



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Espacios de Participación de la Sociedad Civil en Iberoamérica

MAPEO Y ANÁLISIS



Con el apoyo de



© **Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)**

Septiembre de 2024

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de la autora, sin que comprometa ni refleje necesariamente los puntos de vista de la SEGIB o sus países miembros.

Coordinación general de la publicación:

Martín Rivero Illa y Luis Díaz Scharff
Área de Cohesión Social y Cooperación
Sur-Sur de la SEGIB

Seguimiento técnico:

Alejandra Solla - Argentina
Rubén Boanerges Quintanilla Henríquez - El Salvador
Maria Teresa Serrano Oñate - España
Carlos Botella Calatayud - España
Rolando Kandel - Argentina
Francis Elizabeth Valverde Mosquera - Chile
Liliana Patricia Rodríguez Burgos - Colombia
Jared Ortiz González - República Dominicana
Diego Taboada Agulla - España

Autora: Inés M. Pousadela

Financiación:

Publicación financiada con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).



Servicios editoriales: Estudio Held

Fotos de portada: © Miguel Lizana / AECID ("Proyecto Alas Abiertas: Cultura y Desarrollo en el Salazar")

Depósito legal: M-20531-2024

Espacios de Participación de la Sociedad Civil en Iberoamérica

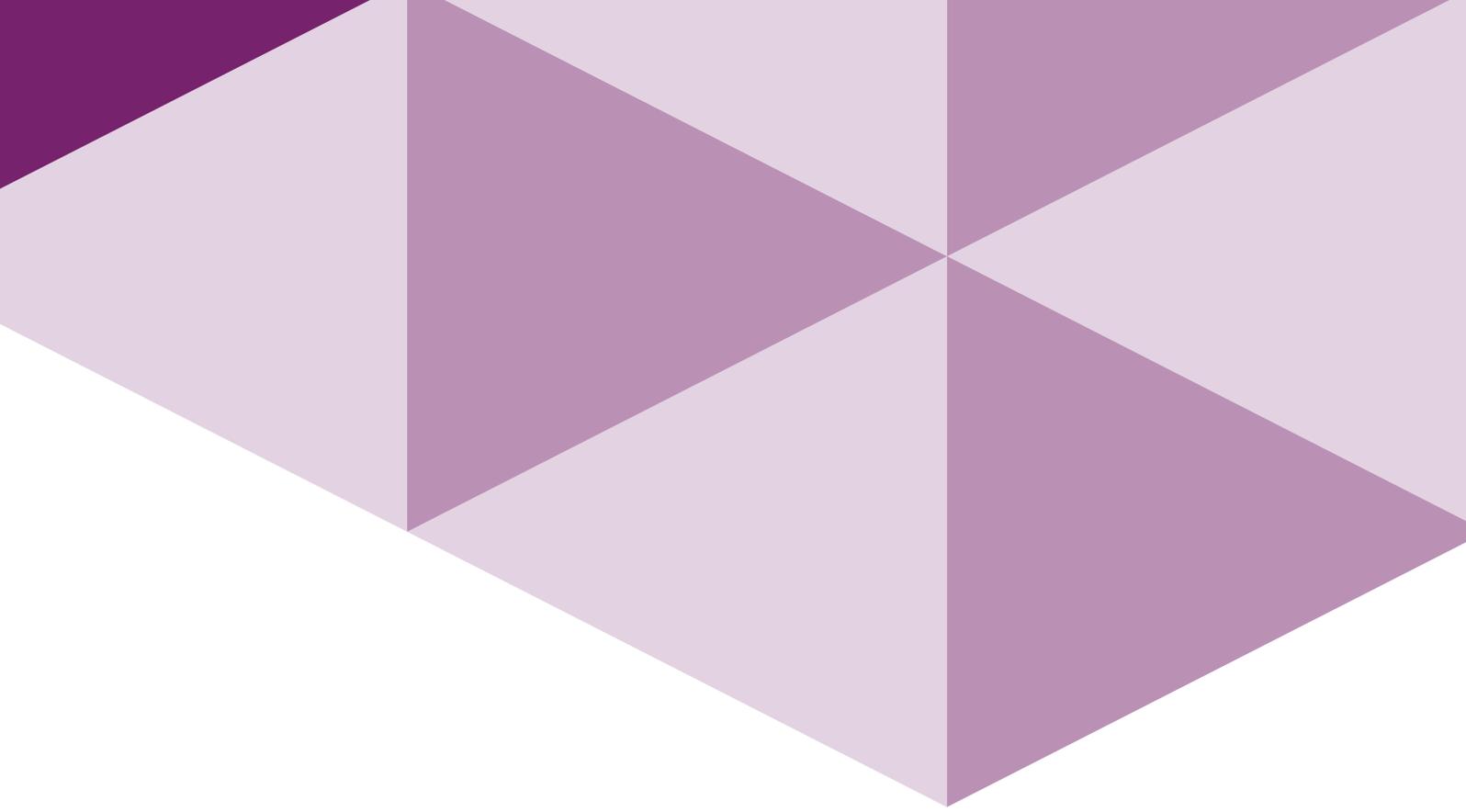
MAPEO Y ANÁLISIS



Inés M. Pousadela

ÍNDICE

Introducción	6	El mapa de la participación	24
Marco conceptual: democracia, espacio cívico y participación	10	<i>Normas y mecanismos</i>	26
<i>Democracia y participación</i>	11	Leyes generales de participación ciudadana	26
Democracia participativa y democracia directa	12	Otros marcos normativos	28
Mecanismos de democracia participativa	13	Tendencias generales	34
Procesos de gobierno abierto	15	<i>La participación realmente existente</i>	37
Niveles de participación	16	La participación autoorganizada de la sociedad civil	37
<i>Espacio cívico y régimen político</i>	18	La participación en la interfaz socioestatal	38
Una crisis global	18	Espacios autoritarios	38
Democracia y espacio cívico en Iberoamérica	20	Espacios en el papel	41
<i>Panorama regional</i>	20	Espacios subutilizados	41
<i>Una crisis desigual</i>	22	Espacios débiles	42
		Espacios restringidos	42
		Espacios cooptados	43



Espacios discontinuos	44	<i>Costa Rica</i>	65
Espacios desparejos	46	<i>Cuba</i>	67
Espacios novedosos	47	<i>Ecuador</i>	67
Espacios consultivos	50	<i>El Salvador</i>	68
Conclusiones	52	<i>España</i>	68
Recomendaciones	55	<i>Guatemala</i>	69
A los gobiernos	55	<i>Honduras</i>	70
A la sociedad civil	56	<i>México</i>	71
Anexo 1: Régimen político y espacio cívico	57	<i>Nicaragua</i>	72
Anexo 2: Marco normativo de la participación, por país	58	<i>Panamá</i>	72
<i>Andorra</i>	58	<i>Paraguay</i>	73
<i>Argentina</i>	58	<i>Perú</i>	74
<i>Bolivia</i>	59	<i>Portugal</i>	75
<i>Brasil</i>	60	<i>República Dominicana</i>	76
<i>Chile</i>	63	<i>Uruguay</i>	77
<i>Colombia</i>	63	<i>Venezuela</i>	78
		Referencias	80

Introducción



Este informe presenta los resultados de un mapeo de espacios de participación de la sociedad civil y un análisis de las formas y la calidad de la participación en dichos espacios, desde la perspectiva de las organizaciones involucradas, en los 22 países de Iberoamérica¹.

La investigación que dio origen a este informe se basó en fuentes tanto primarias como secundarias, aunque con predominio de las segundas. En primer lugar, se reconstruyó el marco normativo de cada país en relación con los mecanismos de participación social y ciudadana y, donde la hubiera, se revisó y sistematizó la literatura existente sobre el funcionamiento efectivo de dichos mecanismos. Para profundizar en la comprensión de las dinámicas que se despliegan en estos espacios, se buscó recoger las visiones y opiniones de organizaciones de la sociedad civil (OSC) de los 22 países incluidos en el estudio.

Mediante una encuesta en línea (ofrecida en español y en portugués) que fue enviada a todas las OSC de la base de datos de la SEGIB, se recabaron informaciones sobre el empleo efectivo de mecanismos de participación de la sociedad civil en cada país, percepciones y opiniones en relación con la calidad de dichos espacios, sus fortalezas y debilidades, y sugerencias conducentes a su mejoramiento.

1 Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

En principio se planeó utilizar las respuestas a la encuesta para hacer un análisis de tendencias que luego serían ilustradas con estudios de casos desarrollados a partir de entrevistas en profundidad con un subconjunto de personas seleccionadas (idealmente una por país) de entre las que hubieran respondido a la encuesta. Sin embargo, pese a los esfuerzos realizados, incluido el de ampliar la base de datos, la encuesta solamente recogió 19 respuestas², por lo que se descartó la realización de entrevistas en profundidad y en cambio se utilizó el material procedente de la encuesta para ilustrar las tendencias detectadas a través del análisis de fuentes secundarias. Es por eso que, en el curso del trabajo, éstas adquirieron mayor prominencia que la que les había sido inicialmente asignada.

Las perspectivas de las organizaciones de la sociedad civil recolectadas a través de esta encuesta fueron complementadas con las recogidas mediante un relevamiento preliminar llevado a cabo por la Comisión Articuladora en el período previo al Encuentro Cívico Iberoamericano de 2023, que logró reunir 22 respuestas procedentes de 17 países, incluidos algunos para las cuales no se obtuvieron respuestas con la encuesta más reciente.

En las páginas que siguen, este informe presenta, en primer lugar, un marco conceptual que delimita su

2 La encuesta recogió 19 respuestas procedentes de 12 países: cuatro de Portugal; tres de España; dos de Argentina, Chile y El Salvador; y una de Andorra, Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Guatemala. No se recibieron respuestas de Brasil, Costa Rica, Cuba, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Uruguay ni Venezuela.



Foto: © Miguel Lizana / AECID

objeto de análisis: el de los espacios de participación para la sociedad civil, ubicados en el terreno de los mecanismos de democracia participativa. En segundo lugar, ofrece un panorama del espacio para la sociedad civil –el espacio cívico– en Iberoamérica, acompañado de una reflexión sobre sus tendencias regresivas, estrechamente vinculadas con las tendencias actuales de estancamiento y regresión de la democracia. Esta sección dedica especial

atención a los países iberoamericanos con espacio cívico cerrado, en los cuales es anulada, en la práctica cuando no directamente en las disposiciones constitucionales y legales, toda posibilidad de participación real de la sociedad civil independiente.

A continuación se resumen los hallazgos del mapeo regional de espacios de participación para la sociedad civil, que integra los datos recogidos acerca



de los marcos normativos en cada país con análisis del funcionamiento efectivo de dichos espacios ofrecidos por la literatura existente e informaciones y apreciaciones vertidas por las organizaciones consultadas.

El mapeo identifica diferentes tipos de espacios de participación y evalúa su potencial y sus limitaciones. Tipifica una serie de situaciones que ejemplifica con

algunos casos nacionales, aunque ello no significa que todos los espacios de participación de un país correspondan al mismo tipo. Por ejemplo, una situación descrita por OSC de algunos países es la de espacios de participación que se quedan “en el papel”, ya que luego de ser instituidos legalmente no son reglamentados o, en caso de serlo, no llegan a ser implementados. Los mismos países que exhiben este tipo de espacios no implementados también pueden tener otros espacios de participación correspondientes a otras categorías – espacios débiles, subutilizados, restringidos, cooptados, discontinuos o desaparecidos.

El mapeo también enfatiza la existencia, mencionada por varias organizaciones consultadas, de espacios novedosos y muchas veces subutilizados como los que ofrece la iniciativa de la Alianza para el Gobierno Abierto, a nivel tanto nacional como subnacional.

Por último, el mapeo destaca que, más allá de su pertenencia a cualquiera de las categorías citadas, la abrumadora mayoría de los espacios existentes es de carácter consultivo, es decir, no produce decisiones vinculantes. Ello realza la importancia de un elemento mencionado por varias OSC consultadas: la obligación de las autoridades de proporcionar “respuestas razonadas” en relación con el uso que hacen o no de los insumos aportados por las organizaciones y personas participantes.

Las conclusiones ofrecen una serie de recomendaciones elaboradas sobre la base de los aportes de las OSC consultadas.

Marco conceptual:

Democracia, espacio cívico y participación



La sociedad civil desempeña roles clave a la hora de detectar problemas, dar la señal de alarma, producir respuestas e idear soluciones. Han sido los movimientos sociales y las OSC los que han colocado en la agenda pública todos los grandes temas de las últimas décadas, desde el peligro nuclear hasta la amenaza ecológica, pasando por la desigualdad de género, las disfuncionalidades de la globalización y las complejidades del multiculturalismo (Habermas, 1996). La sociedad civil sigue marcando el rumbo en todos estos temas.

Es imposible sobreestimar la contribución de la sociedad civil al desarrollo de la arquitectura global de derechos humanos y a su funcionamiento. Una altísima proporción de los insumos que procesan los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas procede de la sociedad civil. La sociedad civil lidera los procesos de “domesticación” de los estándares globales. En cada país, aboga por la adopción de dichos estándares y monitorea su cumplimiento. Impone límites y exige explicaciones: llama a los poderosos a rendir cuentas.

Pero además de monitorear el cumplimiento de las obligaciones estatales, reportar violaciones de derechos, asistir a las víctimas y exigir reparaciones, la sociedad civil es un reservorio de saber experto. Allí donde los gobiernos la perciben como una aliada más que como una amenaza y abren espacios de participación y cooperación genuinas, es capaz de realizar importantes contribuciones a la política pública. Aporta conocimiento experto, lleva a la mesa las perspectivas y las voces de las personas y comunidades que se verán afectadas por las decisiones que se tomen en ella, y traduce la jerga técnica al lenguaje llano del ciudadano de a pie. En

otras palabras, apoya a la administración pública para que produzca resultados que beneficien a la ciudadanía.

En cambio, cuando los gobiernos la perciben como un obstáculo que se interpone entre ellos y el poder absoluto, la sociedad civil se ve empujada a una posición defensiva, enfocada en la preservación de las condiciones de su propia existencia.

En las páginas que siguen desarrollamos los conceptos que guían nuestro análisis. Distinguimos los mecanismos de democracia participativa de los mecanismos de democracia directa, para centrarnos en aquéllos, y presentamos la escala de participación que utilizaremos para evaluar la calidad de los espacios existentes para la participación de la sociedad civil en la región. Asimismo, presentamos el concepto de espacio cívico, el espacio en que opera la sociedad civil, en conexión con el de régimen político. Cerramos esta sección con una breve descripción del actual contexto global de regresión de la democracia y el espacio cívico.

Democracia y participación

Las democracias contemporáneas son democracias representativas: de ahí la centralidad, en el concepto y en la práctica de la democracia, de la celebración a intervalos regulares de elecciones libres y competitivas. Las elecciones son el mecanismo mediante el cual se instituye la relación de representación: por su intermedio designamos a quienes estarán a cargo de tomar decisiones públicamente vinculantes en nuestro nombre. En otras palabras, a través de las elecciones la

ciudadanía no toma decisiones políticas, sino que autoriza a otros a tomarlas en su lugar.

Puesto que el vínculo representativo se constituye periódicamente a través de las elecciones, hay un elemento de participación ciudadana – el voto – que es inherente a toda democracia representativa. La participación electoral es, en ese sentido, algo así como el grado cero de la ciudadanía: un elemento necesario para una democracia, aunque no suficiente para una democracia de calidad. El tipo de democracia que se desarrolla cuando la ciudadanía delega todo el poder de decisión y se desentiende completamente de los asuntos públicos fue conceptualizado por Guillermo O'Donnell (1994), en el contexto latinoamericano, como “democracia delegativa”. En una democracia delegativa, el ganador de las elecciones presidenciales se erige como único intérprete autorizado de los intereses de la nación y adquiere el derecho de gobernar como lo considere conveniente, sin grandes limitaciones y sin rendir cuentas a nadie, durante el período que dure su mandato.

Afortunadamente, la participación electoral no es la única forma posible de participación en una democracia representativa: muchas democracias contemporáneas contemplan formas adicionales de participación ciudadana. Éstas pueden clasificarse en dos grandes categorías: mecanismos de democracia directa y mecanismos de democracia participativa.

Democracia participativa y democracia directa

Las ciudadanas y ciudadanos contemporáneos no somos los “ciudadanos de tiempo completo” de la antigua Atenas; en el día a día, la mayor parte de las decisiones públicas vinculantes son tomadas por nuestros representantes electos y por los funcionarios por ellos designados. Sin embargo, aspiramos a tener voz y voto sobre algunas cuestiones que nos afectan directamente, queremos poder rectificar ciertas decisiones de nuestros representantes, y puede incluso pensarse que hay decisiones que son demasiado importantes para dejarlas en sus manos.

Los mecanismos de democracia directa buscan corregir algunos déficits de representación permitiendo a la ciudadanía influir sobre o rectificar las decisiones de sus representantes y asegurar que éstas respondan más ajustadamente a sus demandas, necesidades y expectativas.

Junto con Lissidini (2011) consideramos como mecanismos de democracia directa a todos los mecanismos de participación de la ciudadanía que suponen el uso del voto no para elegir representantes sino para participar de la toma de decisiones. Ellos incluyen, pues, las consultas populares en sus diversas formas jurídicas (referendo, plebiscito y revocatoria de mandato), además de la iniciativa legislativa (es decir el derecho de los ciudadanos a proponer leyes al parlamento). La participación ciudadana en las decisiones sobre el uso de los recursos fiscales (presupuesto participativo) y en el control de la política (como la defensoría del pueblo y la auditoría ciudadana), en cambio, es considerada como parte del terreno de la democracia participativa.

A diferencia de los mecanismos de democracia directa, que consultan a los y las ciudadanas en forma individual y les piden que aprueben o rechacen una propuesta a través del voto, los mecanismos de democracia participativa permiten a la ciudadanía participar en forma individual o colectiva, es decir, como individuos o como integrantes de organizaciones, en espacios de consulta, deliberación y negociación con final abierto (es decir, sin una pregunta que deba ser respondida por sí o por no) para contribuir a la toma de decisiones de política pública.

Los mecanismos de democracia participativa suponen la existencia de una ciudadanía que quiere y puede participar de las decisiones que la afectan directamente, y al mismo tiempo promueve y forma esa ciudadanía, habilitando espacios, facilitando condiciones y promoviendo las capacidades necesarias para la participación en la deliberación pública, en la formación de decisiones colectivas, en la ejecución de proyectos y en el control y la rendición de cuentas.

El concepto de democracia participativa se vincula estrechamente con el de sociedad civil, ya que la ciudadanía rara vez interviene en la vida pública a título puramente individual, sino que suele hacerlo a través de las organizaciones, movimientos y grupos formales e informales que constituyen a la sociedad civil.

La participación ciudadana puede definirse como “la intervención organizada de ciudadanos individuales o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos, que se lleva a cabo en espacios y condiciones definidas, esto es, en interfaces socioestatales que pueden o no estar definidas por la ley y que permiten el desarrollo de una capacidad



Foto: © Miguel Lizana / AECID

relativa de decisión en materia de políticas públicas, control de la gestión gubernamental y/o evaluación de las políticas públicas a través de diversas formas de contraloría ciudadana” (Olvera, 2007: 5).

Las decisiones tomadas mediante mecanismos participativos pueden ser vinculantes o no vinculantes; de hecho, en muchos casos se trata de mecanismos solamente consultivos. Lo que es más importante, sin embargo, es que sean espacios de participación genuina donde la ciudadanía pueda ejercer influencia o control sobre las políticas públicas y que no existan con el solo fin de ratificar decisiones ya tomadas para dar una pátina de legitimidad a la gestión de gobierno. Cuando la ciudadanía no percibe ningún impacto de su participación, más temprano que tarde termina desertando.

Mecanismos de democracia participativa

Uno de los mecanismos de democracia participativa más difundidos desde que fuera distinguido como innovación mundial en la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, celebrada en 1996, es el del presupuesto participativo. Originado en Porto Alegre, Brasil, el presupuesto participativo permite a la ciudadanía tomar decisiones sobre el destino de una parte de los recursos públicos de la localidad. Es un mecanismo institucionalizado y convocado por el gobierno, en virtud del cual la ciudadanía participa en asambleas, presenta propuestas, vota para determinar prioridades, selecciona proyectos y monitorea su implementación (De Souza Santos, 2003; Avritzer, 2010).

La experiencia se ha replicado en centenares de localidades de todo el mundo, con resultados dispares. En términos generales, los factores que dan cuenta de los diversos grados de éxito de la experiencia son la proporción de los recursos asignados mediante el mecanismo y la amplitud del terreno de las políticas públicas abarcado, el grado de autonomía de las asambleas o, por el contrario, de intromisión del partido gobernante, y el nivel de implementación efectiva de los proyectos priorizados por la ciudadanía. Todo ello ha redundado en muy variables constelaciones de incentivos para la participación: allí donde la ciudadanía pudo ejercer una influencia efectiva y percibió los impactos de su participación, ésta tendió a aumentar, mientras que allí donde los mecanismos fueron percibidos como sujetos a manipulación o poco efectivos, la participación tendió a decaer (Wampler, 2008).

Otro mecanismo de democracia participativa muy difundido es la audiencia pública, concebida como un espacio de diálogo entre las autoridades

y la ciudadanía en el cual ésta puede hacer oír sus demandas. Las audiencias públicas se celebran cuando la autoridad responsable de un área convoca a actores con algún interés en un determinado proyecto o iniciativa para que puedan expresar su opinión y acabar de dar forma a la decisión.

Como veremos, muchos países de la región utilizan diversas variantes de mecanismos que permiten a las autoridades proporcionar información a la ciudadanía, recolectar información relativa a las preferencias, necesidades u opiniones de ésta, sacar provecho de los conocimientos y capacidades técnicas de la sociedad civil, o someterse a control ciudadano.

Entre ellos se cuentan las rendiciones de cuentas o informes públicos, en general centrados en explicaciones de las autoridades a la ciudadanía sobre el uso de los recursos; las veedurías ciudadanas y mecanismos de contraloría social, mediante los cuales la ciudadanía, en forma individual o como parte de organizaciones, monitorea la gestión



Foto: © Miguel Lizana / AECID

pública local; las consultas públicas, abiertas a la ciudadanía para recabar sus opiniones y propuestas; las asambleas, cabildos abiertos (como los reconoce la legislación colombiana) o cabildos populares (como los establece la legislación de Ecuador), instancias abiertas de diálogo con vecinos y vecinas; las juntas de ciudadanos, que pueden contar además con alguna facultad decisoria; el mecanismo de la silla vacía, mediante el cual la ciudadanía puede intervenir con derecho a voz en las sesiones de órganos legislativos locales; los consejos consultivos o consejos ciudadanos, mediante los cuales personas y organizaciones con ciertos conocimientos o experiencias pueden asesorar a las instituciones públicas; y los comités permanentes, órganos consultivos pensados para acompañar el desarrollo de un determinado proyecto de principio a fin.

Procesos de gobierno abierto

La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) es una iniciativa multilateral y multisectorial lanzada en 2011 con el objetivo de promover la adopción, por parte de los gobiernos, de compromisos concretos para promover la apertura gubernamental³.

Los principios de gobierno abierto son la transparencia y acceso a la información, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Al sumarse a OGP los países miembros asumen los compromisos de aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, promover la participación ciudadana, implementar mecanismos de rendición de cuentas, aplicar estándares de integridad en la gestión, y poner la tecnología al servicio de la transparencia, la participación y la rendición de cuentas.

El modelo de OGP se basa en el principio de cocreación, es decir, en el trabajo conjunto entre gobierno, sociedad civil y otros actores (por ejemplo, de la academia y el sector privado) para producir planes de acción con reformas concretas (denominadas “compromisos”) en diversas áreas temáticas.

Las investigaciones realizadas sobre los datos acumulados en la primera década de funcionamiento

de OGP parecen indicar que cuanto más incluyentes y sustanciales son los procesos de cocreación – es decir, cuanto más espacio e influencia en la toma de decisiones tiene una sociedad civil organizada, empoderada y diversa – mejor diseñados y más ambiciosos son los compromisos resultantes; y que cuando la sociedad civil está en mejores condiciones para acompañar la implementación de los planes de acción, más positivos y profundos son sus impactos. Si la ciudadanía tiene la oportunidad de expresar sus demandas y aportar sus conocimientos y experiencia, y los gobiernos deben escucharla y tomarla en cuenta, ello se traduce en mejoras en la calidad de la gestión y los servicios públicos.

En el marco de los planes de acción presentados a OGP, es posible incorporar mecanismos de participación ciudadana en distintos momentos del proceso de la política pública: para identificar problemas y soluciones; para establecer prioridades; para diseñar intervenciones; para apoyar su implementación; y para monitorear avances y evaluar resultados.

Para promover la participación a lo largo de todas las fases del plan de acción, OGP establece cinco estándares de participación y cocreación, a saber:

- 1. Establecer un espacio de diálogo y colaboración permanente entre el gobierno, la sociedad civil y otros actores no gubernamentales
- 2. Ofrecer información abierta, accesible y oportuna acerca de las actividades y avances realizados
- 3. Ofrecer oportunidades incluyentes para la participación pública informada durante el proceso de cocreación del plan de acción
- 4. Ofrecer respuesta razonada y asegurar un diálogo continuo entre el gobierno y la sociedad civil y otros actores no gubernamentales, durante la cocreación del plan de acción
- 5. Ofrecer oportunidades incluyentes de diálogo informado y colaboración constante durante la implementación y el monitoreo del plan de acción

Dieciséis de los 22 países iberoamericanos forman parte de OGP: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana y Uruguay –es decir, todos excepto Andorra, Bolivia, Cuba, El Salvador, Nicaragua y

3 La información sintetizada en este apartado puede encontrarse en el sitio web de OGP, <https://www.opengovpartnership.org/>.

Venezuela. El Salvador quedó fuera de la iniciativa, por reiterados incumplimientos, a principios de 2023 (OGP, 2023). Con las excepciones de Andorra y Bolivia, los otros tres países de Iberoamérica que no integran la iniciativa tienen regímenes que no califican como democráticos y son clasificados por el CIVICUS Monitor en la categoría de espacio cívico cerrado –es decir, no garantizan las condiciones mínimas para el funcionamiento de la sociedad civil, y por lo tanto no podrían cumplir con los estándares básicos de participación que exige OGP.

Niveles de participación

La Asociación Internacional para la Participación Pública identifica cinco niveles de participación ciudadana, en orden creciente de influencia sobre las decisiones resultantes: informar, consultar, implicar, colaborar y empoderar⁴.

⁴ Véase International Association for Public Participation, <https://www.iap2.org/mpage/Home>.

▶ ESPECTRO DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA

El espectro de la participación pública de IAP2 fue diseñado para ayudar a seleccionar el nivel de participación que define el rol del público en cualquier proceso de participación pública. El espectro se utiliza a nivel internacional y se lo encuentra en planes de participación ciudadana de todo el mundo.

		IMPACTO CRECIENTE SOBRE LA DECISIÓN		
		INFORMAR	CONSULTAR	INVOLUCRAR
OBJETIVO		Proporcionar al público información equilibrada y objetiva que le ayude a comprender el problema, las alternativas, las oportunidades y/o las soluciones	Obtener la opinión del público sobre el análisis, las alternativas y/o las decisiones	Trabajar directamente con el público a lo largo de todo el proceso para garantizar que sus preocupaciones y aspiraciones sean entendidas y tomadas en cuenta
PROMESA		L@s mantendremos informad@s	L@s mantendremos informad@s, escucharemos y reconoceremos sus preocupaciones y aspiraciones, y l@s informaremos cómo sus aportes han influido sobre la decisión	Trabajaremos con ustedes para asegurarnos de que sus preocupaciones y aspiraciones se vean directamente reflejadas en las alternativas y l@s informaremos de cómo sus aportes han influido en la decisión

Fuente: Traducción propia del IAP2 Spectrum of Public Participation⁵.

⁵ Disponible en https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf.

En el primer nivel, informar, se busca proporcionar información equilibrada y objetiva para ayudar a la ciudadanía a entender el problema de que se trate. La comunicación tiende a ser unidireccional: fluye del gobierno a la ciudadanía; si acaso se recoge retroalimentación, se trata de un elemento secundario. En esta categoría entran el envío de gacetillas, la distribución de folletos, las notas de prensa, los contactos telefónicos y las líneas telefónicas dedicadas, los kioscos de información, las reuniones informativas, la apertura de portales

informativos y la publicación de bases de datos, idealmente en formato abierto. El uso de paneles de seguimiento o de visualización de avances en la implementación de las políticas públicas puede servir también como base para la rendición de cuentas.

Muchos autores excluyen a la entrega de información de entre los mecanismos de participación, ya que por sí misma no cede ningún poder; sin embargo, constituye un componente indispensable en todo proceso participativo: sin información es imposible avanzar en dirección del empoderamiento.

En el segundo nivel, consultar, se busca ante todo recoger la opinión de la ciudadanía para comprender sus necesidades y preocupaciones. La comunicación se vuelve bidireccional, pero la retroalimentación ofrecida no configura un mandato vinculante. Muchas iniciativas se quedan en este nivel: se enfocan en diseñar políticas públicas sobre la base de la información recolectada. El compromiso de las autoridades consiste en brindar explicaciones de cómo se ha utilizado la retroalimentación para informar las políticas públicas.

Las encuestas, formularios en línea, buzones de sugerencias, entrevistas y grupos focales son mecanismos de uso frecuente para recolectar información de la ciudadanía. La selección de la herramienta dependerá en gran medida del tipo de información que se desea obtener. Es importante encontrar una combinación de métodos online y offline que sea adecuada a contexto y permita llegar a todos los actores relevantes. Muchas veces, los recorridos barriales y las visitas puerta a puerta son la única manera de llegar a poblaciones que no suelen participar de instancias y espacios formales. Los aportes recibidos deben ser sistematizados y analizados de modo que puedan informar la política pública.

En el tercer nivel, involucrar, se aspira a incluir a la ciudadanía en el desarrollo de soluciones que satisfagan sus necesidades y aspiraciones, por ejemplo mediante talleres y sesiones de trabajo o consultas públicas.

En el cuarto nivel, colaborar, ciudadanos y funcionarios trabajan juntos para diagnosticar problemas e identificar soluciones. Los mecanismos pueden ser los mismos que en el nivel anterior, pero existe una mayor expectativa de que los aportes serán incorporados y que se darán las debidas explicaciones del modo en que han alimentado las políticas resultantes.



COLABORAR	EMPODERAR
Colaborar con el público en cada aspecto de la decisión, incluidos el desarrollo de alternativas y la identificación de la solución preferida	Colocar la decisión final en manos del público
Recurriremos a ustedes en busca de consejo e innovación para formular soluciones e incorporaremos sus sugerencias y recomendaciones en las decisiones en la mayor medida posible	Implementaremos lo que ustedes decidan

En el quinto nivel, empoderar, la decisión última queda en manos de las partes interesadas, que colaboran en mesas o grupos de trabajo permanentes.

Una versión modificada de esta escala unifica el tercer y el cuarto nivel, designándolo como “decisorio” y asignando a la retroalimentación ciudadana efectos vinculantes, mientras que califica al quinto nivel como de “cogestión” o “corresponsabilidad” tanto por el diseño como por la implementación y el monitoreo de las políticas públicas.

Espacio cívico y régimen político

Para desempeñar su amplio abanico de roles, la sociedad civil precisa de un contexto habilitante: un espacio cívico íntegro y saludable.

El espacio cívico está estructurado por tres libertades fundamentales - las libertades de asociación, de reunión pacífica y de expresión – y es de carácter tanto físico como virtual. De ahí que también lo sean las restricciones de que es objeto: a medida que las herramientas virtuales han ido enriqueciendo el repertorio del activismo, las restricciones al espacio virtual se han sumado a la caja de herramientas de la represión.

Las obligaciones del Estado en relación con el espacio cívico no se limitan a respetar su integridad: también tiene el deber de preservarlo de las intromisiones de actores no estatales. Los datos disponibles indican que la mayoría de los Estados no están haciendo bien ninguna de las dos cosas: los actores estatales siguen siendo la principal fuente de restricciones del espacio cívico, pero va en aumento la cantidad de restricciones impuestas por actores no estatales, desde corporaciones privadas y seguridad contratada por empresas extractivas y grupos paramilitares o grupos de civiles armados afines al partido gobernante hasta grupos supremacistas blancos o fundamentalistas religiosos (Pousadela y Perera, 2021).

La integridad del espacio cívico es monitoreada por una herramienta en línea, el CIVICUS Monitor, que analiza las condiciones en que trabaja la sociedad civil en cada país y rastrea su evolución a lo largo del

tiempo⁶. El espacio cívico de cada país es clasificado en una de cinco categorías: abierto, estrecho, obstruido, represivo y cerrado.

Los países con mayor calidad democrática tienen espacio cívico abierto: esto no resulta sorprendente, dado que las libertades cívicas forman parte de la definición de democracia. En el extremo opuesto, los países con espacio cívico cerrado son autocracias.

Muchos de los principales indicadores de retroceso de la democracia refieren al espacio cívico, y el que encabeza la lista, según V-Dem (2023), es la represión de las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, la relación entre espacio cívico y democracia no es lineal, como se observa en la tabla del anexo 1, que presenta las codificaciones del CIVICUS Monitor y del Índice de Democracia de la Unidad de Inteligencia de The Economist (EIU) para los países de Iberoamérica.

Una crisis global

El panorama global, tanto de la democracia como el del espacio cívico, es fuertemente regresivo. El más reciente informe de la EIU (2023) sostiene que el progreso democrático se ha estancado: en 2022 la puntuación media mundial se mantuvo prácticamente sin cambios en relación con el año anterior. Pero este estancamiento esconde un retroceso, ya que 2021 había sido un año extremadamente negativo para la democracia, resentida por las restricciones de derechos impuestas con el argumento de la lucha contra la pandemia. Si bien 2022 fue un mejor año que 2021 en relación con la cantidad de países que mejoraron sus puntajes, más de la mitad de los países cubiertos por el índice se estancaron o retrocedieron.

Las conclusiones de V-Dem (2023) son aún más lapidarias. Según su último informe, para fines de 2022 los avances realizados en los últimos 35 años se habían esfumado. El 72% de la población mundial

⁶ Se trata de un índice compuesto que recoge una multiplicidad de indicadores para tres variables – libertad de asociación, libertad de expresión y libertad de reunión – y cuenta con un puntaje de base que experimenta periódicos ajustes en vivo en función del monitoreo que realizan unos 20 socios de investigación, típicamente organizaciones de la sociedad civil que trabajan a nivel subregional. Estas organizaciones remiten a intervalos regulares la evidencia empírica que obtienen mediante la revisión de fuentes primarias y secundarias, incluida la consulta con actores relevantes de la sociedad civil local.

vive hoy bajo regímenes autocráticos, frente al 46% de diez años atrás. Por primera vez en más de 20 años, el mundo cuenta hoy con más autocracias cerradas que democracias liberales⁷. El dato es aún más espeluznante si se calcula en porcentajes de población: así, mientras el 13% de la población mundial vive en democracias liberales, el 28% vive en autocracias cerradas. Los indicadores de deterioro más destacados – aumento de restricciones a la libertad de expresión, cultural y académica, recrudescimiento de la censura y represión de las organizaciones de la sociedad civil, además del descenso de la calidad de las elecciones – confirman que la crisis del espacio cívico es un factor de peso en este retroceso democrático.

Las trayectorias en curso también son poco alentadoras: según V-Dem, actualmente hay apenas 14 países en vías de democratización, la cifra más baja desde 1973, mientras que 42 se encuentran en proceso de autocratización. Este recorrido transita por dos vías típicas: la acumulación desmedida de poder, el vaciamiento institucional y el desmantelamiento del imperio de la ley por parte de líderes democráticamente electos, conducente a la autocracia electoral; y los más tradicionales golpes militares, conducentes a la autocracia cerrada.

Consistentemente, en 2023 el CIVICUS Monitor registró problemas sistémicos del espacio cívico en 118 de 198 países y territorios de todo el mundo. Según sus cálculos, el 30,6% de la población mundial vive hoy en países con espacio cívico cerrado, la cifra más alta desde los inicios del CIVICUS Monitor en 2018. El 40,3% vive en países con espacio cívico represivo y el 14,8% en países con espacio cívico obstruido; apenas el 2,1% vive en países donde el espacio cívico es abierto, es decir, donde hay un disfrute pleno de las libertades de asociación, expresión y protesta (CIVICUS Monitor, 2023).

7 V-Dem clasifica a los países en cuatro categorías – democracia liberal, democracia electoral, autocracia electoral y autocracia cerrada –, pero las definiciones subyacentes y los límites entre categorías no coinciden con las de la EIU, con lo cual numerosos países, sobre todo los que no están situados en ninguno de los extremos del índice, son ubicados por uno y otro en categorías que no necesariamente son equivalentes.

La crisis del espacio cívico es un fenómeno global⁸. Eso significa que nuestra región no es ajena, y que se observan retrocesos en países muy variados en lo que se refiere tanto a la apertura de su espacio cívico como a la naturaleza de su régimen político, y en el último año los países que han sufrido retrocesos han sido más numerosos que los que han experimentado avances. Asimismo, se observan restricciones graves incluso en países donde éstas raramente solían ocurrir: por ejemplo, se están registrando cada vez más agresiones contra periodistas en países con espacio cívico estrecho, y detenciones de manifestantes en varios países con espacio cívico abierto. En Europa Occidental, la mayoría de cuyos países mantienen un espacio cívico abierto, se están registrando mayores restricciones que en el pasado.

Pero el fenómeno no es uniforme ni lineal: es una crisis desigual. En primer lugar, el espacio cívico no es uniforme territorialmente: es frecuente que en un mismo país el activismo enfrente restricciones en algunos espacios locales y no en otros, o que en diferentes espacios enfrente diferentes tipos de restricción procedentes de distintas fuentes. En segundo lugar, las restricciones no afectan a todo el activismo por igual: según el más reciente informe del CIVICUS Monitor (2023a), los más afectados son el activismo climático y ambiental, los grupos que luchan por la democracia y la buena gobernanza en países con espacio cívico represivo y cerrado, y las organizaciones y personas defensoras de los derechos de las mujeres.

8 A nivel global, el listado de los diez tipos de restricciones del espacio cívico más frecuentes durante 2023 fue encabezado por la intimidación. Casi el 65% de los incidentes registrados estuvieron dirigidos contra periodistas y medios de comunicación. Le siguieron, en orden de magnitud, la disolución de manifestaciones, la detención de manifestantes, la censura, el acoso, la detención de periodistas, los ataques contra periodistas, el uso de fuerza excesiva contra protestas, la detención de personas defensoras y el procesamiento judicial de personas defensoras (CIVICUS Monitor, 2023).

Democracia y espacio cívico en Iberoamérica



La sociedad civil de Iberoamérica desempeña funciones vitales tanto para la democracia como para el desarrollo; sin embargo, en muchos países las condiciones que necesita para desempeñar plenamente el abanico completo de sus roles distan de estar garantizadas. Según los datos más recientes del CIVICUS Monitor, más de la mitad de los países de la región tienen espacio cívico obstruido (6 países), represivo (4 países) o cerrado (3 países), es decir, experimentan restricciones severas de las libertades de asociación, expresión y/o reunión pacífica.

Panorama regional

La mayor parte de las democracias hoy existentes en Iberoamérica son criaturas de la llamada “tercera ola” de transiciones democráticas (Huntington, 1994). Esta ola global comenzó en el sur de Europa en 1974, en Portugal, al que le siguió España en 1975. Luego se extendió a América Latina: la democracia fue restaurada en 1978 en República Dominicana, en 1979 en Ecuador, en 1980 en Perú, en 1982 en Bolivia y Honduras, en 1983 en Argentina, en 1984 en El Salvador, en 1985 en Brasil, Uruguay y Nicaragua, en 1986 en Guatemala, en 1990 en Chile y Panamá, y en 1993 en Paraguay. Aunque no tuvo una dictadura de similares características, también México atravesó una transición centrada en un proceso de reforma electoral que acabó con su régimen de partido hegemónico en 2000.

La mayoría de estas democracias ha sobrevivido hasta el día de hoy, configurando un panorama bastante diferente del que ofrecen otras regiones del sur global. Sin embargo, muchas de ellas apenas guardan algún parecido de familia con lo que alguna vez fueron o,

más bien, con lo que aspiraron a ser. Varias fueron adquiriendo elementos autoritarios hasta el punto de pasar a ser consideradas regímenes híbridos. Una sola, Nicaragua, regresó de lleno a la senda autoritaria. La acompañó Venezuela, que curiosamente no había formado parte de la “tercera ola” porque fue uno de los pocos países latinoamericanos donde la democracia no sucumbió a golpes de Estado en los años ‘60 y ‘70.

En suma, el panorama de la democracia y el espacio cívico en la región es muy variado. Como se observa en la tabla del anexo 1, según la edición 2022 del Índice de Democracia de la EIU, solamente cuatro países iberoamericanos –Chile, Costa Rica, España y Uruguay⁹– son democracias plenas, mientras que seis son democracias defectuosas, ocho son regímenes híbridos y tres –Cuba, Nicaragua y Venezuela– son regímenes autoritarios.

Las cuatro democracias plenas de la región (y con certeza también Andorra, si estuviera incluida en estos índices) son catalogadas en el índice de Democracia de V-Dem (2023) como democracias liberales. Tiene sentido, ya que lo que las hace democracias plenas es justamente el hecho de ser algo más que democracias solamente electorales: en ellas, los procesos electorales van acompañados de un nutrido catálogo de derechos y libertades que tienen vigencia efectiva. Para el CIVICUS Monitor, dos de ellas –Andorra y Uruguay– tienen espacio cívico abierto, mientras que Costa Rica, Chile y España tienen espacio cívico estrecho. En la práctica, esto significa que se observan algunas restricciones pero que éstas no son severas ni sistemáticas.

9 Andorra no es clasificada en el índice de The Economist.

En el extremo opuesto, los tres países de la región que tienen espacio cívico cerrado son catalogados en ambos índices de democracia como regímenes autoritarios. Sin embargo, V-Dem clasifica a Cuba, un régimen de partido único de larga data, donde el espacio cívico es cerrado por diseño, como “autocracia cerrada”, mientras que coloca a Nicaragua y Venezuela en la categoría de las autocracias electorales. Se trata de dos países que en tiempos relativamente recientes han atravesado procesos de autocratización, caracterizados por el cierre progresivo del espacio cívico hasta llegar a su extinción casi completa (Pousadela, 2023).

En la zona gris, los seis países iberoamericanos que la EIU cataloga como democracias defectuosas –Argentina, Brasil, Colombia, Panamá, Portugal y República Dominicana– son para V-Dem democracias electorales, lo cual significa democracias *solamente* electorales, es decir, defectuosas por limitaciones en su componente liberal. Uno de ellos, Portugal, a centésimas de ser recatalogado como democracia plena, tiene según el CIVICUS Monitor espacio cívico abierto, y tres más, Argentina, Panamá y República Dominicana, tienen espacio cívico estrecho. Los dos restantes, Brasil y Colombia, registran restricciones del espacio cívico más severas y frecuentes, y son ubicados respectivamente en las categorías “obstruido” y “represivo”.

Colombia y Brasil son, en efecto, los países ubicados en el segundo y tercer puestos en el listado global de países con mayor cantidad de personas defensoras de la tierra y el medio ambiente asesinadas en todo el mundo en 2021 (Global Witness, 2022). El hecho de que estas agresiones provengan ante todo de fuentes no estatales es una de las posibles razones por las cuales las bajas calificaciones del espacio cívico no se traducen en una degradación equivalente de la calidad de la democracia.

Ahora bien, todos los países que la EIU considera regímenes híbridos experimentan restricciones serias y frecuentes del espacio cívico: cinco de ellos (Bolivia, Ecuador, El Salvador, Paraguay y Perú) tienen espacio cívico obstruido y tres (Honduras, Guatemala y México) tienen espacio cívico represivo. Nuevamente, los tres últimos aparecen todos en el listado de Global Witness, con México en el primer lugar en cifras absolutas a nivel global y Honduras señalada durante años como el país con mayor tasa per cápita de asesinatos de personas defensoras ambientales e indígenas.

Puesto que, en tanto que regímenes híbridos, combinan elementos democráticos y autoritarios, la ubicación de estos países en el índice de V-Dem varía en función de cuáles y cuán prevalentes son unos y otros. Así, V-Dem coloca a seis de ellos en la categoría de democracias electorales, y a los dos restantes, El Salvador y Guatemala, en la categoría inmediatamente inferior de autocracias electorales. Estas son definidas como regímenes donde hay elecciones multipartidistas, pero el hecho de que no estén suficientemente garantizadas las libertades cívicas repercute sobre la calidad de las elecciones, las cuales distan de ser libres y justas.

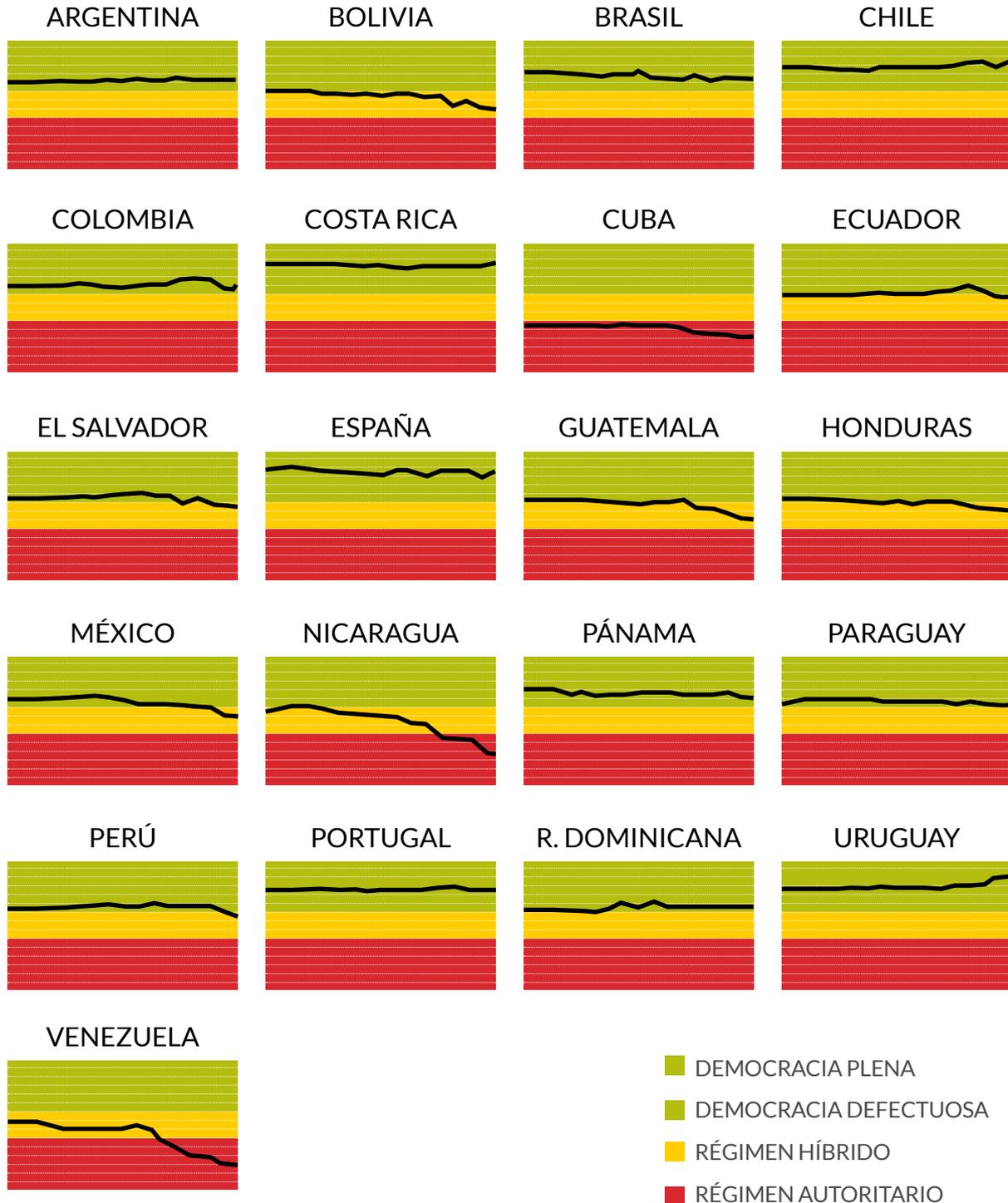
Una crisis desigual

Si bien Iberoamérica no es ajena a la crisis global de la democracia y el espacio cívico, y efectivamente se observan en la región signos de deterioro incluso en países que conservan democracias fuertes y espacios cívicos relativamente saludables, no se observa una tendencia regional uniforme. En otras palabras, no todos los países de la región están experimentando una erosión de su democracia y su espacio cívico. Los que sí están experimentado retrocesos, por su parte, no los están experimentando en la misma medida ni con las mismas severidad y velocidad. Asimismo, aunque en varios casos las democracias se han degradado hasta convertirse en regímenes híbridos, son contados los casos en que se ha cruzado el umbral de la autocracia.

Dos países con regímenes híbridos y espacio cívico severamente comprometido que parecen cerca de cruzar el umbral, si es que no lo han cruzado ya, son El Salvador y Guatemala. Ambos son, de hecho, clasificados por V-Dem como autocracias electorales. Los recientes procesos electorales que han tenido lugar en ambos países, sin embargo, invitan a formular la hipótesis de dos trayectorias divergentes, con El Salvador profundizando la deriva autoritaria y Guatemala intentando retomar el camino de la construcción democrática.

Los de Nicaragua y Venezuela, por su parte, han sido los casos más notables de cierre del espacio para la sociedad civil que ha presenciado la región, impulsados por procesos de autocratización de sus regímenes políticos que se observan claramente en el gráfico 1. Hasta 2021, cuando el espacio cívico en Nicaragua fue por primera vez calificado por el CIVICUS Monitor como cerrado, Cuba era el único país en esa categoría. En 2023 se les unió Venezuela.

▶ GRÁFICO 1. LA DEMOCRACIA EN IBEROAMÉRICA (2006-2022)



Fuente: The Economist Intelligence Unit, Democracy Index 2022. Este índice mide indicadores en cinco áreas: procesos electorales y pluralismo, funcionamiento del gobierno, participación política, cultura política y libertades civiles. Los puntajes van de 0 a 10, y delimitan cuatro tipos de régimen: autoritario (0-4), híbrido (4-6), democracias defectuosas (6-8) y democracias plenas (8-10).

El mapa de la participación



Las democracias que se instalaron a partir de la llamada “tercera ola” de transiciones democráticas han resultado bastante distintas de sus predecesoras: con diferentes ritmos e intensidad, la mayoría de ellas incorporó mecanismos para la participación de la ciudadanía y de la sociedad civil organizada, es decir, tanto mecanismos de democracia participativa como mecanismos de democracia directa.

El mapeo de “innovaciones democráticas”, entendidas éstas como dispositivos para mejorar la democracia abordando sus desafíos por medio de la participación ciudadana, realizado por Pogrebinski (2021) en 18 países latinoamericanos¹⁰, detectó 3.744 instituciones, procesos y mecanismos creados entre 1990 y 2020. El estudio encontró que, a nivel regional, el aumento progresivo de la adopción de innovaciones democráticas alcanzó su punto máximo en 2015 y se desaceleró rápidamente después de 2016, para recuperarse sólo parcialmente, y probablemente en forma temporaria, en reacción a la pandemia de COVID-19. Pocos países escaparon a estas tendencias generales.

Un hallazgo interesante del mencionado estudio fue que, a lo largo del período, la mayoría (casi el 70%) de las innovaciones destinadas a aumentar la participación “desde abajo” fueron creadas “desde arriba”. Esta tendencia, sin embargo, fue más fuerte en los inicios, en tanto que en los últimos años el

10 Se trata de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Cada innovación es codificada para 43 variables relativas a su contexto, diseño institucional e impacto.

rol de los Estados como motor de la innovación democrática ha disminuido sensiblemente. En cambio, la sociedad civil fue aumentando progresivamente su rol, al punto que la cantidad de innovaciones democráticas creadas por ella en 2020 fue un 62% superior a la de 2010.

Contrariamente a lo que podría pensarse, este cambio no estuvo necesariamente ligado al fin de la “marea rosa” en América Latina; de hecho, el estudio encuentra que mientras que los partidos de izquierda en el poder efectivamente desempeñaron un rol fundamental en la innovación democrática a nivel subnacional, a nivel nacional las innovaciones democráticas procedieron desproporcionadamente de partidos de derecha. Una de las conclusiones que se derivan de ello, y de la que se hacen eco muchos de los testimonios recogidos para este estudio, es que los espacios de participación no son patrimonio de ningún campo ideológico, y de que la participación puede mobilizarse para alcanzar objetivos políticos y sociales muy diversos.

El estudio citado también encontró algunas diferencias entre países en relación con los tipos de innovaciones democráticas predominantes. Mientras que las innovaciones que buscaron mejorar la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta fueron más frecuentes en América del Sur, las orientadas a promover la igualdad social y la inclusión política fueron más prominentes en América Central y los Andes. Curiosamente, entre los que crearon más cantidad de innovaciones orientadas a mejorar la vigencia del Estado de Derecho se contaron algunos de los que más déficits continúan exhibiendo en ese sentido, como Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela.

En cuanto al tipo de actores involucrados en las instituciones, mecanismos y procesos establecidos, el mencionado estudio encontró que el 41% apela a los/as ciudadanos/as individuales, el 23% a ciudadanos/as y OSC, el 16% exclusivamente a OSC, el 11% a ciudadanía, OSC y sector privado y el 7% a OSC y al sector privado. Apenas el 1% se dirige a la ciudadanía y al sector privado, con exclusión de la sociedad civil, y una cantidad similar exclusivamente al sector privado. En otras palabras, cerca del 75% de los mecanismos incluyen a la ciudadanía, ya sea en forma exclusiva o en conjunción con actores organizados, y más del 50% incluyen a la sociedad civil, ya sea en forma exclusiva o junto con ciudadanos/as individuales y/o actores del sector privado.

Cabe destacar que, en línea con los hallazgos que se sintetizan a continuación, el mapeo de Pogrebinschi (2021: 25) encuentra que “la perdurabilidad y el impacto de las innovaciones democráticas en América Latina se ven fuertemente comprometidos por su falta de institucionalización y su escasa capacidad de producir decisiones vinculantes”. En efecto, según sus cálculos apenas el 29% de las innovaciones democráticas relevadas fueron oficialmente sancionadas por constituciones o leyes, mientras que el 37% estuvo respaldado solamente por actos administrativos del Poder Ejecutivo y el 34% careció de toda formalización. Ello las volvió extremadamente vulnerables a los cambios de gobierno, especialmente en contextos de alta polarización ideológica.

Asimismo, el estudio encontró que en el 85% de los casos las decisiones que surgen de estos espacios son no vinculantes, y que en el 41% de los casos ni siquiera se produce decisión alguna, y que la institucionalización tiene consecuencias directas sobre el impacto. En efecto, del 36% de los espacios con algún grado de institucionalización (por ley o decisión ejecutiva) resultó en la producción de una política, mientras que solo lo hizo el 15% de los espacios carentes de formalización. La diferencia de impacto detectada fue aún mayor entre los que produjeron decisiones vinculantes y los que no produjeron ninguna decisión.

El resto de este capítulo está dedicado al mapeo de los espacios de participación de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas en los países de Iberoamérica. El primer apartado ofrece una síntesis de las tendencias regionales en relación con la existencia y la institucionalización de espacios de participación, extraídas mayormente del relevamiento de fuentes secundarias que se presenta en el Anexo 2. El segundo apartado se

centra en el análisis de la participación realmente existente desde la perspectiva de la sociedad civil. La disponibilidad, el funcionamiento y la efectividad de los espacios de participación son analizados a partir de los testimonios recogidos de las OSC consultadas y a la luz de los estudios académicos y la “literatura gris” disponibles para cada país.

Normas y mecanismos

Leyes generales de participación ciudadana

La mayoría de los países iberoamericanos carece de una normativa específica que regule, a nivel nacional, los aspectos centrales de la participación ciudadana. Nueve países cuentan con tal normativa, cuyas características y mecanismos incluidos varían ampliamente de un caso a otro. Un décimo país, Brasil –descrito como “el mayor laboratorio de innovaciones democráticas en el mundo” (Pogrebinschi, 2021: 36)– presenta una situación especial, ya que cuenta con una ley, el Marco Regulatorio del Tercer Sector, que no rige la participación ciudadana en general sino la participación de las OSC en particular. La ley 13.019 de 2014, en efecto, establece el régimen jurídico para la cooperación entre la administración pública y las OSC en pos de objetivos de interés público mediante la ejecución de actividades o proyectos previamente establecidos en planes de trabajo.

En Bolivia, la Ley No. 341 de Participación y Control Social, promulgada en 2013 en reemplazo de la Ley No.1.551 de Participación Popular de 1994, definió a la participación como un derecho, condición y fundamento de la democracia, que se ejerce de forma individual o colectiva, directamente o por medio de representantes. Asimismo, reconoció amplios derechos de participación a la sociedad civil así como la obligación del Estado de planificar y evaluar políticas estatales con participación de la sociedad civil organizada. Asimismo, otorgó a los representantes de OSC reconocidas legalmente a nivel nacional la prerrogativa de integrar el Consejo Nacional de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito y Legitimación de Ganancias Ilícitas. La Ley No. 341 también establece la obligatoriedad de realizar Mesas de Diálogo a nivel municipal, regional, departamental y nacional para concertar propuestas de desarrollo y políticas de gobierno a ser sistematizadas e incorporadas en el Plan de Desarrollo Económico y Social.

En Chile, la Ley No. 20.500 de asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública (2011) establece un conjunto de normas relativas al ejercicio de la libertad de asociación y establece la obligación del Estado de promover y apoyar las iniciativas asociativas de la sociedad civil. Para ello crea un Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público y, para gestionarlo, un Consejo Nacional del Fondo y consejos regionales del Fondo, todos los cuales incluyen a representantes de OSC. Asimismo, la ley reconoce el derecho de participación ciudadana en la gestión pública y establece que cada órgano de la Administración del Estado deberá establecer consejos de la sociedad civil de carácter consultivo, conformados por integrantes de OSC.

En Colombia, la Ley No. 1757 de promoción y protección del derecho a la participación democrática, de 2015 (en modificación de la Ley No. 134 de 1994), reglamenta la participación que la Constitución de Colombia reconoce como pilar fundamental de la democracia. Regula los mismos mecanismos de democracia participativa y de democracia directa que la ley de 1994 (iniciativa popular legislativa, referendo, consulta popular, revocatoria del mandato,

plebiscito y cabildo abierto) y otros adicionales. En particular, enumera mecanismos de control social que incluyen las veedurías ciudadanas, las Juntas de vigilancia, los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios y las auditorías ciudadanas, y establece el mecanismo del presupuesto participativo a nivel regional y local.

En Ecuador, la Ley orgánica de participación ciudadana de 2010 tiene el objetivo de “propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícitas, de manera protagónica, en la toma de decisiones”. Esta ley crea espacios y mecanismos a nivel nacional: los Consejos nacionales para la igualdad, el Consejo Nacional de Planificación, la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, los consejos ciudadanos sectoriales y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. A nivel local, reconoce la existencia de asambleas locales organizadas por la ciudadanía como espacio para la deliberación pública y el control social, que las autoridades deben “apoyar” y establece consejos locales de participación. Asimismo, reglamenta el presupuesto participativo.

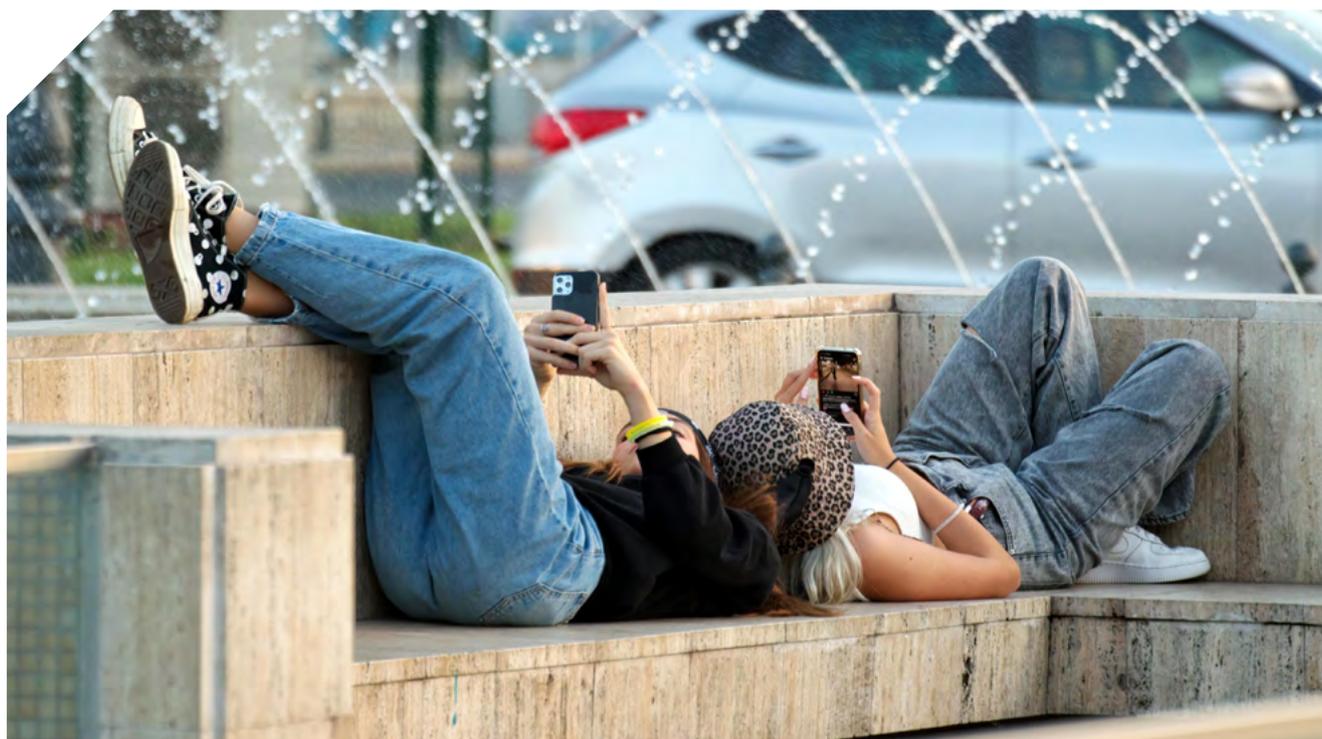


Foto: Mircea Iancu en Pixabay

En Honduras, la Ley de participación ciudadana ratificada por el Decreto No. 3 enumera como instancias de participación ciudadana al Foro Nacional de Participación Ciudadana, los Consejos de Desarrollo Municipal y Departamental, y las Mesas Comunitarias de la Participación Ciudadana. Establece que las municipalidades y autoridades departamentales están obligadas a otorgar participación real y efectiva en la planificación, ejecución y seguimiento de sus actividades en Consejos de Desarrollo Municipales y Departamentales y Mesas Comunitarias de la Participación Ciudadana (regulados específicamente por la Ley de Municipalidades).

En Nicaragua, la Ley No. 475 de Participación Ciudadana de 2003 –previa al proceso de autocratización y cierre del espacio cívico que ha eliminado las condiciones mínimas para la existencia, por no hablar de la participación, de la sociedad civil independiente– reconoce a la participación ciudadana como derecho fundamental y crea espacios de participación en varios niveles: el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social, el Consejo de Desarrollo Departamental, el Consejo Regional de Planificación Económica y Social y el Comité de Desarrollo Municipal. Para garantizar la aplicación efectiva de sus disposiciones, la ley establece un Consejo Nacional de Participación Ciudadana.

En Perú, la Ley No. 26.300 de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos de 1994 regula dos mecanismos de democracia directa (iniciativas ciudadanas y referéndum) pero no menciona a la sociedad civil ni crea espacios de participación.

En República Dominicana, por su parte, la Ley Orgánica sobre Derechos de Participación Ciudadana y Mecanismos de Control Social de 2003 regula mecanismos tanto de democracia participativa como de democracia directa, pero solo reconoce explícitamente un rol para las OSC en sus secciones sobre vistas públicas, observatorios ciudadanos y presentación de denuncias. La Ley No. 176 del Distrito Nacional y los Municipios (2007), sin embargo, establece un marco legal para la participación de la ciudadanía y las OSC en la gestión municipal, que incluye los mecanismos del presupuesto participativo municipal, comités de seguimiento y control, consejos y planes de desarrollo, comisiones de auditoría social y cabildos abiertos.

Por último, en el caso de Uruguay la Ley No. 19.272 de Descentralización y Participación Ciudadana

de 2014 no incluye normas de participación de la sociedad civil.

Son varios los países cuyas constituciones reconocen el valor de la participación ciudadana sin que ello se traduzca en una ley general de participación.

Otros marcos normativos

En la mayoría de los países iberoamericanos la legislación sobre participación está relativamente dispersa, y toma la forma – en orden decreciente de institucionalización – de leyes, decretos, directivas y reglamentos.

Algunos países que tienen leyes de participación ciudadana cuentan con leyes adicionales que regulan mecanismos específicos. En Colombia, por ejemplo, la Ley No. 489 de 1998 reglamenta la audiencia pública, abierto tanto a la participación de ciudadanos/as individuales como de OSC. El Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación fueron asimismo establecidos por mandato constitucional y reglamentados por ley en los años '90. Más recientemente, el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y los Consejos Territoriales de Participación Ciudadana fueron creados mediante la Ley No. 1757 de 2015. En cambio, los diversos consejos temáticos que existen en Colombia, como el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, creado en 2018, se basan en directivas presidenciales.

En República Dominicana, por su parte, existen procesos establecidos por ley mediante los cuales la sociedad civil participa en la formulación de políticas y normativas, específicamente en el área de medio ambiente. En efecto, la Ley No. 64 sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales establece un Consejo Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales con representación gubernamental, de la sociedad civil, de la academia y del sector empresarial. La sociedad civil también está representada en el Fondo Nacional para el Medio Ambiente y Recursos Naturales, que desarrolla y financia programas y proyectos de protección y conservación. A nivel local participa en los Consejos Regionales, Provinciales y Municipales de Desarrollo, previstos por la Ley de Planificación e Inversión Pública pero creados a discreción por el Consejo de Gobierno. A ellos se suman los Consejos Ambientales Provinciales, espacios de concertación entre distintos actores influyentes en el área de medio ambiente. La existencia de otros espacios se sostiene en decretos presidenciales: tales son los casos de los Consejos

Sectoriales de Asociaciones y el Centro Nacional de Fomento y Promoción de las Asociaciones sin Fines de lucro, establecidos por el decreto de 2008 que reglamentó la Ley No. 122 de 2005 sobre Regulación y Fomento de las Asociaciones sin Fines de Lucro (ONG). Dicho decreto estableció que todos los organismos y dependencias gubernamentales debían tener una oficina encargada de las relaciones con las OSC del área.

Otros países, aún sin tener leyes generales de participación ciudadana, regulan por ley al menos algunos de sus mecanismos de participación. Tal es el caso de Costa Rica, que además de tener leyes que regulan los mecanismos de democracia directa históricamente utilizados en el país, cuenta con algunas leyes específicas que regulan

mecanismos de democracia participativa. Hay una cantidad significativa de espacios de participación institucionalizados en el área ambiental. Los Consejos Regionales Ambientales, por ejemplo, tienen rango legal. Otros espacios de importancia menor, como la Comisión de Justicia Abierta establecida en 2018 por decisión de la Corte Plena del Poder Judicial, tienen un menor nivel de institucionalización; en este caso específico el funcionamiento no está normado.

Brasil tiene un marco institucional particularmente sólido a nivel municipal, con espacios de participación para la ciudadanía y la sociedad civil garantizados por la Ley Federal No. 10.257 de 2001, que introduce la gestión presupuestaria participativa en el marco del planeamiento municipal



Foto: © Miguel Lizana / AECID

y la obligatoriedad de que los Poderes Legislativo y Ejecutivo realicen audiencias públicas en el proceso de elaboración del plan maestro y en el control de su implementación. A partir de 2003, con la llegada del Partido de los Trabajadores al gobierno federal, se puso en marcha la creación de un sistema nacional de participación social para interconectar espacios participativos a nivel municipal, estadual y federal, entre los que se destacan los Consejos Nacionales de Política y las Conferencias Nacionales de Política. Por ser creados por decreto del Ejecutivo, sin embargo, estos dispositivos quedaron más sujetos a los vaivenes políticos.

España cuenta con numerosos mecanismos de participación para la sociedad civil consagrados legalmente. La Ley No. 43 del Tercer Sector de Acción Social (2015), por ejemplo, establece dos importantes espacios: el Consejo Estatal de

Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social y la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector. Espacios adicionales se han creado por orden ministerial: por ejemplo, la Comisión para el Diálogo Civil en el ámbito del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, y el Consejo de Desarrollo Sostenible en la órbita del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, y el Consejo de Cooperación al Desarrollo, adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y de Cooperación. Además, existen consejos sectoriales de asociaciones creados bajo el amparo de la Ley Orgánica No. 1 de 2002, que regula el derecho de asociación. Cabe señalar que, aunque España no tiene una ley nacional de participación ciudadana, sí las tienen algunas de sus comunidades autónomas. Algunas de éstas, así como algunos municipios, también han instituido el presupuesto participativo.



Foto: © Pepe Méndez / AECID

Igualmente, en Portugal, la Ley No. 66 de 1998 sobre Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) establece que el derecho de participación de estas organizaciones en la definición de las políticas nacionales e internacionales de cooperación se ejerce a través de su representación en instancias consultivas, en particular el Foro de la Cooperación para el Desarrollo, con competencia en materia de cooperación. Existen también varios espacios a nivel ministerial, por ejemplo, en las órbitas de los ministerios de Relaciones Exteriores y de Agricultura, Desarrollo rural y Pesca, establecidos por decreto-ley.

Venezuela cuenta con un marco legal de participación altamente desarrollado e institucionalizado, pero éste no contempla a la sociedad civil organizada sino a los/as ciudadanos/as individuales y los/as “habitantes” de las comunidades. La participación ciudadana en la gestión pública es reconocida en la Ley Orgánica de Administración Pública de 2001. Asimismo, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, del mismo año, habilita la participación de la ciudadanía en los diversos órganos del sistema de control de la gestión pública. A nivel local, la Ley de los Consejos Comunales de Venezuela, de 2006, establece unos consejos comunales cuya máxima instancia de decisión es la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas. La Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, de 2010, establece un Sistema Nacional de Planificación integrado por el Consejo Federal de Gobierno, por los consejos estadales de planificación y coordinación de políticas públicas, por los consejos locales de planificación pública, por los consejos de planificación comunal y por los consejos comunales.

México en cambio no cuenta con un marco legal de participación altamente desarrollado a nivel federal, aunque sí tiene mecanismos de democracia directa establecidos constitucionalmente desde 2014, reglamentados mediante la ley Federal de Consulta Popular. Existen espacios en ciertas áreas temáticas que están establecidos por ley – por ejemplo, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de 2014 creó el Sistema Nacional de Protección Integral, integrado por representantes gubernamentales y de la sociedad civil. Según Serrano Rodríguez (2015), sin embargo, la innovación legal más importante para habilitar la participación de la sociedad civil en México ha sido la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2003, seguida de la creación del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública. Aunque México no tiene una ley federal de participación ciudadana,

hacia 2008 sí las tenían 17 de sus 32 entidades federativas; sin embargo, estas leyes referían ante todo a mecanismos de democracia directa, más que a espacios de participación para la sociedad civil. Los 17 incluían dos mecanismos de democracia directa, el plebiscito y el referéndum; 16 tenían el mecanismo de iniciativa popular; siete el de consulta ciudadana; cinco el de colaboración ciudadana; cuatro el de difusión pública; cinco el de audiencia pública; tres incluían recorridos del presidente municipal o jefe delegacional; uno incluía la asamblea ciudadana; dos la revocación de mandato, y uno la rendición de cuentas (Serrano Rodríguez, 2015).

Los espacios institucionalizados de participación para la sociedad civil son aún más escasos en Panamá, Paraguay y Perú. En el primer caso, la Ley de Acceso a la Información Pública de 2002 enumera modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública pero no establece ningún mecanismo. La ley No. 20 de 2008, por su parte, estableció el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, que contempla la participación de representantes de organizaciones de promoción de desarrollo social, de la democracia y los derechos humanos, y de protección y promoción del medio ambiente. Hay también instancias de participación en el ámbito de la protección del medio ambiente: la Comisión Consultiva Nacional y las Comisiones Consultivas provinciales y distritales, creados por la Ley No. 41 de 1998. Sin embargo, según INCL (2015), muchos de estos espacios de consulta nunca han estado operativos.

Entre los contados espacios existentes en Paraguay se cuenta la Comisión Nacional de Cambio Climático, establecida por la Ley No. 5875 de Cambio Climático de 2017. A nivel local, la Ley Orgánica Municipal de 2010 establece ciertas instancias de participación ciudadana como las Comisiones Vecinales y las Juntas Comunales –pero, en ambos casos, la participación prevista es a título individual. En cambio, los Consejos de Desarrollo, cuya conformación depende de la voluntad del intendente, sí prevén la participación de representantes de la sociedad civil, junto con representantes de los sectores privado y gubernamental. Tanto a nivel nacional como local existen algunos espacios de participación sectorial, tales como los Consejos de Niñez y Adolescencia, creados por el Código de la niñez y la adolescencia, donde participan las OSC.

En Perú, por su parte, está prevista la participación de la sociedad civil en los Consejos de coordinación regional establecidos por la Ley No. 27867 de

2003. La sociedad civil también tiene presencia en el Foro del Acuerdo Nacional, creado por decreto en 2002 en seguimiento del Acuerdo Nacional de descentralización, en espacios temáticos como la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, creada por decreto en 2001 a partir de un acuerdo entre el Estado peruano y diversas OSC, y en órganos consultivos a nivel ministerial, como es el caso del Consejo Nacional de Salud, en la órbita del Ministerio de Salud.

En países como El Salvador y Guatemala los espacios de participación previstos por ley son extremadamente limitados. El caso de Guatemala, además, da la señal de alerta sobre un problema general que aquí aparece exacerbado: la cantidad de mecanismos que se quedan en el papel, sin ser realmente implementados.

En El Salvador, la Ley de Asociaciones privadas sin fines de Lucro afirma que el Estado debe fomentar la participación de la sociedad civil dentro de sus programas de desarrollo social, pero no establece espacios de participación. Lo mismo ocurre con leyes en áreas específicas, como el medio ambiente o la juventud: reconocen el derecho a la participación de ciertos sectores, pero no crean espacios para garantizarla. En suma, no hay espacios institucionalizados con participación de la sociedad civil a nivel nacional, pese a que en 2013 se desarrolló una Política de Participación Ciudadana para impulsarla. De modo similar, el Código Municipal enumera una serie de mecanismos de participación ciudadana a nivel local, pero no crea ningún espacio específico. En el municipio de San Salvador se formuló una Política de Participación Ciudadana que, al igual que la política nacional, enumera espacios de participación pero no los crea ni los regula.

La mayoría de los escasos espacios de participación con que cuenta Guatemala no están reglamentados, y hay escasa evidencia de implementación. La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, por ejemplo, estableció un sistema de consejos de desarrollo en todos los niveles, en cuya cúspide estaría el Consejo Nacional de Desarrollo, con representación de pueblos indígenas, organizaciones campesinas, y organizaciones de mujeres, entre otras. El Código Municipal previó la creación de comisiones por cada Consejo Municipal, pero hay pocos casos documentados de creación y funcionamiento de estas comisiones. La Ley General de Descentralización reconoció la necesidad de nuevos espacios de participación y estableció que el

órgano de gobierno responsable de la Programación, Dirección y Supervisión de ejecución de la Descentralización del Organismo Ejecutivo tiene la facultad de convocar a los sectores empresariales y a representantes de la sociedad civil. Sin embargo, este artículo de la ley no está reglamentado, como tampoco lo está el que establece que las organizaciones comunitarias reconocidas legalmente podrán participar en la realización de obras, programas y servicios públicos en su comunidad, en coordinación con las autoridades municipales.

En Argentina, la mayoría si no todos los (escasos) mecanismos de participación formales deben su existencia exclusivamente a decretos presidenciales. Entre los principales espacios de participación formal de la sociedad civil en Argentina se cuenta el Consejo Económico y Social creado por el decreto No. 124 de 2021. También ofrece espacios a nivel ministerial, tales como el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil en la órbita de Cancillería. La participación en audiencias públicas, por su parte, fue reglamentada por el decreto No. 1172 de 2003. También hay espacios de participación, en general establecidos por resolución ministerial, en determinados temas, generalmente sociales. Hay experiencias de presupuesto participativo a nivel municipal, con reglas de funcionamiento que varían de uno a otro municipio.

En Uruguay, aunque mucho más numerosos, los espacios de participación de la sociedad civil también son temáticos o sectoriales, y dependen de o son coordinados por distintos ministerios, y en particular, como en el caso de los Consejos Sociales, por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Hay consejos sociales en una gran diversidad de áreas temáticas: medio ambiente, cultura, deporte, educación, género y salud, entre otras. En el momento en que hubo mayor cantidad de consejos funcionando, hubo 22 en todo el Uruguay y 31 subconsejos o consejos locales en localidades pequeñas. En 2009 participaban activamente en los consejos sociales 279 organizaciones del interior del país que representaban a 107 localidades y ciudades – una cantidad significativa para un país tan pequeño como Uruguay. Existen en otras órbitas ministeriales varios consejos sectoriales, como los Consejos Sectoriales del Gabinete Productivo y el Consejo Sectorial Audiovisual. El Ministerio de Relaciones Exteriores, por su parte, cuenta con un Sistema de Diálogo y Consulta creado por el decreto No. 25 de 2014, cuya función es conocer,



Foto: © AECID

“cuando sea procedente”, la opinión de las OSC para formar criterios de acción y orientar las posiciones a adoptar.

Para el caso de Andorra, el representante de una OSC señaló la existencia de comisiones y mesas temáticas (en las áreas de sostenibilidad, vivienda, salud, cultura, deportes, etc.) con representación de la sociedad civil, aunque no se pudo constatar que tuvieran algún grado de formalización legal. Se relevó también la existencia de un Reglamento de Participación Ciudadana, publicado en 2014, pero no a nivel de país sino solamente del Ayuntamiento de Andorra. Dicho reglamento establece talleres de debate de los que pueden participar tanto la ciudadanía como las OSC, y un Consejo de Participación Ciudadana con representación tanto de las OSC como de los “vecinos”.

El caso de Cuba, por último, merece ser considerado separadamente porque la suya es la única de las constituciones de la región que establece un Estado de partido único y no reconoce el derecho a la libertad de asociación, por lo cual no reconoce la existencia y la legitimidad de la sociedad civil.

La Constitución de Cuba afirma el valor de la participación ciudadana y contempla los mecanismos de consulta popular e iniciativa legislativa. Asimismo, contempla espacios para la participación individual enmarcada en las organizaciones del Estado/partido. Puesto que no está permitido el funcionamiento de organizaciones que existan por fuera del espacio asociativo regulado por el Estado, el encuadramiento en las estructuras del partido gobernante es la única forma reconocida de participación.

Tendencias generales

Como lo evidencian las fechas de creación de la mayoría de los mecanismos y espacios relevados, el reconocimiento de la importancia de la participación de la sociedad civil para la democracia y el desarrollo y su traducción en mecanismos concretos son acontecimientos recientes. Cabe resaltar, pues, el importante proceso de construcción del andamiaje institucional que ha tenido lugar durante las tres últimas décadas. En muchos casos se trata de mecanismos mal diseñados o de diseño poco ambicioso, por lo que el potencial de mejora es amplio. Pero constituyen un punto de partida.



Foto: © AECID

Los países iberoamericanos exhiben un amplio abanico de situaciones con diferencias tanto cuantitativas como cualitativas. En algunos países, como Colombia, los espacios de participación superan largamente el centenar y son aplicables a las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas y en todos los niveles. Otros países prácticamente no cuentan con espacios de participación, o los tienen previstos en la legislación pero, como se analiza en el apartado siguiente, no los han implementado en la práctica.

El hecho de contar con una “ley de participación” no parece ser tan determinante como lo es el hecho de que los espacios de participación existentes tengan algún grado de institucionalización. En ese sentido, cabe subrayar la mayor solidez del marco normativo en aquellos países que establecen espacios y mecanismos de participación mediante leyes antes que mediante decretos presidenciales o, más aún, de actos administrativos. Los análisis y testimonios recabados en el próximo apartado permiten concluir que los espacios más volátiles son aquellos que son convocados a discreción por las autoridades, sin ningún grado de formalización ni garantía de continuidad. Muchas “mesas de diálogo” sectoriales entran en esta categoría.

Cabe señalar además que existen leyes que, en vez de establecer espacios o mecanismos, solamente habilitan a los organismos estatales a tomar la iniciativa de establecerlos para consultar e involucrar a la ciudadanía y a la sociedad civil en el proceso de políticas públicas de su área. En estos casos, la ley habilita esos espacios pero no los respalda: pueden ser convocados y disueltos a discreción.

En contados casos las normativas señalan la importancia de que los espacios participativos cuenten con los recursos necesarios para funcionar, pero no hay constancia de que el Estado provea dichos recursos, y mucho menos de que garantice que éstos no se interrumpan cuando cambian los gobiernos.

Algunas legislaciones sobre participación tratan en realidad sobre mecanismos de democracia directa, es decir, regulan mecanismos mediante los cuales la ciudadanía es interpelada en forma individual para que dirima cuestiones de política pública mediante el voto. En muchos casos, los mecanismos de democracia participativa y los de democracia directa aparecen entremezclados en el mismo cuerpo normativo.

No todos los espacios de participación existentes están pensados para la sociedad civil: en algunos casos solamente admiten la participación de ciudadanos/as a título individual. En otros casos la formulación es ambigua, mientras que hay legislaciones que son explícitas en cuanto a la apertura de la participación a personas tanto físicas como jurídicas. En otros casos, finalmente, se trata de espacios institucionales donde solo puede participar la ciudadanía organizada, frecuentemente con una cantidad predeterminedada de asientos para el sector. Infinidad de consejos y comités entran en esta última categoría.

En algunos casos se especifica que los procesos participativos serán convocados por las autoridades cuando lo consideren “conveniente y oportuno”, mientras que en otros se establece una cantidad de sesiones mínimas al año y en otros más se permite al cuerpo autoconvocarse.

En cuanto a la composición de la presencia de sociedad civil en los espacios de participación, hay un amplio rango de opciones. En algunos casos, la normativa establece específicamente los representantes de qué sectores deben estar sentados a la mesa (por ejemplo, representantes de organizaciones indígenas, de mujeres, religiosas, etc.), y otorga una cantidad de asientos a cada sector. En otros casos, en cambio, hay una referencia genérica a “la sociedad civil”, “las organizaciones sociales” o “el tercer sector”. En cuanto a los mecanismos de selección, algunas normativas los dejan a criterio de las plataformas de OSC, que en algunos casos son referidas genéricamente y en otros mencionadas por su nombre. Otras normativas especifican la necesidad de que el sector utilice “mecanismos democráticos” para seleccionar sus representantes, mientras que otras otorgan a la autoridad gubernamental que preside el espacio la potestad de seleccionar a los representantes de sociedad civil de una terna o lista corta enviada por la organización representativa del sector. Esta práctica es señalada, en relación con el Consejo Nacional de Planeación de Colombia, como un factor que ha contribuido a la politización del cuerpo (Alvarado Jaimes, 2017). En algunos casos, finalmente, la composición queda sujeta a decisión de las autoridades, que incluso pueden decidir a qué organizaciones invitan a participar, con carácter permanente o para cada una de las sesiones del cuerpo. Esta opción presenta el mayor potencial para la cooptación.



Foto: © AECID

En cuanto a la ratio de representantes de gobierno y de sociedad civil, el panorama es variado, con casos de composición paritaria o relativamente equilibrada, y otros donde la balanza se inclina fuertemente hacia el gobierno. En la medida en que la abrumadora mayoría de los espacios relevados son consultivos y no decisorios y mucho menos vinculantes, sin embargo, la composición no hace una gran diferencia. De hecho, existen algunos consejos consultivos, a los que las autoridades recurren en busca de asesoramiento, que están compuestos exclusivamente por representantes de la sociedad civil.

Los contados cuerpos relevados que pueden producir decisiones vinculantes parecen diseñados para dejar la decisión en manos del gobierno. El Consejo Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales de República Dominicana, en efecto, es integrado por 11 ministros relacionados con el sector y, entre otros, un representante de las OSC del área de medio ambiente y recursos naturales, un representante de una organización campesina, dos representantes de universidades y dos representantes del sector empresarial.

La mayor parte de los espacios detectados parecen concentrarse en las primeras etapas del ciclo de las políticas públicas –el establecimiento de prioridades, la fijación de la agenda y la planificación– y

secundariamente en las etapas finales de monitoreo y evaluación, mientras que escasean los mecanismos enfocados en la formulación de políticas. Para ello deberían ser espacios de toma de decisiones, y raramente lo son. Es igualmente infrecuente que se definan como espacios deliberativos, y no necesitan serlo en la medida en que no necesitan formar una voluntad colectiva para alcanzar una decisión.

En el marco de la casi total ausencia de espacios que puedan producir decisiones vinculantes, se destacan unos pocos ejemplos de instancias en las cuales, aun si no tienen la obligación de implementar la decisión resultante, las autoridades están obligadas a proporcionar una respuesta razonada. Tal es el caso de las audiencias públicas en Argentina: según la normativa, sus resultados no son de acatamiento obligatorio, pero al adoptar una decisión las autoridades deben explicar cómo han tomado en cuenta los insumos procedentes de la ciudadanía y, en caso de rechazar sus conclusiones, deben explicar por qué. De modo similar, el Consejo Nacional de Participación Ciudadana de Colombia, encargado de asesorar al gobierno nacional en la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana, produce recomendaciones que no son vinculantes, pero si las rechaza el gobierno debe explicar públicamente sus razones y proponer un mecanismo de discusión para debatir aquello que no haya sido objeto de acuerdo.

La participación realmente existente

La situación empírica guarda distancias más o menos amplias respecto del panorama normativo, pero las valoraciones de los espacios realmente existentes no son enteramente negativas. Más bien, se observa un amplio rango de valoraciones, no solamente de uno a otro país sino también entre organizaciones de un mismo país que participan en diferentes espacios. También se observan variaciones en las evaluaciones que hace una misma organización en relación con los distintos espacios en que participa, así como en el balance de su participación a lo largo del tiempo en determinados espacios que, por efecto de los vaivenes políticos, se amplían, estrechan o llegan incluso a desaparecer.

Casi todas las organizaciones que respondieron a la encuesta dijeron participar en algún espacio de consulta, coordinación o trabajo conjunto con sus gobiernos con el objeto de incidir en las políticas públicas: mesas o comisiones de trabajo, foros, consejos consultivos, sociales o sectoriales, procesos de consulta pública, etc. Algunas de ellas informaron que participan en un solo espacio – unas veces porque es el único disponible, otras porque escogen enfocarse en algún espacio temático – mientras que otras, en particular redes de sociedad civil en países con infraestructuras de participación más desarrolladas, dijeron tener presencia en varios espacios a la vez. En términos generales, los principales espacios identificados para cada país en el curso del mapeo son los mismos que las organizaciones tienen en su radar, y en los que generalmente participan. La razón principal de las que no lo hacen suele vincularse con la desvirtuación de dichos espacios, por la vía de la apropiación partidaria y la exclusión ideológica, por parte de los gobiernos de turno.

La participación autoorganizada de la sociedad civil

A la pregunta por los espacios en que participan, varias organizaciones mencionan espacios autoorganizados de la sociedad civil (redes, plataformas y coaliciones). Otras se refieren, además, a lo que una organización de Argentina designa como “mecanismos informales de participación”, tales como protestas, movilizaciones, campañas y procesos de educación y concientización.

En algunos casos, como los de Argentina o España, la referencia a los espacios creados por la propia

sociedad civil suele sumarse a la mención de una serie de espacios formales que integran la institucionalidad del Estado, mientras que en otros casos los reemplazan en la medida en que constituyen, como lo expresa el representante de una OSC de Bolivia, los únicos espacios donde la sociedad civil es realmente empoderada (Bolivia, respuesta a encuesta, 11/12/23). Casi con las mismas palabras se expresa el referente de una OSC salvadoreña que subraya su participación en redes y foros de OSC, específicamente en el área ambiental, cuya importancia considera tanto mayor cuanto más se debilitan los espacios formales (El Salvador, respuesta a encuesta, 9/01/24). De modo similar en Guatemala, una OSC explicó en respuesta a la consulta de la Comisión Articuladora que, puesto que “no existen espacios legalizados de definición de política pública sectoriales e intersectoriales formales, el trabajo de articulación se promueve desde la sociedad civil”. También en México, en su respuesta a la misma consulta, una OSC indicó que mientras que la participación en espacios del gobierno federal es “nula”, a nivel de gobiernos locales y con legisladores, lo que da mejores resultados se logran “por medio de las alianzas entre organizaciones”.

Cabe señalar que, aun en países donde existen numerosos espacios de participación, las experiencias de las OSC pueden divergir ampliamente dependiendo de los espacios en que hayan participado. Así, por ejemplo, una OSC española con una experiencia negativa de participación en espacios formales de consulta concluye que el impacto real de la sociedad civil pasa por otro lado: por acciones tales como “manifestaciones y huelgas ad hoc, y no por trámites ‘normalizados’ o por influencias políticas a través de partidos políticos” (España, respuesta a encuesta, 11/12/23).

De modo muy similar, una plataforma chilena con una larga experiencia de participación, bajo diferentes gobiernos, en temas de infancia, relata que sus esfuerzos en los espacios formales se vieron sistemáticamente defraudados, mientras que los impactos positivos que ocurrieron en esos años se materializaron por otros medios – “producto de movilizaciones sociales, más que por la existencia de espacios de participación. Un ejemplo fue la Ley de Educación, que requirió de grandes movilizaciones” (Chile, respuesta a encuesta, 12/12/23).

Incluso en casos en que las OSC destacan el impacto de la participación en espacios formales sobre las

políticas públicas –como, en el relato de una OSC española, la reforma del sistema penitenciario en línea con una concepción de la justicia más restaurativa y menos punitivista–, se presenta como factor explicativo de dicho impacto a la coordinación de las plataformas que nuclean a centenares de OSC, “que les ha dado fuerza para convertirse en un sujeto político del que no se puede prescindir” (España, respuesta a encuesta, 19/12/23).

La participación en la interfaz socioestatal

No se encontraron casos de organizaciones que no participen en los espacios institucionales existentes por su propia voluntad. Muchas califican a los espacios de los que participan como “limitados”, “poco incidentes”, o “poco efectivos”, y critican a las autoridades por convocarlos solamente “para cumplir” o por utilizarlos solamente para brindar información o, en el mejor de los casos, para escuchar a la sociedad civil sin que ello les acarree mayores compromisos. Sin embargo, continúan participando de ellos a menos que los perciban como instrumentos de manipulación o cooptación. En ese sentido se destacó el comentario del representante de una OSC ecuatoriana, quien afirmó que su organización se niega a participar “en aquellos casos en los que existen agendas de intereses no explícitos que buscan cooptar a sociedad civil” (Ecuador, respuesta a encuesta, 12/12/23). Así y todo, las organizaciones en estos países no se niegan de plano a participar en todos los espacios; en cambio, afirman que son selectivos porque algunos espacios son más permeables a la participación que otros.

Así pues, con la excepción de los países con regímenes autoritarios, en los cuales no hay ningún espacio para la sociedad civil independiente, las OSC intentan sacar el mayor provecho posible de los espacios de participación existentes. Aun cuando presenten déficits evidentes, ponen presión para que su dinámica efectiva se ponga a la altura, cuanto menos, de lo que enuncia la normativa que los ha establecido, que en muchos casos es además de por sí escasamente ambiciosa.

Parece haber una percepción compartida respecto de la importancia de la existencia de espacios en que la sociedad civil pueda aportar tanto al proceso de elaboración de políticas públicas como al de su implementación. Las OSC “hacen una contribución vital en la construcción del tejido social; aportes a las políticas públicas; promueven el involucramiento y participación de las personas; monitorean el rol del estado y con frecuencia ocupan el rol del Estado en

provisión de servicios y respuestas a la comunidad” (Chile, respuesta a encuesta, 12/12/23).

Con sus conocimientos y experiencias, las OSC contribuyen a “mejorar la calidad de las políticas públicas y a hacerlas más representativas de las necesidades de la población”, mientras que cuando se involucran en la implementación ayudan a “garantizar que las políticas públicas sean efectivas y que lleguen a las personas que más lo necesitan” (Argentina, respuesta a encuesta, 22/12/23).

Varias organizaciones que trabajan a nivel local subrayan específicamente el hecho de que “somos los que estamos presentes en las comunidades y en los lugares donde no hay presencia [del Estado] y conocemos de primera mano las necesidades de las comunidades” (El Salvador, respuesta a encuesta, 9/01/24). De igual modo, una OSC paraguaya destacó que las organizaciones locales “conocen mejor los problemas y están más cerca de los beneficiarios, y además son más ágiles y flexibles para implementar programas sociales” (Paraguay, respuesta a encuesta, 10/12/23).

“En una democracia que no quiere ser meramente representativa”, concluye una OSC portuguesa, “es esencial que existan estos espacios y que permitan recoger las opiniones y visiones de las personas que componen la sociedad. Sólo así tendremos una democracia verdaderamente participativa” (Portugal, respuesta a encuesta, 09/02/24).

Espacios autoritarios

En los países no democráticos donde la sociedad civil no es reconocida, o no es reconocida como un actor pluralista y diverso, los espacios de participación, cuando existen, cumplen la función de encuadrar la participación de la ciudadanía en las organizaciones del régimen y en alinearla con sus objetivos políticos.

El caso de Cuba es particular porque su institucionalidad es la de un Estado de partido único surgido de una revolución. Según Chaguaceda (2012), como contrapartida de la burocratización del sistema de gobierno del “Poder Popular” y en una tentativa de mejorar su performance institucional, el régimen cubano “ha acudido desde 2007 a soluciones típicamente administrativas y tecnocráticas sin avanzar a una expansión de la participación ciudadana basada en la tradición socialista (consejos obreros, autogestión empresarial, asambleas populares abiertas) o en las innovaciones democráticas contemporáneas

(consejos gestores, contraloría social, mesas de concertación)". En cambio, se promovió la "discusión ciudadana de cursos de acción ya esbozados (o decididos) en instancias superiores de la institucionalidad".

En Nicaragua, cuando el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) liderado por Daniel Ortega regresó al poder en 2007, el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social

(CONPES), instancia de carácter consultivo para la formulación de políticas públicas sectoriales, estaba conformado por 179 miembros que representaban a OSC, así como delegados de los consejos de desarrollo departamentales y regionales. (Serra Vázquez, 2007). Con el argumento de que el sistema de participación ciudadana establecido por su predecesor mediante la Ley No. 475 de Participación Ciudadana de 2003 era insuficiente, el nuevo gobierno instituyó por decreto dos nuevos



Foto: Manuel de la Fuente en Pixabay



Foto: © Miguel Lizana / AECID

dispositivos: los Consejos de Poder Ciudadano y los Gabinetes de Poder Ciudadano, organizaciones de base territorial creadas en principio como espacios de participación y coordinación con la sociedad civil para combatir la pobreza y la desigualdad social, pero pronto utilizados como instrumento de vigilancia y control social estructurado territorialmente. A nivel nacional se creó también Gabinete Nacional de Poder Ciudadano (Cuadra Lira, 2018; Gato Encerrado, 2021).

Ya en 2008 la sociedad civil percibía que el gobierno estaba creando estructuras para apoyar su gestión en la militancia partidaria. Gradualmente, explica Cuadra Lira (2018: 252), “este aparato excluyó otras expresiones sociales organizadas en espacios de participación ciudadana, pero, además, sustituyó y se convirtió en un espacio paralelo a la estructura partidaria del FSLN que inicialmente proveía de legitimidad y apoyo al gobierno”. Actualmente,

concretado el cierre total del espacio cívico y transformado el régimen en una dictadura personal, del Consejo para la ejecución del Cuarto Plan Nacional de Desarrollo Humano (2022-2026) participan solamente las organizaciones afines al partido de gobierno y los planes de desarrollo han quedado convertidos en panfletos partidarios (Gobierno de Nicaragua, 2021: 6).

Mientras que durante una década el gobierno nicaragüense utilizó una combinación de control social y represión limitada para contener el descontento, frente a las inesperadas protestas masivas de 2018 adoptó la represión abierta y violenta; tras sofocar las protestas, todos los dispositivos gubernamentales han pasado a funcionar en modo represalia (Cuadra Lira, 2018) con lo cual, como lo expresa una OSC citada en el informe de la Comisión Articuladora, intentar incidir o contraproponer es extremadamente riesgoso.

De modo similar se expresa una OSC venezolana citada en el mismo informe, que sostiene que en Venezuela los espacios de participación de la sociedad civil son instrumentalizados para coaccionar, perseguir, debilitar, invisibilizar y anular las acciones de la ciudadanía y OSC no alineadas con el proceso político.

La incidencia de las OSC se limita a las relaciones que se logran establecer por articulación con organismos internacionales (Unión Europea, OCHA, embajadas aun presentes en el país) y algunos miembros de los equipos de gobierno, siendo esta relación dependiente de la persona en el cargo, no son vínculos institucionales.

En los últimos años, al igual que en Nicaragua, se promulgaron en Venezuela leyes para limitar el margen de acción de las OSC independientes y controlar sus interacciones con la comunidad internacional y su capacidad de obtener recursos para funcionar. Al mismo tiempo, el gobierno intentó recrear una sociedad civil a su imagen y semejanza – lo que algunos autores llaman “sociedad civil dependiente” o “sociedad civil oficialista”, es decir, una especie de sucedáneo de sociedad civil pero, en vez de “no gubernamental”, fuertemente subordinada al gobierno (Davila, 2018; Briceño-León, 2021). Los espacios de participación están reservados a esta última.

Espacios en el papel

En algunos países, las organizaciones consultadas subrayan ante todo la discrepancia entre la normativa y la realidad, en el sentido de que ciertos espacios y mecanismos de participación previstos en la normativa han quedado sin regular o sin implementar.

Tal es el caso de Bolivia, donde las OSC consultadas reportan que muchos espacios establecidos por la Ley No. 341 nunca fueron implementados. Goyzueta Padilla (2014) corrobora que para esa fecha apenas había algunas experiencias de implementación a nivel local, como la de las mesas de participación de Sucre y aún en ese caso, varios de los instrumentos establecidos no estaban en funcionamiento ni eran conocidos por la ciudadanía o por los trabajadores del municipio. El autor también subraya un elemento de selectividad de las organizaciones participantes.

En el caso de Ecuador, una organización consultada afirma que existen pocos espacios, pese que la estructura normativa “eleva la participación al más alto nivel. Contamos con un Consejo de Participación

Ciudadana y Control Social definido como un poder del Estado [...] y una Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Cada ministerio debe conformar un Consejo Cívico Sectorial. En definitiva, las normas están y pese a eso las OSC no cuentan con una ley que promueva y estimule su trabajo” (Ecuador, respuesta a encuesta, 12/12/23).

En el caso de Colombia, la literatura subraya la enorme distancia entre la gran ambición del andamiaje formal y la práctica efectiva. Alvarado Jaimés (2017), por ejemplo, señala que en los '90 se impuso la retórica de la participación, pero la mayor parte de los elaborados esquemas participativos constituidos entonces resultan en su mayoría “inoperantes”. De enorme fragilidad institucional, las instancias de participación de la sociedad civil en los procesos de políticas públicas en Colombia no serían mucho más que “utopías consagradas en la constitución”, de implementación desperejada y discontinua y con dinámicas altamente politizadas entre la cooptación y la oposición.

Espacios subutilizados

De forma similar, en varios países algunos mecanismos establecidos en la legislación están subutilizados. En el caso de Argentina, por ejemplo, se cuentan entre ellos las audiencias públicas. Según Eberhardt (2017: 33), con la sola excepción de la audiencia por el “tarifazo” en las facturas de gas en 2016, la implementación de las audiencias públicas “quedó reducida a los casos de convocatoria obligatoria por ley, de aplicación meramente formal, y sin mayor intervención de la ciudadanía ni repercusión general”. Cuando se realizan, su convocatoria es poco difundida en los medios, la participación es muy baja y los resultados no se difunden.

Se trata de una oportunidad perdida, ya que, como lo señala la misma autora, es la audiencia pública “un espacio institucional de debate, en el cual la ciudadanía, a título individual u organizativo, puede presentar en primera persona sus apreciaciones, proyectos y reclamos, aportando no solo sensatez, sino también consenso popular a políticas públicas altamente sensibles para una amplia porción de la población. Como contracara ocurre que su indebida omisión o, luego de celebrada la audiencia, el incumplimiento por parte de la autoridad a cargo respecto de su obligación de publicar un informe en el cual dé cuenta de cómo ha considerado las diversas aportaciones o los motivos por los que las ha descartado, puede convertir a un mecanismo de participación potencialmente democratizador de

las políticas públicas, en otra de las instituciones de las que la gente desconfía o de las cuales se ha decepcionado” (Ibid: 63).

Igualmente subutilizado está en términos generales el presupuesto participativo, aunque su implementación tiene alcances variables entre municipios (Couto y Carmona, 2017).

Espacios débiles

Varias OSC consultadas destacan la “inoperancia” de los espacios de participación tanto en países que cuentan con una arquitectura elaborada de mecanismos participativos, como Colombia, como en otros que cuentan con unos pocos mecanismos formales, como México o Perú.

Para el caso de México, Olvera (2009b) destacó que la mayoría de las instancias de contacto entre gobierno y ciudadanía tienen carácter meramente comunicacional. En los pocos casos en que el poder de decisión es compartido o cedido, la instancia suele ser poco relevante. El autor destaca la cantidad de órganos colegiados con representación ciudadana a nivel subnacional, tanto consultivos como cogestivos, identificados en portales de internet, pero agrega que “los pocos estudios empíricos disponibles señalan el moderado efecto que este tipo de espacios han tenido en términos democráticos y más bien se observa, al igual que a nivel federal, un cumplimiento meramente formal de la existencia de estas instancias.” (Olvera, 2009b: 29).

Para el caso de Perú existen estudios como el de Panfichi y Dammert (2005) que destacan el rol de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza en el marco de la transición democrática a la hora de apoyar el proceso de descentralización y promover la democratización de la sociedad. Su estudio de caso de la Mesa en el departamento de Puno destaca tanto sus logros como sus limitaciones, entre las que se destacan sus escasas atribuciones. En palabras de los autores, “la Mesa de Concertación no tiene el poder suficiente para hacer que el Estado cumpla y ejecute lo acordado con la sociedad organizada. Más aun, la Mesa no tiene siquiera el poder suficiente para garantizar que el Estado se sienta a concertar, ya que esto depende de presiones y de la voluntad política de las autoridades, no de un mandato legal” (Panfichi y Dammert, 2005:30).

La (falta de) voluntad política también es destacada por la OSC peruana consultada por la Comisión Articuladora, que señala que los escasos espacios de

diálogo y concertación entre el estado y la sociedad civil en Perú no suelen funcionar ni tener impacto por falta de interés del Estado.

Espacios restringidos

En varios países las OSC señalan que no solamente cuentan con pocos espacios de participación, sino que además éstos están siendo restringidos junto con el espacio cívico. En ese sentido se expresan tanto las organizaciones paraguayas que contribuyeron tanto a la encuesta como al sondeo previo de la Comisión Articuladora.

POJOAJU, la plataforma nacional paraguaya, solía participar en la Comisión Nacional de Monitoreo a los ODS de la Agenda 2030, coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores; sin embargo, en los últimos años ha preferido no hacerlo y optó en cambio por elaborar su propio “informe luz” sobre el cumplimiento de los ODS en Paraguay. Dicho informe afirma que “la participación de actores importantes de la sociedad en el seguimiento y monitoreo de la implementación de la Agenda 2030 es relativamente baja; se observa que la mayoría de acuerdos de cooperación de partes interesadas en el país con la Comisión ODS Paraguay 2030, corresponde especialmente al sector privado” (POJOAJU, 2021: 3). Con “dificultades y limitaciones”, sin embargo, tanto POJOAJU como otras organizaciones han seguido participando en espacios como el de la Comisión Nacional de Cambio Climático.

Otra OSC paraguaya con experiencia en participación en audiencias públicas en consejos municipales, por su parte, explica que “no existen muchos espacios, y los pocos que existen están siendo limitados por el gobierno. Cada vez hay mayores restricciones, incluso actualmente hay un proyecto de ley que pretende controlar a las OSC y sus recursos” y “una campaña de desprestigio de nuestra OSC que nos está afectando mucho” (Paraguay, respuesta a encuesta, 10/12/23).

Algo similar ocurre en Guatemala, donde las OSC denuncian la restricción de la sociedad civil por efecto de la llamada “Ley de ONG” que en 2020 impuso nuevos controles financieros y administrativos sobre las organizaciones y otorgó al Ministerio de Gobernación la potestad de quitar el registro a las OSC que considere en violación de sus disposiciones. Según una OSC consultada por la Comisión Articuladora, “la Ley de ONG de Guatemala y otras leyes buscan restringir la participación crítica de las OSC”. Desde otra organización relatan

que “a inicios del 2024 prácticamente todos los espacios de participación hacia las OSC estaban cerrados. Y los pocos espacios existentes han tenido un carácter coyuntural y temático. Hacen falta espacios permanentes de análisis, debate, discusión y construcción de propuestas colectivas con la institucionalidad pública” (Guatemala, respuesta a encuesta, 22/01/24). Hay expectativas de que esto cambie con el nuevo gobierno inaugurado el 15 de enero de 2024.

En la vecina Honduras, como señala la federación nacional de ONG, los gobiernos posteriores al golpe de Estado de 2009 intentaron con poco éxito recuperar la confianza de la sociedad civil; sin embargo, el llamado al diálogo y la invitación a la participación de las OSC en los procesos de políticas públicas no se vio acompañado de “una garantía de que sus opiniones y los acuerdos

alcanzados realmente sean tomados en cuenta”. Las actividades desarrolladas evidenciaron que “hay una desconfianza mutua en la cual el funcionario público ve como un enemigo a la sociedad civil” (FOPRIDEH, 2016: 58). Según las opiniones vertidas en la consulta de la Comisión Articuladora, a dos años de la inauguración de un nuevo gobierno que rompió la larga hegemonía conservadora y despertó grandes expectativas, la participación sigue estando restringida por la imposición de requisitos que parecen diseñados “para que muchas organizaciones de sociedad civil no pudiésemos participar”.

Espacios cooptados

Algunas organizaciones señalan que, en sus países, los relativamente pocos espacios de participación establecidos por la normativa que han sido efectivamente implementados en la práctica han sido



Foto: © AECID

objeto de cooptación político-partidaria. El gobierno los utiliza para sus propios fines, admitiendo solamente la participación de las organizaciones que le son afines, mientras que las que permanecen fuera y se expresan por otros medios, incluida la protesta, son en el mejor de los casos ignoradas, y en el peor, reprimidas. Para el caso de Bolivia, Gandarillas (2016: 116) afirma que las autoridades trataban a estos grupos “como opositores y derechistas con los que no dialogan”.

En Ecuador, por su parte, una organización consultada afirma que “hay contradicciones profundas porque la participación oficial busca ser funcionalizada a los intereses del poder político, mientras que la participación ciudadana desde el tercer sector no es estimulada” (Ecuador, respuesta a encuesta, 12/12/23). Asimismo, en respuesta al sondeo previo de la Comisión Articuladora, una organización ecuatoriana sostuvo que la sociedad civil es llamada a participar exclusivamente en temas de interés para el

gobierno, en muchos casos en forma puntual, sin que se establezca una relación sostenida.

Al margen de los casos de cooptación desembozada, son frecuentes las situaciones en que, como afirma una OSC de Guatemala, se pierde pluralismo porque solamente “participan OSC afines a los gobiernos” (Guatemala, respuesta a encuesta, 22/01/24).

Espacios discontinuos

Un déficit muy señalado refiere a la inestabilidad de los espacios de participación que dependen de la voluntad política del gobierno de turno. El caso más notorio en este sentido es el de Brasil, que en los últimos años experimentó transiciones tumultuosas entre gobiernos de signos políticos opuestos. En un contexto de fuerte polarización ideológica, los espacios de participación se expandieron y contrajeron sucesivamente al ritmo de los vaivenes políticos.



Foto: © Miguel Lizana / AECID

Los espacios de participación hoy existentes en Brasil, incluida la innovación notable del presupuesto participativo, cuya primera versión se instrumentó en Porto Alegre en 1989, fueron obra del Partido de los Trabajadores (PT), primero a nivel local y luego, tras su triunfo en las elecciones presidenciales de 2002, a escala nacional. Durante las administraciones del PT, y en particular durante las primeras de Lula da Silva (2003-2010), se llevó a cabo una profunda reforma institucional que abrió el espacio a las OSC en el proceso de formulación de políticas públicas a nivel federal. Como lo señalan Tanscheit y Pogrebinschi (2017), en ese período “la masiva participación tuvo un impacto extraordinario en la forma en que se formularon y decidieron las políticas en Brasil [...]. Más de 40 áreas de políticas se beneficiaron de estos procesos deliberativos multinivel, muchas de las cuales fueron abordadas integralmente en políticas y programas nacionales por primera vez, como aquellos relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional”.

Tras la destitución de la sucesora de Lula, Dilma Rousseff, en sí misma un síntoma de la polarización creciente, afirman Tanscheit y Pogrebinschi, los Consejos Nacionales se convirtieron en “el palco de los enfrentamientos entre la sociedad civil y el Poder Ejecutivo”, y pronto bajo el gobierno de Michel Temer y por decreto presidencial, varios consejos fueron destituidos, disueltos o desprovistos de facultades. Vaciados de contenido, en muchos casos sus representantes desertaron. La embestida fue aún mayor durante el gobierno del ultraderechista Jair Bolsonaro (2019-2022): según informaron organizaciones brasileñas citadas en el informe de la Comisión Articuladora, numerosos espacios de participación se disolvieron por decreto y el gobierno, además de retirarse de la mayor parte de los espacios multilaterales regionales, también dificultó la participación de la sociedad civil en ellos.

Si bien el hecho de que el nuevo gobierno del PT haya reinstaurado los mecanismos de participación de la sociedad civil disueltos por su predecesor es una buena noticia, no deja de ser cierto que la fragilidad institucional se mantiene.

Algo similar ha ocurrido en El Salvador, aunque en otra escala, ya que el país no ha tenido nunca una arquitectura de participación desarrollada. Los Acuerdos de Paz de 1992 establecieron en El Salvador un Foro para la Concertación Económica Social, con participación del gobierno, las empresas privadas y los trabajadores. Sin embargo, el sector privado y el gobierno se negaron a dialogar con los trabajadores,

por lo que el foro dejó de funcionar en 1993 (Eurosocial, 2019). De la misma manera fracasó el Consejo Económico y Social creado más recientemente durante la presidencia de Mauricio Funes (2009-2014). Asimismo, los tres espacios creados durante la presidencia de Salvador Sánchez Cerén (2014-2019), el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, el Consejo Nacional de Educación y el Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad, fueron poco efectivos y tuvieron corta vida, ya que fueron discontinuados por el actual gobierno de Nayib Bukele.

Bajo este último se ha producido además una fuerte degradación del Estado de derecho y el espacio cívico. En 2022, en vistas de que las condiciones en que operaba la sociedad civil hacían imposible el cumplimiento de los estándares mínimos de participación de la Alianza para el Gobierno Abierto, El Salvador fue declarado inactivo, con lo cual otro espacio más de participación quedó formalmente disuelto. No resulta sorprendente que las escasas experiencias positivas de colaboración entre gobierno y sociedad civil relatadas por la OSC consultada en su ámbito de actividad, el medio ambiente, sean previas al inicio del actual gobierno (El Salvador, respuesta a encuesta, 12/12/23).

Si llegar a tales extremos, abundan las reflexiones, vertidas por OSC de países con infraestructuras de participación de muy diversos grados de desarrollo, respecto de la importancia mayor o menor que adquieren estos espacios en función de la orientación ideológica y la voluntad política del gobierno de turno.

Una OSC de Argentina, por ejemplo, reconoció que “la calidad de los espacios de participación que se generan desde el Estado a veces varía de acuerdo al contexto político del momento” (Argentina, respuesta a encuesta, 22/12/23). Casi en las mismas palabras, una OSC española señaló que “dependiendo de la composición de los gobiernos hay mayor o menor receptividad” a la sociedad civil (España, respuesta a encuesta, 11/12/23).

En el caso de Panamá, ICNL (2015) observa la alternancia entre períodos en que la sociedad civil en el marco de espacios de diálogo logra contribuir a importantes avances en políticas públicas ambientales, de género, de justicia, asuntos indígenas o juventud, y períodos de hostigamiento y confrontación con la sociedad civil que, como ocurrió durante el gobierno de Ricardo Martinelli (2009-2014), llevaron a la suspensión de varios espacios de diálogo.

En Uruguay, la infraestructura de participación fue creada por un partido de izquierda, el Frente Amplio, al frente del Estado nacional entre 2005 y 2020. Se ha señalado que, “en lo que refiere a la participación de la sociedad civil organizada en algún nivel de las políticas públicas, desde su diseño y planificación a la ejecución, se registran distintos matices de disposición a incorporar a las organizaciones según los partidos” (ICD, 2010: 41). Según esta evaluación temprana, la diferencia entre los partidos remitía no solamente al grado de apertura a la participación de OSC, sino también al tipo de involucramiento de éstas, no limitado a la implementación de políticas públicas sino extendido a la etapa de su diseño. En su aporte a la consulta de la Comisión Articuladora, una OSC uruguaya señaló efectivamente que “la incidencia es y ha sido muy variada y dependiendo de los contextos políticos, de las temáticas y de la correlación de fuerzas de la sociedad civil”. Sin embargo, se trata de diferencias de grado, y en términos generales ha habido cierto desencanto con la participación, porque, como afirma la misma fuente, “en términos generales se consideran poco los aportes de la sociedad civil”.

Espacios desaparejos

En cada país, las experiencias de participación varían no solamente “según el momento político”, como lo expresó una organización española, sino también entre un espacio y otro.

En Chile, por ejemplo, el peso de los consejos de sociedad civil varía ampliamente entre organismos. Una OSC ha participado en consejos sociales, en la Consulta Agenda 2030 del Ministerio de Desarrollo Social y Familia y en el Instituto de la Juventud explica que, si bien es globalmente positiva, “la experiencia es variable, desde mínima y poco disponible en ciertos ámbitos de las entidades estatales a extremadamente abierta y propositiva en las entidades del sector social”. El hecho de que la sociedad civil sea involucrada “depende largamente de la disposición y actitud desde donde se promueve y de la capacidad (tiempo, energía, personal, conocimientos, etcétera) de las organizaciones participantes” (Chile, respuesta a encuesta, 11/12/23).

En España, por su parte, una OSC consultada afirma que “a pesar de que existen espacios de participación como los consejos consultivos o foros de participación en los diferentes niveles de la administración, éstos no existen en todos los ámbitos necesarios, ni todos garantizan de la misma manera,

la intervención pública de la ciudadanía y la sociedad civil en la solicitud y revisión de políticas (España, respuesta a encuesta, 21/12/23).

Dependiendo de los espacios en que participen, distintas OSC de un mismo país pueden tener experiencias completamente diferentes. Por ejemplo, el representante de una OSC española que ha participado en mesas de diálogo civil, foros locales y consejos sectoriales califica la experiencia muy negativamente con el argumento de que “aunque seamos representantes natos en algún espacio, no lo convocan o el orden del día es meramente informativo, ni consultivo”. El proceso es “unidireccional, no hay ni *feedback* ni se responde a por qué no hay participación real. [...] se creó la Mesa de Diálogo Civil de forma paritaria entre Gobierno y entidades sociales, pero se han convocado dos veces para aprobar un reglamento y nada más” (España, respuesta a encuesta, 11/12/23).

La visión de otra organización española que participa en el Consejo de Cooperación y en el Consejo de Desarrollo Sostenible es más matizada. Por un lado, valora muy positivamente su participación en el primer espacio, por la “capacidad de iniciativa del consejo para proponer informes y documentos que informen las propuestas de ley y reglamentos antes de su elaboración, y no solo a posteriori, como es habitual”, y por “la apertura del gobierno actual para valorar las propuestas surgidas del Consejo de Cooperación”. Por el otro, afirma que su experiencia en el segundo “no es tan positiva (sin ser negativa) probablemente por tratarse de un consejo relativamente reciente (creado en 2020) y no tener suficiente claridad sobre el papel de las OSC en el Consejo y la capacidad de iniciativa”. Entre las dificultades que enfrenta, señala que la amplia representación de sociedad civil resulta en una gran cantidad de participantes, lo cual le resta agilidad; que carece de suficientes recursos; y, por último, que por ocuparse de temas transversales a la acción de gobierno como son la Agenda 2030 y la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible, ha tenido hasta ahora “un lugar muy residual”. De ahí que considere que, mientras en el primer espacio la sociedad civil es “involucrada”, en el segundo es apenas “informada” (España, respuesta a encuesta, 21/12/23).

También en Portugal las distintas OSC consultadas reportan experiencias muy diferentes. Una de ellas, que ha participado en consultas públicas y diálogos de partes interesadas señala que se trata de “espacios muy importantes, aunque no siempre



Foto: © Miguel Lizana / AECID

valorados por las OSC y muy burocráticos por parte de las entidades estatales”. Evalúa que en estos espacios la sociedad civil es apenas “informada” (Portugal, respuesta a encuesta, 19/12/23). Otra organización portuguesa que ha participado en el Foro de Educación para el Desarrollo, en asambleas participativas de migrantes y en el Consejo Municipal de Interculturalidad y Ciudadanía, y que ha tenido la oportunidad de “implementar proyectos en escuelas y en la comunidad en el área de inclusión social con participación activa”, por su parte, sostiene que en estas instancias la sociedad civil es “involucrada” (Portugal, respuesta a una encuesta, 15/01/24). Una tercera OSC del mismo país con una experiencia muy positiva en los consejos consultivos de juventud, finalmente, proporciona una respuesta atípica: afirma que en esos espacios la sociedad civil es “empoderada” (Portugal, respuesta a encuesta, 18/12/23).

Espacios novedosos

Un espacio relativamente nuevo que emerge de algunas respuestas a la encuesta es el de OGP, en cuyo marco los gobiernos de los países participantes deben trabajar junto con su sociedad civil en la “cocreación” de planes de acción con compromisos “SMART” (específicos, medibles, alcanzables, relevantes, y con plazos predeterminados) para promover la participación ciudadana y aumentar la transparencia de los procesos gubernamentales y la rendición de cuentas de las autoridades. En sus más recientes procesos para desarrollar planes de acción que han sido evaluados por el Mecanismo de Revisión Independiente de OGP, los 16 países de Iberoamérica que son miembros de la Alianza –Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana y



Foto: © Miguel Lizana / AECID

Uruguay– cumplieron con los estándares mínimos de cocreación. Éstos incluyen, entre otras cosas, la existencia de espacios para el diálogo multiactor (en algunos casos institucionalizados, de composición paritaria y con un rol rector del proceso de OGP), el funcionamiento de mecanismos de retroalimentación para asegurar la participación de la sociedad civil en el diseño de los planes de acción, y mecanismos de respuesta razonada para dar cuenta de la inclusión, o de las razones para la no inclusión, de las propuestas recibidas en los planes de acción o en el proceso de implementación¹¹.

El de OGP es mencionado en la encuesta como un espacio relevante por OSC de Argentina, Ecuador y España.

Argentina cuenta con un foro multiactor, la Mesa Nacional de Gobierno Abierto, altamente institucionalizado. Creado mediante la Resolución No. 132 de 2018, cuenta con un reglamento interno que establece su composición, que es paritaria: incluye a cuatro representantes de OSC designados por el conjunto de organizaciones que componen el Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil Argentina de la Alianza para el Gobierno Abierto, y a cuatro representantes de organismos estatales. La Mesa Nacional coordina el proceso de participación de Argentina en la Alianza para el Gobierno Abierto y diseña y lleva adelante la cocreación de los compromisos.

En su respuesta a la encuesta, una OSC argentina que participa en la Mesa Nacional de Gobierno Abierto y en la Red Argentina de Parlamento Abierto afirma que éstos son espacios efectivos para colaborar “en la cocreación de políticas públicas para fortalecer la transparencia de los diferentes niveles de gobierno y lograr un Estado Abierto”. Destaca que su experiencia es muy positiva, pero también que ello

11 En el caso de México, sin embargo, la evaluación destacó que la sociedad civil no consideraba que las condiciones fueran conducentes a la continuidad del proceso, ya que el ambiente de cooperación entre gobierno y sociedad civil se había erosionado en el marco de fuertes campañas de desprestigio motorizadas desde lo alto del poder, y el resurgimiento de acusaciones de espionaje gubernamental contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Es posible que México, miembro fundador de OGP, quede en el futuro cercano fuera de la Alianza. Véase Artículo 19, “Sociedad Civil suspende su participación en los trabajos de la Alianza para el Gobierno Abierto por nuevos casos de espionaje”, 27 de octubre de 2022, en <https://articulo19.org/sociedad-civil-suspende-su-participacion-en-los-trabajos-de-la-alianza-para-el-gobierno-abierto-por-nuevos-casos-de-espionaje/>.

se debe en gran medida a los esfuerzos de las propias OSC, que “tienen que hacer un esfuerzo muy grande para que se habiliten estos espacios y mantenerlos” (Argentina, respuesta a encuesta, 28/12/23).

En cuanto a Ecuador, su ingreso a OGP es bastante reciente: se produjo en 2018 y fue el resultado de una larga labor de incidencia de la sociedad civil, liderada por la Fundación Ciudadanía y Desarrollo. Una OSC ecuatoriana reporta una experiencia “muy positiva” de participación en el Grupo Núcleo, el foro multiactor integrado por actores del sector público, OSC e instituciones académicas, así como en los Consejos Cívicos de educación y de desnutrición infantil. La persona encuestada señala, en relación con este último, que “fuimos nosotros los que impulsamos su creación”. Evalúa positivamente estas experiencias porque “son espacios excepcionales de amplia pluralidad”, pero aclara que “no no es la norma”. En estos casos puntuales, explica, “se dieron condiciones para que podamos tener un alto nivel de incidencia en la estructuración del espacio y la definición de las reglas implícitas y explícitas y de participación en el mismo” (Ecuador, respuesta a encuesta, 12/12/23).

España, por su parte, implementó entre 2017 y 2019 su Tercer Plan de Gobierno Abierto, que dio lugar a la creación del Foro de Gobierno Abierto, el espacio de diálogo paritario entre gobierno y sociedad civil que ahora está a cargo de la cocreación, implementación y evaluación de los planes de acción de gobierno abierto. El Foro estableció las prioridades de reforma de la gobernanza contenidas en el Cuarto Plan de Gobierno Abierto de España (2020-2024).

Cabe señalar que tanto Argentina como España son asiduos participantes de la iniciativa OGP Local, que crea espacios de colaboración entre gobierno y sociedad civil a nivel de ciudad, municipio, departamento, región o provincia, partiendo de la premisa de que estos gobiernos subnacionales están más próximos a la ciudadanía, tienden a ser más ágiles en sus respuestas que los gobiernos nacionales y sus decisiones suelen tener los impactos más directos sobre la calidad de vida de la gente. En efecto, participan de la iniciativa seis localidades argentinas (la ciudad de Buenos Aires, la ciudad y la provincia de Córdoba y las ciudades de Corrientes, Mendoza y Rosario) y seis españolas (Aragón, Asturias, Cataluña, la Comunidad Valenciana, Madrid y el País Vasco). También en el caso de Ecuador, cuyo ingreso a OGP es más reciente, participan de OGP Local la ciudad capital, Quito y la localidad de Santo Domingo de los Tsáchilas.

Asimismo, participan de la iniciativa 11 ciudades, municipios o estados mexicanos, cuatro localidades colombianas y cuatro brasileñas, dos de Chile, Costa Rica y Perú, una localidad panameña y la ciudad capital del Uruguay, Montevideo. Por basarse en los principios de cocreación promovidos por OGP, podría tratarse de espacios interesantes para la sociedad civil, aunque dada su instalación reciente permanecen subutilizados.

Espacios consultivos

En forma transversal a los diferentes contextos institucionales y políticos, se impone la constatación de que los espacios de participación existentes son, como lo expresa una organización española, “consultivos, y no deliberativos o decisorios” (España, respuesta a encuesta, 21/12/23). Por regla general, el objetivo principal de estos espacios no es producir decisiones sino recomendaciones, las cuales no son vinculantes.

Aun sin producir decisiones vinculantes, sin embargo, los espacios consultivos admiten distintos niveles de participación. En otras palabras, el hecho de ser consultivos no los reduce a la insignificancia. Aunque las autoridades no tengan la obligación de ejecutar la acción recomendada por el cuerpo consultivo, sí pueden hacerlo – o pueden explicar sus razones para no hacerlo. De hecho, algunas legislaciones establecen la obligación de dar esta clase de “respuesta razonada”.

En algunos casos, la sociedad civil que participa en esos espacios es apenas informada. En ese sentido, una OSC de Guatemala que ha participado en mesas sectoriales de medio ambiente y desarrollo rural, entre otros temas, estima que estos “son espacios para dar a conocer lo que el ejecutivo o las instancias oficiales realizan, con altos niveles de subjetividad, y no para generar análisis objetivo y menos para generar procesos de consulta o propuesta. [...] Están más orientados a validar procesos que a construir colectivamente; y la voluntad política para profundizar de manera crítica es muy limitada” (Guatemala, respuesta a encuesta, 22/01/24).

La recepción de información es el grado cero de la participación. La inversión de tiempo, esfuerzos y otros recursos no es recompensada, lo cual genera frustración e invita a la deserción.

Una OSC de Colombia que también afirma que en los espacios locales en que ha participado la sociedad civil es solamente “informada”, afirma asimismo que



Foto: © Miguel Lizana / AECID

“no hay respuesta por parte del Estado: la sociedad civil es escuchada pero sus inquietudes no son materializadas”. En ese sentido, se coloca en el nivel de la consulta, todavía bajo pero un escalón por encima de la mera provisión de información – que en casos como el antes mencionado de Guatemala, por añadidura, se asemeja demasiado a la propaganda (Colombia, respuesta a encuesta, 26/12/23).

Buena parte de las organizaciones consultadas sitúan sus experiencias de participación en el nivel de la consulta. En este nivel, explica una OSC de Andorra, “no hay una capacidad real de intervenir en la toma de decisiones. Se puede influenciar, hay una cierta transparencia, pero el poder de agencia no pasa de la consulta” (Andorra, respuesta a encuesta, 11/12/23). Una OSC ecuatoriana que también sitúa en la consulta el nivel de participación en sus



Foto: © Miguel Lizana / AECID

espacios explica que “las instituciones públicas informan y socializan pero no están dispuestas a la cocreación” (Ecuador, respuesta a encuesta, 12/12/23). Para una OSC española, “numerosos procesos de consulta se utilizan para poder decir que se ha cumplido con la obligación de consultar a la sociedad civil pero sin hacer devolución ni seguimiento de los temas propuestos por la sociedad civil” (España, respuesta a encuesta, 21/12/23).

Una OSC chilena que ha participado en una amplia variedad de espacios relativos a temas de infancia subraya que cuando la sociedad civil solamente es consultada “no queda claro qué de lo propuesto es tomado en cuenta”. En más de una oportunidad llegaron a acuerdos muy concretos sobre los contenidos de diversas leyes, “incluso palabra por

palabra, y luego cuando el Ejecutivo la presentaba al Parlamento era otra cosa, se rompía el acuerdo” (Chile, respuesta a encuesta, 12/12/23).

Sin embargo, como hemos visto, en espacios consultivos es posible desarrollar niveles de participación más elevados. Para que ello ocurra, explica una OSC de Portugal, deben ocurrir varias cosas. Primero, se deben “crear espacios en los que la sociedad civil pueda expresar su opinión. Segundo, se debe “dar respuesta a las sugerencias formuladas por la sociedad civil en estos espacios, ya que no dar respuesta alimenta la desmotivación”. Tercero, “se debe integrar esas sugerencias siempre que tenga sentido”. Y, por último, se debe “dar prioridad al trabajo en profundidad y continuo en vez de la búsqueda de la solución rápida” (Portugal, respuesta a encuesta, 09/02/24).

Conclusiones



Las democracias de la tercera ola se han caracterizado, mucho más que sus predecesoras, por incorporar mecanismos de democracia participativa y de democracia directa, admitiendo -cuando no habilitando- como nunca antes la participación de la ciudadanía y de la sociedad civil organizada en los asuntos públicos.

Estos mecanismos no necesariamente estuvieron bien diseñados, en muchos casos no han sido utilizados con la asiduidad que hubiera sido deseable, y con frecuencia no han sido bien utilizados: en muchos casos, más que para devolver poder de decisión a la ciudadanía o potenciar las contribuciones de la sociedad civil a la democracia y el desarrollo, han sido manipulados en función de intereses políticos. Sin embargo, la disponibilidad de dichos mecanismos, y la instalación del derecho de la ciudadanía a contar con ellos, es un avance considerable y ofrece un gran potencial que no ha sido suficientemente explotado.

El mapeo realizado identifica también algunas experiencias positivas. El plan nacional de salud mental de Andorra, explica una OSC, fue elaborado por una cantidad de grupos de trabajo con representación de la sociedad civil y "cierta capacidad de influencia" (Andorra, respuesta a encuesta, 11/12/23). Una OSC chilena subraya los aportes de la sociedad civil al debate de la reforma tributaria, la ley de presupuesto y las medidas de transparencia del financiamiento estatal a la sociedad civil. Una OSC española destaca la participación de la sociedad civil en la aprobación, a principios de 2023, de la Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global; señala en ese sentido que "a través del Consejo

de Cooperación se elaboraron informes previos a la tramitación de la ley que fueron utilizados como insumos en la redacción del anteproyecto de ley" (España, respuesta a encuesta, 21/12/23). El proceso de diseño de la Estrategia Nacional de Educación para el Desarrollo en Portugal, enfatiza una OSC de ese país, "se ha caracterizado por el involucramiento de y la colaboración con la sociedad civil. Las sugerencias y opiniones de la sociedad civil [...] fueron escuchadas activamente, con claras repercusiones en el resultado final del documento" (Portugal, respuesta a encuesta, 09/02/24).

Pero por cada historia de éxito hay una cantidad abrumadora de frustraciones y fracasos. La sociedad civil está desaprovechada: podría ofrecer mucho más de sí misma si se le abrieran los espacios que necesita para moverse.

La principal asignatura pendiente es sin duda la de mejorar el uso y aumentar el impacto de los mecanismos participativos. Las limitaciones de impacto parecen vincularse con dos factores principales. Primero, su déficit de institucionalización. Segundo, y aún más importante, el hecho de que, además de ser consultivos y no vinculantes, ofrecen posibilidades situadas en niveles relativamente bajos de la escala de participación. En efecto, son contadas las instancias en las cuales lo que se busca es colaborar con la sociedad civil o empoderar a la ciudadanía. A lo sumo se les consulta, pero no hay garantías de que las decisiones tomadas a continuación guarden alguna correspondencia con los resultados de los procesos consultivos.

En el largo plazo, la ciudadanía y la sociedad civil tienden a desertar de los mecanismos inefectivos:

la inversión de tiempo y esfuerzo no es reutilizable si nada cambia positivamente por efecto de la participación. Por el contrario, los espacios que ofrecen oportunidades de incidir en la toma de decisiones y donde la participación tiene consecuencias atraen talentos y experiencia, canalizan aportes invaluable a las políticas públicas, y operan como –en las palabras que Alexis de Tocqueville utilizaba en referencia a las organizaciones de la sociedad civil– “escuelas de democracia”.

Las propias OSC consultadas trazaron los contornos de los espacios participativos que estarían a la altura de esa tarea.

Desde su perspectiva, tales espacios deberían estar institucionalizados y consagrados en el marco legal, sin por eso burocratizarse y acabar convirtiéndose en rituales vacíos. Deberían abarcar todas las etapas del ciclo de las políticas públicas; transparentes, con procedimientos conocidos e información pública; e inclusivos, es decir, abiertos no solamente a todas las OSC, independientemente de su tamaño, sector, localización y orientación ideológica, sino también a todas las poblaciones objetivo, y especialmente a las más vulnerables (“nada sobre nosotras sin nosotras”). Deberían ser paritarios o cuanto menos de composición equilibrada entre representantes del Estado y la sociedad civil, de modo de impedir el

veto gubernamental sistemático. Deberían ser tanto ágiles como previsibles, con tiempos predefinidos de modo de no convertirse en el sitio donde las buenas ideas van a morir. Deberían ser sostenibles, dotados de recursos –no solamente económicos sino también de capacitación– que les den continuidad. Y, sobre todo, deberían incorporar la obligación de dar respuestas razonadas, es decir, de dar cuenta del destino de las propuestas recibidas. En este punto insiste particularmente una OSC de España que afirma que, incluso allí donde existe la obligación de dar una respuesta razonada, “no se dispone de un mecanismo claro para publicar la justificación de la inclusión o no de los aportes de las consultas. Esto dificulta la rendición de cuentas y la comprensión de las razones que hay detrás de las decisiones tomadas” (España, respuesta a encuesta, 21/12/23).

La sociedad civil que participa de estos espacios sabe qué es lo que funciona y qué es lo que no, y tiene ideas claras acerca de lo que habría que hacer para que puedan dar todo lo que se espera de ellos. Las organizaciones consultadas también tienen clara la necesidad de ocupar los espacios disponibles, aun cuando sean deficientes, para presionar con el objetivo de ponerlos a la altura de sus propias promesas. Es por eso que ellas son, en última instancia, las autoras de las siguientes recomendaciones, dirigidas no solamente a los gobiernos sino también a la propia sociedad civil.



Foto: © Miguel Lizana / AECID

Recomendaciones

A los gobiernos

- Asegurar la vigencia plena de las libertades de asociación, expresión y reunión pacífica, no solamente absteniéndose de violar estas libertades sino también preservando la integridad del espacio cívico de las incursiones de actores no estatales hostiles.
- Valorar a la sociedad civil como una aliada crítica, reconociendo en las palabras y en los hechos la importancia de sus múltiples roles – no solamente de los que complementan la labor del Estado y mejoran su capacidad de respuesta a las demandas sociales, sino también de los de contralor y contrapeso.
- Crear condiciones para que la sociedad civil pueda operar con autonomía, es decir, sin intentar cooptarla o beneficiar desproporcionadamente a las organizaciones alineadas con sus objetivos políticos.
- Establecer espacios de participación amparados en la legislación y con normas de funcionamiento fijas, claras, imparciales y no discriminatorias.
- Abrir los espacios a todas las organizaciones interesadas y, allí donde sea necesario escoger delegados de la sociedad civil, dejar la selección en manos de las organizaciones participantes y sus redes nacionales o locales.
- Alentar el trabajo de la sociedad civil en coaliciones amplias proporcionando incentivos para la cooperación más que para la competencia dentro del sector.
- Establecer canales directos y bidireccionales de comunicación con las organizaciones que trabajan sobre los temas específicos de que se ocupa cada espacio de participación, así como con los sectores vulnerables o excluidos con los cuales trabajan dichas organizaciones.
- Utilizar las tecnologías digitales disponibles para facilitar la participación de la sociedad civil que trabaja a nivel local en todo el territorio nacional, y no solamente de las organizaciones más antiguas y establecidas con sede en la capital u otras grandes ciudades.
- Facilitar el acceso a la información para habilitar la participación informada, no solamente mediante la respuesta en tiempo y forma a requerimientos de información sino también mediante la transparencia proactiva, es decir, mediante la disponibilización de información relevante y en formatos accesibles a través de canales de comunicación adecuados para cada público objetivo.
- Instituir procesos de colaboración que abarquen todo el ciclo de las políticas públicas, desde el diseño hasta la evaluación, de modo de no instrumentalizar a la sociedad civil encasillándola en el rol de mera ejecutora de políticas sociales.
- Avanzar más allá de la idea elemental de la consulta como instancia de recolección de información, para lo cual podría bastar una encuesta o un buzón de sugerencias, y asegurar que las instancias de consulta sean espacios de diálogo y deliberación.
- Establecer relaciones de colaboración orientadas a la producción de resultados concretos (políticas, programas, etc.)
- Instituir mecanismos de transparencia, para que los aportes de la sociedad civil y los resultados de los procesos participativos sean públicos, así como de rendición de cuentas, de modo que,



Foto: © Miguel Lizana / AECID



Foto: © Miguel Lizana / AECID

aún si los resultados no son vinculantes, deben proporcionarse buenas razones cuando no se los adopta.

- Aportar los recursos necesarios para que los espacios, y la participación de la sociedad civil en ellos, puedan sostenerse en el tiempo.
- Evaluar los procesos participativos en forma conjunta con la sociedad civil, relevar los obstáculos que ésta enfrenta para participar en forma efectiva de los espacios existentes, y adaptar las prácticas de modo de reforzar la participación.

A la sociedad civil

- Identificar las restricciones del espacio cívico en curso y reaccionar con celeridad, priorizando la incidencia en su defensa como condición básica para toda forma de incidencia efectiva en espacios institucionalizados de participación.
- Promover una narrativa positiva sobre la sociedad civil destacando sus contribuciones a la democracia, el Estado de derecho, la paz, la seguridad y el desarrollo.
- Participar en los espacios colaborativos que ofrezcan potencial para impulsar su agenda sin

renunciar a otras formas de participación en los asuntos públicos más confrontativas, como la movilización de protesta.

- Trabajar en el marco de redes amplias y diversas de sociedad civil de modo de potenciar el impacto de la participación no solamente por la fuerza del número sino también por efecto de la complementariedad entre organizaciones con diferentes capacidades, perspectivas y repertorios de acción.
- En la medida en que sean algo más que espacios de fachada de regímenes autoritarios, aprovechar todos los espacios disponibles, denunciando toda incongruencia entre las normas y las prácticas para forzar a las autoridades a cumplir la promesa contenida en las normas.
- Buscar ventanas de oportunidad, es decir, las coyunturas sociales y políticas que ofrecen oportunidades de lograr avances sustanciales.
- Persistir en el intento. La iteración de los procesos participativos podría ofrecer la clave para su mejoramiento. La incidencia en favor de los derechos es un compromiso de largo plazo y sus resultados suelen ser lentos y acumulativos.

▶ ANEXO 1. RÉGIMEN POLÍTICO Y ESPACIO CÍVICO

	EIU (feb.2023)	Puntaje EIU (/10)	V-Dem (marzo 2023)	Espacio cívico (diciembre 2023)	Puntaje CIVICUS Monitor (/100)	¿Miembro de OGP?
Andorra	n/d	n/d	n/d	abierto	n/d	no
Uruguay	democracia plena	8.91	Democracia liberal	abierto	84	sí
Costa Rica	democracia plena	8.29	Democracia liberal	estrecho	80	sí
Chile	democracia plena	8.22	Democracia liberal	estrecho	67	sí
España	democracia plena	8.07	Democracia liberal	estrecho	69	sí
Portugal	democracia defectuosa	7.95	Democracia electoral	abierto	87	sí
Panamá	democracia defectuosa	6.91	Democracia electoral	estrecho	70	sí
Argentina	democracia defectuosa	6.85	Democracia electoral	estrecho	69	sí
Brasil	democracia defectuosa	6.78	Democracia electoral	obstruido	49	sí
Colombia	democracia defectuosa	6.72	Democracia electoral	represivo	37	sí
Rep. Dominicana	democracia defectuosa	6.39	Democracia electoral	estrecho	73	sí
Perú	régimen híbrido	5.92	Democracia electoral	obstruido	43	sí
Paraguay	régimen híbrido	5.89	Democracia electoral	obstruido	52	sí
Ecuador	régimen híbrido	5.69	Democracia electoral	obstruido	47	sí
México	régimen híbrido	5.25	Democracia electoral	represivo	40	sí
Honduras	régimen híbrido	5.15	Democracia electoral	represivo	36	sí
El Salvador	régimen híbrido	5.06	Autocracia electoral	obstruido	46	no
Guatemala	régimen híbrido	4.68	Autocracia electoral	represivo	39	sí
Bolivia	régimen híbrido	4.51	Democracia electoral	obstruido	52	no
Cuba	régimen autoritario	2.65	Autocracia cerrada	cerrado	14	no
Nicaragua	régimen autoritario	2.50	Autocracia electoral	cerrado	9	no
Venezuela	régimen autoritario	2.23	Autocracia electoral	cerrado	20	no

▶ ANEXO 2. MARCO NORMATIVO DE LA PARTICIPACIÓN, POR PAÍS



Andorra

Hay un **Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Andorra** del 26 de febrero de 2014. Prevé la participación de los ciudadanos en el pleno, así como procesos participativos y deliberativos.

También hay un “programa participativo”. Se aprueba anualmente a propuesta del Concejal de Participación Ciudadana, y es un instrumento para informar a la ciudadanía sobre las posibilidades de participación existentes y promover proyectos y procesos participativos.

El Reglamento de participación ciudadana establece **talleres de debate** integrados por personas representantes de los grupos políticos, personal técnico municipal en la materia, representación de entidades ciudadanas y ciudadanía en general.

También crea un **Consejo de Participación Ciudadana**, órgano de participación concebido para expresar opiniones, debatir principios, razonar visiones, proponer acciones, etc. Su objeto es coordinar los esfuerzos públicos y privados respecto de los asuntos que incidan en el territorio. Es un órgano de naturaleza consultiva y asesora. Está integrado por el alcalde, quien lo preside, el concejal de Participación Ciudadana y un representante de otro colectivo ciudadano nombrado por el Consejo, un miembro en representación de cada uno de los grupos municipales, cuatro personas en representación de las organizaciones sociales, dos vecinos y un secretario.



Argentina

No existe ley de participación ciudadana.

Entre los principales espacios de participación formal de la sociedad civil se destaca el **Consejo Económico y Social**, integrado por diversos sectores sociales para la definición de políticas públicas y búsqueda de consenso sobre prioridades estratégicas para el desarrollo. Fue creado por decreto del Ejecutivo nacional en 2021 (**decreto 124/2021**) y es presidido por el/la secretario/a de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la Nación y conformado por representantes de varios sectores: trabajadores/

as, empresarios/as y referentes de organizaciones científicas, académicas y de la sociedad civil. Según dicho decreto, los miembros iniciales del Consejo serían designados por el presidente de la Nación en consulta con las organizaciones de los sectores que lo integran por un mandato de mil días. Luego correspondería al presidente del Consejo designar reemplazantes y/o modificar su integración.

También hay espacios a nivel ministerial, tales como el **Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC)**, en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, encargado del diálogo con y fortalecimiento de la sociedad civil, y el **Consejo Consultivo de la Sociedad Civil**, en la órbita de Cancillería.

El CENOC no cuenta con normas específicas de inclusión ni reglas para su integración.

El Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, por su parte, es un órgano consultivo cuyas recomendaciones no son vinculantes. Promueve reuniones y se organiza en comisiones con ejes temáticos cuyos integrantes son representantes voluntarios de movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles, así como referentes sociales y académicos.

Argentina también cuenta con dos mecanismos participación ciudadana: el **presupuesto participativo** y la **audiencia pública**.

Las audiencias públicas habilitan a la ciudadanía, a título individual o colectivo, a expresar su opinión acerca de políticas públicas que le afecten (Eberhardt, 2017). Fueron establecidas por decreto del Ejecutivo nacional en 2003. El **decreto 1172/2003** establece el reglamento general de las audiencias públicas, cuyo objetivo declarado es fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad civil. Sin embargo, no prevé mecanismos de participación específicos para la sociedad civil, sino que establece que pueden convocar audiencias y participar de ellas todas las personas, empresas y asociaciones, públicas o privadas, que tengan un derecho o interés en el tema de que se trate. Los resultados de las audiencias no son de acatamiento obligatorio, pero al adoptar una decisión las autoridades deben explicar cómo han tomado en cuenta los insumos procedentes de la ciudadanía y, en caso de rechazar sus conclusiones, deben explicar por qué.

Los presupuestos participativos se implementan a nivel municipal y permiten a los vecinos proponer y decidir en qué invertir parte del presupuesto



Foto: © Miguel Lizana / AECID

municipal. Las reglas de funcionamiento varían entre municipios, y sus experiencias son muy heterogéneas en términos de recursos, funciones, autonomía y escala (Carmona y Martínez, 2016). Se han identificado grados variables de impacto dependiendo del grado de participación del poder legislativo en el proceso, y de la comunicación y coordinación entre áreas.

También existen espacios de participación en determinados temas, generalmente sociales, por ejemplo en relación en las áreas de hábitat y niños y niñas y adolescencias.



Bolivia

La **Ley 1.551/1994 de Participación Popular** “tiene por objeto reconocer, promover y consolidar el proceso de Participación Popular articulando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida jurídica, política y económica del país. Procura mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos. Fortalece los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa, facilitando la participación

ciudadana y garantizando la igualdad de oportunidades en los niveles de representación de hombres y mujeres.”

La ley solo mencionaba a la sociedad civil está en su artículo 34, que establece que las instituciones cívicas, gremiales, productivas, religiosas, sindicales, profesionales y no gubernamentales con presencia en los cantones, secciones de provincia, provincias y departamentos, podrán desarrollar acciones según su propia naturaleza, para el logro de los objetivos de la participación popular.

En 2013 se adoptó una nueva ley de participación, la **Ley de Participación y Control Social (Ley No. 341)**, que estableció un marco general definiendo los fines, principios, atribuciones, derechos, obligaciones y formas de su ejercicio para fortalecer la democracia participativa, representativa y comunitaria. La participación es definida como un derecho, condición y fundamento de la democracia, que se ejerce de forma individual o colectiva, directamente o por medio de representantes.

El artículo 6 de la ley reconoce a la sociedad civil organizada como actor de la participación y el control social. Se le reconocen ciertas prerrogativas: en el marco del ejercicio de participación y control social,



Foto: © Miguel Lizana / AECID

los representantes de la sociedad civil organizada reconocida legalmente a nivel nacional forman parte activa del Consejo Nacional de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito y Legitimación de Ganancias Ilícitas (artículo 8). El artículo 9 afirma que se debe articular a la sociedad civil con las entidades del Estado Plurinacional, y gestionar demandas de la sociedad civil ante los diferentes niveles del Estado y las entidades territoriales autónomas, así como ante las entidades privadas que administren recursos fiscales y/o recursos naturales.

El artículo 25 establece que la sociedad civil se organizará y definirá la estructura de composición de la Participación y Control Social para todos los niveles del Estado. Según el artículo 33, es una obligación del Estado planificar y evaluar políticas estatales con participación de la sociedad civil organizada.

En suma, la Ley No. 341 reconoce un amplio espacio para la sociedad civil. Sin embargo, los espacios y mecanismos de participación definidos por ella no han sido implementados a nivel nacional. No se encuentra información en línea sobre las actividades del Consejo Nacional de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito y Legitimación de Ganancias Ilícitas, que por ley debe integrar representantes de la

sociedad civil, lo cual dificulta conocer la integración, la labor y la relevancia del espacio.

El artículo 39 de la Ley No. 341 establece que se deben garantizar mesas de diálogo a nivel municipal, regional, departamental y nacional para la participación y concertación de propuestas de desarrollo y de políticas de gobierno que serán sistematizadas e incorporadas en el Plan de Desarrollo Económico y Social. Aunque no se haya llevado a cabo integralmente, se pueden encontrar unos pocos ejemplos de implementación a nivel municipal.

Por ejemplo, en 2013 el gobierno municipal de Sucre estableció mesas ciudadanas, definidas como espacios de encuentro entre la ciudadanía organizada y no organizada del municipio, para fomentar el trabajo en conjunto para tomar decisiones sobre aquellos problemas definidos como prioritarios para el barrio (Goyzueta Padilla, 2014). El [decreto 017/2013](#) (modificado por el [decreto 019/2013](#)) establece que la participación y control Social será ejercida por representantes expresamente elegidos, mediante los mecanismos electivos propios de la sociedad civil organizada, sin discriminación de ningún tipo, que demuestren legalidad y legitimidad en su composición, organización y funcionamiento. La sociedad civil se

organizará y estará representada por dos actores por distrito municipal y dos actores funcionales por el municipio. El artículo 18 establece que la participación se ejercerá de manera amplia y decisoria sobre la gestión pública.

También existen audiencias públicas a nivel municipal. El Concejo Municipal de Santa Cruz, por ejemplo, establece en su [reglamento general](#) que se deben realizar audiencias públicas como mínimo una vez al mes con el objetivo de escuchar solicitudes, necesidades y planteamientos de personas individuales y/o colectivas sobre temas de competencia municipal. Sus conclusiones no son vinculantes.

También hay casos a nivel municipal de elaboración participativa del Plan Operativo Anual.



Brasil

El Marco Regulatorio del Tercer Sector ([Ley 13019/2014](#)) regula la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Establece el régimen jurídico para la cooperación entre la administración pública y las organizaciones de la sociedad civil, para lograr objetivos de interés público mediante la ejecución de actividades o proyectos previamente establecidos en planes de trabajo. Define lineamientos para la política de promoción, colaboración y cooperación con organizaciones de la sociedad civil.

El Estatuto de la Ciudad ([Ley Federal No. 10.257 de 10/07/2001](#)) establece distintos mecanismos de participación e instrumentos de gestión institucional. Entre estos instrumentos se encuentra, por ejemplo, la gestión presupuestaria participativa en el marco del planeamiento municipal. También dispone que en el proceso de elaboración del plan maestro y en el control de su implementación, los Poderes Legislativo y Ejecutivo deben garantizar audiencias públicas y debates con participación de la población y las asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad.

“A partir de dicha ley federal, la participación ciudadana se viene fortaleciendo a través de consejos que ratifican el poder local, abriendo paso a la participación política y popular de las administraciones municipales” (Chamorro Rosero, 2016).

La Constitución Federal, así como el Código Civil, establecen amplios espacios de participación en

Brasil. Sin embargo, estos están regidos en gran parte por el Poder Ejecutivo, por lo que pueden verse muy afectados por la orientación del gobierno de turno

Tras la victoria del PT en las elecciones presidenciales de 2002, se adoptaron prácticas participativas a nivel nacional y en gran escala. Se llevó a cabo una reforma institucional con el objetivo de abrir el espacio a las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de formulación de políticas (Tanscheit y Pogrebinski, 2017). También se puso en marcha la creación de un sistema nacional de participación social que interconectaba espacios participativos a nivel municipal, estadual y federal.

Entre estos espacios ubicados a todos los niveles se destacan los Consejos Nacionales de Política y las Conferencias Nacionales de Política.

Los **Consejos Nacionales de Política**, que se ocupan de áreas específicas de políticas (muchos se centran en la inclusión de grupos minoritarios excluidos) en la órbita del Ejecutivo nacional, cuentan con filiales de consejos estaduais y municipales repartidos a todos los niveles. Se reúnen regularmente e incluyen representantes de la sociedad civil y funcionarios públicos (Tanscheit y Pogrebinski, 2017), con el fin de establecer la agenda del gobierno y formular políticas, planes, estrategias y recomendaciones. Pueden también designar comisiones especiales que trabajen con y dentro del poder legislativo.

Por ser creados por decreto del Ejecutivo, están sujetos a la voluntad del gobierno de turno, y su organización y grado de influencia depende de ello. En el caso del [decreto](#) de creación del Consejo Nacional de Política Indigenista (reimplementado en 2023), por ejemplo, se precisa que es de carácter consultivo y se le otorga la competencia a este órgano de “acompañar” la implementación de políticas públicas y propuestas normativas destinadas a los pueblos indígenas. Incluye a treinta representantes de pueblos y organizaciones indígenas, de los cuales 27 tienen derecho a voto en la elaboración y acompañamiento de la implementación de políticas públicas destinadas a los pueblos indígenas.

Las **Conferencias Nacionales de Políticas Públicas** son procesos deliberativos multinivel estructurados en torno a áreas específicas que reúnen, entre otros, a ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, representantes electos, administradores públicos y actores del sector privado. Las organiza el Poder Ejecutivo con el fin de recolectar contribuciones para la redacción de políticas nacionales: pueden

ser convocadas por ley, decreto, convocatoria ministerial o interministerial o resolución del Consejo de Políticas Públicas competente (Pérez y Faria, 2013). La participación se abre a nivel local, donde se eligen delegados para reunirse en conferencias a nivel estadual, y luego pasa lo mismo a nivel nacional, donde se deliberan las propuestas elevadas desde los niveles precedentes y se redacta un conjunto final de recomendaciones de política (Tanscheit y Pogrebinschi, 2017).

Durante el período de gobierno de Jair Bolsonaro (2019-2023) se eliminaron varios consejos y conferencias nacionales (Goldfrank y Esquivel, 2020), reflejo del grado de control que tiene el gobierno sobre estos espacios construidos de arriba hacia abajo.

Finalmente, tras el retorno del PT al poder, el decreto No. 11.406 de enero de 2023 creó el **Consejo de Participación Social de la Presidencia de la República**, un órgano consultivo en materia de diálogo e interlocución con las organizaciones de la sociedad civil y los representantes de los sindicatos y movimientos populares, y de promoción del diálogo con la Secretaría General de la Presidencia de la República sobre la participación social en la ejecución de las políticas públicas.

El Pleno está compuesto por representantes del gobierno y de organizaciones de la sociedad civil. Está presidido por el presidente de la República. También forman parte del Pleno el Ministro de Estado de la

Secretaría General de la Presidencia de la República, el Secretario Ejecutivo Adjunto de la Secretaría General de la Presidencia de la República, el Secretario Nacional de Participación Social de la Secretaría General de la Presidencia de la República, el Secretario Nacional de Diálogo Social y Articulación de Políticas Públicas de la Secretaría General de la Presidencia de la República, el Secretario Nacional de la Juventud de la Secretaría General de la Presidencia de la República y sesenta y ocho representantes de organizaciones de la sociedad civil.

La Coordinación Ejecutiva Colegiada es la encargada de sugerir los temas a debatir en las sesiones plenarias. La Coordinación Ejecutiva Colegiada está compuesta por: el Ministro de Estado de la Secretaría General de la Presidencia de la República, que la presidirá; el Secretario Ejecutivo Adjunto de la Secretaría General de la Presidencia de la República; el Secretario Nacional de Participación Social de la Secretaría General de la Presidencia de la República; el Secretario Nacional de Diálogo Social y Articulación de Políticas Públicas de la Secretaría General de la Presidencia de la República; el Secretario Nacional de Juventud de la Secretaría General de la Presidencia de la República y ocho miembros de la Plenaria elegidos por el Ministro de Estado de la Secretaría General de la Presidencia de la República.

A nivel municipal se implementan **presupuestos participativos** desde 1989. También se implementan **Consejos Municipales de Políticas Públicas**.



Foto: © Miguel Lizana / AECID



Chile

La [Ley No. 20.500](#) de 2011 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública establece que es deber del Estado promover y apoyar las iniciativas de la sociedad civil.

Establece un **Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público**, destinado a financiar proyectos o programas nacionales y regionales. Su artículo 22 crea un **Consejo Nacional del Fondo** integrado por subsecretarios de ciertos ministerios, seis representantes de organizaciones de interés público (organizaciones de la sociedad civil) y dos miembros designados por el presidente de la República con acuerdo de la Cámara de Diputados y del Senado, respectivamente. El presidente del Consejo es nombrado por el presidente de la República de entre las seis personas elegidas por las organizaciones de interés público. Le corresponde sobre todo aprobar las bases generales y los requisitos administrativos para la postulación de proyectos o programas a ser financiados con recursos del Fondo y adjudicar proyectos. Requiere de quórum para sesionar y adoptar decisiones.

El artículo 23 de la Ley No. 20.500 también crea **consejos regionales del Fondo**, integrados por subsecretarios regionales ministeriales, cinco representantes de las organizaciones de interés público de cada región, y dos miembros designados por el intendente con acuerdo del consejo regional. Les corresponde fijar anualmente criterios y prioridades para la adjudicación de recursos del Fondo para proyectos y programas de relevancia en la región, y adjudicar recursos para proyectos. También requiere de quórum para sesionar y adoptar decisiones.

Los miembros del Consejo Nacional y de los consejos regionales del Fondo se renuevan cada dos años y no reciben remuneración.

En el artículo 74, la Ley No. 20.500 también establece que los órganos de la Administración del Estado deberán establecer **consejos de la sociedad civil** de carácter consultivo, conformados por integrantes de asociaciones sin fines de lucro.

El peso que se otorgue a estos consejos depende de cada organismo. Cada ministerio o repartición define a qué organizaciones convoca y cómo se realiza el proceso de selección para la conformación de los consejos de la sociedad civil. En la [Subsecretaría de Relaciones Internacionales](#), por ejemplo, el Consejo

se conformó recién en 2020. Realiza al menos cinco reuniones anuales conforme al reglamento que regula su funcionamiento, que también establece que será integrado por un mínimo de seis y un máximo de veintinueve organizaciones. Corresponde a las organizaciones miembros del Consejo designar sus representantes, conforme al requisito de género.



Colombia

La participación es consagrada como pilar fundamental en la constitución (Morales-Trapp, 2016). El artículo 103 de la Constitución de Colombia establece mecanismos de participación ciudadana y de democracia directa. Éstos fueron inicialmente reglamentados por la [Ley No. 134 de 1994](#), complementada y modificada por la [Ley No. 1757 de 2015](#).

La [Ley No. 134 de 1994](#) regula la iniciativa popular legislativa, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto. Establece las normas básicas por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

La Ley No. 489 de 1998 reglamenta la audiencia pública, definida por la [página de servicios al ciudadano](#) del gobierno de Colombia como un espacio de participación ciudadana propiciado por las entidades u organismos de la administración pública, donde personas naturales o jurídicas y organizaciones sociales se reúnen en un acto público para intercambiar información, explicaciones, evaluaciones y propuestas sobre aspectos relacionados con la formulación, ejecución y evaluación de políticas y programas a cargo de cada entidad, así como sobre el manejo de los recursos para cumplir con dichos programas.

El artículo 33 de la Ley No. 489 establece que las audiencias serán convocadas cuando la administración lo considere conveniente y oportuno, y particularmente cuando esté en juego la afectación de derechos o intereses colectivos. La audiencia pública es un mecanismo deliberativo pero no decisorio, por lo que sus conclusiones no tienen fuerza vinculante.

La [Ley No. 1757 de 2015](#) garantiza el derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, así como a controlar el poder político, y establece los mecanismos para

hacerlo. Regula los mismos mecanismos que la ley de 1994, y algunos adicionales.

Su artículo 63 enumera mecanismos de control social que incluyen las **veedurías ciudadanas**, las **Juntas de vigilancia**, los **comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios** y las **auditorías ciudadanas**.

Su artículo 90 establece el mecanismo del **presupuesto participativo** para que los gobiernos regionales y gobiernos locales promuevan la participación en la programación de sus presupuestos y en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.

Según Velásquez y González (2003), todos estos espacios y mecanismos de participación comparten cinco características que debilitan su funcionamiento: (1) Todos los espacios surgen como mecanismos ‘de arriba hacia abajo’ (*top-down*), diseñados por parte del gobierno y no como mecanismos de base; (2) las exigencias para participar en dichos espacios prefiguran al sujeto participante, sin recoger las dinámicas preexistentes; (3) los alcances de dichos espacios son limitados desde su propio diseño institucional, siendo espacios consultivos no vinculantes; (4) se establecen los mismos mecanismos para todo el territorio, sin tener en cuenta el contexto en el que se implementarían; (5) y las instancias del gobierno tienen un peso significativo y fundamental en su promoción y desarrollo.

Sin embargo, algunos espacios de participación tienen especial relevancia. En el área de planificación, la principal instancia de concertación entre el gobierno y actores no estatales es el **Consejo Nacional de Planeación** (CNP). Introducido por mandato constitucional, tiene carácter consultivo y es el foro de discusión del Plan Nacional de Desarrollo. Según el artículo 340 de la Constitución de Colombia, los miembros del CNP son designados para un mandato de ocho años por el presidente de la República, a partir de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. Esto ha contribuido, en la práctica, a la politización de este espacio (Alvarado Jaimes, 2017).

Asimismo, “su posterior desarrollo normativo y marco institucional restringió su fuerza y validez pública” (Ibid.). Esto se debe a que las estrategias y propuestas consensuadas en este Consejo no necesariamente se incluyen en las propuestas finales de desarrollo que se presentan ante el Congreso. El CNP carece de autonomía y vinculación financiera entre sus

miembros: depende para su funcionamiento de la oficina de planificación nacional. Por lo tanto, “una desviación de la propuesta de desarrollo oficial puede implicar que el DNP retire el apoyo financiero y logístico al Consejo, estrangulándolo en su funcionamiento” (Alvarado Jaimes, 2017: 127).

El artículo 340 de la Constitución de 1991 también creó los **consejos territoriales de planeación** (CTP), instancias territoriales reglamentadas por la Ley No. 152 de 1994 y la Ley No. 388 de 1997. Funcionan de la misma manera que el CNP pero a nivel local. Son conformados por representantes de las entidades territoriales y de los distintos sectores productivos, minorías étnicas y organizaciones sociales del municipio (Hernández Boniviento, 2017). Sus funciones dependen del Plan de Desarrollo Municipal, redactado por el Gobierno local (Ibid.).

La Ley No. 1757 de 2015 también creó el **Consejo Nacional de Participación Ciudadana** (CNPC) y los **Consejos Territoriales de Participación Ciudadana** (CTPC). La función del CNPC es asesorar al Gobierno Nacional en la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana en Colombia. Sus recomendaciones no son vinculantes, pero en caso de rechazo corresponde al gobierno explicar las razones y proponer el mecanismo de discusión para debatir lo no acordado. Los miembros permanentes del CNPC incluyen al ministro del Interior, quien lo preside, a ciertos representantes políticos y funcionarios estatales, a un representante de las asociaciones de Víctimas, a un representante de la Confederación Colombiana de ONG (CCONG) o de otras federaciones de OSC, a un representante de las asociaciones campesinas, a un representantes de grupos étnicos, a una representante de organizaciones de mujeres y a un representante de las organizaciones de discapacitados, entre otros. Los CTPC se rigen de igual manera en los niveles departamental, distrital y municipal.

Existen otros **consejos temáticos**, como el Consejo Nacional de juventud, el Consejo Nacional de Adulto Mayor, el Consejo de Cultura y el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia. Este último, por ejemplo, se creó por **directiva** de la Presidencia de la República en 2018 con participación de la sociedad civil, como órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional. Su misión trabajar por el logro y el mantenimiento de la paz; generar una cultura de reconciliación, tolerancia, convivencia y no estigmatización y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado.



Foto: © AECID

En suma, los espacios de participación superan largamente el centenar y se utilizan en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas y en todos los niveles.



Costa Rica

No hay una ley general de participación ciudadana, pero sí leyes específicas que regulan algunos mecanismos de democracia participativa (en particular en el área ambiental) y de democracia directa. Costa Rica tiene significativos espacios de participación institucionalizados, sobre todo en materia de protección y mejora del medio ambiente.

La Ley No. 8491 establece la iniciativa popular y la Ley No. 8681 de participación ciudadana en materia ambiental establece el derecho de todas las personas a participar activa, consciente, informada y organizadamente en la toma de decisiones y acciones cuyo propósito sea proteger y mejorar el medio ambiente.

La ley Orgánica del Ambiente ([Ley No. 7554](#)) busca crear los instrumentos necesarios para conseguir un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Su artículo 7 crea los **consejos regionales ambientales**, en la órbita del Ministerio de Ambiente y Energía, con participación de la sociedad civil, para el análisis, la discusión, la denuncia y el control de actividades, programas y proyectos en materia ambiental. Los consejos están integrados por uno de los gobernadores provinciales de la región, quien lo presidirá, un representante de la Liga de Municipalidades, un representante de las organizaciones ecológicas, un representante de cada uno de los Consejos Regionales relacionados con el ambiente que operen en la región, un representante de los gobiernos estudiantiles de centros de enseñanza secundaria ubicados en la región, y un representante de las cámaras empresariales que operen o estén representadas en la región. Los Consejos se reúnen, en forma ordinaria, una vez al mes (pero pueden ser convocados de forma extraordinaria), y sus miembros no perciben remuneración. Son elegidos por el Ministerio del Ambiente y Energía a partir de una terna presentada



Foto: © Miguel Lizana / AECID

por los sectores representados, y sus cargos duran dos años con posibilidad de ser reelegidos. Sus decisiones no son vinculantes.

Más allá de eso, existen pocos espacios institucionales de participación de la sociedad civil, y poca información al respecto. Sin embargo, hay algunos ejemplos de creación de espacios desde ciertas instancias de poder del Estado: el 12 marzo de 2018 la Corte Plena del Poder Judicial de Costa Rica aprobó en su Sesión No. 10 la Política de Justicia Abierta, y con ella una **Comisión de Justicia Abierta** para generar respuestas óptimas en entornos sociales, económicos y tecnológicos. Con el objetivo de involucrar a OSC, se realizó una convocatoria abierta y se integró a una organización. La Comisión está integrada por al menos ocho personas externas al Poder Judicial que representen actores sociales, instituciones, organismos, organizaciones o empresas. Entre sus roles se encuentra el de propiciar de manera periódica los procesos de seguimiento y evaluación del funcionamiento de la

Política de Justicia Abierta, pero su funcionamiento no está normado, por ejemplo en lo que se refiere a la frecuencia de sus encuentros. Sus opiniones son consultivas.

En el Poder Legislativo no hay comisiones ni espacios de participación institucionalizados que se reúnan de manera periódica. Según Rodríguez Chang (2005), en el Portal Legislativo se estaban iniciando “salas de discusión pública” de las iniciativas todavía no constituidas en proyecto de ley, para incluir en el debate a partes interesadas, coordinadas por asesores o personal cercano a los diputados interesados. También se estaban institucionalizando convenios con OSC, universidades y organizaciones especializadas que garantizaran su participación organizada en el proceso de elaboración de propuestas legislativas. Según el autor, si esta iniciativa fuera acompañada de cursos de capacitación técnica y legislativa, podría enriquecer el proceso de formación de la ley. Sin embargo, no existen registros de que estas dos iniciativas hayan avanzado.



Cuba

La Constitución afirma el valor de la participación ciudadana, pero ésta no está reglamentada por ninguna ley.

Según el artículo 200 de la Constitución de Cuba, la Asamblea Municipal del Poder Popular, a los efectos de garantizar los derechos de petición y de participación ciudadana, convoca a **consulta popular** asuntos de interés local en correspondencia con sus atribuciones; garantiza el derecho de la población del municipio a proponerle el análisis de temas de su competencia.

A nivel nacional, existen mecanismos de democracia directa como la iniciativa legislativa y de reforma constitucional. También hay espacios para la participación individual en el marco de las organizaciones del Estado/partido. En cambio, no existen espacios para la participación de la sociedad civil, desde el momento en que no existe un espacio de autonomía para el ejercicio de la libertad de asociación que permita la formación y el funcionamiento de organizaciones de la sociedad civil por fuera del espacio asociativo regulado por el Estado. En un sistema de partido único, el encuadramiento en las estructuras del partido gobernante es la única forma reconocida de participación.

La Constitución de Cuba también reconoce en la rendición de cuentas un deber que deben cumplir periódicamente los funcionarios, pero no un derecho de la ciudadanía a exigirlos: “se prevé el deber de los elegidos de rendir cuentas de su actuación, pero no el derecho de los electores a que se les rindan cuentas” (García Ortiz, 2021; 189).



Ecuador

La **Ley orgánica de participación ciudadana** de 2010 tiene por objetivo propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícitas, en la toma de decisiones.

Dicha ley crea espacios en diferentes niveles de gobierno. A nivel nacional, su artículo 47 crea los **consejos nacionales para la igualdad**, instancias integradas paritariamente por cinco representantes del Estado y cinco de la sociedad civil, presididos

por quien represente a la Función Ejecutiva. Los representantes de la sociedad civil son seleccionados por una Comisión Ciudadana de Selección a través de un concurso de méritos. La tarea principal del Consejo es promover políticas que combatan la discriminación y proteger y garantizar la igualdad. La ley crea cinco Consejos Nacionales para la Igualdad: de Género, Intergeneracional, Pueblos y Nacionalidad, Discapacidades y Movilidad Humana. Sus decisiones no son vinculantes.

El artículo 48 crea el **Consejo Nacional de Planificación**, que a través de su Secretaría Técnica convoca a la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, como espacio de consulta y diálogo directo entre el Estado y la ciudadanía para llevar adelante el proceso de formulación, aprobación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

La **Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir** está conformada por delegadas y delegados de las asambleas locales de participación, de cada consejo ciudadano sectorial y de las organizaciones sociales nacionales. Es un espacio consultivo articulado a la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Planificación (artículo 50). Se convoca al menos dos veces por año: al momento de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y en la evaluación de su implementación. También puede autoconvocarse. Sus atribuciones incluyen contribuir, como instancia de consulta, a la definición y formulación de los lineamientos nacionales de desarrollo, monitorear y aportar en el seguimiento y la evaluación periódica del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo 52 de la ley orgánica de participación ciudadana también crea los **consejos ciudadanos sectoriales**, que son instancias sectoriales de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial. Constituyen un mecanismo de consulta para la discusión de los lineamientos y seguimiento de la evolución de las políticas ministeriales, impulsados por la Función Ejecutiva. Se desempeñan como redes de participación de la sociedad civil articuladas a los ministerios sectoriales. Las carteras de Estado los convocan al menos dos veces por año y también tiene capacidad de autoconvocarse. Están conformados por actores de la sociedad civil organizada que tienen relación con la temática tratada por cada sector.

Por otro lado, la Constitución de 2008 estableció un **Consejo de Participación Ciudadana y Control Social**,

entidad autónoma que forma parte de la Función de Transparencia y Control Social. Su principal objetivo es promover el ejercicio de los derechos de participación y control social de lo público, la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia. Está integrado por siete consejeros y consejeras designados mediante votación popular de entre representantes de organizaciones sociales o ciudadanos de manera individual. Sus decisiones no son vinculantes.

La ley orgánica de participación ciudadana también crea espacios de participación a nivel local, como asambleas locales, pero estas son organizadas por la ciudadanía como espacio para la deliberación pública y el control social. La ley solamente establece que los diferentes niveles de gobierno, las respectivas autoridades locales o el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social deben “apoyarlas”.

También se establecen **consejos locales de participación** (artículo 66), encargados de la formulación de los planes de desarrollo y de las políticas locales y sectoriales. Están integrados por al menos un 30% de representantes de la ciudadanía.

Existe también el presupuesto participativo, abierto a las organizaciones sociales y ciudadanos/as que deseen participar.

La sociedad civil es llamada a participar en temas específicos de la agenda de interés del gobierno. En muchos casos estos llamados son coyunturales y con mirada pragmática. No hay una relación sostenida con la sociedad civil como sector sino que ésta se da en torno de temas puntuales.



El Salvador

No hay una ley específica de participación ciudadana. La Ley de Asociaciones privadas sin fines de Lucro solamente establece que el Estado debe fomentar la participación de la sociedad civil, dentro de sus programas de desarrollo social para lograr eficiencia, manteniendo bajo su tutela las funciones normativas, de supervisión y fiscalización. Crea por esta razón un registro de asociaciones y fundaciones sin fines de lucro, pero no genera espacios ni mecanismos de participación para la sociedad civil.

No existen espacios institucionalizados con participación de la sociedad civil a nivel nacional, pese a que en 2013 se desarrolló una **Política de Participación Ciudadana** para impulsar la

institucionalización de la participación ciudadana en la gestión pública. Dicha política establece que todas las instituciones del Ejecutivo deben impulsar el ejercicio del derecho de participación ciudadana en la gestión gubernamental, destinando recursos y creando y potenciando las condiciones favorables para el ejercicio efectivo de este derecho, en especial de aquellos sectores en condición de exclusión y vulnerabilidad social. Agrega que todas las instituciones en la órbita del Ejecutivo nacional tienen la obligación de desarrollar medios y mecanismos que hagan efectiva la participación ciudadana promoviendo, entre otros mecanismos, consejos consultivos y foros, audiencias públicas y conferencias y procesos de planificación institucional, contraloría social y atención de conflictos. Sin embargo, no existen indicios de que estos espacios hayan sido creados.

Ciertas leyes en áreas específicas, como la **Ley de Medioambiente** y la **Ley General de Juventud**, reconocen el derecho a la participación de ciertos sectores, pero no crean espacios para garantizarla.

Por su parte, el artículo 116 del **Código Municipal** enumera mecanismos de participación ciudadana tales como sesiones públicas del Concejo, cabildos abiertos, comités de desarrollo local, consejos de seguridad ciudadana y presupuestos de inversión participativa. Sin embargo, no crea ningún espacio específico. Se limita a contemplar que cada ministerio puede crear dichos espacios.

A nivel municipal se encuentran ejemplos limitados de implementación de leyes de participación ciudadana, también con resultados limitados. En San Salvador, por ejemplo, existe una **Política de Participación Ciudadana** que, al igual que la política nacional, enumera espacios de participación pero no los crea ni los regula.



España

En 2019 se inició un proceso para desarrollar una Ley Orgánica de Participación Ciudadana redactada con las aportaciones de la ciudadanía, pero no se ha concretizado. Hay sin embargo leyes de participación ciudadana por región, tales como la **Ley 7/2017** de Participación Ciudadana de Andalucía.

Otras leyes, sin embargo, establecen mecanismos de participación para la sociedad civil. La **Ley 43/2015** del Tercer Sector de Acción Social, por ejemplo, busca garantizar la participación real y efectiva de las entidades del Tercer Sector de Acción Social en los

procedimientos de elaboración, desarrollo, ejecución, seguimiento y revisión de normas y políticas sociales en el ámbito de la Administración del Estado, mediante dos grandes espacios de participación.

El **Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social** (artículo 8) es un órgano colegiado de naturaleza interinstitucional y de carácter consultivo, adscrito a la Administración General del Estado. Es un ámbito de encuentro, diálogo, participación, propuesta y asesoramiento en las políticas públicas de interés general, y se encuentra regulado por el [Real Decreto 235/2005](#), que establece su composición. El Consejo tiene un presidente, tres vicepresidentes, un secretario y 37 vocales en representación de la Administración General del Estado y de las organizaciones no gubernamentales de acción social. Los vocales de las OSC son designados por el presidente del Consejo, que es el titular del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, a propuesta de las OSC y entidades sociales de las respectivas áreas de actuación, mediante convocatoria pública. El Pleno del Consejo debe reunirse al menos dos veces al año.

La **Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector** (artículo 9) institucionaliza la colaboración, cooperación y diálogo permanentes entre el ministerio con competencia en materia de servicios sociales y la Plataforma del Tercer Sector de Acción Social, con el objetivo de impulsar el reconocimiento del Tercer Sector de Acción Social como actor clave en la defensa de los derechos sociales, y lograr la cohesión y la inclusión social en todas sus dimensiones.

También hay espacios a **nivel ministerial**, basados en la Ley 43/2015 que otorga al Consejo de Ministros la capacidad de crear órganos colegiados. Así se creó en 2013 una **Comisión para el Diálogo Civil** en el ámbito del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, que sirvió de ejemplo para el impulso de la interlocución entre el Estado y la sociedad civil. Esta Comisión es un foro de encuentro entre representantes estatales y la Plataforma del Tercer Sector, que encuadra a las más importantes entidades, organizaciones y federaciones de sociedad civil a nivel estatal.

Igualmente se creó en 2020 el **Consejo de Desarrollo Sostenible** mediante la [Orden DSA/819/2020](#), adscrito al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Es un órgano asesor, de colaboración y cauce de la participación de la sociedad civil para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo

Sostenible. Cuenta con sesenta vocalías en representación de la sociedad civil, designadas por la persona titular de la Secretaría de Estado para la Agenda 2030.

Existen varios consejos creados en función de la Ley 43/2015, por ejemplo el **Consejo de Cooperación al Desarrollo**, adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y de Cooperación. Es un órgano consultivo de la Administración General del Estado y de participación que presta apoyo en la definición de la política de cooperación internacional para el desarrollo.

Por su parte, la [Ley Orgánica 1/2002](#) que regula el derecho de asociación establece la posibilidad crear **consejos sectoriales de asociaciones** con el fin de asegurar la colaboración entre las administraciones públicas y la sociedad civil. Son órganos de consulta, información y asesoramiento en ámbitos concretos de actuación. Están integrados por representantes de las administraciones públicas y de las asociaciones, y por otros miembros que se designan por sus especiales condiciones de experiencia o conocimiento. Su creación, composición, competencias y régimen de funcionamiento se determinan reglamentariamente y para cada sector concreto.

Algunas comunidades autónomas y municipios también han instituido el presupuesto participativo.



Guatemala

No hay ley de participación ciudadana, concepto que tampoco es reconocido constitucionalmente. Hay limitados espacios de participación, la mayor parte de los cuales no están reglamentados. Hay escasa evidencia de implementación.

La [Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural](#) tiene el objetivo de organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios e impulsar la coordinación interinstitucional, pública y privada. Establece un sistema de consejos de desarrollo que estará compuesto por consejos a cada nivel: nacional, regional, departamental, municipal y comunitario.

El **Consejo Nacional de Desarrollo** está integrado por el presidente de la República, quien lo coordina, varios representantes y secretarios públicos, tres representantes de pueblos indígenas, dos

representantes de organizaciones campesinas, y dos representantes de las organizaciones de mujeres, entre otros. Se eligen por convocatoria de distintos ministerios y consejos gubernamentales (según el [Acuerdo gubernativo 461-2002](#) que reglamenta los consejos). Es un órgano consultivo cuyas atribuciones incluyen las de proponer políticas y recomendaciones a la presidencia.

El [Código Municipal](#) prevé también la organización de **comisiones** por cada consejo municipal, y establece que es obligatorio crear comisiones en doce ámbitos, incluidos los de educación, educación bilingüe intercultural, cultura y deportes; salud y asistencia social; s derechos humanos y paz; y familia, mujer y niñez. Estas comisiones son de carácter consultivo: emiten informes, evalúan políticas y promueven ante el Consejo Municipal el apoyo a ciertos proyectos. Sin embargo, son pocos los ejemplos de creación efectiva de estas comisiones y de resultados e informes publicados en este marco.

Por otro lado, la Ley General de Descentralización reconoce la necesidad de nuevos espacios de participación, pero solamente menciona a la sociedad civil al establecer que el órgano de gobierno responsable de la Programación, Dirección y Supervisión de ejecución de la Descentralización del Organismo Ejecutivo tiene la facultad de convocar a los sectores empresariales y a representantes de la sociedad civil. Esto no está reglamentado, al igual que el artículo 18, que establece que las organizaciones comunitarias reconocidas legalmente podrán participar en la realización de obras, programas y servicios públicos en su comunidad, en coordinación con las autoridades municipales.



Honduras

La Ley de participación ciudadana ratificada por el [Decreto No. 3 de 2006](#) busca promover, regular y establecer instancias y mecanismos que permitan la organización y el funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del Estado. Su artículo 6 enumera como instancias de participación ciudadana al Foro Nacional de Participación Ciudadana, los Consejos de Desarrollo Municipal y Departamental, y las Mesas Comunitarias de la Participación Ciudadana. Establece que las municipalidades y autoridades departamentales están obligadas a otorgar participación real y efectiva en la planificación, ejecución y seguimiento de sus actividades en consejos municipales,

departamentales y comunitarios de la participación ciudadana.

El artículo 7 agrega que estas instancias tienen la responsabilidad de conocer los planes de desarrollo y estrategias, evaluar la gestión y emitir opiniones. Son todas de carácter consultivo.

El **Foro Nacional de Participación Ciudadana** es una instancia constituida por las organizaciones que integran el Foro Nacional de Convergencia y un representante por cada partido político legalmente inscrito. Lo preside un Comisionado Nacional de Participación Ciudadana nombrado por el presidente de la República por un período de cuatro años a partir de una terna propuesta por el Foro Nacional de Convergencia.

A pesar de lo que establece la ley, el Foro Nacional de Participación nunca se reglamentó ni se conformó.

El **Foro Nacional de Convergencia** es una instancia de la sociedad civil independiente de seguimiento del cumplimiento del Plan Nación. Se encuentra reglamentado por un [Acuerdo Ejecutivo de 2016](#). Está integrado por siete OCS convocadas cada dos años por el presidente de la República mediante acuerdo ejecutivo, cuyos representantes son designados por sus respectivas organizaciones. Es una instancia consultiva, aunque el artículo 12 del acuerdo ejecutivo establece que todas las instituciones y dependencias de la administración pública están obligadas a prestar la colaboración que les sea requerida por el Foro.

Los **consejos de desarrollo municipales y departamentales** se encuentran regulados por la [Ley de Municipalidades](#), cuyo artículo 49 lo denomina “órgano técnico consultivo que obligatoriamente deben conformar todas las Municipalidades del país”. Sus funciones son sobre todo de asesoramiento a entidades estatales. Está integrado, según el artículo 50, por “representantes de las fuerzas vivas de la población” que son nombrados por la Corporación Municipal de cada término municipal.

Las **Mesas Comunitarias de la Participación Ciudadana** se integran a nivel local con representantes de diversas organizaciones o sectores de la sociedad de cada localidad.

En **2015** y **2018** se convocaron instancias de “diálogo nacional” para discutir temas específicos, en los que participan sectores del gobierno y de la sociedad civil, y se toman discusiones no vinculantes.



Foto: © Miguel Lizana / AECID



México

No existe una ley de federal de participación ciudadana. La [Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por organizaciones de la sociedad civil](#) de 2004 (con sucesivas modificaciones) establece los derechos de la sociedad civil. En su artículo 10 crea la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil para facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento de las actividades. Sin embargo, esta comisión está integrada por representantes de cuatro secretarías del gobierno federal, pero no incorpora representantes de la sociedad civil.

El artículo 26 de esta ley crea el **Consejo Técnico Consultivo**, un órgano de asesoría y consulta “de carácter honorífico” que podrá proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la aplicación y cumplimiento de esta Ley. Concorre anualmente con

la Comisión para realizar una evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento. Está integrado por un servidor público designado por la Comisión, quien lo preside, nueve representantes de organizaciones, que deben ser elegidos garantizando el principio de paridad mediante Convocatoria emitida por la Comisión, y otros representantes del sector académico y profesional y de la administración pública.

Según Serrano Rodríguez (2015), la innovación legal más importante para habilitar la participación fue la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2003 y la subsiguiente creación del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública.

También adoptaron leyes de regulación y fomento de la sociedad civil varios estados. Asimismo, hacia 2008 17 de los 32 estados tenían leyes de participación ciudadana. Los 17 incluían dos mecanismos de democracia directa, el plebiscito y el referéndum; 16 tenían el mecanismo de iniciativa popular; siete

el de consulta ciudadana; cinco el de colaboración ciudadana; cuatro el de difusión pública; cinco el de audiencia pública; tres incluían recorridos del presidente municipal o jefe delegacional; uno incluía la asamblea ciudadana; dos la revocación de mandato, y uno la rendición de cuentas (Serrano Rodríguez, 2015).

Existen asimismo espacios de participación en ámbitos específicos, en muchos casos a nivel estatal. En el ámbito de protección del medio ambiente, por ejemplo, se destacan el Consejo Asesor de la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán, que abarca los estados de Jalisco y Colima, y los Comités y Consejos en Regiones Prioritarias para la Conservación en Oaxaca.

Pero también hay ejemplos a nivel nacional. El artículo 125 de la **Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes** de 2014 crea el Sistema Nacional de Protección Integral, instancia encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Está integrada por miembros del Poder Ejecutivo Federal, representantes de entidades federativas y organismos públicos, y representantes de la sociedad civil nombrados por el Sistema.

En 2014 México instituyó constitucionalmente a nivel federal mecanismos de democracia directa como la consulta y la iniciativa popular. En el mismo año estos mecanismos se reglamentaron mediante la ley Federal de Consulta Popular. En los años siguientes se observó un uso amañado de los mecanismos de democracia directa, con fines plebiscitarios y no necesariamente siguiendo los procedimientos estipulados (García del Castillo y García Ramírez, 2022).

Estos mecanismos ya existían a nivel estadual; en ese sentido, Serrano Rodríguez (2015) señala los bajísimos porcentajes de participación en las consultas públicas realizadas en los municipios de los estados y en el Distrito Federal, y las contadas oportunidades en que se hizo uso de los mecanismos de democracia directa.



Nicaragua

La **Ley 475 de Participación Ciudadana** de 2003, reglamentada en 2004, reconoce a la participación ciudadana como derecho fundamental y crea varios espacios de participación.

Entre los principales espacios se encuentra el **Consejo Nacional de Planificación Económica y Social** (CONPES), instancia de carácter consultivo para la

formulación de políticas públicas sectoriales. Está coordinado por la institución del Estado rectora de la política a formular e integrado, entre otros, por un delegado de cada una de las organizaciones de los pueblos indígenas, comunidades de la Costa Atlántica, organizaciones de mujeres, juveniles y comunales, de la niñez y discapacitados. Depende directamente de la presidencia, que puede decidir sobre su composición.

La ley 475 también determina que el presidente de la República deberá crear el **Consejo de Desarrollo Departamental**, con carácter consultivo y participativo, para asegurar una efectiva coordinación, seguimiento y evaluación de planes y proyectos de inversión dirigidos al desarrollo territorial. En este participarían, entre otros, representantes de OSC y de las diferentes expresiones de la sociedad civil.

Esta ley también establece que el Consejo Regional, en cada una de las dos regiones autónomas de la Costa Atlántica, creará el **Consejo Regional de Planificación Económica y Social** (CORPES), el cual tendrá carácter consultivo y participativo y podrá servir de apoyo para la redacción de propuestas, así como evaluar políticas económicas y sociales de las regiones autónomas. El CORPES es presidido por el Coordinador de Gobierno Regional respectivo e integrado por, entre otros, dos delegados de las diferentes OSC de las regiones autónomas. Las reglas de integración y funcionamiento serán elaboradas por los miembros del CORPES.

También se establece al **Comité de Desarrollo Municipal** como instancia de carácter consultivo del gobierno local que se debe integrar en cada municipio. Está compuesto, entre otros, por un representante de las diferentes OSC y asociaciones religiosas.

Asimismo, el artículo 95 crea el **Consejo Nacional de Participación Ciudadana** con el objeto de garantizar la aplicación efectiva de las disposiciones establecidas en la Ley de Participación Ciudadana. Será integrado por representantes de las instituciones del Estado y las diversas OSC y coordinado por la institución que designe el Poder Ejecutivo.



Panamá

No hay ley de participación ciudadana. Se presentó una iniciativa en ese sentido, pero no fue aprobada. La **Ley de Acceso a la Información Pública** de 2002, sin embargo, contiene un capítulo sobre participación ciudadana. En este se enumeran

modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública como la consulta pública, la audiencia pública, los foros o talleres, y la participación directa en instancias institucionales. Sin embargo, no establece cuáles son estas instancias ni tampoco las crea.

La normativa relativa a las OSC está dispersa en varios instrumentos legales, leyes, decretos ejecutivos y resoluciones, en muchos casos desconocidas por las OSC. Existen varias leyes que contemplan mecanismos de participación ciudadana que no se utilizan (Nieva y Guadamuz, 2015).

Según INCL (2015), entre las experiencias donde la sociedad civil desempeñó roles relevantes se cuentan la Concertación Nacional para el Desarrollo, el Pacto de Estado por la Justicia y la Comisión Nacional de Reformas Electorales.

El **Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo** fue creado mediante la [Ley No. 20 de 2008](#). Es una instancia de consulta y discusión público-privada responsable de verificar los avances en el cumplimiento de los acuerdos y las metas de la Concertación Nacional para el Desarrollo. Está presidido por el presidente de la República o quien él designe, e integrado, entre otros, por representantes de organizaciones de promoción de desarrollo social, de la democracia y los derechos humanos, y de protección y promoción del medio ambiente.

El **Pacto de Estado por la Justicia** es el compromiso nacional asumido en el año 2005, por los titulares de los tres órganos del Estado, del Ministerio Público, de la Defensoría del Pueblo y representantes de la sociedad civil, con el propósito de reestructurar y modernizar el sistema judicial paraneño, a fin de que sea independiente, transparente y eficiente.

La **Comisión Nacional de Reformas Electorales** es un organismo consultivo permanente del Tribunal Electoral que cada cinco años (después de cada elección general) prepara un proyecto de Ley basado en la equidad, la transparencia y la rendición de cuentas. Evalúa, junta a la sociedad civil y partidos políticos, las buenas experiencias y falencias del proceso electoral anterior. Es convocada a través de Decreto del Tribunal Electoral.

También se pueden destacar instancias importantes de participación en el ámbito de la protección del medio ambiente: la Ley No. 41 de 1998 creó la Comisión Consultiva Nacional y las Comisiones Consultivas provinciales y distritales con representación de OSC.

Sin embargo, según INCL (2015), muchos de estos espacios de consulta nunca han estado operativos.



Paraguay

La Constitución del Paraguay afirma que garantiza una democracia participativa. No hay ley de participación ciudadana, y a nivel nacional son pocos los espacios institucionalizados de participación.

Entre los contados espacios existentes se cuenta la **Comisión Nacional de Cambio Climático**, establecida por el artículo 8 de la [Ley No. 5875 Nacional de Cambio Climático](#) (2017) y definida como un órgano colegiado de carácter interinstitucional e instancia deliberativa y consultiva de la Política Nacional de Cambio Climático. Está conformada por representantes ministeriales y otras entidades gubernamentales, y por la Red de Organizaciones No Gubernamentales Ambientalistas del Paraguay, entre otras uniones y asociaciones.

Hay ejemplos de espacios de participación sectorial tanto a nivel nacional como a nivel local: los **consejos de niñez y adolescencia**, creados por el [Código de la niñez y la adolescencia](#), están integrados por, entre otros, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de niños. Hay instancias a nivel municipal, departamental y nacional que orientan y promueven los derechos de niños y adolescentes.

A nivel local, la [Ley Orgánica Municipal de 2010](#) establece ciertas instancias de participación ciudadana como las Comisiones Vecinales y las Juntas Comunales. Sin embargo, un informe de PNUD encuentra que “las barreras para su implementación se presentan a través de la escasa capacidad financiera, administrativa, económica y de gestión de los gobiernos locales para promover acciones sostenidas en materia de participación ciudadana. El diseño institucional de la participación enfrenta realidades que limitan su puesta en práctica y carecen, en general de mecanismos que generen respuesta vinculante de las autoridades locales” (Vuyk, Canese et al, 2023: 10).

Además, esta ley no contempla explícitamente la inclusión de OSC: las **juntas comunales**, descritas en el artículo 57, son organismos auxiliares de la municipalidad creados por resolución de la Intendencia Municipal, con acuerdo de la Junta Municipal. Cada Junta Comunal estará integrada por electores del municipio – no hay requisitos respecto a la sociedad civil organizada. Las **comisiones vecinales**, por su



Foto: © Miguel Lizana / AECID

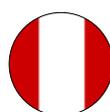
parte, son asociaciones pluralistas establecidas por ordenanza. Cuentan con una comisión directiva electa por las y los vecinos de la comisión, y al igual que las Juntas Comunales, contempla únicamente la participación individual.

También a nivel local, los **consejos de desarrollo** son una instancia consultiva de participación ciudadana local conformada por representantes de la sociedad civil, del sector privado, de instituciones del Estado y de los demás consejos sectoriales. Es un órgano asesor del intendente municipal a cargo identificar, coordinar, articular e implementar acciones conjuntas en beneficio de la comunidad. También participa en la elaboración del Plan de Desarrollo y monitorea su cumplimiento. El intendente, así como la sociedad civil, tienen la facultad de convocar su conformación, con el apoyo de la Secretaría Técnica de Planificación. Debe haber interés del intendente, quien lo preside, en conformarlo.

Sobre los **consejos de desarrollo municipal**: “La elaboración de planes anuales y de planes de desarrollo ha mejorado sustancialmente, contando

en varios casos con procesos participativos a través del CDM. La participación en los CDM ha instalado capacidades de gestión en los actores locales. A su vez, ha permitido a la municipalidad responder de manera más acertada a las demandas ciudadanas” (Vuyk, Canese et al, 2023: 19).

Sobre las **juntas comunales de vecinos**: “No se han registrado casos de resoluciones u ordenanzas de Juntas Comunales de vecinos a nivel país aún, siendo una instancia de gobernanza participativa de gran relevancia acorde a la Ley Orgánica Municipal – cogobierno –, pero no contando aún con experiencias prácticas.” (Ibid: 21).



Perú

La **Ley No. 26.300 de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos** (1994) regula los mecanismos de democracia directa (iniciativas ciudadanas y referéndum) pero no menciona a la sociedad civil ni crea espacios de participación.

Existen sin embargo algunos espacios institucionales para la participación de la sociedad civil. El **Foro del Acuerdo Nacional** es un foro de diálogo y construcción de consensos integrados por el gobierno a nivel nacional, regional y local, los partidos políticos con representación en el Congreso y las principales OSC con representación a nivel nacional. Fue creado mediante el **Decreto Supremo No. 105-2002-PCM** como instancia de promoción del cumplimiento y del seguimiento del Acuerdo Nacional relativo a la descentralización.

A nivel ministerial, existe el **Consejo Nacional de Salud**, un órgano consultivo del Ministerio de Salud e Instancia de Coordinación Interinstitucional del Sistema Nacional de Salud. Es el máximo órgano encargado de proponer las políticas de salud y realizar su seguimiento. Esta presidido por el ministro de Salud e integra a dos representantes de organizaciones sociales, elegidos por dos años.

También hay espacios de participación temáticos, como la **Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza**, creada a partir de un acuerdo entre el Estado peruano y diversas OSC, mediante el Decreto Supremo 01-2001-PROMUDEH. Está compuesta por representantes ministeriales y municipales, un representante de organismos cooperantes en materia de lucha contra la pobreza, un representante de OSC y de la población concernida, y un representante de iglesias e instituciones confesionales residentes en el país. Su presidente es designado por decreto del presidente de la República.

Los **consejos de coordinación regional** son órganos de carácter consultivo, encargados de coordinar acciones de desarrollo. Están integrados por representantes de la sociedad civil elegidos democráticamente, por un período de dos años, y los delegados legalmente acreditados de las organizaciones de nivel regional y provincial, según corresponda, que se hayan inscrito en el registro abierto por el gobierno. Fueron creados en 2003, bajo la Ley **No. 27867**.



Portugal

No hay una ley de participación ciudadana. La **Ley No. 17/2003** que regula la iniciativa legislativa de los ciudadanos, garantizada por la Constitución.

En cuanto a la sociedad civil, la **Ley 66/98** sobre Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) aprueba el estatuto de estas

organizaciones y determina en su artículo 11 que el derecho de participación de las ONGD en la definición de las políticas nacionales e internacionales de cooperación se ejerce a través de su representación en instancias consultivas con competencia en materia de cooperación.

Una de estas instancias consultivas es el **Foro de la Cooperación para el Desarrollo**, que diseña, formula y acompaña la política de cooperación al desarrollo. Está integrado, según sus estatutos, por representantes de confederaciones, federaciones, plataformas o asociaciones de entidades públicas y privadas con actividades relevantes en el sector de la cooperación al desarrollo, de los ámbitos de la enseñanza superior, la investigación, las ONGD, las fundaciones, las empresas, los sindicatos y las autoridades locales. Sin embargo, los estatutos do Fórum de la Cooperación para el Desarrollo no definen qué organizaciones pueden participar: corresponde al Estado definir las invitaciones para cada sesión participativa.

Existen también espacios a nivel ministerial. El **Ministerio de Agricultura, Desarrollo rural y Pesca**, por ejemplo, cuenta con varios órganos consultivos, establecidos en el **Decreto-Ley No. 166/2000**: el Consejo Nacional de Agricultura y Desarrollo Rural (CNADR), el Consejo Consultivo Florestal (CCF), el Consejo Nacional de Pesca (CNP) y el Consejo Nacional de Caza y Conservación de la Fauna (CNCCF). Todos estos órganos son presididos por el ministro de Agricultura, Desarrollo rural y Pesca, e integrados por representantes de organizaciones especializadas en el sector. Sus miembros son nombrados por despacho del ministro de Agricultura, Desarrollo rural y Pesca y propuestos por las respectivas organizaciones nacionales o, según el caso, por otros Consejos.

Asimismo, en el Ministerio de Relaciones Exteriores existe el **Consejo de las Comunidades Portuguesas**, órgano asesor de las políticas gubernamentales sobre la emigración y las comunidades portuguesas en el extranjero. Está compuesto por 73 miembros, 63 de los cuales son elegidos por sufragio universal, directo y secreto de los electores que figuran en las listas electorales de las oficinas consulares, y entre los diez restantes se encuentran miembros designados por y entre las asociaciones de portuguesas en el extranjero.

Hasta 2013 hubo un Consejo de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República, creado en 2002 como órgano consultivo. Fue disuelto con argumentos relativos a la reestructuración de los procesos institucionales. Ello fue posible porque su existencia no estaba regulada por ley.



República Dominicana

La **Ley orgánica** sobre Derechos de Participación Ciudadana y Mecanismos de Control Social de 2003 solamente menciona a la sociedad civil en la sección sobre observatorios, un mecanismo de control ciudadano que surge de la iniciativa de la sociedad civil o de ciudadanos individuales para monitorear algún fenómeno que afecte a una comunidad o la acción de entes y órganos públicos en la implementación de políticas públicas. Los observatorios deben contar con un consejo o comité coordinador integrado por representantes de OSC y organizaciones académicas interesadas en el tema específico del observatorio.

La **Ley No. 176 del Distrito Nacional y los Municipios** (2007), sin embargo, establece un marco legal para la participación de la ciudadanía y las OSC en la gestión municipal, que incluye los mecanismos del presupuesto participativo municipal, comités de seguimiento y control, consejos y planes de desarrollo, comisiones de auditoría social y cabildos abiertos, así como mecanismos de democracia directa (referendo y plebiscito).

Asimismo, el artículo 82 del **Decreto No. 40-08** establece que en todos los organismos y dependencias gubernamentales habrá una oficina encargada de las relaciones con las OSC debidamente incorporadas o habilitadas para actuar en cualesquiera de las áreas de actuación de su competencia. El artículo 84 crea los **consejos sectoriales de asociaciones**, órganos de consulta, información y asesoramiento en ámbitos concretos con el fin de asegurar la colaboración entre los organismos, entidades e instituciones públicas y las OSC. Estos están integrados sobre todo por representantes de los organismos, entidades e instituciones públicas, y de las OSC.

El decreto también crea el **Centro Nacional de Fomento y Promoción de las Asociaciones sin Fines de lucro** (CASFL), un organismo participativo dependiente de la Oficina Nacional de la Planificación, para la promoción e impulso de la participación de las OSC en la gestión de los programas de desarrollo. Dispone, según el artículo 96, de plena autonomía e independencia en su funcionamiento y para la toma de sus decisiones y acuerdos. Está compuesto por representantes de entidades gubernamentales, así como por tres representantes de OSC elegidos por dos años por las OSC del sector.

En el área de medio ambiente existen varios procesos en que la sociedad civil participa para formular

políticas y normas ambientales o tomar decisiones administrativas. La **Ley No. 64-00** General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales establece que el **Consejo Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales** está integrado por once ministros relacionados con el sector y, entre otros, un representante de las OSC del área de Medio Ambiente y Recursos Naturales, un representante de una organización campesina, dos representantes de universidades y dos representantes del sector empresarial. Sus decisiones son vinculantes, y su función es servir de enlace entre el **Sistema Nacional de Gestión Ambiental y Recursos Naturales** y otras entidades. Este sistema constituye el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, proyectos, programas e instituciones que hacen posible la ejecución de principios y estrategias relativos al medio ambiente. Está conformado por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien lo coordina, y, entre otros, las OSC del sector registradas en la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

El **Fondo Nacional para el Medio Ambiente y Recursos Naturales**, que desarrolla y financia programas y proyectos de protección y conservación, tiene personería jurídica, patrimonio independiente, administración propia, y jurisdicción en todo el territorio nacional. Está a cargo de un consejo, compuesto por el Secretario de Estado de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien lo presidirá, y, entre otros, cuatro representantes de organizaciones comunitarias que trabajen en el área de medio ambiente y recursos naturales, representando las regiones norte, sur, este y oeste, de ternas presentadas por sus respectivas organizaciones al Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y designados mediante decreto del Poder Ejecutivo.

A nivel local existen los **consejos regionales, provinciales y municipales de desarrollo**, previstos por la **Ley de Planificación e Inversión Pública**, que establece que el Consejo de Gobierno creará, a propuesta del Secretario de Planificación y Desarrollo, cuando lo estime conveniente, consejos consultivos que actuarán como enlaces entre el sistema de planificación e inversión pública y el sector privado. Tendrán funciones asesoras y estarán constituidos por personas que representen a instituciones públicas y OSC.

A ellos se suman los **consejos ambientales provinciales**, espacios de concertación entre distintos actores influyentes en el área de medio ambiente.



Uruguay

La **Ley No. 19.272** de Descentralización y Participación Ciudadana de 2014 no incluye normas específicas para la participación de la sociedad civil. Existen, sin embargo, normas que regulan ámbitos temáticos o sectoriales de participación de la sociedad civil. Muchos de los espacios de participación de la sociedad civil existentes son dependientes de o coordinados por distintos ministerios.

Los **consejos sociales** son espacios de participación social que promueven la articulación entre la sociedad civil organizada y el Estado. Convocan a una gran diversidad de grupos, organizaciones y redes que trabajan en el ámbito social de cada departamento. Están coordinados por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), y también se pueden formar a nivel departamental o local. Sus decisiones no son vinculantes.

Se pueden conformar consejos sociales en una gran diversidad de áreas temáticas: medio ambiente, cultura, deporte, educación, género, salud, etc. En el momento en que hubo mayor cantidad de

consejos funcionando, hubo 22 en todo el Uruguay y 31 subconsejos o consejos locales en localidades pequeñas. En 2009 participaban activamente en los consejos sociales 279 organizaciones del interior del país que representaban a 107 localidades y ciudades.

Los **consejos locales** son espacios abiertos a la sociedad civil organizada pero su funcionamiento no está reglamentado. Definen sus áreas de interés y plan de trabajo y establecen su propia modalidad de funcionamiento, por lo general apoyándose en las modalidades de participación de las organizaciones y redes sociales que los integran. Su objetivo es “desarrollar procesos de control y monitoreo para la incidencia en las políticas públicas, articulando con el Estado en base a propuestas y demandas de la ciudadanía” (Pedra, 2012: 35). El MIDES realiza acompañamiento técnico y aporta recursos económicos.

Los Consejos Sociales dialogan con las **mesas interinstitucionales de políticas sociales**, espacios de intercambio, articulación y coordinación de las políticas, planes y programas sociales a nivel territorial. Están integradas, según decreto del Poder Ejecutivo, por los Coordinadores territoriales del Ministerio



Foto: © Miguel Lizana / AECID

de Desarrollo Social, quienes lo presiden, y por los representantes del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (ministros y organismos públicos). La articulación entre mesas interinstitucionales y consejos sociales se da mediante reuniones en que el consejo social plantea demandas y realiza propuestas sobre la base informaciones relevadas sobre determinados temas de la agenda local (Pedra, 2012).

También hay **consejos sectoriales del Gabinete Productivo**, espacios de articulación consultivos público-privados que aportan insumos para los procesos de diseño y seguimiento de políticas de desarrollo productivo. Los coordina el Ministerio de Industria, Energía y Minería. Tampoco son vinculantes.

Otras entidades públicas, como la Agencia del Cine y el Audiovisual del Uruguay, también cuentan con Consejos Sectoriales que sirven como espacios de coordinación entre los distintos actores del sector. En el caso del **Consejo Sectorial Audiovisual**, está coordinado por el Ministerio de Industria, Energía y Minería, y por el Ministerio de Educación y Cultura.

El Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con un **Sistema de Diálogo y Consulta** creado por el **Decreto 25/014**, cuya función es conocer – “cuando sea procedente” – la opinión de las OSC para formar criterios de acción y orientar las posiciones que asuma la Secretaría de Estado. Incluye un plenario (para el cual se convoca públicamente, como mínimo una vez al año, a todas las organizaciones sociales que deseen participar de una reunión presidida por el ministro de Relaciones Exteriores) y cuatro comisiones (de Género, Integración Regional y Fronteriza, Promociones de los Derechos de la Ciudadanía en el Exterior y en la República, y Organismos Multilaterales). Las Comisiones son instancias oficiales de diálogo presididas por directores designados por Resolución Ministerial, que construyen la agenda junto con “los representantes relevantes de la sociedad civil”.

A nivel municipal también está incorporado el mandato de la participación ciudadana, que sin embargo “es recogido en la legislación municipal como un principio genérico, sumamente ambiguo y con escasa operatividad. [...] En el contexto uruguayo, se advierte que las vocaciones más o menos participativas de las autoridades municipales se encuentran influenciadas por las tradiciones programáticas y discursivas de los principales partidos políticos del país” (Scandizzi, 2019).

En el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, de la cual es miembro desde 2011, Uruguay trabaja en un

foro permanente multisectorial, el **Grupo de trabajo de Gobierno Abierto**.



Venezuela

La participación ciudadana está garantizada por la Constitución, pero no hay ley que la reglamente.

La **Ley Orgánica de Administración Pública** de 2001 establece en su artículo 135 la promoción de la participación ciudadana en la gestión pública, y determina que “a tales fines, las personas podrán, directamente o a través de las comunidades organizadas o las organizaciones públicas no estatales legalmente constituidas, presentar propuestas y formular opiniones sobre la gestión de los órganos y entes de la Administración Pública”.

La **Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal**, también de 2001, establece en su artículo 6 que los órganos que integran el Sistema Nacional de Control Fiscal adoptarán, de conformidad con la Constitución, las medidas necesarias para fomentar la participación ciudadana en el ejercicio del control sobre la gestión pública. La sociedad civil organizada, sin embargo, no es mencionada. El **Sistema Nacional de Control Fiscal** está integrado por los órganos de control fiscales, la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna, las máximas autoridades y niveles directivos de ciertos órganos estatales, y “los ciudadanos, en el ejercicio de su derecho a la participación en la función de control de la gestión pública.”

La **Ley de los Consejos Comunales de Venezuela**, de 2006, establece que los **consejos comunales** son instancias de participación, articulación e integración entre organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, para que el pueblo organizado ejerza directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos. Su máxima instancia de decisión es la **Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas**, que elige un número de voceros o voceras de acuerdo a la cantidad de comités de trabajo que se conformen en la comunidad (Comité de Salud, Educación, Vivienda, etc.). Cada unidad está integrada por “habitantes”.

La **Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular**, de 2010, establece el Sistema Nacional de Planificación con el objetivo de “promover la coordinación, consolidación e integración equilibrada de la actividad planificadora”. Está integrado por el Consejo



Foto: © Miguel Lizana / AECID

Federal de Gobierno, por los consejos estatales de planificación y coordinación de políticas públicas, por los consejos locales de planificación pública, por los consejos de planificación comunal y por los consejos comunales.

En los últimos años los espacios para la sociedad civil se restringieron mediante leyes que buscaron limitar su margen de acción y controlar sus interacciones con la comunidad internacional.

La [Ley de Defensa de la Soberanía y Autodeterminación Nacional](#), de 2010, prohíbe el uso de financiamiento internacional a las organizaciones que tengan “fines políticos” y a personas naturales que realicen “actividades políticas”. La sanción por recibir ayudas económicas o aportes financieros por parte de personas u organismos extranjeros es una multa equivalente al doble del monto recibido.

El [Decreto No. 2323](#) de 2016 declaró el Estado de Excepción y de Emergencia Económica. En su artículo 2-18 instruyó al Ministerio de Relaciones Exteriores la auditoría e inspección de convenios firmados por personas naturales o jurídicas nacionales con

organismos extranjeros, y a suspenderlos en caso de que pueda presumirse su utilización con fines políticos o de desestabilización de la República.

Asimismo, la [Ley de Cooperación Internacional](#) propuesta en 2022 pretendió criminalizar a las OSC por recibir fondos extranjeros.

En 2020 se estableció el [Registro Especial Automatizado de Organizaciones No Gubernamentales No Domiciliadas en el país](#), donde deben inscribirse y someterse a un fuerte control las OSC extranjeras que pretendan realizar actividades no lucrativas en territorio venezolano. El proceso para la inscripción está sujeto a la aprobación de una gran cantidad de información y documentación. En 2021 se creó el Registro Unificado de Sujetos Obligados ante la Oficina Nacional Contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo (Gaceta Oficial 3 de mayo de 2021, N 42.118), donde debe inscribirse toda persona u organización que realice actividades no financieras, con múltiples requisitos, fuertes controles de supervisión, fiscalización, vigilancia y sanciones por incumplimiento.

Referencias



- Alvarado Jaimes, C. (2017). "Colaboración en Colombia. El caso del Consejo Nacional de Planeación", *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 4(2), 113-133.
- Álvarez, A.L. (2022). "Nicaragua: El caso de María Esperanza es parte de un proceso creciente de criminalización de la protesta social", entrevista con CIVICUS, 19 de febrero. En <https://web.civicus.org/AnaLuciaAlvarezES>.
- Avritzer, L. (2010). *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. Xalapa, México: Universidad Veracruzana.
- Briceño-León, R. (2021). "Democracia, gobernanza y sociedad civil en Venezuela", en Fajardo, A. y A. Vargas (eds.) *Comunidad Venezuela. Una agenda de investigación y acción local*, CODS-IRDC, 10-43.
- Burga, J.Z.F. (2008). "Una Aproximación a las Principales Formas de Participación de la Llamada Sociedad Civil en los Niveles Descentralizados según el Actual Diseño Normativo del Proceso de Descentralización Peruano", en *Revista de Derecho Administrativo* 4, 331-342.
- Carmona, R.R y C.R. Martinez (2016). "El Presupuesto Participativo en la Argentina. Análisis multidimensional en quince ciudades" en *Revista de Direito da Cidade* 8 (3), 1-24.
- Chaguaceda, A. (2008). "Participación ciudadana y espacio asociativo. Algunas reflexiones desde Cuba", en Raventós, C. (ed.) *Innovación democrática en el sur: participación y representación en Asia, África y América Latina*, CLACSO, 59-82.
- Chaguaceda, A. (2012). "La promesa asediada: políticas de participación y prácticas de autonomía", CETRI, 4 de enero. En <https://www.cetri.be/La-promesa-asediada-politicas-de?lang=fr>.
- Chamorro Rosero, M. (2016). "Participación ciudadana en América del sur: institucionalidad y acciones ciudadanas tras la dictadura en Argentina y Brasil", en *Revista CES Derecho* 7(1), 27-38. En <https://revistas.ces.edu.co/index.php/derecho/article/view/3762/2551>.
- CIDH (2021). "CIDH actualiza registro de víctimas fatales en el contexto de la crisis de derechos humanos iniciada en abril de 2018 en Nicaragua", 15 de noviembre. En <https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/302.asp>.
- CIDH (2017). "CIDH deplora medidas represivas adoptadas por Venezuela frente a protestas y condena la secuela de muertes y heridos", 9 de mayo. En <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/058.asp>.
- CIVICUS Monitor (2023a). *Poder ciudadano bajo ataque*, CIVICUS. En <https://civicusmonitor.contentfiles.net/media/documents/ES.PeoplePowerUnderAttack2023.pdf>.
- CIVICUS Monitor (2023b). "El Estado prosigue su represión de la sociedad civil", 12 de junio. En <https://monitor.civicus.org/explore/el-estado-prosigue-su-represion-de-la-sociedad-civil/>.
- CIVICUS Monitor (2023c). "Venezuela: la draconiana ley de ONG amenaza a las organizaciones de la sociedad civil", 21 de febrero. En <https://monitor.civicus.org/explore/venezuela-draconian-ngo-threatens-civil-society-organisations/>.
- Couto, B. y R. Carmona (2018). "El Presupuesto Participativo en Argentina. Innovación en términos político-institucionales y de participación ciudadana", *Desenvolvimento Em Questão* 16(43), 234-262. En <https://www.redalyc.org/journal/752/75255594010/html/>.
- Cruz, A. y J.L. Espinoza (2003). "Organizaciones de la sociedad civil en Honduras. De la consulta a la participación", presentado en la IV Conferencia Regional ISTR-LAC, San José, Costa Rica, octubre. En <https://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/anabelcruz.pdf>.
- Cuadra Lira, E. (2018). "Dispositivos del silencio: control social y represión en Nicaragua", en Aguilar Antunes, A., E. De Gori y Villacorta, C.E. (eds.) *Nicaragua en crisis. Entre la revolución y la sublevación*, Sans Soleil Ediciones/CLACSO, 245-256. En https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/11439/1/Nicaragua_en_crisis.pdf#page=245.
- Derechos Digitales (2022). "Ley de cooperación internacional en Venezuela", 3 de junio. En <https://www.derechosdigitales.org/18579/ley-de-cooperacion-internacional-en-venezuela-instrumento-de-criminalizacion-a-la-sociedad-civil/>.
- De Souza Santos, B. (2003). *Democracia y participación. El presupuesto participativo de Porto Alegre*. Barcelona: El Viejo Topo.

- Eberhardt, M.L. (2017). "Participación ciudadana en política pública. La audiencia pública en Argentina: El caso de la 'Audiencia del Gas' (2016)", *Derecho Público Iberoamericano* 10, 33-70. En <https://revistas.udd.cl/index.php/RDPI/article/view/82>.
- EIU (2023). *Democracy Index 2022. Frontline democracy and the battle for Ukraine*, The Economist Intelligence Unit. En <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/>.
- Eurosocial (2019). "La transparencia y la participación ciudadana en El Salvador". Aprendizajes de Cohesión Social No. 67. En https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2021/08/HERRAMIENTA_67-1.pdf.
- Flores, W. e I. Gómez-Sánchez (2010). "La gobernanza en los Consejos Municipales de Desarrollo de Guatemala: Análisis de actores y relaciones de poder", *Revista de Salud Pública* 12(1), 138-150.
- FOPRIDEH (2016) *Evaluación Nacional de Ambiente Habilitante de OSC, Honduras*, Federación de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras. En <https://staging4.foprیده.org/wp-content/uploads/2017/07/INVESTIGACION-ENTORNOS-HABILITANTES-FOPRIDEH-2016.pdf>.
- Freedom House (2023). *Freedom in the World 2023. Marking 50 Years in the Struggle for Democracy*. En https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-03/FIW_World_2023_DigitalPDF.pdf.
- Gandarillas, M. A. (2016). "Bolivia, entre el extractivismo y el buen vivir: propuestas y alternativas de las organizaciones de la sociedad civil", *Lan harremanak-Revista de relaciones laborales* 33:113-125. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5439903>.
- García del Castillo, R. y A.M. García Ramírez (2022) "La participación social y ciudadana en México en el contexto actual", *Gestión y Estrategia*. En <https://gestionyestrategia.azc.uam.mx/index.php/rge/article/view/696/1237#info>.
- García Hernández, J. (2019) "Mecanismos de participación ciudadana en México, un análisis y una comparación de la normativa a nivel subnacional", *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública* 33:161-19.
- García Ortiz, A. (2021). "La participación ciudadana directa en la Constitución cubana de 2019", *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad* 22, 183-192. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8195393>.
- Gato Encerrado (2021) "Un 'espía' en cada esquina de Nicaragua", 23 de febrero, en <https://gatoencerrado.news/2021/02/23/un-espia-en-cada-esquina-de-nicaragua/>.
- Global Witness (2022). "Una década de resistencia. Diez años informando sobre el activismo por la tierra y el medio ambiente alrededor del mundo", en <https://www.globalwitness.org/es/decade-defiance-es/>.
- Gobierno de Uruguay (2021) *Guía para apoyar la participación informada en el proceso de cocreación del 5to Plan de Acción Nacional*. En <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion-publicaciones/guia-para-apoyar-participacion-informada-proceso-cocreacion-del-5to-plan>.
- Goldfrank, B. y M.T.G. Esquivel (2020). "Sistemas participativos en Brasil y Venezuela: orígenes y ocasos de dos modelos", *Caderno CRH* 33. En <https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33251>.
- Goyzueta Padilla, W. (2014). *Las mesas de participación ciudadana, con espacios de reflexión y generación de propuestas de desarrollo en el Municipio de Sucre - Bolivia*. Tesis de Magister en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile. En <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/13203.8>.
- Guaño Morillo, L.M., L.A. Crespo Berti y S.B. Esparza Pijal (2023). "Análisis de la relación entre la corrupción y la eficacia de la gestión del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en el Ecuador", *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina* 11(1 Especial), 32-42. En <https://revistas.uh.cu/revflacso/article/view/2726>.
- Guzmán Hernández, Y. (2017). "Los mecanismos de democracia directa en Cuba: diseño normativo y práctica", *Perfiles latinoamericanos* 50(25). En <https://doi.org/10.18504/pl2550-006-2017>.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Hernández Bonivento, J.A. (2017). "Análisis de mecanismos de participación local en Colombia: Audiencias de Rendición de Cuentas y Consejos Territoriales de Planeación", *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas* 17(32), 67-80. En <https://doi.org/10.22518/16578953.818>.



Foto: © Pepe Méndez / AECID

Huntington, S.P. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.

ICD (2010). *Del saber hacer al saber actuar. La sociedad civil y su incidencia en las políticas públicas de Uruguay*. Montevideo: Instituto de Comunicación y Desarrollo. En <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2015/06/Informe-final-ISC-Uruguay-20101.pdf>.

ICNL (2015). "Informe de país: Entorno legal y situación de las OSC en Panamá", International Center for Not-for-Profit Law/Open Society Foundations/Alianza Ciudadana Pro Justicia. En https://www.icnl.org/wp-content/uploads/our-work_INFORME-FINAL-PANAMA.pdf.

Lissidini, A. (2011) *Democracia directa en Latinoamérica: Entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: CLACSO.

López Saavedra, C., y M. Rodríguez Muñoz (2017). *Alcance e impacto del Consejo de la Sociedad Civil del Ministerio Secretaría General de Gobierno de Chile*, Tesis de doctorado, Universidad Academia de Humanismo Cristiano. En <https://bibliotecadigital.academia.cl/xmlui/handle/123456789/4506>.

López, M. (2015). "El sector forestal uruguayo y la utilización del Consejo Sectorial como herramienta institucional de mediano y largo plazo", Informe de pasantía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República-Uruguay. En https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/18141/1/TdesP_L%C3%B3pezMauriccio.pdf.

Lugo Davila, M. (2018). "El laberinto conceptual de la 'Sociedad Civil' y su especificidad en contextos de desigualdad. Precisiones con miras al análisis del Poder Popular en Venezuela", *Espacio Abierto* 27(3), 95-118. En <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12260700008>.



Foto: © Miguel Lizana / AECID

Miranda, H.G.R. (2012). "Relación Gobierno-Sociedad Civil y la Ley Federal de Fomento a las Actividades por Organizaciones de la Sociedad Civil en México", *Buen Gobierno* 13, 169-189.

Morales-Trapp, S. (2016). "Participación ciudadana y accountability: reflexiones sobre la experiencia comparada en Chile y Colombia", *Jurídicas* 13(2), 100-113. En <https://doi.org/10.17151/jurid.2016.13.2.8>.

Nieva, J. y C. Guadamuz (2015) *Entornos Legales más Favorables para las Organizaciones de Sociedad Civil: Una Mirada a Seis Países de América Latina*, International Center for Not-for-Profit Law. En <https://derechosoc.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/ICNL-Informe-Regional-Retos-y-Oportunidades.pdf>.

O'Donnell, G. (1994). "Delegative democracy", *Journal of democracy* 5(1): 55-69.

OGP (2023). "El Salvador Exits International Partnership on Open Government", 28 de marzo, Alianza para el Gobierno Abierto, en <https://www.opengovpartnership.org/news/el-salvador-exits-international-partnership-on-open-government/>.

Olvera, A. (2009a). "Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura", en http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/OlveraEntregable3_leyes_de_participacion_ciudadana.pdf.

Olvera, A. (2009b). "La participación ciudadana y sus retos en México", en <http://gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/2/images/b/Olvera%20Entregable%202.pdf>,

Olvera, A. (2007). "Notas sobre la participación ciudadana desde la óptica de las OSC", Proyecto Desarrollo de Agendas Ciudadanas. México: INCIDE Social. En <https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/olvera1.pdf>.

Panfichi, A. y J.L. Dammert (2005). "Participación, concertación y confrontación en espacios locales. El caso de la mesa de concertación para la lucha contra la pobreza del Departamento de Puno", Corporación Innovación y Ciudadanía, Santiago de Chile. En http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/a_panfichi.pdf.

Pedra, M. (2012). *Los consejos sociales como espacios de participación ciudadana en la relación estado-sociedad civil organizada*, Tesis de Licenciatura en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

Pérez, A.R y C.F. Faria (2013). "Las Conferencias de Políticas Públicas en Brasil: hacia un sistema integrado de participación y deliberación a nivel nacional", *Revista Española de Ciencia Política*, 32, 43-63. En <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37587>.

Planchart Romero, M.G. y M.F. Pinho De Oliveira (2022). "La sociedad civil en las reclamaciones de los derechos sociales. Breves referencias al contexto venezolano", *Ciencia e Interculturalidad* 31(2), 118-136. En <https://revistas.uraccan.edu.uy/index.php/Interculturalidad/article/view/1151/4206>.

Gobierno de Nicaragua (2021) *Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza 2022-2026*, en [https://www.pndh.gob.ni/documentos/pnlc-dh/PNCL-DH_2022-2026\(19Jul21\).pdf](https://www.pndh.gob.ni/documentos/pnlc-dh/PNCL-DH_2022-2026(19Jul21).pdf).

Pogrebinschi, T. (2021) *Treinta años de innovaciones democráticas en América Latina*. Centro de Ciencias Sociales WZB Berlín: Berlín. En <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/235223/1/Full-text-report-Pogrebinschi-Treinta-anos-de.pdf>.

POJOAJU (2021) "Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Miradas desde la sociedad civil sobre el estado de los ODS", en https://action4sd.org/wp-content/uploads/2021/09/PY.-POJOAJU.-Informe-Miradas-a-ODS_31_08_21-Informe-Luz.pdf.

Pousadela, I.M. (2023). "La sociedad civil en contextos autoritarios", en Cilano, J., I.M. Pousadela e I. Puerta (coords.) *Activismo en contextos autoritarios*. Editorial Traveler

Pousadela, I.M. y D.R. Perera (2021) "The Enemy Within? Anti-Rights Groups and Restrictions on Civil Society", *Global Policy* 2(5 Especial), 34-44. En <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12981>.

PROVEA (2023) "Espacio Público denuncia 468 violaciones a la libertad de expresión en Venezuela durante el 2022", Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos, 4 de mayo. En <https://provea.org/actualidad/espacio-publico-denuncia-468-violaciones-a-la-libertad-de-expresion-en-venezuela-durante-el-2022/>.



Foto: © Pepe Méndez / AECID

Reyna, F. (2021). “Venezuela: “Necesitamos de la comunidad internacional un enfoque multilateral, flexible, y creativo”, entrevista con CIVICUS, 20 de diciembre. En <https://web.civicus.org/FelicianoRedynaES>.

Rivera, S.V. (2016). “Redes políticas y movimientos sociales en Bolivia: más allá de la autonomía y la cooptación”, *Revista Boliviana de Investigación* 11(1), 20-46.

Rodríguez Chang, R. (2005). “Participación ciudadana en los poderes legislativos de Costa Rica y Guatemala: lecciones aprendidas”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 33, 1-28. En <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533665006.pdf>.

Serra Vázquez, L.H. (2007). *La sociedad civil nicaragüense: sus organizaciones y sus relaciones con el Estado*. Centro de Análisis Socio-Cultural, Universidad Centroamericana, Managua. En https://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/sociedad_civil_final2.pdf.

Serrano Rodríguez A. (2015) “La participación ciudadana en México”, *Estudios Políticos (México)* 34. En https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162015000100005.

Sol Arriaza, R. (2012). *El Desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas*

públicas, en espacios institucionales de los estados centroamericanos, FLACSO Costa Rica. En <https://www.corteidh.or.cr/tablas/31001.pdf>.

Tanscheit, T. y T. Pogrebinschi (2017). “Qué pasó con la participación ciudadana en Brasil?”, *Open Democracy*, 30 de noviembre, en <https://www.opendemocracy.net/es/qu-pas-con-la-participacion-ciudadana-en-brasil/>.

V-Dem (2023) *Democracy Report 2023. Defiance in the Face of Autocratization*. V-Dem Institute, https://www.v-dem.net/documents/29/V-dem_democracyreport2023_lowres.pdf.

Velásquez, F. y E. González (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona. En https://ctppereira.com/wp-content/uploads/2021/11/Velasquez_-_Gonzalez_-_Que_ha_pasado_con_la_participacion_ciudadana_en_Colombia.pdf.

Vuyk, C., M. Canese et al (2023) “Gobernanza Participativa en Paraguay”, Documento de Trabajo N°11. PNUD. En https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-08/undp-py-gobernanza_participativa_en_paraguay.pdf.

Wampler, B. (2008) “When does participatory democracy deepen the quality of democracy? Lessons from Brazil”, *Comparative Politics* 41(1): 61-81. En <https://www.jstor.org/stable/20434105>.



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Espacios de Participación de la Sociedad Civil en Iberoamérica

MAPEO Y ANÁLISIS

Con el apoyo de



**Cooperación
Española**