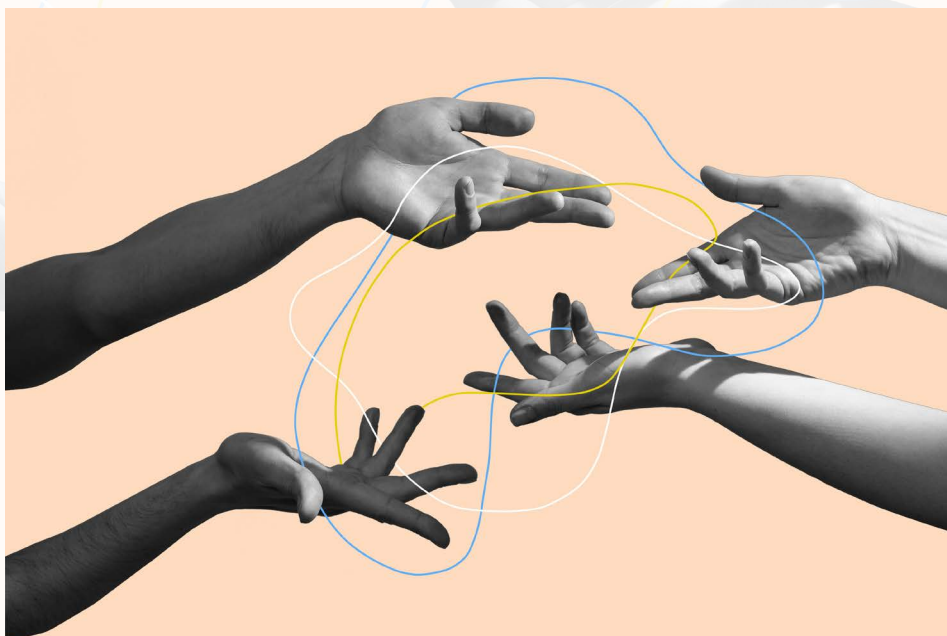


# Participación ciudadana y el orden político resultante de las reformas administrativas y constitucionales

**Cómo citar este artículo [Chicago]:** Córdova Jaimes. Édgar. "Participación ciudadana y el orden político resultante de las reformas administrativas y constitucionales". *Novum Jus* 18, núm. 2 (2024): 63-98. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2024.18.2.3>

Édgar Córdova Jaimes



# Participación ciudadana y el orden político resultante de las reformas administrativas y constitucionales

Édgar Córdova Jaimes\*  
Universidad del Sinú (Colombia)

**Recibido:** 16 de mayo de 2023 | **Evaluado:** 30 de octubre de 2023 | **Aceptado:** 15 de noviembre de 2023

## Resumen

El trabajo tiene por objetivo reflexionar sobre la participación ciudadana y sus realizaciones a partir de las reformas administrativas y constitucionales experimentadas en las décadas de los años ochenta y noventa en Venezuela y Colombia. Metodológicamente se hace una revisión documental para establecer la relación entre la participación ciudadana como pilar de las reformas administrativas-constitucionales y sus realizaciones tendientes a repolitizar la ciudadanía, o que pretenden un orden político más democrático que el modelo de democracia representativa. Se analizan los contextos de los casos de Colombia y Venezuela con el fin de establecer los cambios operados a favor del nuevo orden político. Se analizó información y datos producidos por científicos sociales, así como por organismos públicos e internacionales, dispuestos en sistemas de *Open Access*. Se concluye que la participación ciudadana muestra un fuerte desarrollo legislativo-formal. Sin embargo, dinámicas de orden político y económico han terminado por establecer barreras para su realización política, convirtiéndose aún en una debilidad destacable del modelo que en principio se funda precisamente en la existencia de una densa y sustentable participación ciudadana.

**Palabras clave:** administración pública, derecho público, democracia, participación ciudadana

\* Doctor en ciencia política (Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela), Licenciado en Ciencia Política (Universidad Rafael Urdaneta, Maracaibo, Venezuela), Magíster en Gerencia de empresa (Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela), Magíster *scientiarum* en Docencia para la educación superior (Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt, Venezuela), post-doctor en Estado, políticas públicas y paz social, investigador senior, Colciencias 2019. Profesor e investigador Universidad del Sinú, Colombia. Email: edgar\_cordova38@hotmail.com; cordovajaimese@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2450-6156>.

# Citizen Participation and the Political Order Resulting from Administrative and Constitutional Reforms

---

Édgar Córdova Jaimes  
Universidad del Sinú (Colombia)

**Received:** May 16, 2023 | **Evaluated:** October 30, 2023 | **Accepted:** November 15, 2023

## Abstract

The work aims to reflect on citizen participation and its achievements based on the administrative and constitutional reforms experienced in Venezuela and Colombia in the 1980s and 1990s. Methodologically, a documentary review is conducted to establish the relationship between citizen participation as a pillar of administrative/constitutional reforms and their achievements aimed at re-politicizing citizenship or a more democratic political order than the model of representative democracy. The contexts are analyzed in the cases of Colombia and Venezuela to establish the changes favoring the new political order. Besides, information and data produced by social scientists and public and international organizations made available in open-access systems were examined. In brief, citizen participation shows a strong legislative-formal development; however, political and economic dynamics have ended up erecting barriers to its political achievement, becoming even a notable weakness of the model that, in principle, is based precisely on the existence of dense and sustainable citizen participation.

**Keywords:** public administration, public law, democracy, citizen participation

## Introducción

La concepción del Estado democrático se fundamenta en las posibilidades de hacer efectivos los derechos humanos o fundamentales. Nos estamos refiriendo al hecho notorio de que lo estipulado y garantizado en la Constitución se pueda materializar en la vida política haciendo posible la realización del proyecto de vida para cada ciudadano, y que, de no ser constable, estaríamos en presencia de un Estado social de derecho débil.

Las realizaciones materiales de la aplicación del Estado de derecho tienen que ver, por un lado, con las aspiraciones de las personas, más allá de las garantías y el deber ser previsto en el pacto político constitucional; pero, por otro lado, también suponen la incorporación progresiva de nuevos derechos asociados a la conquista de los ciudadanos y el reconocimiento y protección por el Estado para lograr la realización integral de la persona.

Para completar la visión de Estado social de derecho, estas realizaciones materiales no serían posibles sin la participación ciudadana, entendiendo a los ciudadanos como actores políticos activos y no pasivos de la acción del Estado democrático. No sólo nos estamos refiriendo a la participación en elecciones para sufragar o postularse a cargos de elección popular, se trataría aquí de una relación más orgánica de desarrollo del Estado en la posibilidad para incorporarse activamente en la definición de la política pública, control y evaluación de esta. Por esta razón la administración pública, como estructura más visible de Estado político, sería el punto de interacción entre estas dos fuerzas que se confrontan y complementan en el juego político (la dominación del Estado y el aseguramiento de límites a este por parte de la ciudadanía) consistente con los principios fundamentales pactados y garantizados por el derecho constitucional.

La estructura político-administrativa, u orden político del Estado, durante la primera mitad del siglo XX fue construida sobre intereses de élites políticas y económicas con poder efectivo, nucleándose el poder de forma centralizada. A partir de los años noventa, a propósito de las reformas administrativas del Estado y de orden constitucional, el orden político administrativo se organizó de manera descentralizada.

Estas reformas fueron el resultado de dos tipos de presiones: la primera, a propósito de transformaciones ocurridas en el campo económico mundial, dio origen al llamado

Consenso de Washington<sup>1</sup>, y la segunda presión, como producto del debilitamiento del modelo político administrativo y social de Estado para el momento vigentes, se ejerció desde lo interno de los países latinoamericanos por parte de fuerzas sociales que demandaban mejoras en las condiciones sociales. Todo esto condujo a un discurso, bien por la vía de las reformas de presiones externas o bien internas al rescate de la gobernabilidad y espacios para la participación ciudadana destinada a lograr “más y mejor democracia”. Este lugar común posee diferentes enfoques que han incidido en el interés sobre el estudio de la administración pública y el Estado en América Latina<sup>2</sup>.

Como ya lo hemos señalado, desde lo político la conformación del Estado y su organización administrativa ha sido el resultado del

acuerdo de élites que históricamente han luchado por establecer un conjunto de condiciones que permitan la reproducción de ideas y poder efectivo de las mismas, en Latinoamérica ello ha ocurrido en medio de sociedades desiguales sin la progresiva inclusión que todo proceso político democrático requeriría lograr para su fortalecimiento<sup>3</sup>.

Siguiendo esta idea, podríamos añadir que:

se trató de lograr un amplio consenso entre los principales actores políticos y sociales (...), en torno a unas “reglas de juego” básicas del orden político, que permitiera a los Gobiernos elegidos (...) contar con el apoyo moral y/o material necesario para no ser derrocados y poder movilizar con éxito el conjunto de recursos sociales y colectivos requeridos para hacer efectivas sus decisiones<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> El Consenso de Washington se basó en la eliminación de las supuestas causas que originaron las crisis económicas en América Latina, “el proteccionismo” y el excesivo “intervencionismo del Estado”, proponiéndose una serie de medidas de orden económico y administrativo para retirar al Estado y favorecer la iniciativa privada (disciplina fiscal, reforma tributaria, liberalización de las tasas de interés, tipo de cambio marcado, liberalización del comercio mediante desarrollo de una política orientada al exterior).

<sup>2</sup> Para ampliar véase Joaquim Brugué y Quim Gallego, “¿Una administración pública democrática?”, en *Ciudadanos y decisiones públicas*, coordinado por J. Font (Barcelona: Ariel Ciencia Política, 2001).

<sup>3</sup> “El llamado Pacto de Punto Fijo en Venezuela dio las bases para la reinstalación de la Democracia en 1958 y el Frente Popular en Colombia con el propósito bipartidista de lograr un modelo de democracia en este país signado por la violencia”. Juan Carlos Rey, “La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación Localización”, *Revista de estudios políticos*, núm. 74 (1991): 542.

<sup>4</sup> “Desde mediados de los años ochenta, en América Latina se desarrolló un proceso de reformas de las constituciones (Brasil en 1988, Colombia en 1991, Paraguay en 1992, Ecuador en 1998 y 2008, Perú en 1993, Venezuela en 1999, Bolivia en 2009) y otros introdujeron reformas (Argentina en 1994, México en 1992, Costa Rica en 1989)”. Rodrigo Uprimny, “Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos”, en *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, coordinado por César Rodríguez Garavito (Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011), 19.

El interés por comprender y explicar estos modelos políticos administrativos e instauración de un orden político surge luego de 30 años de haberse pactado un nuevo Estado colombiano en medio de situaciones tal como la necesidad de operar los cambios para garantizar la “dignidad humana” requisitoria para cumplir con las promesas políticas implicadas en la firma de los acuerdos de paz y avanzar a un postconflicto colombiano, no solo en lo relativo a la reparación de víctimas sino a la eliminación de las brechas y exclusiones típicas de la sociedad colombiana, sin dejar de mencionar los descontentos con el sistema democrático colombiano que se pusieron de manifiesto durante el año 2021 mediante marchas y protestas autodenominadas también como Paro Nacional, y el cambio político en Colombia con la elección en segunda vuelta del presidente Gustavo Petro, el 19 de junio de 2022. Otro aspecto está en el debilitamiento del Estado de derecho en Venezuela, a propósito del autoritarismo impuesto en el país desde hace más de 22 años, lo que ha conducido a procesos de recentralización administrativa, protagonismo del estamento militar y deterioro de los principios sustantivos de la democracia.

El derecho constitucional ha sido la herramienta que ha permitido resolver las confrontaciones y lograr un orden político consensuado. La pregunta sería si este orden es realmente el resultado de un verdadero acuerdo, y si las reformas surgidas de los elementos señalados en consecuencia han establecido un orden verdaderamente democrático e integrador: “es necesario recordar que el derecho ha sido una herramienta de guerra ritual que permite entender los cambios de los modelos constitucionales como procesos de confrontación entre los grupos pertenecientes a las élites políticas”<sup>5</sup>. De tal manera, los procesos de reforma administración pública y cambios constitucionales tenían como objetivo confrontar la crisis del modelo político administrativo y económico a través de diseños institucionales que han mostrado dificultades para procesar y resolver problemas políticos preexistentes a dichas reformas. Por el contrario, han mostrado una dinámica de inclusión y exclusión, y este modo han dado lugar a procesos de deslegitimación de este tipo de democracias resultantes de las reformas administrativas y constitucionales.

Lo anterior podría explicar el arribo al poder de propuestas políticas ubicadas en lo que algunos denominan el “socialismo del siglo XXI”, pero que en el plano de las realizaciones se acercan más a nuevos autoritarismos. Como ejemplos de ello se encuentran los casos de Venezuela, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, México y Argentina, sin dejar de mencionar el fenómeno de extrema polarización política en los

---

<sup>5</sup> Hernando Valencia Villa, *Cartas de batalla: una crítica del constitucionalismo colombiano* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia 1987), 19.

Estados Unidos entre demócratas y republicanos en la campaña para la reelección de Donald Trump<sup>6</sup>.

Todo este estado de cosas hace necesaria la revisión de los procesos de involucramiento de la sociedad en la tarea de democratizar los regímenes políticos, alcanzar un verdadero Estado de derecho y lograr la justicia no solo judicial sino política y social.

## Los espacios para la participación ciudadana

El tema de la participación ciudadana y su construcción se ha vinculado a problemas como gobernanza y el orden administrativo público, así como a las corrientes que han estudiado sobre el desarrollo y, por supuesto, la democracia. De este modo, estos problemas se promueven desde los discursos más liberales que dominaron la agenda para las reformas del Estado, la administración pública y transformación del constitucional en los años ochenta y noventa, así como en las críticas sobre la crisis de la democracia representativa que antecedió a tales procesos reformistas. Es así como la construcción de espacios públicos se convirtió en un lugar común, en el terreno donde se habrían de debatir las ideas para ejecutar proyectos políticos desde la gente, e incluso desde el poder mismo, llegando a trastocar el sentido de apropiación de la democracia que se concibe desde la participación ciudadana, del pueblo y otras denominaciones a las cuales se alude para lograr legitimidad<sup>7</sup>.

El Estado resultante de los procesos de reforma constitucional dio lugar a una orden institucional (normativa) que favoreció “formalmente” la participación de “los ciudadanos” en los asuntos de carácter público. Fue así como la acción ciudadana se convirtió en el elemento neural (en el plano legislativo y el discurso político legitimador) donde descansa gran parte de la legitimidad del poder, e incluso del modelo democrático, desde los autodenominados progresistas hasta los más conservadores, por lo que el discurso sobre la participación ciudadana-política-social ha sido bandera de los diferentes proyectos ideológicos en pugna.

De tal manera, para que se desarrollen los espacios de participación ciudadana mediante las interacciones “sociedad-Estado” o “sociedad-sociedad”, se han recono-

---

<sup>6</sup> Jorge Hernández Martínez, “Paisaje después de la batalla: Elecciones, crisis de legitimidad y transición en Estados Unidos”, *Revista Política Internacional*, núm. 3 (2011): 13-26.

<sup>7</sup> Para ampliar sobre el conflicto entre control estatal y participación, véase Mario Espinosa, “La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía”, *Revista Andamios* 5, núm. 10 (2009).

cido formalmente dos aspectos. Por un lado, la participación política propia de las grandes democracias representativas de la primera parte del siglo XX (voto directo en elecciones); por el otro, el derecho a participar activamente en la definición, control y valoración de las agendas públicas, destinadas a la consecución del bien común y protección de todas las garantías.

Sobre ello podríamos indicar diferentes lecturas. Al menos dos interpretaciones son posibles: una que propende por una población más involucrada no solo en la tarea de servir de control y límite frente al papel tradicional del Estado entendido en términos de “la coerción, el uso de la fuerza, la dominación”, sino también por lo que algunos han denominado el papel de la sociedad civil y el paso a un mayor activismo ciudadano (repolitización). La otra interpretación estaría en la visión de una sociedad organizada más autónoma en torno a intereses públicos, con corresponsabilidades donde el Estado garantice un conjunto de normas para que el mercado y la sociedad funcionen de manera autorregulada y la distribución material de los beneficios no solo se dé a través de las dinámicas estatales.

La experta en la materia, Sonia Fleury, ha señalado cuatro elementos que deben concurrir para calificar una democracia como participativa: (1) reconocimiento de los contrarios y del conflicto, (2) deliberación en un ambiente de libertad, que lleva inclusión política a partir de (3) una garantía más allá de lo procedimental como el voto, y (4) redistribución material a partir de la acción participativa. Si las comunidades no reciben lo que en deliberación han decidido, no hay redistribución, la participación por sí sola no cambia las condiciones estructurales que dan origen a la movilización, no habría entonces construcción de ciudadanía<sup>8</sup>.

## ¿Un binomio?: sociedad-organización y participación-democracia

La participación ciudadana desde nuestro trabajo abarca consideraciones sociojurídicas, humanas, políticas e históricas que se desprenden de la naturaleza de la sociedad como complejidad contemporánea, sometida a la velocidad de cambios de difícil absorción, tales como la creciente transformación por las vías de la ciencia y la tecnología, la inteligencia artificial y el debilitamiento de la globalización, sobre todo a partir de la pandemia por el covid-19, el avance global y los cambios en el derecho moderno sobre asuntos como las libertades, la familia y los roles

---

<sup>8</sup> Sonia Fleury, “Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, Institut Internacional de Governabilitat, (2004).



sociales, el medio ambiente y el achicamiento del espacio físico, la atemporalidad y la simultaneidad del devenir político, los cambios en las asimetrías del poder mundial, el debilitamiento de la fórmula de la globalización como racionalidad de desarrollo mundial, con periferias y centros, dando lugar a las llamadas economías de circulación doble<sup>9</sup>.

La participación ciudadana supone también un esfuerzo por parte de quienes gobiernan en el sentido de crear las condiciones favorables para el incremento de las capacidades técnicas y políticas que se requieren por parte de la ciudadanía, de tal manera que, siguiendo a Sonia Fleury, señalamos lo siguiente:

si las políticas sociales están enfocadas hacia la construcción simultánea de la ciudadanía y gobiernos democráticos, se hace necesaria una actuación positiva de los gobernantes en el sentido de aumentar las capacidades y los recursos técnicos y políticos de los sectores más marginados, permitiéndoles participar en el juego político en condiciones menos desfavorables. Se trata de un equilibrio difícil, en el que se requiere que el Estado posibilite las condiciones para la autoorganización de la sociedad, que favorezca el incremento del capital social.<sup>10</sup>

Aquello supondría una arquitectura institucional (normatividad, procesos, instituciones, administración pública, capacidades) que facilite condiciones para las dinámicas participativas. En este sentido encontramos relación con los diseños institucionales desarrollados en el Estado participativo como producto de las reformas de 1<sup>ra</sup> y 2<sup>da</sup> generación, en la medida que han cambiado las necesidades políticas (poder, reproducción, distribución) y económicas (más mercado o menos mercado). En esa medida, se han acometido nuevas formas organizativas (neo-institucionalismo) para hacer que estas formas de reproducción del poder encuentren cauces; la participación ha cumplido un papel ductor desde cada una de las perspectivas, pero la verdadera participación ciudadana es aquella que facilita la repolitización y el cambio de las realidades política y socioeconómica.

La organización o diseño de un Estado “más cercano a la gente” suponía un cambio en los procesos políticos, negociaciones y resultados entre ese Estado y la población. Así, la descentralización política administrativa tomó relevancia al acercar teóricamente al Estado administrador con la población<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Paolo Gerbaudo, “After Globalization”, *Dissent* 69, núm. 1 (2022): 20-27.

<sup>10</sup> Sonia Fleury, “Democracia, ciudadanía y políticas sociales”, *Revista Salud Colectiva* 2, núm. 2 (2006): 106.

<sup>11</sup> Para ampliar véase Édgar Córdova Jaimes, “Democracia, Economía y Eficiencia: Tres ejes explicativos de la descentralización política-administrativa en Venezuela”, *Revista Reflexión Política* 6, núm. 19 (2010): 20.

La participación ciudadana ha sido una bandera esgrimida por las dos tradicionales corrientes de pensamiento político económico, los estatista-progresistas y los conservadores propulsores de más mercado; ambos la enuncian desde el mismo discurso legitimador de “más democracia”, de tal manera que la interpretación y operativización de la participación ciudadana difiere según el enfoque, por lo menos en la formalidad; aún más, al revisar la existencia de referentes empíricos, como ejemplo en los casos venezolano y colombiano, donde encontramos que la participación ha sido resuelta para la reproducción de las élites de poder y la repolitización del ciudadano sigue siendo una promesa política de ambos modelos.

## Administración pública, instrumento para la eficiencia

Los procesos de reforma del Estado ocurrieron en fases y períodos muy acotados en medio de condiciones particulares en cada país. Aquellas estructuras económicas vulnerables o menos sólidas sucumbieron ante las exigencias de las reformas de primera generación (planes de desarrollo monetaristas y de corte macroeconómico), mediante la liberación de la economía, flexibilización laboral y privatizaciones, donde se concretaron en su conjunto planes de ajustes estructurales<sup>12</sup>. Es así como los procesos de reconfiguración del Estado tienen como centro neurálgico su base material, la economía, donde irrumpe el concepto del Estado como mal administrador, corrupto e ineficiente; por lo tanto, se lo ve como un obstáculo para la economía y se niega su fuerza generadora de bienestar, situación que de no cambiar imposibilitaría la construcción de mercados para terminar alejando a las poblaciones del bienestar del consumo.

En una segunda generación de reformas, se avanzó a procesos de transformación administrativa que se iniciaron tardíamente en Venezuela (desde 1989-1996), explicados posiblemente por la estructura económica petrolera, que financió durante casi treinta años de democracia fundada en la redistribución populista y rentista de la Venezuela saudita. Esto llegó a concretar modificaciones, supresiones, fusiones o combinaciones con el sector privado para ciertas áreas, en todas las asociadas a infraestructura para la economía<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Para ampliar en el caso colombiano, véase Juan Echavarría, “Colombia en la década de los noventa: Neoliberalismo y reformas estructurales en el trópico”, *Cuadernos de Economía*, núm. 34 (2001): 57-102; J. Ocampo, “Estado, Reforma y Desarrollo económico y social en Colombia”, *Análisis Político*, núm. 17 (1991): 3-35.

<sup>13</sup> Para ampliar, consúltese Pedro Talavera y Marienela Armijo, “Instituciones y desarrollo: reformas de segunda generación en América Latina”, en *Apuntes del CENES*, (2007); Antonio Caño, “La alianza Thatcher-Reagan definió el final del siglo XX”, en *El País*, 8 de abril de 2013.

A partir del paradigma de la globalización económica, iniciado y desarrollado con mayor énfasis en los años setenta y noventa, se definió un modelo de Estado con arreglo al paradigma de la Gerencia Pública, cuya base direccional la determinó la “eficiencia al estilo empresarial”. La participación ciudadana se convirtió en un instrumento para los cambios institucionales y administrativos, destinados a la disminución de conflicto social (productos de la inefectividad del Estado centralizado y representativo) y de los costos asociados a la prestación de los servicios sociales, asistenciales y en general a costos de la administración pública (eficiencia)<sup>14</sup>.

La administración pública ha sido objeto de estudio del mundo académico desde diversas perspectivas. Resultan interesantes las visiones complejas sobre el tema que han superado la visión nuclear al considerarla “un aparato técnico desprovisto de contenido político”. Basta con observar las temáticas de los congresos como los del Centro Latinoamericano Administración para el desarrollo (CLAD)<sup>15</sup>, y la inclusión de estos temas en los llevados a cabo por la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)<sup>16</sup>, por la Asociación Latinoamericana de la Ciencia Política (ALACIP)<sup>17</sup> o por la Asociación Española de Ciencias Política y Administrativas (AECPA).

El derecho público ha abordado la administración pública a partir de diversas relaciones, dentro de las cuales se destaca aquella que ocurre entre los administrados y la administración, a partir del estudio del institucionalismo normativo. La administración como disciplina ha entendido lo público desde la concepción empresarial de corte privado que marcó el surgimiento de la gerencia. Con esto se configuró la ya clásica discusión, en el ámbito de los estudios del Estado y de la administración pública, entre la visión técnica y la política, que marcó un extendido pero equivocado concepto centrado en una supuesta concepción despolitizada de la administración estatal, típica de la “falsa dicotomía política-administración”<sup>18</sup>.

Es así como otras disciplinas han intentado cooptar el fenómeno público y atomizarlo en los constructos técnicos, lo que ha traído como resultado otras tendencias para el estudio del Estado y su significación para las ciencias sociales, y muy especialmente un desafío para la ciencia política y el derecho<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> María Fernanda Ramírez Brouchoud, “Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del *New Public Management*”, *Estudios Políticos* 34 (2009): 115-141.

<sup>15</sup> <https://clad.org/>

<sup>16</sup> <http://sociologia-alas.org/>

<sup>17</sup> <https://alacip.org/>

<sup>18</sup> Para ampliar véase Humberto Falcão-Martins, “Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 9 (1997).

<sup>19</sup> Para ampliar véase Edgar Córdova Jaimes y Judith Hernández de Velasco, “El Estado desde la perspectiva de las ciencias sociales y políticas”, *Utopía y Praxis Latinoamericana* 24, núm. 86 (2019): 198-210.

El Estado y su tradicional función de dominación, al estilo de Weber<sup>20</sup>, tomó otros matices a partir de la reconfiguración administrativa y funcional más acotada en el paradigma de la gerencia pública que se soporta en los conceptos de calidad y meritocracia, entre otros. Dentro de este diseño, se le asignó a la ciudadanía un rol protagónico, llamado “participación ciudadana”, como factor para legitimar la democracia descentralizada y eficiente como expresión del Estado moderno, gerencial<sup>21</sup>.

## El valor constitucional de las reformas en Colombia y Venezuela

Al intentar un acercamiento metodológico sobre los modelos de Estado pautados, y las características de la administración pública y en general sobre el orden político, a partir de las reformas políticas y administrativas en los casos de Venezuela y Colombia, resulta interesante señalar una serie de características inherentes por diversas razones:

1. El “excepcionalísimo” del caso venezolano, sobre el cual se desarrollaron las bases del consenso político del país (1958-1998), e incluso desde la independencia, es un aspecto destacado por Alejandro Cardozo Uzcátegui<sup>22</sup> y Daniel Levine<sup>23</sup>, al examinar los cambios de las bases del excepcionalismo venezolano largamente estudiado por la ciencia política latinoamericana, que lo colocaron como un paréntesis de democracia y progreso material impresionante, en medio del que se dio la incorporación de la ciudadanía rural de los años 30 a la clase media y urbana, así como un alto progreso educativo, durante los primeros cuarenta años de la democracia de 1958 hasta 1998.
2. En segundo lugar estarían un conjunto de aspectos significativos que facilitaron el funcionamiento democrático, por lo menos hasta 1989. Entre ellos se encuentran la presencia de un fuerte sistema de partidos políticos, una economía

<sup>20</sup> Max Weber, *Sociología del poder* (Madrid: Alianza, 2020), xx.

<sup>21</sup> Édgar Córdova Jaimes y Flor Ávila Hernández, “Democracia y Participación ciudadana en los procesos de la Administración Pública”, *Revista Opción* 33, núm. 82 (2017):134-15.

<sup>22</sup> Alejandro Cardozo Uzcátegui, “El excepcionalismo venezolano Tres singularidades entorno a la Independencia de Venezuela: frontera, estamento y semántica”, *Revista Ensayos Históricos: Anuario del Instituto de Estudios Hispanoamericanos -Ensayos Históricos*, núm. 23 (2011).

<sup>23</sup> Daniel Levine, “Goodbye to Venezuelan Exceptionalism”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 36, núm. 4 (1994); Daniel Levine, “El consenso venezolano democrático en dos tiempos: 1972-2002”, *Revista Politeia – Revista de Ciencias Políticas* 26, núm. 30 (2003).

próspera, el sometimiento del estamento militar al poder civil, diálogo entre las élites para generar gobernabilidad, y los niveles altos de participación electoral, en el marco de transparencia<sup>24</sup>.

Luego de 23 años de haber desmontado los procesos de reforma del Estado, el Chavismo fue uno de los elementos que facilitaron el desplome del modelo de democracia vigente desde 1958, revertiendo los procesos de descentralización y con la redacción de una institución (1998) que sustituyó a la de 1961, con lo que supuso haber inaugurado una revolución democrática. La realidad hoy día expuesta en Venezuela describe una situación de pérdida de toda institucionalidad republicana, inexistencia de partidos políticos fuertes, creciente personalismo, subordinación al poder militar, ausencia de protagonismo del ciudadano, falta de libertades y sometimiento de la ciudadanía en medio de una terrible desprotección de los derechos fundamentales, lo que ha ocasionado un éxodo de seis millones de ciudadanos en el país con mayores reservas petroleras del mundo.

Chávez... con su llegada al poder se inició un proceso de autocratización que ha violentado incluso la Constitución de 1999 auspiciada por él mismo, es así como se sentaron las bases de una mayor centralización del poder en el ejecutivo y del debilitamiento de los partidos políticos, y se configuró el rol activo de la institución militar...<sup>25</sup>

3. Venezuela representa un grave problema de seguridad integral para la región latinoamericana, con mayor incidencia para Colombia, debido a la situación de descomposición democrática, económica, violación del derecho y su relación abierta con grupos al margen de la ley<sup>26</sup>.
4. Abordar el proceso de reformas administrativas y constitucionales y la participación de la ciudadanía como base del nuevo Estado social de derecho colombiano fundado en el texto constitucional de 1991, parece ser una tarea urgente. Luego de 30 años de haber sancionado la carta política, la repolitización de la sociedad y su avance al disfrute efectivo de una ciudadanía plena por

---

<sup>24</sup> Ángel Álvarez, *El sistema político venezolano: Crisis y transformaciones* (IEP-UCV, 1996), 1-133.

<sup>25</sup> Marihen Jiménez, "El difícil camino hacia una democratización en Venezuela", *Oxford School of Global and Area Studies - University of Oxford*, Documentos de trabajo (Fundación Carolina), Segunda época, núm. 61 (2022).

<sup>26</sup> Para ampliar véase Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos Naciones Unidas, *Venezuela: Nuevo informe de la ONU detalla las responsabilidades por crímenes de lesa humanidad para reprimir a la disidencia y pone la lupa en la situación en las zonas mineras remotas*, Nueva York, 20 de septiembre de 2022.

parte de millones de colombianos pareciera ser aún solo una promesa. Esto constituye una parte importante de las críticas y movimientos políticos que han dado lugar al cambio de orientación política por la que está transcurriendo el Estado colombiano hoy día.

5. Colombia ha padecido una guerra interna por medio siglo, con graves secuelas, como la situación de los desplazados. Ni el desarrollo legislativo y de políticas públicas como las de atención social y seguridad nacional a los desplazados por causa del conflicto, ni el apoyo de Estados Unidos, lograron la legitimación de este modelo de Estado democrático; el crecimiento del descontento popular y el avance del “socialismo del siglo XXI” en Venezuela, así como la acumulación de deuda social gigantesca, hizo que Colombia inaugure a partir de junio de 2022, con la elección en segunda vuelta del presidente Gustavo Petro, un ciclo de cambio de dirección política, que aún se encuentra en desarrollo, y que prometería hacer reformas sustanciales en el modelo social de derecho y el disfrute de la ciudadanía.
6. ¿Podrá Colombia avanzar a un modelo de Estado más horizontal, sin que ello signifique debilitar las instituciones democráticas? ¿Podrán afrontar los intentos de autoritarismos? ¿Se podrá detener o impedir la instalación de modelos de régimen extranjeros en el país que acaben con la cultura política nacional, como ocurrió en Venezuela? Estas preguntas orientan un interés para la revisión de este tema, y su importancia binacional no solo es una tarea académica-científica, es un ejercicio político de responsabilidad con las libertades y la democracia.

## Reflexiones en torno a los casos (Colombia y Venezuela)

Revisemos algunos aspectos resaltables del tema de la participación ciudadana devenidos del proceso de reformas.

### Colombia: violencia y cambio constitucional

En Colombia cuando entra en vigor de la Constitución Nacional de 1991 se reconoce la “participación ciudadana” como un valor constitucional, siendo entonces un principio basal del modelo de Estado. De tal manera, este principio ha creado una institucionalidad de diversa índole (más o menos compleja), que coexiste con las tradicionales formas políticas de participación del modelo de democracia representativa (elecciones, referendo, plebiscito, entre otras) y que estuvo basada

en la preminencia de los grandes partidos políticos, que constituyeron la base o escenario de participación típica de la democracia de los últimos cuarenta años, pero que ha dado lugar a otras formas más flexibles y menos militantes centradas en la ciudadanía, como se evidenció en 2022<sup>27</sup>.

Los cambios constitucionales en Colombia desde 1991 fundan un modelo de “democracia participativa”, considerando una concepción económica liberal como vía para dar materialidad a la distribución de recursos y con ello sustentabilidad a la democracia<sup>28</sup>.

La actual Constitución se origina en un momento en el cual tanto interna como externamente se venían ejerciendo en el país una serie de presiones orientadas a lograr la apertura de mayores espacios democráticos... Surgieron las iniciativas referidas al fortalecimiento de la democracia participativa para oponerla a un modelo decadente de representación<sup>29</sup>.

Elevar a nivel constitucional la participación de la ciudadanía, como garantía para poder realizar derechos consagrados constitucionalmente, ha resultado infructuoso para la inclusión política de los ciudadanos colombianos, más allá de la declarativa de un Estado de derecho institucional y la densidad legislativa en materia de participación ciudadana<sup>30</sup>.

Dentro de los datos observables en la realidad en Colombia se podrían identificar variedad de formas participativas, o actividades o movilizaciones de carácter social que se han denominado *participación ciudadana*, desde la asistencia y participación en elecciones y otros mecanismos de consulta, hasta el acceso a información sobre asuntos de interés público<sup>31</sup>. Al interpretar el tema desde el derecho constitucional colombiano, Alfredo Ramírez Nardiz señala lo siguiente:

<sup>27</sup> Para ampliar véase Johan Andrés Hurtado Mosquera y Lisneider Hinestroza Cuesta, “La participación democrática en Colombia: un derecho en evolución”, *Revista Justicia Juris* 12, núm. 2 (2016).

<sup>28</sup> Respecto al concepto de eficiencia sobre el cual se han tejido cantidad de acepciones, unas desde la moderna gerencia empresarial, la economía, y otras creadas de la visión declarativa, ver: Alejandro Bouza Suárez, “Reflexiones acerca del uso de los conceptos de eficiencia, eficacia y efectividad en el sector salud”, *Revista Cubana de Salud Pública* 26, núm. 1 (2000): 50-56.

<sup>29</sup> Carlos Fernando Echeverri Jiménez, “La participación ciudadana en Colombia: reflexiones desde la perspectiva constitucional y la normatividad estatutaria”, *Estudios de derecho* 67, núm. 149 (2010): 3.

<sup>30</sup> Para ampliar sobre el proceso seguido en Colombia desde 2010 a los efectos de construir “participativamente una ley de participación ciudadana”, véase Fabio E. Velásquez y Esperanza González, “La reforma de la Ley de Participación en Colombia. Una experiencia de gobernanza democrática”, *Desacatos*, núm. 49 (2015): 48-63.

<sup>31</sup> Paula Andrea, Pérez Gómez, “Alineación de los sistemas de información con la estrategia de gobierno en línea”, *Novum Jus* 11, núm. 1 (2017): 143-173.

se propone una diferenciación conceptual entre democracia participativa y participación ciudadana que haga girar la diferencia entre una y otra. En la primera, la participación de los ciudadanos implica la toma de decisiones (vinculantes o no, inicien el proceso legislativo o lo terminen); en la segunda, la participación de los ciudadanos no supone necesariamente la toma de decisiones (puede limitarse su ejecución al intercambio de información con el poder político).<sup>32</sup>

Si bien la Corte Constitucional colombiana hace tal distinción a los efectos de decantar actividades e interpretaciones interesadas que pudieran socavar este derecho fundamental, consideramos desde este trabajo que la participación ciudadana, entendida en cualquiera de sus formas y posibilidades, constituye un proceso de politización del individuo, ya que la acción ciudadana está cargada de intereses y visiones que tienen sobre la acción del Estado en la tarea de orientar la política pública y su distribución material.

Al respecto de la participación ciudadana como signo distintivo del sistema democrático de acuerdo a la “Encuesta sobre cultura política para 2021” del Dane (Departamento Administrativo Nacional de Estadística), se reporta que el 55,6 % (personas de 18 años y más) considera que Colombia es un país “medianamente democrático”, el 25,4 % señala que el país es democrático, y un 19,1 % afirma que Colombia es un país no democrático<sup>33</sup>. El informe desarrolla un conjunto de ítems referidos a temas de participación que señalan que alrededor de un 70 % de la población colombiana no participa en organizaciones sociales, culturales, deportivas o de cualquier otra índole, lo cual nos habla de cierta precariedad de organización social, así como del desencanto de los mecanismos de participación, ya que la gente siente o percibe que tales prácticas no se revierten en mejoras de su situación personal o comunitaria.

## Venezuela: de la democracia petrolera a la desinstitucionalización republicana

En Venezuela, con la aprobación de la Constitución Nacional de 1999 que creó la V República, se convirtió la *participación ciudadana* en el eje definitorio del Estado.

---

<sup>32</sup> Alfredo Ramírez Nardiz, “Participación ciudadana e interpretación de la constitución. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en materia de democracia participativa”, *Rev. IUS* 10, núm. 37 (2016): 171-192.

<sup>33</sup> Colombia, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), *Información 2021, Encuesta de cultura política 2021*.



Esto nació del descontento acumulado de 40 años de democracia representativa, y luego de haber pasado por un proceso tardío de reforma del Estado.

Los dos últimos planes económicos aplicados en Venezuela fueron: el VIII Plan de la Nación o “*Gran Viraje*”, efectuado en 1989 bajo la 2<sup>da</sup> presidencia de Carlos Andrés Pérez (2 de febrero de 1989 a 21 de mayo de 1993), consistente en una clásica receta política macroeconómica llevada a cabo gradualmente mediante acuerdos con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Estos programas de “ajuste estructural” fueron acordados con estos organismos como requisitos para lograr la renegociación de la deuda venezolana<sup>34</sup>.

Otro plan que intentó el reacomodo económico e institucional fue la “*Agenda Venezuela*”, en el segundo mandato del Presidente Rafael Caldera (1993-1998), el último presidente del periodo democrático. Fue un programa económico orientado a remediar el escenario económico desfavorable ocasionado a partir de la crisis bancaria de 1994 como resultado de la insolvencia financiera que afectó a varias entidades de la banca privada comercial<sup>35</sup>.

A pesar de estos planes, la situación política se desestabilizó aún más por el incremento del precio de la gasolina y las acciones del movimiento insurreccional que desde el interior del sector militar lideraba el Coronel Hugo Chávez, quien organizó una protesta denominada el “caracazo”, desarrollado mediante fuertes protestas, disturbios y saqueos (27 de febrero de 1989) en los sectores marginales de la Ciudad de Caracas, así como dos intentos fallidos de golpes de Estado, el primero en el día 4 de febrero de 1992 y el segundo el día 27 de noviembre de 1992. Estamos en presencia de la agudización del modelo rentista petrolero venezolano que imposibilitó el proceso de redistribución, revelando la incapacidad del sistema político venezolano de haber convertido la riqueza petrolera en diversidad productiva y verdadera riqueza.

Producto del triunfo de Hugo Chávez el 15 de diciembre de 1999 mediante un Referéndum popular, se adopta una nueva constitución. Desde el preámbulo la carta magna señala como propósito “establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica”. Con ello se ha abonado la primacía del modelo de representación que se consagró con la anterior Constitución de 1961, y que recogió la experiencia

---

<sup>34</sup> Neritza Alvarado, “La atención a la pobreza en Venezuela del “gran viraje” a la “V república”, 1989-2002”, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura* IX, núm. 2 (2003):112.

<sup>35</sup> Para ampliar véase Analítica, “A 27 años de la crisis bancaria de Venezuela”, *Analítica*, 9 de abril de 2021.

participativa ciudadana que había empezado a ocurrir en Venezuela desde los años setenta en las zonas urbanas más importantes, conformándose el llamado movimiento vecinal que llegó a tener gran protagonismo en la agenda pública y comunicacional en Venezuela<sup>36</sup>.

En el caso venezolano resulta paradójico que, a pesar de que la constitución se creó a partir de la llegada del Chávez al poder, y que luego de casi veintitrés años (1999-2023) terminó por aniquilar las experiencias democráticas ciudadanas previas a la Constitución, como asociaciones de vecinos, juntas parroquiales entre otras experiencias, contrariamente se re-centralizó toda la estructura administrativa del Estado. Se desmontó el proceso de descentralización política administrativa, llevado a cabo desde 1991 con la celebración de sufragios para elegir alcaldes y gobernadores<sup>37</sup>.

El chavismo, luego de ocho años de la Constitución de 1999, promovió una reforma constitucional para intentar establecer un Estado comunal, en un intento por cambiar la institucionalidad republicana (2 de diciembre de 2007). La consulta refrendaria fue negada por 4.521.494 electores que votaron por el no (50,65 %), mientras 4.404.626 votaron (49,34 %) a favor del sí. Un 43,95 % del padrón electoral se abstuvo<sup>38</sup>. A decir de intelectuales, que no se les puede “señalar” de derechistas como es el caso de la respetada Margarita López Maya, al referirse al tema señaló:

El «sistema comunal» no estuvo inscripto desde el principio en el proyecto bolivariano de democracia participativa y protagónica... Sus inicios deben buscarse en el segundo gobierno de Hugo Chávez y... las comunas y los consejos comunales no lograron cuajar como una nueva institucionalidad. Enredadas en la maraña de instituciones creadas por el chavismo y sin autonomía política, estas formas se superpusieron a tradiciones de asociatividad popular ya existentes y no lograron crear capacidades institucionales para las responsabilidades que se les asignaron.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Par ampliar véase María Luisa Ramos Rollón, “De las protestas a las propuestas identidad, acción y relevancia política del movimiento vecinal en Venezuela” (Tesis de Maestría en Ciencia Política, Universidad Complutense de Madrid, 1995).

<sup>37</sup> Venezuela, Congreso de la República, “Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, de 28 de diciembre de 1989, Gaceta Oficial núm. 4.153; “Reforma la Ley Orgánica de Descentralización, delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público”, de 14 de agosto de 2003, Gaceta Oficial núm. 37753.

<sup>38</sup> Edgardo Lander, “El referéndum sobre la reforma constitucional, el proceso Político en Venezuela entra en una encrucijada crítica”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 14, núm. 2 (2009): 1.

<sup>39</sup> Margarita López Maya, “Socialismo y comunas en Venezuela”, *Revista Nueva Sociedad NUSO*, núm. 274 (2018): 1.

A pesar de ello el pragmatismo político del chavismo, mediante la hegemonía legislativa conseguida al haber colonizado todos los poderes, creó una ley así como mecanismos para la participación ciudadana constreñidos a los llamados Consejos Comunales. Esta fue promulgada el 28 de diciembre de 2009, una ley que estableció la dependencia de estas instancias del poder ejecutivo<sup>40</sup>. Dicha ley “debilitó instancias locales de participación, ya que coloca la organización comunitaria existente dentro de una sola estructura superior que serían los Consejos Comunales” que entran “en conflicto con las instancias gubernamentales locales, llámese Alcaldías y Concejos Municipales, por la lucha en la distribución presupuestaria y competencias”<sup>41</sup>.

Uno de los aspectos actuales que reflejan la vocación centralizadora e intentos de invisibilizar la acción ciudadana estaría en la iniciativa presentada por el gobierno venezolano a principio de 2023, mediante un proyecto de ley denominado “Ley de fiscalización, regularización, actuación y financiamiento de las organizaciones no gubernamentales y afines”. Este documento, en su exposición de motivos presentada en la Asamblea Nacional, señala que la misma pretende establecer un control de dichas organizaciones, ya que a juicio de los ponentes las ONG propician la “intervención militar del país” y procesos de agitación<sup>42</sup>.

Este proyecto, aprobado en primera discusión el 24 de enero de 2023, ha recibido el rechazo de organizaciones que de diversos modos hacen vida en Venezuela desde hace muchos años, así como de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE), ya que impide el derecho de organización y participación de la ciudadanía, bajo el mismo esquema en el que se cooptó a los Consejos Comunales (CC), al obligar a las ONG a registrarse, recibir aprobación por parte del ejecutivo nacional y a seguir el mismo patrón de habilitación y posterior registro de Organizaciones de carácter internacional, así como el de obligatoria supervisión, control y limitación de las actividades a realizar<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Venezuela, Asamblea Nacional, Ley Orgánica de los Consejos Comunales, de 28 de diciembre de 2009. Gaceta Oficial 39.335.

<sup>41</sup> Edgar Córdova Jaimes, “Democracia y administración pública en Venezuela”, *Revista Utopía y Praxis Latinoamericana* 24, núm. esp. 3 (2019): 10-29.

<sup>42</sup> Venezuela, Asamblea Nacional, Ley de fiscalización, regularización, actuación y financiamiento de las organizaciones no gubernamentales y afines, aprobada en primera discusión por la Asamblea Nacional de Venezuela el 24 de enero de 2023.

<sup>43</sup> OEA, “CIDH y RELE expresan preocupación por proyecto de ley que limita participación ciudadana en Venezuela”, *OEA Más derechos para más gente* (prensa), 2023.

La realidad hoy día expuesta en Venezuela describe una situación de pérdida de protagonismo del ciudadano, que se expresa en limitación de las libertades y sometimiento a una terrible desprotección de los derechos fundamentales, en el país con las más grandes reservas petrolíferas del mundo, lo que ha ocasionado un éxodo de seis millones de venezolanos. Estamos en presencia de la desinstitucionalización de la vida republicana en todo sentido<sup>44</sup>.

## Los modelos de administración pública y el papel de la ciudadanía en Colombia y Venezuela

Como resultado de lo anterior podemos identificar una relación instrumental en estos enfoques de administración pública, reformas, diseños institucionales y el papel asignado a la ciudadanía en el marco de una democracia que no encuentra su camino para establecer el orden político que tienda a establecer un verdadero Estado social de derecho.

A partir de las reformas “de primera y segunda generación” tanto en los casos de Colombia como de Venezuela se aprecia un valor instrumental de la institucionalidad nacida de aquellas reformas. La búsqueda de la eficiencia administrativa como “para-objetivo de la profundización de la democracia” es un tema que se ubicó en el paradigma de la neutralidad de la administración pública que intentaba distanciarse de objetivos políticos, haciendo de la democracia un claro problema, por lo que a nuestro juicio el rumbo tomado por Venezuela y Colombia encontraría explicación, en parte, en esta concepción.

La estrecha relación entre administración pública y neutralidad técnica ha sido, como se ha dicho en este trabajo desde el comienzo, un principio aceptado por los científicos sociales. Consiste en afirmar que las capacidades técnicas son fundamentales para lograr que la administración pública maximice su eficiencia operativa. Este fue el argumento de las reformas del Estado, pero también se ha reconocido que utilizar la capacitación técnica como principal recurso para generar eficiencia comporta, por definición, una exclusión: la propia eficiencia exige la exclusión de todos aquellos que no son profesionales preparados por meritocracia, ya que

---

<sup>44</sup> A finales de 2021 podría llegarse a los 6,2 millones de migrantes y refugiados, por encima de los datos de la crisis siria, según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR), “El desplazamiento forzado en el mundo”, 2021. Colombia fue durante muchos años, en aquellos del conflicto armado, un país de migrantes que huían del conflicto armado, la inseguridad y las limitaciones materiales que aquello significó.

tal participación, por la falta de entendimiento, provocaría distorsiones e inútiles pérdidas de tiempo<sup>45</sup>.

## Características del modelo de administración pública pre-reforma

Un modelo de administración pública (arquitectura institucional)<sup>46</sup> se corresponde con una idea de democracia y de desarrollo (económico). La relación entre estas ideas ha dado como resultado la “governabilidad necesaria”, desde las ideas de la administración para el desarrollo, escuela cepalista, industrialización, centralización del Estado, democracias representativas, hasta la incorporación de temas como la digitalización, el gobierno en línea, las ciudades inteligentes, la inteligencia artificial (IA), la cuarta revolución industrial 4.0 y todas estas formas digitales de ejercicio del poder, llevadas a cabo y expuestas con crudeza a partir de la pandemia de Covid-19<sup>47</sup>.

Recientemente está tomando notoriedad el concepto novísimo de “retroceso democrático o declinación de la democracia (*democratic backsliding*)”, que ocurre a partir de los resurgimientos de los enfoques populistas que borran la política y sustituyen esta por un sistema de redistribución y formación de lealtades (clientelismo), entre otros aspectos, lo que nos conduce a analizar con mayor detenimiento el fenómeno de la relación entre los modelos formalmente participativos y la cooptación por parte del poder a través de la movilización para la redistribución<sup>48</sup>. Veamos al menos tres características destacables del modelo de Estado y administración pública prerreforma.

1. **Burocratización.** Se expresó en la expansión de estructuras admirativas del Estado en lo económico y social; se crearon instituciones en el campo productivo, así como se dio la ampliación de programas sociales, especialmente en educación y salud. Se concretó un aparato público estrechamente vinculado a la economía que sirvió de distribución del sistema y en procesos de legitimidad

---

<sup>45</sup> Brugué y Gallego, “¿Una administración pública democrática?”, 8.

<sup>46</sup> Utilizamos el término arquitectura institucional, no solo en sentido de forma, también de contenido de la política que supone dicha forma o estructura.

<sup>47</sup> Diana Carolina Valencia-Tello y Vera Karam de Chueiri, “Antecedentes de la descentralización territorial en Colombia”, *DÍKAIÓN* 28, núm. 23 (2014).

<sup>48</sup> Para ampliar, véase Mauricio Dussauge Laguna y Marcela Aguilar Arévalo, “Populismo, de Andrés Manuel López Obrador”, *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública* 19, núm. 36 (2022).

que dieron lugar al clientelismo y corrupción replicados en la posterior etapa del socialismo del siglo XXI de la era Chávez-Maduro<sup>49</sup>.

2. **Mediación de los grandes partidos.** Los partidos políticos se constituyeron como los mediadores por excelencia entre los ciudadanos y el Estado, llevando a cabo procesos de agregación de demandas desde la ciudadanía al centro del poder decisor (administración y diseño de políticas públicas), y mediante la cooptación de las elecciones mediante el establecimiento del voto como instancia central de la participación ciudadana. Reducir la participación a la formalidad del voto como mecanismo de participación (ciudadana) trajo como consecuencia un “vaciamiento” de contenido ético y moral relacionado con valores del bien común y solidaridad. Las normativas y reglamentaciones jurídicas establecen procedimientos para las decisiones, pero nada referente al contenido (social-capital)<sup>50</sup>.
3. **La centralización político-administrativa.** La planificación política administrativa se realiza en el centro del poder (desde una matriz Estado-céntrica); se desarrolló un proceso de desconcentración administrativa selectiva<sup>51</sup>.

De tal manera, ese tipo de organización política administrativa que a grandes rasgos se dibuja en las anteriores tres características dominadas por los grandes partidos, y su “necesaria dosis de autoritarismo”, se debilitó frente a las exigencias que se expresaron en la crisis económica de los años 80 y 90 en los centros industrializados de economías desarrolladas, haciendo necesarias las reformas administrativas.

## Derechos políticos y sociales: ¿construyendo una nueva institucionalidad basada en la ciudadanía?

La participación ciudadana como derecho adquirido en los diseños de Estado provenientes de las reformas de Estado y nuevas Constituciones aprobadas en

<sup>49</sup> Édgar Córdova Jaimés, “La Reforma administrativa en Venezuela y Colombia”, *Revista Venezolana de Gerencia Universidad del Zulia* 1, núm. 2 (1996): 231.

<sup>50</sup> Sonia Fleury, “Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, Institut internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España (2004). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7593829>

<sup>51</sup> Édgar Córdova, “La Reforma administrativa” *La Reforma administrativa en Venezuela y Colombia*, *Revista Venezolana de Gerencia Universidad del Zulia* 1, núm. 2 (1996): 231; Alberto, Maldonado, “Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Avances y resultados de la descentralización política en Colombia”, *Archivos de Economía Dirección de Desarrollo Territorial* (2001): 163.

Colombia y Venezuela, al día de hoy, ha terminado por convertirse en un instrumento discursivo y formal con resultados tímidos para una repolitización de la ciudadanía. Ha contribuido, de acuerdo con cada caso, como instrumento para la administración pública, como mecanismo del populismo redistribuidor y objeto de cooptación para la legitimación del poder. Estos derechos participativos han ocurrido en la región de diversa manera, como hemos señalado con anterioridad, a partir de los intereses de quienes han promovido las reformas y cambios políticos.

La adquisición de los derechos ciudadanos en países como Colombia y Venezuela ha seguido un proceso diferente al de los países europeos. En los dos países acá analizados se observa una ciudadanía de baja intensidad, donde existen derechos políticos al menos formalmente, pero al mismo tiempo esto ocurre mientras se niegan de derechos civiles y sociales. Tanto Colombia como Venezuela adquirieron primero los derechos políticos, a pesar de tener una debilidad en la garantía de los derechos civiles y sociales; se pueden ver “muchas elecciones, derechos a la asociación partidista y sindicales, pero existen enormes brechas en el área educacional y de cuidado de la salud”<sup>52</sup>.

La realidad observable en Venezuela desde hace más de 24 años, producto del Socialismo del Siglo XXI que eliminó el modelo administrativo que había nacido de las reformas administrativas (1999-2023), refleja un hipotrofia burocrática superior al preexistente establecimiento de una administración centralizada desconcentrada, creando una paralela a la existente (burocracia tradicional), como estrategia para otorgar flexibilización de maniobra por parte del gobierno y aseguramiento de la política populista nacional gubernamental en todas las áreas asistenciales y técnicas con liderazgo militar.

Este modelo fue posible gracias a los ingresos petroleros que, desde el gobierno de Hugo Chávez, se situaron alrededor de 100 dólares (norteamericanos) por barril de petróleo. Con una producción de tres millones de barriles diarios por lo menos hasta el año 2001, Venezuela vivió su periodo de riqueza más extraordinaria en el periodo Chávez<sup>53</sup>. Gracias a ello, se aumentó la autonomía de la que gozó el

---

<sup>52</sup> Sonia Verjel-Sánchez, “La construcción de ciudadanía en Colombia, un hecho marcado por la violencia”, *Revista Perspectivas* 4, núm. 1 (2019): 60-65.

<sup>53</sup> En 1998, cuando fue electo Hugo Chávez, el precio del petróleo venezolano era de 11 dólares por barril. Desde 1999 los precios se incrementaron a tasas muy altas, hasta llegar a 88 dólares por barril en 2008. A partir de 2010, volverían a crecer y se mantendrían entre los 84 y los 103 dólares en promedio, entre 2011 y 2014. Ángel Bermúdez, “Cómo Venezuela pasó de la bonanza petrolera a la emergencia económica”, *BBC News Mundo*, de 25 febrero de 2016.

Estado venezolano. Los ingentes flujos financieros le facilitaron al líder providencial “desarrollar una agenda de gobierno que ignora al resto de los actores, poniendo al servicio de su proyecto particular los recursos de la nación”<sup>54</sup>.

Con la llegada al poder de Nicolás Maduro en 2013 en medio de un sistema nacional de elecciones muy cuestionado, se fortaleció la recentralización de las decisiones, se agravaron los sindicatos políticos, económicos y humanos, se dejaron sin participación las principales políticas públicas, así como se atestiguó el incremento del poder militar en detrimento de los derechos civiles y la inobservancia de mecanismos de coordinación que, aunque centralizados, fueron creados por ellos mismos<sup>55</sup>.

No han funcionado mecanismos de participación ciudadana para la implementación de acciones tendientes al fortalecimiento del Estado social de derecho previsto en la Constitución Nacional de 1999. Los Consejos Comunales creados en 2006 al inicio de la campaña de Chávez para optar a un segundo mandato presidencial fueron propuestos como mecanismos de articulación para lograr la “participación protagónica” del pueblo. Sin embargo, estos se convirtieron de hecho en instancias gubernativas, es decir, en parte de la administración de ciertos programas sociales con directa dependencia del despacho presidencial (planes sectoriales, espaciales e institucionales cónsonos con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación). Todo ello fue posible mientras hubo bonanza petrolera, pero la disminución de ingresos petroleros, la destrucción de la economía y la corrupción impidieron que el gobierno siguiera fortaleciendo esta red clientelar a través de la cooptación de la organización comunal, donde para participar se debía demostrar la adherencia al proyecto chavista<sup>56</sup>.

La participación ciudadana se ha quedado en la letra y se ejecutado como “movilización” para la legitimación. En el caso de las experiencias “participativas” derivadas de las reformas de los años noventa, que terminaron en actividades consultivas “paraestatales” y partidistas, ya en la fase de la “democracia revolucionaria”, la participación ciudadana ha sido debilitada y se ha concentrado en las elecciones con gran opacidad.

---

<sup>54</sup> Nelly Arenas, “La Venezuela de Hugo Chávez: rentismo, populismo y democracia”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 229 (2010): 83.

<sup>55</sup> Eglé Iturbe, “La reconstrucción de la administración pública de Venezuela”, *Revista Polika UCAB*, 28 de julio de 2021.

<sup>56</sup> Para ampliar véase María Pilar García-Guadilla, “La praxis de los consejos comunales en Venezuela: ¿Poder popular o instancia clientelar?”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 14, núm. 1 (2021): 125-151.



La participación ciudadana como aspiración popular en Colombia surge por el movimiento ciudadano que aspiraba cambios en las condiciones sociales que han estado presentes históricamente en este país. En 1991 se da inicio en Colombia a un movimiento participativo ciudadano denominado como la “Séptima Papeleta”, el cual promovió que no se hiciera una mera reforma a la Constitución de 1886. Se solicitó, como luego fue ratificado por la Corte Suprema, que se llevara a efecto un proceso constituyente que diera lugar a una nueva Constitución.

La Constitución Política de 1991 coloca en la participación ciudadana el núcleo del diseño del Estado colombiano. Esto se ha desarrollado en diversas leyes desde 1994, y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, como podemos observar en la sentencia de la Corte Constitucional colombiana C-021/1996, cuando se señala una perspectiva más amplia sobre la democracia participativa<sup>57</sup>:

la democracia participativa procura otorgar al ciudadano la certidumbre de que no será excluido del debate, del análisis ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria, ni tampoco de los procesos políticos que comprometen el futuro colectivo. (...) La participación es un principio constitucional que no se agota en el ámbito político, sino que se extiende a cualquier otro.<sup>58</sup>

De esta visión se desprende que la Corte Constitucional colombiana ha interpretado la participación como un derecho que la ciudadanía puede hacer valer para la exigencia de otros derechos. Por ejemplo la Sentencia C-891/2002, respecto al acceso a la información que resida en poder de las entidades estatales, indica que estas deben suministrarla como manifestación del derecho del ciudadano a participar en la discusión constructiva con la administración, en zonas urbanas, rurales e indígenas.

En 2010 en Colombia, a propósito de lo promovido por el “Foro Nacional por Colombia”, se reformó “Ley Estatutaria de Participación, Ley 134 de 1994”, para facilitar el ejercicio de la participación ciudadana y superar los problemas que habrían dificultado su ejecución hasta entonces. A pesar de la profusión de normatividad y del discurso, el desarrollo del modelo de administración pública siguió caracterizado

---

<sup>57</sup> Alfredo Ramírez Nardiz, “Participación ciudadana e interpretación de la Constitución. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en materia de democracia participativa”, *Rev. IUS* 10, núm. 37 (2016) : 171-192 ; Julián Darío Bonilla, “Los procesos de transformación de los modelos constitucionales en Colombia: una revisión de historia constitucional, 1819-2019”, *Revista Diálogos de Saberes*, núm 51 (2019); Rafael Rubio, “La participación en la Constitución colombiana: una Constitución participativa pionera”, *Revista Derecho del Estado. Universidad Externado de Colombia* (2021): 43.

<sup>58</sup> Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-021/1996, *Democracia participativa*, 1996.

incluso hasta el presente por una gran opacidad, que se ha visto reflejada en los reportes de Transparencia Colombia para 2020:

Colombia consigue dos puntos más que el año pasado, sin embargo, estadísticamente esta variación no es considerada como un avance significativo. Por lo tanto, persiste el estancamiento en la calificación, pues desde el 2012 el país ha estado entre los 36 y los 39 puntos. Una calificación por debajo de 50 puntos indica niveles de corrupción muy serios en el sector público de un país.<sup>59</sup>

Con similitud al caso de Venezuela se produjo en Colombia una enorme institucionalidad normativa, pero con escaso impacto en la transformación necesaria para lograr un Estado participativo. Luego de veinte años de la nueva Constitución de 1991, el Congreso de la República sancionó más de 50 leyes para facilitar la construcción de participación ciudadana en la administración estatal. A pesar de ello, en muchas ocasiones la participación ciudadana, sea individual o colectiva, o de manera individual u organizada, se ha visto cooptada por intereses y objetivos de grupos políticos o de poder extraños a los intereses legítimos de las comunidades<sup>60</sup>.

Colombia, el 24 de septiembre de 2016, firmó un acuerdo de Paz para la terminación del conflicto entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP). Siete años después, perviven innumerables críticas en la implementación de unos acuerdos que implicaban una garantía para la participación de minorías en los estamentos gubernamentales y la consolidación de la participación ciudadana, tanto en la planeación del territorio como en la gestión y el control político y social, para el restablecimiento del derecho de las víctimas<sup>61</sup>.

Uno de los aspectos que se señalan a menudo respecto al tema de la paz en Colombia es que una de las causas del conflicto y de su perdurabilidad en el tiempo ha sido la concentración de poder en élites y núcleos políticos fuertes, aún en tiempos de la firma de acuerdos de paz. La respuesta estaría en la profundización democrática, a través de la creación de nuevos partidos, movimientos políticos, escenarios de participación ciudadana, elevación de la deliberación democrática y ampliación de la representación democrática. Para lograr esto se insta a fortalecer a las organizaciones y movimientos sociales y políticos.

---

<sup>59</sup> Transparencia Colombia (2021), *Índice de percepción de la Corrupción 2020*, de 28 de enero de 2021.

<sup>60</sup> Fabio Velásquez y Esperanza González, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* (Bogotá: Fundación Corona, 2003).

<sup>61</sup> Jharry Martínez Restrepo, "Participación ciudadana en Colombia: entre la Constitución de 1991 y el acuerdo de paz de 2016", *Maestrías del Instituto de Estudios Políticos*, 2022.

De tal manera, los acuerdos de participación territorial contenidos en el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, suscritos entre el gobierno nacional y las FARC-EP en 2016, no lograron superar los retos que supuso tal objetivo, en vista de las debilidades con las que se concretó el acuerdo del “post-conflicto”, que preferimos llamar *post-acuerdo*, ya que las condiciones materiales para el conflicto permanecieron intactas, en muchos casos agravándose, lo que llevó a un ciclo de protestas importantes en la fase final del gobierno del Presidente Iván Duque.

## El desencanto ciudadano: ¿salida a una situación insostenible?

Los mecanismos disponibles destinados a la participación ciudadana han resultado en un proceso de gran debilidad. Se han ido deslegitimando frente a la ciudadanía, de un lado, debido a que ni el gobierno nacional ni las autoridades departamentales o municipales realizaron lo necesario para crear condiciones o lograr que las ciudadanías se incorporen activamente en las decisiones públicas. De otro lado, se encuentra la opacidad de los procesos y el desconocimiento por parte de los ciudadanos sobre sus derechos y deberes; lo revelan datos como los siguientes, logrados a partir de una encuesta publicada por una revista colombiana: “el 74 % afirmó desconocer qué es una iniciativa popular legislativa; el 73,3 % indicó que no sabe qué es un cabildo abierto; el 59,3 % no tiene conocimiento de lo que es una consulta”<sup>62</sup>.

Otro aspecto se encuentra en la observable descomposición de la calidad de vida de la ciudadanía, lo que ha originado movilizaciones y reivindicaciones que representan el desencanto y la deslegitimación de la acción pública: “la violencia contra los líderes sociales, defensores de derechos humanos, indígenas, medios de comunicación alternativos obstaculiza el ejercicio del liderazgo social que se necesita” para la participación ciudadana<sup>63</sup>.

El proceso de deslegitimación y descontento con el estado de cosas tomó para Colombia y sus principales ciudades un movimiento de protestas denominas Paro

---

<sup>62</sup> Revista Semana, “El preocupante desconocimiento de los colombianos frente a los mecanismos de participación”, *Revista Semana*, 13 de abril de 2022.

<sup>63</sup> Esteban Buriticá-Arango y Andrés Garzón Correa, “La participación ciudadana en el posconflicto: alcances y retos de la democratización territorial en Colombia”, *Revista Estudios de Derecho Universidad de Antioquia* 78, núm. 172 (2021).

Nacional, a partir del 21 de noviembre de 2019, hasta 21 de febrero de 2020, durante la pandemia por la Covid-19. Ello habría sido expresión del descontento de gran parte de la población colombiana frente a las políticas económicas, sociales y ambientales del gobierno del presidente Iván Duque, como el manejo que se le habría dado a los acuerdos de paz con la FARC-EP, el incremento de homicidios de líderes (campesinos, indígenas y reinsertados exguerrilleros), así como diversos casos de corrupción dentro del gobierno colombiano. Estas situaciones fueron el preludeo al cambio de gobierno de 2022, con el triunfo de presidente Gustavo Petro, quien prometió mayor participación, así como un cambio del orden económico y político instaurado desde 1991.

## Conclusiones

La participación ciudadana ha constituido un instrumento para lograr objetivos políticos que sustentan la forma de Estado y democracia que se derivaron de los procesos de reforma institucional del Estado en sus estadios de primera generación (políticas fiscales y monetaristas) o de segunda generación, tanto en los cambios de la administración pública como en los cambios de las constituciones políticas.

El involucramiento de los ciudadanos en el marco de una democracia “participativa” ha sido explicado con diversidad de significados, partiendo de las concepciones sobre el “Estado” y la “democracia (poder)”, originando que el tema haya transcurrido, o bien como eje de procesos técnicos comprometidos con los enfoques eficientistas que fueron los que marcaron la direccionalidad de las reformas, o bien de acuerdo con la línea teórica metodológica del presente trabajo sobre el potencial “repolitizador” que tiene la participación sobre el ciudadano, como ejercicio de una ciudadanía plena. En este sentido podríamos señalar que, a juzgar por el estado de cosas en los contextos descritos, ni los procesos de reforma administrativa eficientistas, ni las modificaciones de la constitución de Colombia, como tampoco la Constitución bolivariana, han logrado redemocratizar el Estado y llevarlo desde la representatividad al protagonismo de la sociedad civil. Coexisten derechos políticos con la insatisfacción de derechos sociales y fundamentales, lo que ha originado cambios en ambos países que aún no terminan de lograr el objetivo de incorporar a la soledad en pleno.

La ciudadanía se ha visto atrapada en la extraña dinámica “inclusión-exclusión”, que se ha desarrollado a partir de la creación de la arquitectura administrativa y normativa que sirve a la participación ciudadana. De una parte, encontramos el

reconocimiento de los derechos políticos, enfrentados con la baja densidad de los derechos fundamentales, a pesar de los mecanismos formales para la incorporación a la red ciudadana que organiza el Estado mediante las agencias públicas en general, empresas que prestan servicios públicos; de otra parte, al mismo tiempo se evidencian las inequidades de las administraciones territoriales incapaces de desarrollar mecanismos de cobertura oportunos y extendidos, por lo que porciones importantes de la ciudadanía no tienen acceso a servicios y garantías de sus derechos ciudadanos.

La creación de una gran cantidad de expectativas, incluidas “la paz y la reparación de las víctimas” del conflicto armado colombiano, población que se vio excluida por muchos años del acceso a servicios sociales o sometida a la violencia, ha servido como disparador para la organización y movilización de poblaciones alrededor de esa institucionalidad fallida, por la exigencia a cumplir con la protección de dichos derechos, lo cual se ha denominado más como reivindicación de la ciudadanía jurídica, en procura de acceso a beneficios y derechos largamente negados, que como accionantes de una participación política efectiva. Nos encontramos con una ciudadanía pasiva-receptora de diversos programas sociales, movilizadora pero no claramente participando.

Muchas políticas muestran una clara direccionalidad y estrategia nacional, dejando en muchos casos las realidades y necesidades departamentales o locales fuera del interés de las agendas de desarrollo. Esto último ha sido referido como uno de los problemas que ha imposibilitado un mayor nivel de reparación de víctimas del conflicto colombiano, así como el logro de la disminución de las brechas territoriales producidas por las asimetrías en las regiones que integran el país, tanto en Colombia como en Venezuela, a pesar de que en Venezuela se trata de un modelo federado de Estado.

La participación de los ciudadanos en temas de diseño de políticas públicas se ha conformado en muchos casos, en consulta no vinculante, determinándose en procesos de diseño de agendas públicas mediante una estructura vertical (de arriba hacia abajo), que termina siendo más una movilización política o sirviendo a la clásica cooptación mediante estas estrategias por parte del poder de gobiernos de diferente nivel territorial, partidos políticos o sectores económicos.

Lograr una verdadera participación ciudadana que cumpla con el papel de cambiar la democracia representativa por una participativa requeriría la construcción de

una esfera política pública donde los ciudadanos acudan de manera autónoma a politizar sus anhelos, aspiraciones, necesidades materiales, y que vean convertidas estas en acciones gubernamentales destinadas a las garantías jurídicas, políticas y sociales en general, esta visión sería que frente a la absolutización de dispositivos institucionales o a la lógica de la organización social, pueda ser llevado a cabo un espacio de interacción, comunicación y diferenciación entre el sistema estatal y el social, permitiendo resolver el conflicto natural de dicha relación<sup>64</sup>.

De esta manera, la participación ciudadana plasmada en las constituciones de Colombia y Venezuela, concretadas por vías diferentes y desarrolladas por las respectivas legislaciones, no ha bastado para lograr sus fines políticos. Resta dar construcción política a esa “ciudadanía jurídica” para la negociación, representación y concertación de acciones destinadas a satisfacer las aspiraciones de las personas, donde el Estado pueda jugar un papel de acompañamiento, mas no de ductor unidireccional del proceso. El marco de la autonomía ciudadana en el ejercicio es vital para dicha construcción autónoma de alternativas y desarrollo del diálogo de intereses, públicos, sectoriales e incluso individuales, contradictorios y quizás excluyentes entre sí, pero que representen las aspiraciones instaladas en determinada colectividad.

Todo lo anterior requeriría la existencia de una institucionalidad pública más allá de la formalidad normativa guiada por los principios de igualdad, pluralismo y deliberación, además de un Estado que cree condiciones para atender los intereses de la población, impulsando prácticas y procesos que den voz al ciudadano común. La democracia no solo descansa en la posibilidad de elecciones.

## Referencias

- Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR), “El desplazamiento forzado en el mundo”, 2021. <https://www.acnur.org/tendencias-globales-2021#:~:text=A%20 finales%20de%202021%2C%20lleg%C3%B3,humanos%20en%20todo%20el%20 mundo>
- Alvarado, Neritza. “La atención a la pobreza en Venezuela del “gran viraje” a la “V república”, 1989-2002”, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura IX*, núm. 2 (2003) <https://www.redalyc.org/pdf/364/36490207.pdf>
- Álvarez, Ángel. *El sistema político venezolano: Crisis y transformaciones*. IEP-UCV, 1996.

<sup>64</sup> Espinosa, “La participación ciudadana”, 1.

- Analítica. “A 27 años de la crisis bancaria de Venezuela”. *Analítica*, 9 de abril de 2021. <https://www.analitica.com/economia/a-27-anos-de-la-crisis-bancaria-de-venezuela/>
- Arenas, Nelly. “La Venezuela de Hugo Chávez: rentismo, populismo y democracia”. *Revista Nueva Sociedad*, núm. 229 (2010): 83. [https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3724\\_1.pdf](https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3724_1.pdf)
- Bermúdez, Ángel. “Cómo Venezuela pasó de la bonanza petrolera a la emergencia económica”, *BBC News Mundo*, de 25 febrero de 2016. [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160219\\_venezuela\\_bonanza\\_petroleo\\_crisis\\_economica\\_ab](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160219_venezuela_bonanza_petroleo_crisis_economica_ab).
- Bonilla, Julián Darío. “Los procesos de transformación de los modelos constitucionales en Colombia: una revisión de historia constitucional, 1819-2019”. *Revista Diálogos de Saberes*, (2019). <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.51.2019.5867>
- Bouza Suárez, Alejandro. “Reflexiones acerca del uso de los conceptos de eficiencia, eficacia y efectividad en el sector salud”. *Revista Cubana de Salud Pública* 26, núm. 1 (2000): 50-56. [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0864-34662000000100007&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34662000000100007&lng=es&tlng=es)
- Brugué Joaquim y Quim Gallego. “¿Una administración pública democrática?”. En *Ciudadanos y decisiones públicas*. Coordinado por Joan Font. Barcelona: Ariel Ciencia Política, 2001.
- Buriticá-Arango, Esteban y Andrés Garzón Correa. “La participación ciudadana en el posconflicto: alcances y retos de la democratización territorial en Colombia”. *Revista Estudios de Derecho Universidad de Antioquia* 78, núm. 172 (2021). <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v78n172a03>
- Caño, Antonio. “La alianza Thatcher-Reagan definió el final del siglo XX”. En *El País*, 8 de abril de 2013. [https://elpais.com/internacional/2013/04/08/actualidad/1365435099\\_433955.html](https://elpais.com/internacional/2013/04/08/actualidad/1365435099_433955.html)
- Cardozo Uzcátegui, Alejandro. “El excepcionalismo venezolano Tres singularidades entorno a la Independencia de Venezuela: frontera, estamento y semántica”. *Revista Ensayos Históricos: Anuario del Instituto de Estudios Hispanoamericanos -Ensayos Históricos*, núm. 23 (2011). [http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev\\_eh/article/view/2533](http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_eh/article/view/2533)
- Colombia, Constitución Política de Colombia (1991).
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-021/1996. *Democracia participativa*, 1996. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-021-96.htm#:~:text=C%2D021%2D96%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=La%20democracia%20participativa%20procura%20otorgar,que%20comprometen%20el%20futuro%20colectivo>.
- Colombia, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). *Información 2021. Encuesta de cultura política*. 2021. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cultura/cultura-politica-encuesta>

- Colombia, Transparencia Colombia. *Índice de percepción de la Corrupción 2020*, de 28 de enero de 2021. [https://transparenciacolombia.org.co/2021/01/28/colombia-no-logra-avances-significativos-en-percepcion-de-corrupcion/-](https://transparenciacolombia.org.co/2021/01/28/colombia-no-logra-avances-significativos-en-percepcion-de-corrupcion/)
- Córdova Jaimes, Édgar. “Democracia, Economía y Eficiencia: Tres ejes explicativos de la descentralización política-administrativa en Venezuela”. *Revista Reflexión Política* 6, núm. 19 (2010). <https://www.redalyc.org/pdf/110/11061105.pdf>
- Córdova Jaimes, Édgar. “Democracia y administración pública en Venezuela”. *Revista Utopía y Praxis Latinoamericana* 24, núm. esp. 3 (2019): 10-29.
- Córdova Jaimes, Édgar. “La Reforma administrativa en Venezuela y Colombia”. *Revista Venezolana de Gerencia Universidad del Zulia* 1, núm. 2 (1996): 231. <https://doi.org/10.31876/revista.v1i2.9688>
- Córdova Jaimes, Édgar y Flor Ávila Hernández. “Democracia y Participación ciudadana en los procesos de la Administración Pública”. *Revista Opción* 33, núm. 82 (2017):134-15. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31053180006>
- Córdova Jaimes, Édgar y Judith Hernández de Velasco (2019). “El Estado desde la perspectiva de las ciencias sociales y políticas”. *Utopía y Praxis Latinoamericana* 24, núm. 86 (2019): 198-210. <https://www.redalyc.org/journal/279/27961107014/27961107014.pdf>
- Dussauge Laguna, Mauricio y Marcela Aguilar Arévalo. “Populismo, de Andrés Manuel López Obrador”. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública* 19, núm. 36 (2022): 135-186. <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/66054>
- Echavarría, Juan. “Colombia en la década de los noventa: Neoliberalismo y reformas estructurales en el trópico”. *Cuadernos de Economía*, núm. 34 (2001): 57-102.
- Echeverri Jiménez, Carlos Fernando. “La participación ciudadana en Colombia: reflexiones desde la perspectiva constitucional y la normatividad estatutaria”. *Estudios de derecho* 67, núm 149 (2010).
- Espinosa, Mario. “La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía”. *Revista Andamios* 5, núm. 10 (2009). [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632009000100004&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000100004&lng=es&tlng=es) <https://doi.org/10.29092/uacm.v5i10.169>
- Falcão-Martins, Humberto. “Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 9 (1997)
- Fleury, Sonia. Fleury, Sonia. “Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, Institut internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España (2004). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7593829>
- Fleury, Sonia. “Democracia, ciudadanía y políticas sociales”. *Revista Salud Colectiva* 2, núm. 2 (2006). <https://doi.org/10.18294/sc.2006.59>



- García-Guadilla, María Pilar. “La praxis de los consejos comunales en Venezuela: ¿Poder popular o instancia clientelar?”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 14, núm. 1 (2021): 125-151. [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-64112008000100009&lng=es&tlng=es](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112008000100009&lng=es&tlng=es)
- Gerbaudo, Paolo. “After Globalization”. *Dissent* 69, núm. 1 (2022): 20-27. <https://doi.org/10.1353/dss.2022.0004>
- Hernández Martínez, Jorge. “Paisaje después de la batalla: Elecciones, crisis de legitimidad y transición en Estados Unidos”. *Revista Política Internacional*, núm. 3 (2011): 13-26. <https://rpi.isri.cu/rpi/article/view/191>
- Hurtado Mosquera, Johan Andrés y Lisneider Hinestroza Cuesta. “La participación democrática en Colombia: un derecho en evolución”. *Revista Justicia Juris* 12, núm. 2 (2016). <https://doi.org/10.15665/rj.v12i2.1011>
- Iturbe, Eglé. “La reconstrucción de la administración pública de Venezuela”. *Revista Polika UCAB*, 28 de julio de 2021. <https://politikaucab.net/2021/07/28/la-reconstruccion-de-la-administracion-publica-de-venezuela/>
- Jiménez, Marihen. “El difícil camino hacia una democratización en Venezuela”. *Oxford School of Global and Area Studies - University of Oxford*, Documentos de trabajo (Fundación Carolina), Segunda época, núm. 61 (2022). <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT61>
- Lander, Edgardo. “El referéndum sobre la reforma constitucional el proceso Político en Venezuela entra en una encrucijada crítica”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 14, núm. 2 (2009): 131-163. [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-64112008000200008&lng=es&tlng=es](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112008000200008&lng=es&tlng=es)
- Levine, Daniel. “Goodbye to Venezuelan Exceptionalism”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 36, núm. 4 (1994). <https://doi.org/10.2307/166321>
- Levine, Daniel. “El consenso venezolano democrático en dos tiempos: 1972-2002”. *Revista Politeia – Revista de Ciencias Políticas* 26, núm. 30 (2003). [http://190.169.30.98/ojs/index.php/rev\\_pol/article/view/3210](http://190.169.30.98/ojs/index.php/rev_pol/article/view/3210)
- López Maya, Margarita. “Socialismo y comunas en Venezuela”. *Revista Nueva Sociedad NUSO*, núm. 274 (2018): 1. <https://nuso.org/articulo/socialismo-y-comunas-en-venezuela/>
- Maldonado, Alberto. “Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Avances y resultados de la descentralización política en Colombia”. *Archivos de Economía Dirección de Desarrollo Territorial* (2001): 163. [http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEE/Archivos\\_Economia/163.PDF](http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEE/Archivos_Economia/163.PDF)
- Martínez Restrepo, Jharry. “Participación ciudadana en Colombia: entre la Constitución de 1991 y el acuerdo de paz de 2016”. *Maestrías del Instituto de Estudios Políticos*, 2022. <https://bibliotecadigital.udea.edu.co/handle/10495/16618>

- Ocampo, J. "Estado, Reforma y Desarrollo económico y social en Colombia". *Análisis Político*, núm. 17 (1991): 3-35.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos Naciones Unidas. *Venezuela: Nuevo informe de la ONU detalla las responsabilidades por crímenes de lesa humanidad para reprimir a la disidencia y pone la lupa en la situación en las zonas mineras remotas*. Nueva York: 20 de septiembre de 2022. <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2022/09/venezuela-new-un-report-details-responsibilities-crimes-against-humanity>
- OEA. "CIDH y RELE expresan preocupación por proyecto de ley que limita participación ciudadana en Venezuela". *OEA Más derechos para más gente* (prensa), 2023.
- Pérez Gómez, P. A. "Alineación de los sistemas de información con la estrategia de gobierno en línea". *Novum Jus* 11, núm. 1 (2017): 143-173. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2017.11.1.6>
- Ramírez Brouchoud, María Fernanda. "Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del *New Public Management*". *Estudios Políticos* 34 (2009): 115-141. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.2810>
- Ramírez Nardiz, Alfredo. "Participación ciudadana e interpretación de la constitución. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en materia de democracia participativa". *Rev. IUS* 10, núm. 37 (2016): 171-192. <https://doi.org/10.35487/rius.v10i37.2016.15>
- Ramos Rollón, María Luisa. "De las protestas a las propuestas identidad, acción y relevancia política del movimiento vecinal en Venezuela". Tesis de Maestría en Ciencia Política, Universidad Complutense de Madrid, 1995. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=168242>
- Rey, Juan Carlos. "La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación Localización". *Revista de estudios políticos*, núm. 74 (1991).
- Revista Semana. "El preocupante desconocimiento de los colombianos frente a los mecanismos de participación". *Revista Semana*, 13 de abril de 2022. <https://www.semana.com/confidenciales/articulo/el-preocupante-desconocimiento-de-los-colombianos-frente-a-los-mecanismos-de-participacion/202206/>
- Rubio, Rafael. "La participación en la Constitución colombiana: una Constitución participativa pionera". *Revista Derecho del Estado. Universidad Externado de Colombia* (2021): 43. <https://doi.org/10.18601/01229893.n50.03>
- Talavera, Pedro y Marienela Armijo. "Instituciones y desarrollo: reformas de segunda generación en América Latina". En *Apuntes del CENES*, (2007). <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/cenes/article/view/228/232>
- Uprimny, Rodrigo. "Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos". En *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, coordinado por César Rodríguez Garavito (Buenos Aires:

- Siglo Veintiuno Editores, 2011). [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/63803288/El\\_derecho\\_en\\_America\\_Latina\\_Un\\_mapa\\_par\\_120200701-80675-129tnv2-libre.pdf?1593660654=&response-con](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/63803288/El_derecho_en_America_Latina_Un_mapa_par_120200701-80675-129tnv2-libre.pdf?1593660654=&response-con)
- Valencia-Tello Diana Carolina, Karam DE Chueiri Vera. “Antecedentes de la descentralización territorial en Colombia”. *DÍKAIÓN* (2014): 23. 10.5294/DIKA.2014.23.1.7
- Valencia Villa, Hernando. *Cartas de batalla: una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1987.
- Velásquez, Fabio y Esperanza González. “La reforma de la Ley de Participación en Colombia. Una experiencia de gobernanza democrática”. *Desacatos*, núm. 49 (2015): 48-63. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1607-050X2015000300048&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2015000300048&lng=es&nrm=iso).
- Velásquez Fabio y Esperanza González. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona, 2003. [https://dhls.hegoa.ehu.eus/uploads/resources/4689/resource\\_files/participacion\\_ciudadana\\_en\\_colombia.pdf](https://dhls.hegoa.ehu.eus/uploads/resources/4689/resource_files/participacion_ciudadana_en_colombia.pdf)
- Venezuela, Asamblea Nacional. Proyecto de Ley de fiscalización, regularización, actuación y financiamiento de las organizaciones no gubernamentales y afines. 09 de enero 2024. <https://www.asambleanacional.gob.ve/noticias/an-inicia-consulta-publica-de-ley-que-regula-las-ong> <https://provea.org/wp-content/uploads/2021/05/LEY-DE-FISCALIZACION-REGULARIZACION-ACTUACION-Y-FINANCIAMIENTO-DE-LAS-ORGANIZACIONES-NO-GUBERNAMENTALES-Y-AFINES-v24.01h2.00-2.pdf>
- Venezuela, Asamblea Nacional. Ley Orgánica de los Consejos Comunales, de 28 de diciembre de 2009. Gaceta Oficial núm. 39.335. <https://www.asambleanacional.gob.ve/storage/documentos/leyes/ley-organi-20220125131044.pdf>
- Venezuela, Congreso de la República. “Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, de 28 de diciembre de 1989. Gaceta Oficial núm. 4153.
- Venezuela, Congreso de la República. “Reforma la Ley Orgánica de Descentralización, delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público”, de 14 de agosto de 2003. Gaceta Oficial núm. 37753.
- Venezuela, Constitución de Venezuela (1999): Gaceta Oficial Extraordinaria N.º 36.860 de fecha 30 de diciembre de 1999 (Preámbulo).
- Verjel-Sánchez, Sonia. “La construcción de ciudadanía en Colombia, un hecho marcado por la violencia”, *Revista Perspectivas* 4, núm. 1 (2019): 60-65. <https://doi.org/10.22463/25909215.1763>
- Weber, Max. *Sociología del poder*. Madrid: Alianza, 2020.