



Participación ciudadana y marco legal

Una reflexión desde la experiencia latinoamericana

LOURDES PARRA DUQUE

I / Punto de partida de una nueva situación.

A raíz de la promulgación en Diciembre de 1999, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ha sido inquietud de diversos sectores de la sociedad estudiar los pros y contras de una Ley de Participación Ciudadana. En ocasión de un trabajo realizado para SINERGIA, (Asociación Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil), hicimos un estudio comparativo de las distintas leyes de participación que han sido promulgadas en América Latina y encontramos que hasta el año 2000, existían leyes nacionales de participación en Bolivia, Colombia y Perú; y en Venezuela, para la fecha del estudio, sólo existía una ley regional en el Estado Lara. Al analizarlas, lo hicimos tomando en consideración los contextos políticos, económicos y sociales que vivían estos países en el momento de la promulgación, tratando de encontrar las motivaciones que llevaron en cada caso a la adopción de las leyes en cuestión. La situación es diferente en cada país y las leyes revisadas son la más viva expresión de esta afirmación. Aunque comparten la palabra participación en sus enunciados, cada una se aplica en contextos distintos y responden a motivaciones diferentes: En Bolivia, fue promulgada como una forma de apoyar la descentralización del país y lograr una mejor distribución de los recursos económicos nacionales; en Colombia, como un instrumento de las organizaciones civiles para participar y controlar la gestión pública; en Perú, como la norma que regula el ejercicio de los derechos de participación y el control que ejercen los ciudadanos en la gestión pública.

La Constitución Bolivariana nos habla de participación en los siguientes aspectos: a nivel político: en la elección de cargos públicos, en los referendos, en la consulta popular, en la revocatoria de mandato, en las ini-

ciativas legislativas, constitucionales y constituyentes, en las asambleas de ciudadanos y ciudadanas; a nivel social: en las instancias de atención ciudadana, los mecanismos de información, las consultas de archivos, la presentación de peticiones o propuestas, las instancias de planificación y postulación, la autogestión, la cogestión y las formas asociativas; a nivel económico: las cooperativas, las cajas de ahorro, las empresas comunitarias; en la descentralización, en educación, en salud, etc. Es un gran abanico de posibilidades pero es necesario establecer las condiciones en las que efectivamente se puede hacer uso de ese derecho, para de esa forma garantizar el pleno ejercicio del mismo.

II / Las leyes de participación y su aplicación en cada situación particular

Bolivia

Ley de participación popular

La sociedad boliviana se vio en la necesidad de plantear alternativas a las grandes contradicciones existentes entre ellos y uno de los caminos que consideraron necesario fue la instrumentación de formas de poder local. Por ello en 1994, aprobaron la Ley de Participación Popular en una perspectiva de establecimiento de soluciones estructurales a esos problemas. La Ley de Participación Popular establece los medios para que las organizaciones territoriales de base se conviertan en la piedra angular de todo el sistema de participación, fijando sus derechos y obligaciones, estableciendo los "comités de vigilancia" como instancias de control social con competencia municipal y creando las condiciones para la transferencia de recursos hacia los gobiernos municipales, mediante un mecanismo de coparticipación tributaria. En un análisis realizado en 1996 por Antonio Pérez Velasco para el International

Center for not Profit Law (ICNL), entre los objetivos alcanzados se hacía especial mención de los siguientes:

- Conformación de Comités de Vigilancia.
- Inicio de trámites de registro de personalidad jurídica de 10.753 comunidades.
- Creación de distritos municipales indígenas, regidos por sus propias autoridades y con manejo autónomo.
- Cambio de destino de los recursos entre el eje económico del país y los demás departamentos.
- Generación de 16.000 empleos permanentes en las administraciones municipales.
- Incremento de la participación electoral en la población rural hasta un 42%.

Como debilidades, se observa lo siguiente:

- Ausencia de procesos de educación, capacitación y comunicación adecuados.
- Restricción en los procesos electorales, de la participación ciudadana directa y sin la mediación de los partidos políticos.
- Cooptación de las instancias directivas de las organizaciones territoriales de base y de los comités de vigilancia por los partidos políticos.

En líneas generales, podríamos decir que el proceso vivido por el pueblo boliviano, después de la promulgación de la Ley de Participación Popular ha sido positivo y existe el compromiso del Estado en profundizar las acciones que hagan posible la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

Colombia

Ley Estatutaria de Participación de las Organizaciones Civiles

La Constitución Colombiana de 1991, dispone el derecho a la diversidad, a la vida y a los derechos del hombre, y las organizaciones civiles emprendieron la tarea de crear las condiciones legales que hicieran po-

sible la solución de los conflictos y unir a la capacidad de autorregulación, la posibilidad ciudadana de plantear quejas a una instancia mixta para que investigue, evalúe, sancione o concilie, como corresponda en cada caso concreto, brindando alivio al conflicto. La Ley Estatutaria de Participación de las Organizaciones Civiles, es producto de la participación en una mesa de diálogo de una gran cantidad de organizaciones y redes de organizaciones civiles, quienes propusieron a los organismos públicos competentes un proyecto de ley para su estudio y revisión y al cual se fueron incorporando las propuestas de los diversos sectores de la sociedad colombiana. Del contenido de la Ley podemos resaltar: la creación de un sistema de registro nacional de las organizaciones civiles, la obligación de la administración pública de promover y fortalecer las organizaciones civiles y su inclusión en los planes de desarrollo y de gestión; los derechos y deberes de las organizaciones y de sus miembros; los mecanismos de consulta para la toma de decisiones y el establecimiento de los Comités de Veeduría. En el proceso colombiano se reconoce la diversidad de actores que participaron en la creación del instrumento legal, no sólo las organizaciones civiles que hicieron la propuesta inicial, sino una gran cantidad de ciudadanos y organizaciones civiles y gubernamentales que asumieron con seriedad el diálogo que fue necesario para establecer los consensos y el respeto por las propuestas, vinieran de donde vinieran.

Perú

Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos

La Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos de la República peruana es una consecuencia de la Constitución de 1993, que a diferencia de las anteriores constitucio-

nes de ese país, combina los elementos de la democracia indirecta con los de la democracia directa, y según el juicio de algunos juristas, abre los mecanismos de participación indirecta de una manera nunca antes establecida. Si se toma como ejemplo el tratamiento que recibe la presentación de iniciativas legislativas nos encontramos con que la Constitución anterior otorgaba este derecho sólo a los Diputados, Senadores, Presidente de la República, Corte Suprema y Órganos de Gobierno Regional. Obviamente, sectores importantes de la sociedad se encontraban marginados de la vida política. La Constitución del 93, incorpora tres conceptos: amplía la gama de los funcionarios autorizados a hacer uso de la iniciativa legislativa (el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo), incorpora nuevas instituciones intermedias entre el Estado y la Sociedad con el mismo propósito (los municipios y los colegios profesionales) y autoriza a que los propios ciudadanos puedan generar dichas iniciativas. La Constitución establece que es necesaria una Ley que regule el número de ciudadanos que pueden presentar una iniciativa legislativa y es en este marco en el cual se promulga la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, que entre otras cosas establece los porcentajes de electores de un determinado circuito que son necesarios, la preferencia en el trámite por parte del Congreso, etc.

La Ley peruana establece como derechos de participación, los siguientes: Iniciativa de Reforma Constitucional, Iniciativa en la Formación de las Leyes, Referéndum, Iniciativa en la Formación de Dispositivos Municipales y Regionales y otros mecanismos para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales (que deben ser definidos por la ley) y como derechos de control: la Revocatoria de autoridades, la Remoción de autoridades, la Demanda de rendición de cuentas y otros mecanismos para el ámbito de

los gobiernos municipales y regionales (que deben ser definidos por la ley). Lo interesante de esta ley estriba en que no deja al azar los mecanismos para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos políticos, aunque los partidos políticos peruanos y las organizaciones sociales que trabajan en temas políticos, son conscientes de la creciente apatía y consecuente abstención, sobre todo en los procesos regionales y han empezado a preocuparse de acercar nuevamente a los electores al sistema electoral.

Venezuela

Ley de Planificación y Participación de la Sociedad Civil en la Gestión Pública del Estado Lara

Como una iniciativa importante ocurrida en Venezuela en 1.996, se promulgó esta Ley, producto de un trabajo conjunto realizado entre algunos sectores de la Administración del Estado Lara y las Organizaciones Civiles. En estos momentos que los poderes Ejecutivo y Legislativo de algunos estados venezolanos está emprendiendo la tarea de promulgar leyes que rijan la participación ciudadana, es una experiencia que debe revisarse. El proceso que allí se produjo, según lo manifiestan los participantes, enriqueció al sector social de la población larense y les hizo concienciar la importancia de participar a nivel político en la toma de las decisiones. Lamentablemente, por las circunstancias políticas del momento, se dejó en manos del Poder Ejecutivo la reglamentación de los procesos derivados de la ley promulgada y no fue posible avanzar más.

III / Cómo entendemos el proceso de creación de la ley de participación en Venezuela.

Como consecuencia de la aprobación de la Constitución Bolivariana en Diciembre del 99, es necesario revisar el marco legal venezolano para

adecuarlo a las nuevas normas constitucionales. Es el momento de generar acciones conjuntas dentro de la sociedad y asumir el derecho y la responsabilidad que nos asiste para que, desde el análisis de la legislación y de las necesidades actuales, se pueda iniciar un proceso de diálogo, revisión y propuesta. A lo largo del proceso constituyente, las organizaciones crearon mecanismos y espacios de participación que hicieron posible incidir en la estructura del nuevo marco institucional. Ahora se hace necesario identificar y crear los nuevos instrumentos que la Constitución trae consigo y continuar la tarea iniciada en el proceso constituyente, esta vez para generar propuestas que adecuen las leyes que han de crearse para garantizar una eficiente participación ciudadana en la toma de decisiones que sean pertinentes. Esta necesaria revisión de las normas legales vigentes tendrá que hacerse con el concurso de la sociedad en su conjunto, de sus actores fundamentales y de sus expresiones organizativas, sin exclusión de ningún orden. No se debe desaprovechar la oportunidad histórica de incidir y es necesario un espacio de encuentro y articulación del sector ciudadano para conformar un interlocutor válido ante la comisión legislativa. Mientras mayor sea la participación de la sociedad venezolana en la construcción del nuevo ordenamiento jurídico y en su divulgación, más cerca estaremos de la posibilidad de hacer realidad un proyecto de país en el que la participación de los ciudadanos sea real y eficiente.

LOURDES PARRA DUQUE

Abogada