité de Desarrollo Municipal.

El Comité debería ser como la cúspide de un conjunto de sistemas participativos, que articulen las instancias territoriales. Si observamos la Ley de Régimen Presupuestario Municipal, algunos mecanismos previstos en dicha ley pueden ser incorporados como parte de esta nueva ley.

Petición y denuncia

Contenido del proyecto

Se intenta explicitar los derechos constitucionales de petición y denuncia por parte de los ciudadanos, estableciendo los trámites de presentación, los requisitos, los medios de prueba, la audiencia y resolución.

Tal como está presentada, la petición y denuncia sigue un procedimiento “pre-administrativo”, puesto que la resolución no anula el derecho *“de recurrir o interponer los recursos administrativos que la ley establezca”*.

Observaciones y propuestas

Habría que valorar la conveniencia de seguir cualquiera de las siguientes alternativas: una, incorporar expresamente el derecho de petición y denuncia en la Ley de Procedimiento Administrativo, sin detrimento de su incorporación en la Ley de Participación Ciudadana; en este caso, sería la instrucción pre-administrativa. O bien, eliminar la vía administrativa y por tanto, convertir este procedimiento en la propia vía administrativa.

Hasta el momento no nos quedan claros los alcances de la propuesta, que incluye la posibilidad de que la investigación originada en la denuncia, permita *“establecer responsabilidad administrativa o de otra índole, en cuyo caso la Autoridad tendrá la obligación de continuar con el procedimiento aclaratorio y dar a conocer públicamente sus resultados* (Arto. 85 del proyecto). Si los interesados no están de acuerdo pueden recurrir o interponer los

recursos administrativos que la ley establezca (Arto. 86 del proyecto).

También aparece fuera de lugar la posibilidad de que en la administración local se investigue, se reciban medios de prueba y que esta investigación de lugar a establecer “responsabilidades administrativas o de otra índole”, pues no son competencia del municipio tales funciones.

En el proyecto se establece un plazo de diez días para contestar si se admite o no la petición o denuncia, pero no se establecen plazos para la presentación de medios de prueba, para la realización de la audiencia, ni para la resolución, y también debería incluirse el valor del silencio, ya sea en sentido positivo o negativo.

En la legislación española, el derecho de petición y denuncia tiene un procedimiento definido en la Ley de Procedimiento, en particular cuando se trate de denuncia.

La petición es en realidad la iniciación de un procedimiento que debería de seguir los cauces de todo procedimiento administrativo.

La denuncia debería seguir un procedimiento especial porque puede dar lugar al establecimiento de sanciones, si se encontrare que el funcionario denunciado ha incurrido en infracciones que den lugar a ellas, las cuales deberían estar pre-establecidas en su ley específica (Ley de Función Pública o de la Carrera Administrativa Municipal).

También se debe esclarecer –como estaba ya propuesto en proyectos normativos anteriores– un listado de infracciones que afecten el derecho de participación ciudadana y las penalizaciones correspondientes.

Participación de los pobladores en la estrategia de desarrollo y el plan de inversión

Contenido del proyecto

El proyecto establece la obligatoriedad del gobierno local de consultar al Comité de Desarrollo sobre la estrategia y el plan de inversiones, y se deja a la ordenanza de participación, la fijación de modalidades, mecanismos y plazos concretos para asegurar la participación de los pobladores.

Observaciones y propuestas

Esta ley debe aprovecharse para superar una carencia evidente y constituirse en un mecanismo de articulación sistémica de los distintos instrumentos de participación esbozados en distintas normas para el municipio. Por ejemplo, deben incorporarse los mecanismos de participación instituidos en la Ley de Régimen Presupuestario Municipal, y el Comité de Desarrollo podría jugar el rol de cúspide en el sistema de instituciones consultivas.

Nos parece adecuado, en algunos aspectos, reforzar la autonomía del gobierno municipal para precisar modos de participación que se correspondan con las particularidades del municipio, en atención al tamaño, a las potencialidades económicas, al desarrollo organizativo, e incluso, tomar en cuenta los desiguales niveles de organización ciudadana alcanzados en ella. Las experiencias participativas en Bolivia, Perú, Brasil o El Salvador indican el enorme potencial de auto organización del municipio.

Defensoría y Consejo Nacional de Participación Ciudadana

Contenido del proyecto

La ley establece que la participación ciudadana es un derecho que será tutelado por la Procuraduría de la Defensa de los Derechos Humanos. Ésta podrá crear una Procuraduría especial, e incluso nombrar Procuradores de Participación Ciudadana en los ámbitos regional y municipal; este cargo lo ocuparán ciudadanos honorables, quienes no devengarán sueldo por el cumplimiento de sus funciones.

Se propone que estos procuradores sean escogidos de ternas presentadas por los gobiernos regionales o municipales, quienes a su vez recibirán propuestas de las organizaciones ciudadanas existentes en las circunscripciones señaladas.

El Consejo Nacional será integrado con representantes de organizaciones de la sociedad civil e instituciones del Estado, y coordinado por el Poder Ejecutivo.

Observaciones y propuestas

Nos parece importante vincular el derecho de participación a los derechos humanos, y establecer instancias de promoción como la Defensoría propuesta. Esta figura es similar a la que existe en otros países, como la institución sueca del “Ombudsman” o los Defensores del Pueblo ¹⁷⁷.

¹⁷⁷ “En México se han creado figuras similares como los Defensores de los Vecinos. En Colima, en 1983, el Ayuntamiento estableció la Procuraduría del Vecino. El Procurador de Vecino, titular de la dependencia, es designado por el cabildo a propuesta del Presidente Municipal, y tiene las siguientes funciones: recibir e investigar quejas, reclamaciones y

Siguiendo las recomendaciones del Profesor Tomás Font i Llovet, la figura de la Defensoría de Participación Ciudadana debe estar dotada de funciones específicas y no sólo “de la promoción y defensa de la participación” en términos genéricos, como se refleja en el proyecto. Los derechos de petición y denuncia –que aparecen en el proyecto de ley y ya hemos comentado– podrían ser tutelados por esta Defensoría porque cuando un ciudadano quiera denunciar a un funcionario encontrará mucha mayor receptividad en una entidad de esta naturaleza, que en la propia administración.

2. Posibles adiciones al proyecto de Ley

En este apartado expondremos nuestra propuesta de incorporación de nuevos aspectos en la Ley de Participación Ciudadana.

Referendos y plebiscitos

Estado actual

La Constitución nicaragüense establece como instituciones de democracia directa, el plebiscito y el referendo y las regulaciones a los mismos están expresadas en la Ley Electoral (de rango constitucional). Tal como ya hemos señalado, la formulación de estos instrumentos en esta ley, además de que los vuelve inviables, los reduce como verdaderos instrumentos de democracia directa.

Información de la administración

*administración pública local; una vez realizada la investigación, formular recomendaciones a la autoridad respectiva sin carácter imperativo; rendir un informe anual de sus actividades al cabildo, incluyendo sus recomendaciones y las respuestas de las autoridades requeridas, en el cual incluirá sugerencias para reformar tanto el procedimiento como las leyes que regulan la actividad de la administración pública local” (Escorcia, Jorge Flavio. *Municipalidad y Autonomía en Nicaragua*. Editorial Universitaria, UNAN-León, 1999. pp. 1841).*

Suministrar información a la población es indispensable como instrumento de poder. Debe normarse en los dos proyectos estudiados la obligatoriedad de la administración de “brindar información oportuna, amplia y veraz a los ciudadanos”.



Observaciones y propuestas

Se pueden seguir uno de dos caminos: reformar la Ley Electoral para corregir las deficiencias señaladas; o bien incluir en la Ley de Participación Ciudadana, normas que viabilicen ambos instrumentos, aun en el marco estrecho de las formulaciones de la Ley Electoral.

No es posible que en una Ley de Participación Ciudadana no se consideren estos instrumentos privilegiados de consulta y determinación de la voluntad de la ciudadanía.



La información de los asuntos financieros de los entes es imprescindible como mecanismo de control sobre la corrupción y para evitar el mal uso de los bienes públicos. En nuestro país, los salarios de los funcionarios son vistos como “secreto de Estado”.

En la Ley de Régimen Presupuestario Municipal se incorpora la obligación de la administración de brindar información financiera y se penaliza el ocultamiento de la misma. Estas obligaciones deben estar incorporadas en la Ley de Participación Ciudadana para todo tipo de información.

Dentro de la información debe incluirse el derecho de los ciudadanos de acceder a los documentos públicos. En este sentido,

existe una iniciativa de ley no considerada que podría incorporarse al proyecto de Ley de Participación Ciudadana.

Participación de ciudadanos en las sesiones del Concejo

Estado actual

La Ley de Municipios establece el carácter público de las sesiones del Concejo. El Reglamento de la ley involucronó, al establecer que los pobladores no pueden intervenir en las sesiones.

Iniciativas de creación de municipios

En la Ley de Municipios se estatuye el derecho de los ciudadanos a presentar la iniciativa de creación de nuevos municipios. En el Reglamento se establece en cinco mil el número de firmas necesarias para esta iniciativa.

Auxiliar del Alcalde

El proyecto no toca el tema del Auxiliar del Alcalde.

La ley municipal estatuye que los Auxiliares serán electos en asambleas de pobladores y nombrados por el Alcalde. Esta redacción da lugar a una interpretación ambigua, que coloca en manos del Alcalde la determinación final de la designación de este Auxiliar.

Observaciones y propuestas

La Ley de Participación Ciudadana debe de restablecer el derecho de los pobladores a intervenir en las sesiones, previo acuerdo del Concejo.

La Ley debe establecer un porcentaje del padrón electoral para esta iniciativa, porque un número fijo de firmas no es adecuado para municipios tan disímiles, en cuanto a tamaño y número de pobladores. Esto permitirá superar la ilegalidad contenida en el Reglamento, que fija en cinco mil tal requerimiento.

Propuesta de redacción

Nos parece que en la Ley de Participación Ciudadana debe superarse esta dualidad.

“El nombramiento de Auxiliares del Alcalde a que hace referencia el párrafo final del Arto. 35 de la Ley de Municipios, deberá efectuarse previa Asamblea de Pobladores residentes en los barrios, comarcas, valles, caseríos o comunidades en los que desempeñará su función. De dicha Asamblea de Pobladores se levantará Acta que será firmada por todos los participantes”.

Un elemento adicional sería establecer para estos auxiliares un período corto –puede ser de un año–, a fin de que se ratifiquen periódicamente por la población.

Urbanismo

Contenido del proyecto

En la mayoría de los ordenamientos jurídicos de carácter local, se le da un carácter relevante a la potestad urbanística del municipio. En el caso de Nicaragua, aunque no existe ley general de urbanismo, es competencia del municipio la planificación, normación y control del uso del suelo y del desarrollo urbano, suburbano y rural, por tanto es responsable de impulsar los planes o esquemas de desarrollo urbano y, en ejecución de esta facultad, el Alcalde puede declarar de utilidad pública predios urbanos y baldíos, de acuerdo con Decreto Ejecutivo dictado en 1981.

Aspecto general

Observaciones y propuestas

Siendo esta facultad de impacto en la vida de la comunidad, debería incluirse como un aspecto sometido a procedimiento de participación ciudadana.

La Ley de Participación Ciudadana debería listar un conjunto de instituciones de participación, en base a experiencias implementadas en algunos municipios nicaragüenses o en otros países, para que –en la ordenanza municipal y en los planes de trabajo– se disponga de un menú de alternativas de mecanismos ya probados, tales como micro planificación participativa en Nicaragua,

los Núcleos de Intervención Participativa experimentados en Alemania y en el País Vasco, las Micro Áreas de Desarrollo (MIADES) experimentadas en el Perú, o la experiencia de Presupuesto Participativo en Porto Alegre, todas las cuales aparecen descritas en capítulo aparte de este trabajo.

En fin, la Ley debe ser un instrumento de garantías de un mínimo y no el techo de un máximo, el cual debe quedar abierto a la iniciativa municipal y a la capacidad de la ciudadanía de reclamar formas novedosas de participación.

3. Proyecto de Ley de Procedimiento

Administrativo. Análisis final y propuestas

El proyecto de Ley del Procedimiento Administrativo persigue *“garantizar la finalidad del Procedimiento Administrativo entendida como la eficaz satisfacción del interés público en el quehacer concreto de la Administración con pleno respeto a los derechos, deberes y garantías reconocidas en la Constitución Política”*.

Derecho de los ciudadanos a iniciar los procedimientos

Contenido del proyecto o estado actual

Iniciación del procedimiento, a instancia de parte interesada, contenida en el Artículo 4.

Comparativamente con otras leyes de procedimiento, este proyecto es de carácter muy general y deja siempre los aspectos particulares a otras leyes. Trata de normar el procedimiento común a todas las administraciones. Las observaciones que hacemos son estrictamente en la línea de fortalecer la participación de los ciudadanos en el procedimiento:



Observaciones y propuestas

Debe quedar suficientemente explícito el derecho de los ciudadanos y, de manera especial, de los portadores de intereses difusos y colectivos de iniciar los procedimientos.

En el Artículo 4 del proyecto, en dictamen por la Comisión de Justicia debería incluirse el derecho de los ciudadanos a iniciar el procedimiento, no sólo cuando puedan ser afectados intereses directos e individuales, sino de acuerdo con lo establecido en la Constitución (Artos. 50 y 52), en representación de intereses difusos y colectivos. Esto obliga a determinar las formas de legitimar a los representantes de estos intereses difusos y colectivos.

Este derecho de iniciación de procedimientos, debe incluir la garantía de presencia de los interesados en las partes fundamentales del procedimiento. La formulación contenida en el dictamen del Código Procesal Penal puede servir para este fin:

Propuesta de redacción

“Para efectos de la presente Ley podrán iniciar el procedimiento: las Asociaciones, Fundaciones y otros entes cuando se trate de intereses difusos y colectivos, siempre que el objeto de la agrupación se vincule directamente con esos intereses y se hayan constituido con anterioridad a la presentación de la iniciativa”.

Ayuda al administrado

Contenido del proyecto o estado actual

En el Artículo 7 se norma la “ayuda al administrado”, obligando al Estado a informar a los administrados sobre *“los fines, competencias, y funcionamiento de los entes y sobre la forma de presentar solicitudes”*. Se estatuye *“la gratuidad de la asesoría jurídica, así como de las fotocopias para los ciudadanos que quieran hacer uso de la vía administrativa, y demuestren su pobreza”*.

El tema de la información aparece más desarrollado en el Artículo 17.

Audiencia

El Artículo 14 establece la audiencia al interesado como un trámite de naturaleza muy esencial, vital para conseguir una participación de los interesados en la fase instructiva.

En el mismo artículo se establece que *“el órgano jurisdiccional competente declarará la nulidad de las resoluciones dictadas sin haber dado audiencia previa a los interesados”*, lo cual es un avance en la tutela de los intereses de los particulares, pues hasta hoy no se había brindado esta garantía en materia administrativa.



Observaciones y propuestas

Es importante que se reitere la obligación de la administración y el derecho de los ciudadanos a la audiencia, como interesados, directamente o a través de las organizaciones o asociaciones, cuando se trate de la representación de intereses difusos o colectivos.

La Constitución nicaragüense establece en el Artículo 52 *“el derecho de los ciudadanos a hacer peticiones, de forma individual o colectiva, a los Poderes del Estado o a cualquier autoridad, y de obtener una pronta resolución o respuesta, y de que se les comunique lo resuelto en los plazos que la ley establezca”*.

Este enunciado es fundamento suficiente para establecer en el procedimiento la posibilidad de comparecencia de los ciudadanos en forma colectiva, aun cuando nuestra Constitución no hace referencia de manera expresa al concepto de intereses difusos. Además, en dicha audiencia debería darse lugar a presentar alegaciones y hacer un debate donde se confronten los criterios entre ciudadanos y administración.

Las alegaciones están consideradas en muchos ordenamientos jurídicos que atribuyen a cualquier ciudadano la posibilidad de presentar observaciones, alegaciones y la confrontación de opiniones debe obligar a una respuesta razonada por parte de la administración.

Motivación de los actos de la administración

Contenido del proyecto o estado actual

Aparece como garantía a los interesados, la obligación de la administración de motivar en forma clara y comprensible sus actos, añadiendo que *“la falta, insuficiencia, u oscuridad en la motivación que cause perjuicio o indefensión al administrado, causará la nulidad de pleno derecho del acto administrativo en la vía contenciosa administrativa”*.

Información

El Artículo 17 obliga a la administración a informar a los ciudadanos.

Observaciones y propuestas

Es importante que si los interesados, a título individual o como portadores de intereses difusos y colectivos, presentan alegaciones, éstas puedan ser contestadas en la motivación del acto.

Es importante fortalecer jurídicamente esta obligación, no sólo a los directamente interesados sino a la comunidad, a efectos de la defensa de los intereses difusos y colectivos. El proyecto debe incorporar que, cuando los actos se dirijan a un número determinado de personas o se trate de actos de contenido general, deben seguir un determinado procedimiento.

Se podría incluir la designación de actos generales de participación, instrumentos reglamentarios, planes, programas, directivas, ordenanzas o concesiones de servicio público (actos de *indirizzo* administrativo), estatuyendo la obligatoriedad de publicitarse a través de los medios de comunicación social, escrita, radial durante al menos diez días, sin menoscabo de la notificación que podría hacerse a organizaciones comunitarias cuando éstas se encuentren inscritas en el registro que para tal efecto lleve la municipalidad.

La municipalidad debería llevar un registro de asociaciones y sus fines, y si va a dictar una ordenanza en materia relacionada a los fines de esas organizaciones, podría estar obligada a comunicárselos antes de tomar la decisión, para dar lugar a la presentación de opiniones contrarias.

Información

Contenido del proyecto

Observaciones y propuestas

El momento de intervención de los intereses difusos y colectivos podría estar vinculado al de la información (cuando quienes los representan no son los que iniciaron el procedimiento). Así, se podría establecer que después del período de información pública, cualquier ciudadano u organización de ciudadanos está “legitimado” para intervenir en el mismo, y presentar observaciones al proyecto de acto publicitado. Incluso, en el caso de los municipios, se podría crear una comisión especial para recibir a los interesados que quieran hacer observaciones.

La iniciativa para la formación de actos generales (iniciativa de ley o de ordenanza) puede estar considerada en la Ley de Procedimiento Administrativo, para darle fuerza jurídica independientemente de la Ley de Participación Ciudadana. Lo importante es que, al incluirla en el procedimiento, de manera expresa se establezca el derecho de presencia en las subsiguientes fases del procedimiento.

Los ciudadanos que respalden la iniciativa, pueden elegir un equipo de representantes para proseguir las actuaciones, de igual manera puede ocurrir cuando se trate de la garantía de intereses difusos y colectivos. Al respecto, la Ley Federal Alemana sobre procedimiento requiere un representante por cada cincuenta interesados, como punto de partida.

Un criterio ordenador para permitir la presencia de los titulares de intereses difusos o colectivos en el procedimiento –ya sea como iniciadores o después como interesados–, podría ser el de la categorización de actos generales de planificación, programación, tal como aparece ya regulado en la Ley de Régimen Presupuestario Municipal, únicamente para la formación del Presupuesto.

En general, en la doctrina italiana diferencian los actos llamados de *indirizzo* político o político administrativo, que podrían contraponerse a los actos de ejecución o de gestión; en los primeros, el elemento político es determinante y, en los segundos, es el elemento técnico.

Derecho a conocer el estado de la tramitación del expediente

Contenido del proyecto o estado actual
--

Mecanismos de carácter consultivo

Observaciones y propuestas

El proyecto no establece el derecho del interesado de conocer en cualquier momento el estado de tramitación del expediente, lo cual sería importante dejar plasmado y otorgar este mismo derecho a los representantes de intereses difusos y colectivos.

A efectos del funcionamiento de los órganos consultivos, deberían preceptuarse mecanismos de carácter consultivo, cuando se trate de disposiciones de carácter general. El tipo de participación a considerar debe dar lugar a un dictamen que puede tener o no, carácter vinculante.

Este libro se terminó de imprimir
en los talleres de Ediciones Graphic Print, S.A.
(EDIGRAPSA), en el mes de septiembre del 2002
Su tiraje consta de 1.000 ejemplares en papel bond.
Managua, Nicaragua.