

Los sujetos activos del derecho de participación ciudadana en las políticas públicas

The active fellows of the right of civic participation in the public politicians

Hechavarría Prade, Oscar

Oscar Hechavarría Prade prade@uo.edu.cu
Universidad de Oriente, Cuba

Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal

Universidad Nacional del Litoral, Argentina
ISSN: 1666-4124
ISSN-e: 1851-3727
Periodicidad: Semestral
vol. 21, núm. 37, 2021
jvigil@fce.unl.edu.ar

Recepción: 29 Junio 2021
Aprobación: 02 Febrero 2022

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/502/5022972006/>

DOI: <https://doi.org/10.14409/daapge.2021.37.e0021>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Para citar este artículo: Hechavarría Prade, O. (2021) "Los sujetos activos del derecho de participación ciudadana en las políticas públicas" *DAAPGE* Vol. 21, N° 37, 2021, pp. 81-94. UNL, Santa Fe, Argentina.

Resumen: La participación en las políticas públicas, en las últimas tres décadas, ha venido ganando espacio como un derecho fundamental de los ciudadanos a intervenir en los asuntos públicos. Venezuela, Ecuador y Bolivia son ejemplo de países que han hecho un reconocimiento de este derecho en su magno texto. Sin embargo, la definición de sus elementos configurativos es un proceso aun en desarrollo. En este sentido, en lo relativo a los sujetos activos del derecho en estudio, subsisten contraposiciones teóricas que inciden en el ámbito normativo. En este contexto surgen importantes interrogantes: ¿son las personas naturales titulares de este derecho por el simple hecho de serlo o lo determinante es su condición de nacional de un Estado? ¿Los sujetos colectivos son titulares del derecho? Sin dudas, éstas son cuestiones polémicas en modo alguno resueltas y que surgen de la propia dinámica social a la que no está ajeno el Derecho.

Palabras clave: participación ciudadana, políticas públicas, sujeto activo.

Abstract: *The participation in the public politicians, in the last three decades, he/she has come winning space as a fundamental right of the citizens to intervene in the public matters. Venezuela, Ecuador and Bolivia are example of countries that have made a recognition of this right in their great text. However, the definition of its configurative elements is still a process in development. In this sense, in the relative thing to the active fellows of the right theoretical oppositions that impact in the normative environment subsist. In this context important queries arise: are regular people of the right for the simple one made of being it or is the decisive thing their condition of national of a State? The collective fellows (juridical people) are they regular of the right? Without doubts, these are polemic questions in way some resolved and that they arise of the own social dynamics the one which favorable the birth of new rights.*

Keywords: *public civic, political participation, active fellow.*

1. Introducción

El estudio de la participación ciudadana en las políticas públicas, desde una perspectiva jurídica normativa nos pone frente a un derecho. Se trata de un

derecho al que se le ha venido otorgando amparo constitucional en varios países desde hace aproximadamente tres décadas en el marco de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Sin embargo, el derecho a participar en los asuntos públicos es de más vieja data, incluso, reconocido por instrumentos jurídicos internacionales. Por ejemplo, en 1976 el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos estableció en su artículo 25 que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna distinción y sin restricciones indebidas, del derecho y oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. En esta misma dirección, el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce el derecho de toda persona a tomar parte en el gobierno de su país directamente o por intermedio de representantes libremente escogidos.

La participación ciudadana en las políticas públicas es un derecho aún en vía de construcción doctrinal y jurisprudencial, específicamente en lo relativo a sus elementos configurativos. En la actualidad, no puede afirmarse que se trate de un proceso acabado, que asegure un total afianzamiento en su positivización. En este sentido, en lo relativo a la definición del sujeto activo del derecho, subsisten diferencias e incongruencias teóricas que trascienden al ámbito normativo. Por una parte, persiste la posición de atribuir la titularidad de los derechos a las personas en su condición de ciudadano o nacional de un Estado. En contraposición, la condición de la persona y sus valores más allá de su estatus, irrumpe como un elemento de importancia a tales fines.

Por otra, no debe obviarse que los derechos fundamentales se caracterizan por la progresividad y el cambio ante las necesidades de las sociedades. Así, hoy en día se impone el reconocimiento de los derechos fundamentales no sólo a las personas físicas en lo individual, además se requiere hacer extensiva la protección a esas mismas personas físicas en el marco de las organizaciones que ellos conforman.

En este sentido, el presente trabajo tiene como objetivo, en primer lugar, definir el sujeto activo del derecho de participación ciudadana en las políticas públicas a partir de un análisis teórico-normativo y jurisprudencial. En segundo lugar, comparar las Constituciones de tres países (Venezuela, Bolivia, Ecuador) en cuanto a la definición que asumen del titular del derecho objeto de estudio, a fin de precisar las principales tendencias al respecto. Para el cumplimiento de estos objetivos se recurre al uso del método jurídico doctrinal que posibilitó determinar el contenido y alcance de las principales categorías que son de constante referencia en la misma; el método de análisis de documentos como base para el estudio de las fuentes doctrinales y legales consultadas, y el método comparado para contrastar nuestro objeto de estudio en normas diversas como medio para apreciar el nivel de desarrollo alcanzado por éste.

En la primera parte del trabajo se realizan algunas consideraciones teóricas en torno a la conceptualización de la política pública y el problema de la participación ciudadana en ésta. En la segunda parte, se define, a partir de un análisis teórico normativo y jurisprudencial, el sujeto activo del derecho de participación ciudadana en las políticas públicas, el cual es contrastado en el orden normativo constitucional de algunos tres países de Suramérica mediante un estudio de Derecho Comparado.

2. Las políticas públicas: un acercamiento a su conceptualización y al problema de la participación ciudadana en éstas

El examen previo del concepto de políticas públicas, sin ánimos de exhaustividad, resulta de gran importancia para la posterior definición del derecho de participación ciudadana en éstas y la configuración de su sujeto activo. En este sentido, destaca los numerosos conceptos de políticas públicas elaborados en el devenir histórico, que abordan el fenómeno desde diferentes aristas (Aguilar, 1992; Meny y Thoenig, 1992; Tamayo Sáez, 1997; Vargas, 1999; Nieto y Maldonado, 1998; Lahera, 2004; Muller, 2006; Pérez, 2008; Mejía, 2012). Algunas de estas definiciones resultan incompletas al no incorporar todos los elementos que caracterizan el proceso o reflejar solo parte de ellos: sujetos, finalidad, contenido.

Por ejemplo, desde la perspectiva de Meny y Thoenig (1992:92) “Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico.” En este concepto se obvian elementos como la finalidad, los instrumentos y resulta incompleto el contenido, en tanto, una política pública no se circunscribe únicamente a un programa de acción y mucho menos de carácter estrictamente gubernamental.

Igualmente, resulta limitado el concepto emitido por Aguilar quien define la política pública desde la perspectiva de los sujetos y, restringidamente, considera las políticas como decisiones, obviando cuestiones relativas al contenido: acuerdos, proyectos y acciones. Según el autor, se trata de “(...) decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes.” (Aguilar, 1992:36)

Ciertamente, la política pública es un fenómeno más amplio y complejo de lo que ilustran los anteriores conceptos. En un material como este es imposible analizar la gran cantidad de conceptos de políticas públicas que la literatura recoge, por demás no es el objetivo del trabajo. En este sentido, valorando sus principales elementos y sin ánimos de ser conclusivos, elaboraremos una definición de política pública.

Siempre es tarea difícil reflejar en una definición todos los elementos que caracterizan un proceso. No obstante, en el amplio marco conceptual de las políticas públicas es posible distinguir cuatro elementos (Velásquez, 2009).

- a) Contenido: proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos.
- b) Finalidad: proceso encaminado a prevenir o solucionar una situación definida como problemática.
- c) Ambiente: la política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener,
- d) Sujetos: proceso adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares.

En los tres primeros elementos existe mayor consenso teórico, no así en el cuarto, el cual resulta una empresa de no pocos desencuentros, por los argumentos que más adelante se expondrán.

En principio, cuando se hace referencia al contenido de la política, se alude al elemento visible, dígase estrategias, planes, proyectos, normativas, empero vistos como un proceso, de manera que los hechos aislados no constituyen una política pública. Se trata de un conjunto de subprocesos concatenados que se esparcen en el tiempo. Desde esta perspectiva, se evidencia que una política pública es más que una normativa o un plan, por ende, “(...) reconstruir y estudiar las políticas públicas implica observar más allá de la decisión contenida en un acto normativo o formalizada en un plan de desarrollo.” (Jiménez y Ramírez, 2008:54).

Con respecto al segundo de los elementos (finalidad), se trata del objetivo de las políticas públicas, que no es otro que la solución de una situación definida previamente como problemática. Los problemas públicos son el punto de partida de las decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos de las autoridades públicas. En este punto hay que significar que se tratan de aquellas problemáticas determinadas democráticamente por los diferentes actores de la sociedad, como bien afirma Tamayo (1997:281), “(...) los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.” Los problemas públicos son una construcción social, donde confluye una diversidad de actores, sustentando intereses diversos. Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso altamente participativo, que, si bien requiere la atención del gobierno o un directivo público, no son éstos los únicos actores (Tamayo, 1997).

Con respecto al ambiente de la política pública, éste se conforma por diversos elementos del contexto: el sistema político dentro del cual se forma y que está integrado por el ordenamiento jurídico, por las organizaciones públicas y por las comunidades que se benefician o se ven afectadas por la política (Velásquez, 2009). Por lo tanto, “La noción de política pública es polisémica pues refleja la convergencia histórica de varias nociones: lo público, lo político, la política, lo social y el Estado” (Torres y Gómez, 2014:20). Desde esta perspectiva, la política pública es un proceso contextualizado, que asimila los componentes culturales y sociopolíticos del contexto (los problemas, los valores, inquietudes, necesidades, aspiraciones) como elementos esenciales para su construcción y que, en importante medida, pretende transformar.

En suma, la política pública no puede verse aislada del contexto, ni enmarcarse a partir del momento aprobatorio por el ente público. Una apreciación diferente conllevaría a que los valores, principios, ideales y aspiraciones de los ciudadanos no encuentren respuestas en las políticas públicas, que es su razón principalísima. En este debate no puede dejar de citarse a Aguilar cuando expresó “(...) la política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del Estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales (...)” (Aguilar, 1992:10).

Con respecto a los sujetos, la presencia de una autoridad pública es el elemento en el que más coinciden los estudiosos de las políticas públicas. Por citar solo un ejemplo, Thoenig considera que “(...) la política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción, propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales” (1999:27).

Sin embargo, el debate en torno a la participación de los ciudadanos en las políticas públicas, resulta ser más complejo. En esta dirección el camino es

escabroso; y es que, al negarse la participación de los ciudadanos o verse como algo eventual, de hecho, se niegan otros elementos que resultan esenciales, dígame el tener como objetivo la solución de un problema público y el ambiente de la política. No puede pasar inadvertido que una política es pública y contextualizada en la medida que los ciudadanos participan en su formulación, implementación y control. Son los actores sociales, incluso en sus diferentes formas organizativas, los encargados de trasladar la carga axiológica, las necesidades, las aspiraciones, de la que no puede dotarse la política pública *per se*.

Lo público alcanza, sin dudas, más allá del interés propiamente privado y estatal, se proyecta hacia el interés general y colectivo, rebasa lo meramente estatal y se convierte en las cosas de todos y las decisiones de todos. Ya lo decía Habermas (...) bajo la esfera de lo público entendemos en principio un campo de nuestra vida social, en el que se puede formar algo así como opinión pública. Todos los ciudadanos tienen, en lo fundamental, libre acceso a él. Una parte de la esfera de lo público se constituye en cada discusión de particularidades que se reúnen en público” (1987:123).

Cuando se aborda el término público, en el ámbito de la política (política pública), no es posible apartarse de la concepción del interés colectivo, lo cual “(...) supone que una creciente cantidad de actividades afecten, no sólo al individuo aislado, sino a categorías completas de personas o grupos, de tal forma y manera que tales actuaciones pueden repercutir sobre los intereses de un número más o menos amplio de sujetos ya que poseen naturaleza colectiva (...)” (Fernández, 2015:76). Desde la concepción del interés colectivo el ciudadano no participa en defensa de intereses individuales, su intervención se justifica en aras de tomar parte en las decisiones que afectan a todos (Muñoz, 1997). Visto así, la política pública adquiere sentido en la medida en que el ciudadano participa en todo el ciclo de la política pública, desde la construcción del problema público hasta su evaluación y control.

El carácter público de la política, profundiza la distinción entre políticas públicas y políticas de gobierno, en tanto estas últimas son concebidas en los niveles superiores del Estado y, aunque éstas tienen como finalidad resolver una problemática de interés general, no son, necesariamente, resultado del diálogo y el debate entre los ciudadanos y el gobierno.

Las políticas de gobierno tienen una dimensión mayor, habida cuenta que relacionan todas las acciones que realiza el gobierno; mientras que las políticas públicas poseen características que no necesariamente les son atribuidas a las políticas de gobierno, y una de ellas es su carácter público. En este caso, lo público no es sinónimo de gobierno, sino un espacio de diálogo y construcción de consensos entre los ciudadanos y las autoridades (Ejea, 2006).

Por otra parte, no puede perderse de vista el carácter contextual de la política pública. Se trata de un proceso de aprehensión del medio donde acontecen y se construyen los problemas públicos. Según Ejea (2006), es trasladar a la política pública aquellas cuestiones que, desde una perspectiva política, económica, social y jurídica, condicionan la factibilidad de la propia política. En este sentido, la política pública encuentra en la localidad el ámbito de su contextualización, por ser allí donde ocurre con mayor efectividad el intercambio entre todos los actores de la sociedad. En cambio, las políticas de gobierno tienden a ser más centralizadas, verticales y distantes del contexto local.

En fin, la política pública se define como un proceso sociopolítico complejo, expresión de los principales valores e intereses de una sociedad dados en un contexto y términos. Se concreta en un flujo de acciones e inacciones, decisiones, acuerdos e instrumentos que pretenden la transformación de una situación definida democráticamente como problemática, y que cursa en un ambiente de plática e interacción entre todos los actores de la sociedad, donde el gobierno funge como actor principal.

3. El derecho de participación ciudadana en las políticas públicas: el debate teórico en torno a los sujetos activos

La participación en los “asuntos públicos” o “el gobierno”, en principio, fue enmarcada únicamente en el contexto de la participación política con un marcado acento electoral. No obstante, ha venido ganando espacio una concepción más amplia de los “asuntos públicos”, la cual ha extendido el término a la participación ciudadana en el ámbito de la Administración Pública.

Esta no ha sido una posición pacífica. Un sector importante de la jurisprudencia y la doctrina, principalmente en España, niega el alcance del término “asuntos públicos” al ámbito de la participación en la administración pública. En el debate han mediado dos posiciones: abierta y restringida.

Los defensores del criterio restringido sostienen que la noción “asuntos públicos” hace alusión exclusivamente a cuestiones políticas. Esta perspectiva, obviamente, reduce la participación ciudadana en los asuntos públicos, a la participación política cuyo principal contenido es la conformación y control del poder político.¹

En cambio, el criterio abierto argumenta que el término asuntos públicos “(...) incorpora en el contenido del derecho otras modalidades participativas en las decisiones del resto de los poderes públicos, es decir, en la Administración Pública y el Poder Judicial” (Fernández, 2015:134). Esta perspectiva ha estado determinada por la “(...) interpretación de los textos internacionales y constituciones de Derecho Comparado, en concreto la de Portugal, en que expresiones como “*participación en el Gobierno*” o “*dirección de los asuntos públicos*” incluyen tanto el ámbito político como administrativo (Fernández, 2015:134). Incuestionablemente, la exégesis literal del término “asuntos públicos”, nos pone frente a la propia actividad de la administración pública, como acertadamente afirma Castel (2009), interpretar lo contrario sería negar la propia esencia pública de la administración.

En este marco conceptual, la participación ciudadana en los asuntos públicos² en el ámbito de la administración pública, comienza a ser asumida normativamente con un enfoque de derecho, teniendo como objeto las políticas públicas, inclusive, en sede constitucional. Según la investigadora Cunill (2010), la participación ciudadana en las políticas públicas con enfoque de derecho, en América Latina, data de la década del 90, como respuesta a los procesos de globalización, la desigualdad distributiva de los recursos y la inestabilidad política de la región. A partir de esta década aparecen importantes leyes de participación ciudadana en la región, que regulan novedosos mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas con un enfoque de derecho: Colombia, Nicaragua, México.

En esta misma década, finales de los noventa y principios del presente siglo, emergen en España y en Europa nuevos instrumentos de participación de base individual, vinculados a procesos deliberativos en políticas públicas, específicamente en el ámbito local. En España, por ejemplo, serán principalmente Jurados Ciudadanos en el País Vasco y Cataluña y Presupuestos Participativos, sobre todo, en Andalucía. En el Reino Unido y Alemania se llevan a cabo Jurados Ciudadanos y Planes integrales de Barrio con un fuerte impacto de la participación ciudadana en las políticas públicas. Así mismo, ya aparece incorporado como derecho fundamental, en textos magnos como los de Venezuela (1998), Ecuador (2009) y Bolivia (2009). Otros Estados acogen en su Constitución el derecho de los ciudadanos a participar en las políticas públicas al ser firmantes de instrumentos internacionales que hacen un reconocimiento del mismo, obligándose a incorporarlo y desarrollarlo en su ordenamiento jurídico interno.³ De esta forma, se “(...) amplían conceptualmente el reconocimiento de los derechos humanos en los ordenamientos jurídicos, permitiendo no reducir el mismo al catálogo positivado constitucionalmente (...)” (Pachot, 2007:41).

Se trata, como diría con toda convicción Alguacil (2004), del derecho de todo ciudadano a decidir subsidiariamente sobre los asuntos que le afectan, sobre los asuntos públicos (democracia participativa). De igual forma, este derecho se caracteriza por el “(...) desarrollo de espacios de participación en la identificación, formulación, gestión o ejecución, seguimiento y evaluación de resultados, auditoría ciudadana de las políticas públicas, pero también se fortalece el derecho ciudadano a tener iniciativa de ley y a estar informados de los procedimientos y procesos legislativos (...)” (Sol Arriaza, 2012:55).

En suma, se apunta a una forma específica de participación ciudadana en los asuntos públicos en el ámbito administrativo, así reconocido positivamente: el derecho de todo ciudadano a participar en la formulación, implementación, y evaluación de las políticas públicas. De tal manera, las políticas públicas tienen en su epicentro el accionar intencionado de todos los actores de la sociedad. Los cursos de acciones, que constituyen el contenido de las políticas, tienen en su diseño, gestión y control la participación de todos los actores de la sociedad y el gobierno. Se trata, de en un ejercicio pleno de democracia en el proceso de construcción y solución de los problemas públicos.

La participación ciudadana en las políticas pública se inscribe dentro de los derechos de participación; estos derechos “(...) *lato sensu* suponen una cualificación de las atribuciones, facultades y potestades ciudadana para influir en el funcionamiento del Estado mismo” (Limonta, 2017:21). Refiriéndose a los derechos de participación, Asensi (1996), los determina como derechos de naturaleza democrática, toda vez que implican la posibilidad de que los ciudadanos intervengan, ya sea de forma directa, en la toma de decisiones o influir en las decisiones del gobierno. Según el autor, dentro de estos derechos se inscriben: el derecho de petición, el derecho de reunión, formación de partidos políticos, ocupar cargos públicos, a elegir y ser elegido. Por su parte, Nogueira (2003), inscribe la participación dentro de los derechos políticos y considera que estos involucran a “(...) sus titulares en la formación de la voluntad estatal y en la configuración de los poderes y órganos públicos, del Estado y de las comunidades locales (derecho al sufragio, de igualdad a las funciones y cargos públicos)” (Nogueira, 2003:62).

No obstante, en el caso del derecho analizado, éste excede el estricto marco político (derecho al sufragio, ocupar cargos políticos), entraña el derecho de los ciudadanos a participar de conjunto con el Estado en la gestión pública, en el ejercicio mismo del gobierno, en fin, involucrarse en todo el ciclo de las políticas públicas. Como bien expresa Uvalle “Lo que un gobierno realiza o no, alude de modo directo a la gestión pública, ya que es el eje de las políticas públicas.” (2002: 7)

Por tanto, se trata de un derecho de naturaleza participativa y democrática, habida cuenta que involucra al ciudadano en la deliberación democrática y perfeccionamiento de las decisiones adoptadas por los representantes políticos, más allá de su elección. Por otra parte, contribuye a la legitimación del sistema democrático, en la misma medida que los ciudadanos formen parte de la construcción y la solución de los problemas públicos. Es decir, la legitimidad ya no se expresa únicamente en claves electorales, tiene que estar acompañada, además, de la efectividad y eficacia de las decisiones (Cuesta, 2007). En este camino, los criterios y aportes de los ciudadanos son el primer paso.

El objeto de un derecho fundamental, afirma Villaverde, es el espacio de la realidad protegido por éste, se trata de un “ámbito vital” fijado por la norma, donde el titular puede actuar con total libertad sin la interferencia de los poderes públicos (Villaverde, s.f). Visto así, cada derecho fundamental define un ámbito vital, que los distingue de otros con carácter excluyente. Por tanto, al definirse el objeto del derecho de participación ciudadana en las políticas públicas, éste tendrá, necesariamente, que estar fuera del ámbito protegido por otro preexistente.

El derecho de los ciudadanos a participar en las políticas públicas es reconocido en algunas Cartas Magnas y en normas *infra* constitucionales, utilizando terminologías como participación ciudadana en los asuntos públicos, en los intereses públicos, gestión pública, o en el gobierno; empero, en la generalidad de los casos, la política pública aparece como objeto del derecho en cuestión, habida cuenta, es en estos flujos de acciones donde ocurre el proceso participativo.⁴ A la par, en su regulación, se incorporan nuevos contenidos e instrumentos participativos garantistas específicos, que lo identifican como un derecho autónomo, diferenciándolo de otros que igualmente tienen una naturaleza participativa (participación política, laboral).

En el marco de las políticas públicas, la intervención ciudadana en los asuntos públicos adquiere una dimensión cualitativamente novedosa, diferentes a otras formas participativas, caracterizada por: a) un distintivo proceder para atender los asuntos de interés general, mediante la construcción de problemas públicos prioritarios, emergidos de la tematización y el diálogo interactivo entre todos los actores de la sociedad, que desembocan en políticas públicas democráticas; b) establecimiento de nuevas formas de interacción entre los ciudadanos y de éstos con el gobierno (gobernanza, redes de actores); c) apertura a los ciudadanos de un diapasón de esferas de intervención en el ámbito público: decidir sobre el presupuesto público, los planes económicos, y aquellas donde el ciudadano se involucra en la políticas misma, dígase, en la implementación, su formulación o gestión.

Finalmente, en este contexto, se redefinen las formas y estilos de gobierno, por métodos más democráticos y horizontales, sustentados en decisiones

mayoritariamente consensuadas. El gobierno deja de ser un centro absoluto de poder y mando, para convertirse en el espacio de coordinación, diálogo y consenso entre todos los actores de la sociedad. En este complejo proceso, las políticas públicas entrañan una herramienta específica para la mediación de los ciudadanos y el gobierno en la atención de los asuntos públicos, que en términos *iusfundamentales* implica un nuevo “ámbito vital” de la realidad donde el ciudadano puede actuar con total libertad frente a los poderes públicos.

Por otra parte, cuando se hace referencia a los sujetos del derecho, se está invocando a los destinatarios de los mismos, las personas o grupos que intervienen en la relación protegida por la norma jurídica. En el caso de los derechos fundamentales se hace referencia a “(...) los beneficiarios del ámbito de libertad garantizado por aquél, mientras que otros son los obligados a su garantía” (Bastida et al., 2004:71).

Con respecto a los beneficiarios, un primer debate gira en torno al alcance que tiene la condición de ciudadano en el ejercicio de los derechos de participación, es decir, el derecho de participación en las políticas públicas atañe únicamente o no, a los que gozan de la condición de ciudadanos o nacionales de un Estado.

Ciertamente, en no pocos países una parte importante de los derechos se reconocen exclusivamente a los ciudadanos, mientras que un número creciente de personas –los extranjeros “regulares” o “irregulares”– son excluidos. De esta forma, se produce una contradicción con el principio esencial que fundamenta a los derechos fundamentales: ser generalizables a todas las personas por su sola condición de tales.

En esto influye, en no poca medida, la concepción de ciudadanía que se asuma (amplia o restrictiva). Desde una visión restrictiva, se identifica al ciudadano con la persona física, nacional, mayor de edad, en pleno uso de sus derechos políticos, mientras que en un sentido amplio (sociológico-político) el concepto de ciudadano se afilia más al criterio de persona, nacional o extranjera, física o jurídica que forma parte de una colectividad (Fernández, 2015).

Desde esta perspectiva, “(...) se está produciendo una equiparación progresiva entre nacionales y extranjeros llevando a una conversión de los derechos del ciudadano en derechos del hombre, desde el *status activae civitatis* a un nuevo *status activae homini*, aunque por ahora sólo en el ámbito local” (Fernández, 2015:159). En esta concepción, hay una ruptura con el concepto de ciudadano desde la perspectiva del Estado-nación. Se piensa en procesos que afectan al sujeto en su condición de persona, más allá de su estatus de ciudadano de una nación (el hambre, la sequía, el racismo) y que terminan rompiendo la barrera del Estado nación.

Entonces, para participar, cuando de políticas públicas se trata, se requerirá únicamente, tener residencia habitual o habitar en el ente público al momento de la participación. Desde esta concepción, se amplía el ámbito de protección del derecho a formas de democracia participativas (Fernández, 2015).

Referente a este último criterio, la doctrina ha sostenido, digamos, un juicio intermedio con el cual coincidimos. Por ejemplo, Nogueira (2003) refiere que la condición del derecho fundamental como herramienta para el desarrollo humano y de la personalidad es inherente a la condición de persona y no de extranjero o nacional. Sin embargo, considera como excepción los derechos políticos: asociarse en partidos políticos, ser elegidos en cargos políticos.

Incuestionablemente, “(...) los derechos fundamentales son patrimonios de todos en razón de su vinculación directa con la libertad y la dignidad de la persona” (Solozabal, 1991:95).

En el caso del derecho que nos ocupa, la tendencia normativa y doctrinal es que la condición de ciudadano no sea requisito *sine qua non* para el ejercicio del derecho. Esta tendencia se ha manifestado con mayor fuerza en las normativas locales. Por ejemplo, en los niveles autonómicos del Estado español, el derecho de participación ciudadana en la gestión pública incluye a los vecinos y a las entidades ciudadanas con domicilio social en el municipio de Madrid, que estén acreditadas ante el mismo. Así lo dispone el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid del 2004. A saber, por el propio reglamento, la condición de vecino se adquiere mediante la inscripción en el padrón municipal de habitantes.

En esta misma línea, un pronunciamiento importante lo encontramos en la exposición de motivos de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CIPCGP) firmada por varios países Iberoamericanos. Refiere la norma que “El título de “ciudadano” y “ciudadana” (...) no está referido a las personas con derechos exclusivos de ciudadanía o de nacionalidad sino a todo habitante con respecto a la gestión pública del país en donde reside, en el ejercicio de los derechos que le conciernen” (CIPCGP, 2012:268).

En suma, se puede plantear que el sujeto activo del derecho de participación ciudadana en las políticas públicas no está determinado por la condición de ciudadano, basta ser poblador o habitante de un lugar o localidad para ser titular del mismo. El sujeto titular del derecho es la persona, más allá de su condición de ciudadano, nacional o extranjero; y es que, los asuntos que afectan a los habitantes de las localidades y territorios, aquellas problemáticas que engrosan las agendas de los gobiernos para ser objeto de una política pública (problemas de sequía, racismo, el hambre), afectan con igual intensidad a los nacionales y extranjeros, trascienden tanto a los ciudadanos de un Estado como a los que no gozan de este estatus. Por lo tanto, en un modelo participativo centrado en políticas públicas, con un enfoque de derecho, el titular del mismo debe anclar sus raíces en la condición humana, de poblador de un territorio, más allá del estatus de ciudadano u otro requisito.

La otra arista del debate se centra en la posibilidad del ejercicio de los derechos fundamentales por sujetos colectivos. Al respecto, la propensión en la doctrina y en los ordenamientos jurídicos es reconocer que la titularidad de los derechos fundamentales no corresponde en exclusivo a los individuos aisladamente considerados; pese a ello, ésta es una cuestión que debe ser puntualizada en cada uno de los derechos, habida cuenta, que en determinados casos solo pueden ser titulares las personas naturales, piénsese, por citar un ejemplo, en la libertad personal. En cambio, existen otros que sus titulares alcanzan únicamente a las personas en sentido colectivo (Fernández, 1993).

En la actualidad, como bien señala Pérez (1991), se avanza hacia un redimensionamiento de la titularidad de los derechos fundamentales. El reconocimiento de los derechos de tercera generación (derecho a la paz o a un medio ambiente sano), demandan de una visión diferente de la titularidad de los derechos fundamentales, que nos acerque más al sujeto colectivo como titular de los mismos. Ciertamente, “Hoy lo mismo el individuo que las colectividades

resultan insuficientes para responder a unas agresiones que, por afectar a toda la humanidad, sólo pueden ser contrarrestadas a través de derechos cuya titularidad corresponda, solidaria y universalmente, a todos los hombres” (Fernández, 1993:217). Es notable la extensión que ha experimentado la categoría *sujeto del derecho* que va desde la persona natural pasando por el derecho de los animales, plantas y los colectivos humanos organizados (Castillo, 2007).

En jurisprudencia desarrollada por los tribunales internacionales de derechos humanos, igualmente se observa cierta tendencia a reconocer la titularidad de los derechos fundamentales a los sujetos colectivos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sostuvo, en principio, una posición individualista en cuanto a los titulares de los derechos fundamentales. Así se advierte en la interpretación que la (CIDH) hace del artículo 1.2 de la Convención Americana, manifestándose a favor de reconocer los derechos convencionales únicamente a los seres humanos.⁵ No obstante, con posterioridad, en el caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, la CIDH apartándose de su jurisprudencia, reconoce a una comunidad indígena como titular de los derechos fundamentales, haciendo extensivo, entonces, el derecho a los sujetos colectivos (CIDH, 2012). Pueden encontrarse posturas, no tan distantes, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español (TCE); según la alta corte “(...) el pleno reconocimiento constitucional del fenómeno asociativo y de la articulación de entidades colectivas dotadas de personalidad, exige asumir una interpretación amplia de las expresiones con las que, en cada caso, se denomine al titular de los derechos constitucionalmente reconocidos y legislativamente desarrollados” (TCE, 1992).

En este caso, para ofrecer una postura lo más acertada posible, debe partirse del propio objetivo y función de los derechos fundamentales (la protección de las personas y sus intereses). Si las personas crean organizaciones para la protección de sus intereses, parece lógico que éstas sean también titulares de derechos fundamentales, en la medida que sirvan para proteger los fines y atender los intereses para los que han sido constituidas (Claude y Ojeda Maldonado, 2014). Siguiendo esta línea, es conveniente recordar que la participación ciudadana en las políticas públicas “(...) incluye cualquier forma de acción colectiva, de reivindicación o de respuestas a las convocatorias formuladas desde el gobierno para incidir en las decisiones de políticas públicas” (Díaz, 2017:243). Este criterio, al cual se suma el autor de este artículo, queda explícito en el artículo 20 de la (CIPCGP), al disponer que “La participación ciudadana en la gestión pública puede adoptar distintas formas según si se ejerce sobre la toma de decisiones públicas, sobre la actividad administrativa o sobre la evaluación de sus resultados, si se realiza individual o colectivamente (...)” (CIPCGP, 2012:269).

De manera general, el reconocimiento de un sujeto colectivo, es ajustado a este derecho. Sin lugar a equívocos, la política pública se hace en la confluencia de actores individuales y colectivos afectados en diferentes niveles. Por demás, la persona individual, en mucho de los casos, participa en representación de los intereses de determinados grupos; las demandas que ingresan a las agendas de los gobiernos, atañen a segmentos determinados de la sociedad y es en las dinámicas de estos grupos (ambientalistas, feministas, sindicalistas, indígenas) desde donde se formulan, gestionan y evalúan las políticas públicas.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). "Estudio Introductorio" (Editor.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp.36-46.
- Alguacil, J. (2004). "La democracia participativa como estrategia para la gestión relacional", en *Intervención Psicosocial*, Vol. 13, No.3, pp. 289-305.
- Álvarez Saint, L. C. (2014). "Mecanismos de participación ciudadana para la planificación y evaluación de la gestión pública en el Ecuador", en *Margen* No. 74, setiembre, .74.
- Asensi Sabater, J., (1996). *Constitucionalismo y Derecho Constitucional*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- Bastida, F. J., et al., (2004). *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Madrid, Tecnos.
- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, en CANTO CHAC, M., (coord.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, editores Siglo XXI, México, 2012. pp. 252-278.
- Castel Gayan, S. (2009). "La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana: una mirada desde el Estado autonómico", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, No. 34. pp. 399-446.
- Castillo, L. (2007). "La persona jurídica como titular de derechos fundamentales", en *Actualidad Jurídica: información especializada para abogados y jueces*, tomo 167, pp.125-134.
- Choque Aldana, M. (2009). *Democracia directa y participación en la nueva Constitución política del Estado*, La Paz, Bolivia, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).
- Claude Tron, J.; Ojeda Maldonado, F. (2014). ¿Son las personas jurídicas titulares de derechos humanos?, en Fajardo Morales A., et al. (Coord.) *Personas jurídicas y derechos humanos: un debate sobre la titularidad de los derechos humanos*, Coordinación de Derechos Humanos y Asesoría de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, pp.21-51.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, Gaceta Oficial Extraordinaria No 5.453, Venezuela, Caracas, 24 de marzo de 2000.
- Constitución de la República del Ecuador 2008, Registro Oficial No. 306, Quito, 22 de octubre de 2008.
- Constitución Política del Estado de Bolivia, publicada en la Gaceta Oficial de Bolivia, promulgada el 7 de febrero de 2009.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, puntos declarativos 2 a 4, 27/6/2012.
- Cuesta López, V. M. (2007). *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Tesis Doctoral, Las Palmas de Gran Canaria, España.
- Cunill, N. (2010). "Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 46, pp.1-20.
- Díaz Aldret, A. (2017). "Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas", en *Gestión y políticas públicas*, Vol. 26, No. 2, p. 343.
- Ejea Mendoza G. (2006). "Teoría y ciclo de las políticas públicas", trabajo inscripto en la dimensión III del proyecto Un enfoque institucionalista de la educación superior en México, 2006, pp.1-17, [consultado: 18 de mayo de 2020], <http://cpps.dyndns.info/cpps-docs-web/secgen/2015/pol-oceanica-regio>

- nal/Doc%2010.Teoria%20y%20ciclo%20de%20las%20Políticas%20Publicas.pdf
- Fernández González, P. (2015), *La participación en la administración pública como expresión de intereses supra individuales (colectivos y difusos): a propósito de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Tesis Doctoral, Universidad Carlos III de Madrid.
- Fernández Segado, F. (1993). “La teoría jurídica de los derechos fundamentales en la doctrina constitucional”, en *Revista española de derecho constitucional*, No. 39, año 13, septiembre-diciembre, pp. 242-265.
- Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa*, tomo II, París, Fayard.
- Jiménez Benítez, W. G.; Ramírez, C. A. (2008). “Gobierno y Políticas Públicas”, [en línea], Escuela Superior de Administración pública Bogotá, p.54 [consultado: 24 enero, 2016], Disponible en http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/.../1_gobierno_y_politica_publica.pdf.
- Ley No. 341 de Participación y Control Social, Estado Plurinacional de Bolivia, 5 de febrero de 2013.
- Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial. 38.204., Caracas, Venezuela, 08 de junio del 2005.
- Limonta Montero, R. (2017). *La participación ciudadana en la gestión de las finanzas públicas en el ordenamiento jurídico cubano*, Tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Jurídicas, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba.
- Meny, I.; Claude, T. J. (1992). *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Muñoz Machado, S. (1997). “Las Concepciones del Derecho Administrativo y la idea de Participación en la Administración”, en *Revista de Administración Pública*, (No. 84) p. 519.
- Nogueira Alcalá, H. (2003). *Teoría y Dogmática de los Derechos Fundamentales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pachot Zambrana, K. L., (2007). *El derecho al deporte, la constitución y las normas de ordenación del deporte en Cuba*, Tesis presentada en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Jurídicas, Santiago de Cuba.
- Pérez Luño, A., (1991). “La generación de los derechos fundamentales”, en *Revista de lCentro de Estudios Constitucionales*, (No.10), Septiembre-Diciembre, 1991, pp. 203- 217.
- Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, España, 31 de mayo del 2004.
- 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*, San José C.R.: FLACSO.
- Solozabal, J. (1991). “Teoría de los derechos fundamentales. Algunas cuestiones básicas de los derechos fundamentales”, en *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, No. 71, Enero-Marzo, pp. 95-118.
- Tamayo Sáez, M. (1997). “El análisis de las políticas públicas”, en R., Bañón, y E., Carrillo, (coord.), *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Universitaria, pp. 281-313.
- Thoenig, J. C. (1999). “El análisis de las Políticas Públicas”, en *Revista Universitas*, No. 93, diciembre, p. 75.
- Velásquez Gavilanes, R. (2009). “Hacia una nueva definición del concepto política pública”, en *Desafíos*, No. 20, semestre I, pp. 149-187.

- Tribunal Constitucional Español, STC 241/1992, de 21 de diciembre, F. J. 4.
- Torres Páez. C.; Gómez Ceballos, G. (2014). “Las políticas públicas y su papel en la gestión del desarrollo local”, en *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, No. 4, pp.18-32.
- Uvalle Berrones R. (2002). “Los fundamentos institucionales de la gestión pública”, trabajo presentado al VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, celebrado del 8 al 11 Oct. 2002.
- Villaverde, I. (s.f) “Concepto, contenido, objeto y límites de los Derechos Fundamentales”, en *La Democracia Constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*. VVAA., Vol. 1. Madrid Congreso de los Diputados, Tribunal Constitucional, Universidad Complutense, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Referencias

- Lahera, E., (2004), “Política y políticas públicas”, en CEPAL - SERIE Políticas Sociales, No.95, pp. 1-32.
- Enríquez Pérez, I. (2008), “La transformación de las concepciones sobre el proceso de desarrollo en las políticas públicas mexicanas”, edición electrónica gratuita. Disponible en <http://www.eumed.net/libros/2008c/453/> [consultado: 10 enero, 2021]
- Vargas, A. (1999). Notas sobre el Estado y las políticas Públicas, Bogotá, Almudena.
- Marco Nieto, L. y Maldonado, L. F., (1998), Política en Salud Pública para el Distrito Capital. Bogotá, Universidad de los Andes. Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales, Secretaría Distrital de Salud.
- Muller, P. (2006). Las políticas públicas, Bogotá, Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Mejías Jiménez, J., (2012), “Modelo de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social”, en *Revista Analectas Política*, Vol.3, No.2, pp. 141-164.

Notas

- 1 Esta interpretación tiene su principal anclaje en la jurisprudencia española, específicamente, la interpretación que hace el Tribunal Constitucional Español (TCE) al artículo 23.1 de la Constitución de 1978. Según el Tribunal, la participación en los asuntos públicos a la que se refiere dicho precepto es “(...) en primera línea, la que se realiza al elegir a los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo, según el art. 66 de la Constitución(...)” Sentencia del Tribunal Constitucional No.51/1984, de 25 de abril, FJ 2. Claro está, aquí existe un trasfondo sociopolítico, vinculado con corrientes que subvaloran el potencial ciudadano para coadyuvar en la planeación, diseño, ejecución y vigilancia de las políticas públicas, más allá de votar por quienes, se supone, tienen esa capacidad.
- 2 En algunos casos, este derecho aparece reconocido positivamente tras expresiones como interés público, gestión pública, gestión de asuntos públicos.
- 3 Destaca la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada por los Ministros de Administración Pública y de la Reforma del Estado y los Jefes de Delegación de los países Iberoamericanos, reunidos los días 25 y 26 de junio de 2009 (CIPCGP). Al ser firmantes de esta normativa internacional, varios Estados

- incorporan el derecho a su ordenamiento jurídico interno, por ejemplo, Argentina, España, Brasil.
- 4 La Constitución de Venezuela utiliza la terminología derecho de participación en los asuntos públicos para referirse, como bien se expresa en la exposición de motivos de la carta magna, a la intervención del pueblo en los procesos de formación, formulación y ejecución de las políticas públicas. La Carta Magna ecuatoriana alude a la participación en los asuntos de interés público, aunque con posterioridad utiliza el término políticas públicas.
 - 5 En tal sentido se ha pronunciado la CIDH en los casos Cantos vs. Argentina, párr. 29, 7/12/2001; Perozo y otros vs. Venezuela, párr. 398,28/1/2009
 - 6 Un poco contradictoria la decisión del constituyente al ubicar la participación ciudadana en la políticas públicas dentro de los derechos políticos.