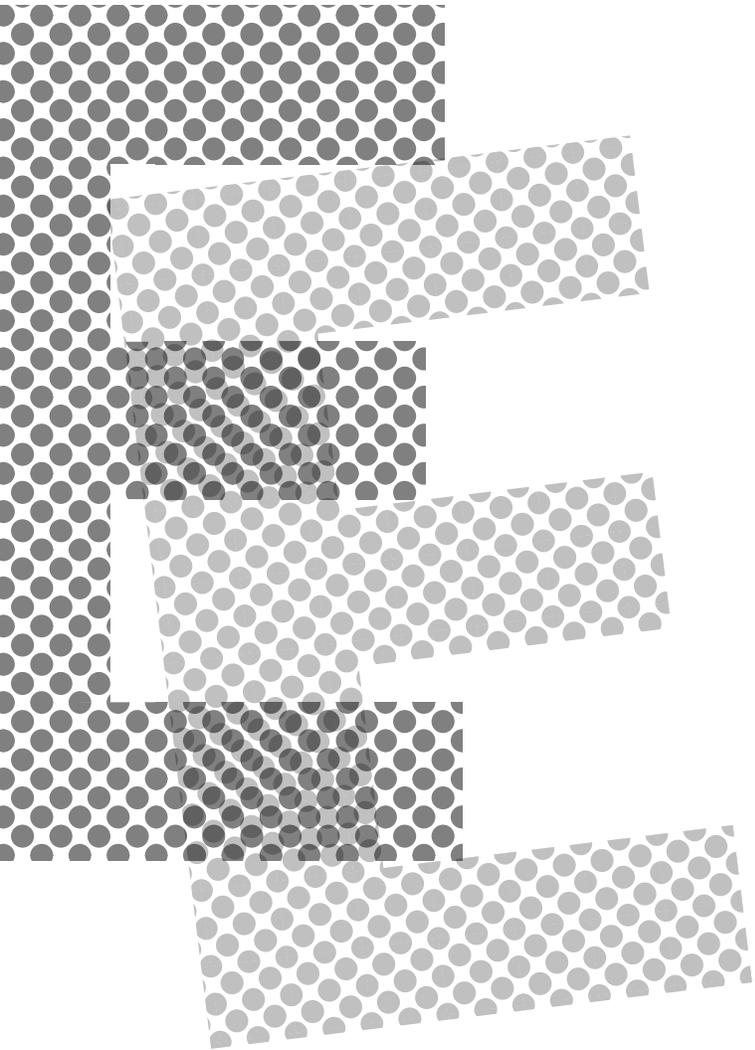


Empoderamiento, democracia directa y nuevo constitucionalismo en América Latina

Joanna González Quevedo
Profesora. Universidad de La Habana.



El rescate, en el estudio valorativo, de las instituciones de democracia directa, por una parte de quienes investigan sobre los fenómenos políticos latinoamericanos, goza de una indiscutida actualidad temática. Estos institutos participativos, mediante el ejercicio del voto directo y universal, y de otros procedimientos legítimos, involucran a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, fuera ya del reducido marco de la tradicional elección de los miembros de los órganos representativos como paladín modélico de la democracia representativa de élites.

En nuestra región han venido adoptando multiplicidad de nomenclaturas. A nivel nacional se destacan aquellas que inciden en la formación y control popular de la ley *verbigracia*, la iniciativa legislativa popular, la consulta popular, el referendo, la abrogación de la «ley», y las que, como la revocatoria del mandato, evidencian a todas luces su funcionalidad para la extinción del vínculo representativo. En el ámbito local, han adquirido fisonomía propia instituciones como la asamblea de ciudadanos, la elección-nominación de candidatos a asambleas municipales del poder popular, la rendición de cuentas, la revocación del mandato y el cabildo abierto.¹

Evidentemente, a partir de las transformaciones constitucionales y legislativas operadas desde finales del siglo xx en los modelos latinoamericanos aludidos, la normativa de la participación popular va mostrando superioridad en su concepción. Los diseños han tendido a la constitucionalización de diversos mecanismos de participación política, en función del ejercicio positivo o negativo² de la soberanía popular, así como al desarrollo legislativo de determinadas reglas de procedimiento que

propenden a un mayor protagonismo del ciudadano, de cara al republicanismo democrático.

El empoderamiento ciudadano en el ejercicio del poder político del Estado

Entender qué es el empoderamiento político acarrea, implícitamente, una acabada comprensión de la participación ciudadana en el ejercicio del poder. Desde un punto de vista teórico contemporáneo, el fenómeno del *empoderamiento ciudadano* tiene una relación directa con la democracia. Dada la polisemia del concepto es necesario precisar que empoderamiento es un sustantivo derivado del verbo empoderar, cuyos sinónimos son potenciar o apoderar. Ambos términos son traducción literal de *empowerment* y *empower*, respectivamente.³

El empoderamiento se define como el proceso por el cual los ciudadanos van adquiriendo poder y control para tomar decisiones y alcanzar sus propios objetivos en todas las esferas que le afectan: económica, política, social, personal, organizacional y psicológica. En tal sentido, el fenómeno se promueve a través de múltiples vías como la educación y la formación profesional, el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones políticas, o el nivel de autoestima individual.

En el orden público se le considera un proceso político encaminado a garantizar la efectiva concreción de los derechos humanos.

Para Jo Rowlands,⁴ una de las autoras contemporáneas que más ha abordado el tema, el empoderamiento significa «la capacidad para tomar decisiones» en cuestiones que afectan la vida de una persona. Esto implica hacer partícipes del proceso a aquellos que están fuera de él, al asegurar su acceso a las estructuras políticas y el control en la distribución de los recursos.

El empoderamiento político de los ciudadanos, indica John Friedman,⁵ constituye una forma de participación que los conduce al acceso por sí con carácter inmediato y efectivo en el ejercicio del poder político. Permite a los ciudadanos reconocer la capacidad para hacerse cargo no solo de sí mismos y de sus proyectos, sino de su papel dentro del ámbito político; esto es, influir directa y constantemente en el poder; también asumir que han dejado de verla «desde fuera» como un espacio que no les es propio y, en casos extremos, como una actividad sin consecuencias palpables en su vida cotidiana.

Teóricamente hablando, dentro de esta tesis, cabe sostener que en formas de gobierno democráticas, los ciudadanos tienen el poder para cambiar las leyes y las estructuras gubernamentales, así como para tomar decisiones tanto legislativas como ejecutivas, a partir de mecanismos propios de la democracia inmediata, como el referendo o la revocación de mandato.

El empoderamiento político resulta condición *sine qua non* para constituir un poder popular que ofrezca a

los ciudadanos la decisión y el control sobre los asuntos que afectan sus vidas cotidianas, no solo en el ámbito local sino en el nacional, de ejercicio exclusivo de las élites profesionales de acuerdo con la teoría del elitismo competitivo.

La participación ciudadana requiere el reconocimiento constitucional y legal de un mayor número de instituciones de participación directa, y que estas sean concebidas sobre la base de mayor inmediatez al participante en cuanto a los efectos inmediatos y vinculantes que producen dichos institutos en el poder político del Estado. Asimismo, desde una dimensión subjetiva demanda la eliminación de barreras que limitan la participación del ciudadano en la toma de decisiones.

Anteriormente señalé que el empoderamiento se considera un proceso encaminado a garantizar la efectiva concreción de los derechos humanos que gozan de carácter político. Sin embargo, desde las ciencias jurídicas no se ha abordado teóricamente cuáles son los presupuestos que tributan a dicho proceso. Estos pueden ir desde el reconocimiento de los derechos políticos (el derecho al sufragio, a asociarse, a manifestarse, entre otros), hasta las condiciones materiales y procedimentales que debe garantizar el Estado para que se hagan efectivos derechos y mecanismos. El empoderamiento es la concreción comprobable del principio de soberanía popular. De ahí que la participación política del ciudadano, con las características antes apuntadas de inmediatez y carácter vinculante, constituya un presupuesto jurídico fundamental para la existencia del republicanismo democrático.

Ahora bien, algunas interrogantes se imponen: ¿toda participación directa es a la vez inmediata?; y en consecuencia, ¿todas las instituciones de participación directa pueden ser consideradas como de participación inmediata de cara al republicanismo democrático?

Giovanni Sartori acota, siguiendo a Robert Paul Wolff, que existe un tipo de democracia directa que se puede calificar como inmediata, a la cual denomina «de referendo» inspirado en el del modelo helvético. Para él tal democracia es aquella en la que el *demos* decide directamente los problemas sin reunirse, caso por caso, a través del instrumento del referendo, lo que se considera una subespecie de la democracia directa, de carácter inmediato.⁶

Toda participación política por antonomasia es directa en tanto se encamina a que los ciudadanos tomen parte por sí mismos en los procesos decisorios; el carácter directo de la participación es un presupuesto de la cualidad de lo inmediato. Mas no toda participación (directa *per se*) es inmediata; para ello necesita manifestarse como una forma de empoderamiento político.

Veamos cuáles son los requisitos esenciales de la participación política del ciudadano, como un presupuesto jurídico fundamental del empoderamiento político.

a) Requisitos objetivos:

- El reconocimiento constitucional de las instituciones de participación como garantía jurídica para el ejercicio efectivo del derecho a la participación.
- Una mínima mediación, o ninguna, por parte de los órganos de poder, en la puesta en marcha de la institución de participación popular. Puede suscitarse una participación sin efectos inmediatos, como sucede en el caso de los referendos propuestos a instancia de un determinado número de ciudadanos, y en la iniciativa popular legislativa, cuando su aceptación y trámite posterior se deja totalmente al arbitrio de los cuerpos deliberantes respectivos.⁷
- Que la participación sea decisiva, con efectos vinculantes en sus resultados para los órganos de poder político del Estado. Las instituciones representativas estatales han de regirse por lo que decida la mayoría de los ciudadanos.⁸

b) Requisitos subjetivos:

- La activación del mecanismo de participación debe provenir de la propia ciudadanía, más allá de la frecuente facultad —«desde arriba»— que históricamente se le ha conferido a los órganos representativos del Estado.
- El involucramiento activo de la mayoría⁹ de los ciudadanos en la toma de decisiones, para la eliminación de barreras elitistas que limitan la participación en el ejercicio del poder político. Tales barreras pueden estar dadas desde un punto de vista cuantitativo por los altos límites porcentuales requeridos para la activación de las instituciones participativas. Asimismo y en un orden cualitativo pueden significar barreras los límites de edad electoral así como la exclusión de derechos políticos a los sujetos privados de libertad.¹⁰

Podemos concluir cuáles de las instituciones de participación estudiadas constituyen formas de empoderamiento político ciudadano:

- Aquellas cuyo procedimiento de realización proviene «desde abajo», o sea, cuando es la propia ciudadanía quien promueve el proceso participativo. Entre ellas pueden figurar los referendos legislativo, constitucional, constituyente y la iniciativa legislativa cuando los ordenamientos jurídicos le atribuyen a un porcentaje de ciudadanos la posibilidad de instar por sí mismos el mecanismo. Para el nivel local también pueden gozar de un origen popular la asamblea de ciudadanos y el cabildo abierto. En el caso del plebiscito, por su naturaleza, los textos constitucionales no le atribuyen un origen ciudadano.
- Aquellas cuyo efecto en el poder político del Estado es vinculante y cuya aceptación no está mediada por valoraciones de los órganos representativos. Entre ellas puede figurar, en dependencia de los efectos que le atribuya cada ordenamiento jurídico, las instituciones de carácter decisivo como el *recall* (referendo revocatorio), los referendos aprobatorio y abrogatorio

y la asamblea de ciudadanos. No se considerarán en este grupo los mecanismos consultivos, como los referendos y la iniciativa popular en aquellos diseños constitucionales que le atribuyen este carácter.¹¹

El empoderamiento como expresión del republicanismo democrático

En opinión de Daniel Zovatto, en sociedades como las latinoamericanas, donde la pobreza crece, la equidad tiende a retroceder y la política se ejerce por una élite, si los mecanismos de democracia directa son debidamente utilizados pueden ayudar a contrarrestar la tendencia a la deslegitimación del sistema representativo. De lo contrario, estos mecanismos, lejos de constituir un instrumento para la participación directa del pueblo en la adopción de decisiones concretas, pueden convertirse en un medio de manifestación del descontento social al margen de los procesos electorales, con consecuencias negativas para la democracia.¹²

El amplio reconocimiento de la participación política quedó petrificado en la letra formal de las constituciones y en las inexistentes o insuficientes leyes de desarrollo, a lo cual se suman, como elementos causales, el diseño de los modelos económicos sobre bases neoliberales y la perenne crisis de los gobiernos representativos incapaces de potenciar una efectiva participación de la ciudadanía en el ejercicio del poder político del Estado.

Añade Zovatto que si durante la década de los 80 se realizaron nueve consultas populares, en el decenio siguiente el número ascendió a veinte, en su mayoría para legitimar o rechazar reformas constitucionales. Empero, la praxis de estas instituciones, anteriores al proceso constituyente venezolano de 1999, demuestra su empleo en solo diez de los trece países que regulan dichos institutos, y de manera frecuente solo en dos de ellos (Uruguay y Ecuador).¹³ La realidad que precede los tres procesos políticos objetos de análisis —Venezuela, Bolivia y Ecuador— es la de diseños democráticos que, como dijera Giovanni Sartori, muestran la mera utilización de los instrumentos participativos desde los órganos de poder, pero no su adopción como el mecanismo de una democracia a favor de la amplia ciudadanía.¹⁴

Las últimas constituciones aprobadas en el área, resultantes de triunfos electorales que han devenido procesos constituyentes, han apostado por el reconocimiento de mecanismos de participación popular. Por trasunto de la denominada «democracia participativa»¹⁵ dichos modelos, desde 1999, han potenciado el reconocimiento constitucional y legal de un mayor número de instituciones de participación como medio para alcanzar un fin: la democratización de sociedades históricamente preteridas de la esfera política.

Para T. Yan Guzmán Hernández:

Si analizamos cómo han venido aconteciendo los últimos procesos políticos más radicales, ha sido una constante la preocupación por la situación del individuo y su posición respecto a las estructuras de poder social, político y económico. El caso de la cedulación en Venezuela o la carnetización en Bolivia y la posterior inscripción en el registro electoral es el punto de partida del resto de los cambios. El no reconocimiento legal del individuo, fue el método más solapado, pero a su vez, el más eficaz que encontraron las estructuras de poder clasistas para situar al individuo fuera de los distintos órdenes de la sociedad.¹⁶

Roberto Viciano Pastor, entre otros estudiosos del tema, inscribe a dichos modelos en lo que ha denominado «nuevos paradigmas emancipatorios» o «nuevos paradigmas democráticos». En su opinión estos ponen sus miras en la constitucionalización de diversos mecanismos de participación política en función del ejercicio positivo o negativo de la soberanía popular, pero van más allá: promueven el desarrollo legislativo de determinadas reglas que informan y garantizan la realización efectiva del derecho de los ciudadanos.¹⁷

A partir del mencionado proceso venezolano, se ha intentado revertir el pretexto de la limitación de espacio físico en la implementación de las instituciones de participación a nivel nacional. Se persigue instrumentar

una democracia en la que el *demos* decide los problemas sin reunirse al estilo de la iglesia griega, sino caso por caso, a través de instrumentos como el referendo [...] considerándose una subespecie de la democracia directa [...] que representa la superación —facilitada por la tecnología— de las limitaciones derivadas del tamaño y del espacio.¹⁸

Aunque el proceso ecuatoriano nominalice su modelo como «Revolución ciudadana» y el boliviano como «Revolución pluriétnica y cultural», la utilización de mecanismos de participación inmediata en modelos de democracia que ponderan el empoderamiento político del ciudadano como epicentro del sistema, resulta un elemento común a los tres procesos. Como advierte Guzmán Hernández:

A pesar de todo ello se advierte que la representación convive, esta vez con una variada gama de mecanismos de participación política en manos de la ciudadanía, además de la clásica elección popular, los *referendos* y las iniciativas, clasificables desde su finalidad, y la rendición de cuentas, donde se extiende el ámbito subjetivo del participante al no ser necesaria la condición de ciudadano.¹⁹

Las llamadas democracias semidirectas (donde la participación y la representación se conjugan) desarrollan los derechos de las minorías y suficientes vías de participación que implican la posibilidad real de la ciudadanía de tomar parte en persona en los procesos formales de toma de decisiones.

Procedamos al análisis casuístico del diseño normativo de las instituciones de participación

inmediata en los modelos latinoamericanos que apuestan por la participación político-popular desde fines del siglo xx.

República Bolivariana de Venezuela

El proceso constituyente que vivió el país en 1999,²⁰ propuso la construcción de un Estado federal descentralizado con un sistema democrático participativo que acerca cada vez más las estructuras del poder público político del Estado al titular de la soberanía, el pueblo. Comenta Allan R. Brewer-Carías que este proceso fue resultado del momento constituyente que venía condicionando el país desde hacía algunos años, con motivo de la crisis terminal del sistema político constitucional del estado centralizado de partidos, el cual se había consolidado al amparo de la Constitución de 1961, consecuencia normativa del Pacto de Punto Fijo en 1958, cuando la élite política resolvió establecer en el país un régimen de democracia representativa.²¹ La Constitución de 1961 en sus artículos 165 y 246 circunscribía el derecho político de participación a la elección de cargos públicos, el referendo constitucional y la iniciativa legislativa.²²

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 plantea un nuevo marco conceptual y teleológico en materia de participación política del ciudadano en los asuntos públicos. Los artículos 5 y 6 de la carta fundamental²³ consagran un nuevo modelo de democracia participativa, que representa una evolución de la clásica concepción de la democracia representativa, limitada al ejercicio de la soberanía popular por medio de la elección periódica de representantes.²⁴

Apreciamos el carácter semidirecto del modelo, al postularse que la soberanía se ejerce directamente en la forma prevista en la Constitución y las leyes e indirectamente mediante el sufragio por los órganos de poder público.

Como manifestación del principio rousseauiano de ejercicio directo de la soberanía, el magno texto dedica una serie de normas, a partir de su artículo 70, a la regulación de las pautas fundamentales de mecanismos que permiten la participación política del soberano en el ejercicio del poder, entre los cuales se halla el referendo en sus modalidades de revocatorio y consultivo —para los niveles nacional, estatal y municipal—, y abrogatorio y aprobatorio —para el nacional. De igual manera se encuentra prevista la participación soberana en los mecanismos de enmienda y reforma constitucional, así como en la iniciativa de convocatoria a asamblea nacional constituyente. Para el nivel local encontramos particularmente el cabildo abierto, la asamblea de ciudadanos y la iniciativa legislativa local, entre otros.

Dentro de los procedimientos que tienen un origen popular podemos mencionar la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente; de referendo consultivo nacional, estatal y municipal; así como de

Los institutos participativos, mediante el ejercicio del voto directo y universal, y de otros procedimientos legítimos, involucran a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, fuera ya del reducido marco de la tradicional elección de los miembros de los órganos representativos como paladín modélico de la democracia representativa de élites.

tipo revocatorio en todos los niveles de la estructura estatal.

República del Ecuador

La Constitución de mayo de 1967 consagra un gobierno republicano representativo que, sin embargo, se permite reservar el plebiscito en la búsqueda de la opinión popular para asuntos de trascendencia nacional.²⁵ La Constitución de 1978, reformada en 1984, consagró por primera ocasión el referendo y la iniciativa popular, la cual nunca se desarrolló en ley por lo que quedó trunca su implementación.²⁶

No obstante, experiencias plebiscitarias distorsionadas fueron el rasgo distintivo del constitucionalismo ecuatoriano de los años 80 y los 90.²⁷ En 1986, el presidente León Febres Cordero sometió a consulta popular el derecho de los ciudadanos a ser elegidos sin estar afiliados a partidos políticos. En 1995 se sometieron a plebiscito once preguntas sobre la disolución del Congreso por el ejecutivo y la descentralización entre otras.

La Constitución del Ecuador de 1998 estableció un modelo democrático semidirecto que conjugaba las formas representativas con las participativas. En virtud de esta se reconocieron como medios democráticos el referendo legislativo y el constitucional, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocatoria del mandato. Así las leyes aprobadas por el Congreso Nacional o por el plenario de las comisiones y que fueren vetadas por el Presidente de la República solo podían ser consideradas por el Congreso después de un año de la fecha del veto. Sin embargo, esta institución tenía la facultad de pedir al Presidente que las sometiese a consulta popular, cuyo resultado se previó como vinculante. A tenor del precepto 104, el Presidente tuvo la prerrogativa de convocar a consulta popular cuando el Congreso hubiera desconocido, desaprobado o negado un proyecto de reforma a la constitución que él presentó, así mismo convocar a consulta popular cuestiones de trascendental importancia para el Estado.

Respecto a la iniciativa popular, podían presentar proyectos de ley un número de personas en goce de los derechos políticos, equivalente a la cuarta parte del 1% de aquellas inscritas en el padrón electoral; a ello añadimos el derecho reconocido a los movimientos sociales de carácter nacional, a presentar dichos proyectos. Por último, los ciudadanos —30% de los empadronados en la respectiva circunscripción— tuvieron derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos

de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo.

La convocatoria a Asamblea Constituyente, como resultado del triunfo político electoral de Rafael Correa, señaló la necesidad de promover una radical transformación del país a partir de cambios revolucionarios cuya primera dimensión, la constitucional, ha representado el peldaño inicial de una «revolución ciudadana» que pone pretensiosas metas en el fin de la partidocracia, la explotación, la injusticia y la pobreza y consecuentemente la democracia formal.

La nueva Constitución de Ecuador, de 2008, consagra un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Si bien del tenor literal de su articulado no se presume renuncia alguna a los principios representativos, no obstante su sentido y alcance ponderan los fundamentos participativos directos.

Entre las formas de participación directa previstas en el artículo 61 de la Constitución hallamos la iniciativa popular normativa, la consulta popular en forma referendaria y la revocatoria del mandato. Como principios informantes de la participación postula que las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, actuarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.²⁸

Dentro de los procedimientos que tienen un origen popular, de acuerdo a la Constitución Política del Estado, podemos mencionar la iniciativa normativa, constitucional y constituyente; la popular de referendo nacional y local y la de consulta popular en forma de referendo solicitada por ciudadanos ecuatorianos en el exterior.²⁹

República de Bolivia

La primera Constitución boliviana promulgada en 1826, durante la presidencia de Antonio José de Sucre, consagró un orden liberal representativo que excluyó de los derechos sociales y políticos a la mayoría de la

población.³⁰ Le siguieron oleadas sucesivas de reformas constitucionales; algunas de ellas con particular relevancia en la historia, como la de 1880, cuyo contenido reflejó el pensamiento liberal de la época y estuvo vigente por más de cincuenta años; o la de 1938 (resultado de la crisis que provocó la Guerra del Chaco), que imprimió a la carta magna un contenido social. En 1967, bajo la presidencia del General René Barrientos, se llevó a cabo una reforma de la constitución, mas el elemento liberal representativo siguió marcando una constante en la historia constitucional, «el pueblo no gobierna ni delibera sino a través de sus representantes».³¹

La reforma de 1994 al texto de 1967 introdujo, entre otras cosas, el reconocimiento de que Bolivia es un Estado pluricultural y multiétnico y creó importantes instituciones, como el Consejo de la Judicatura, el Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo. El primer reconocimiento expreso de la multiculturalidad trajo de la mano la primera Ley de Participación Popular, que otorga una relativa autonomía de gestión pública a los municipios urbanos y rurales. Las formas de organización social de los pueblos indígenas adquieren también, por primera vez, un reconocimiento jurídico, así como determinados derechos de participación a nivel local.³²

No fue hasta la reforma constitucional de 2004 que se instituyeron formas de democracia participativa como el referendo, la iniciativa legislativa popular y la asamblea constituyente, y se produjo una ampliación de la representación popular: ya no solo los partidos pueden presentar candidatos, sino también las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas. La Ley 2650, de abril de 2004 (Constitución Política del Estado), en su artículo 1, adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa, e instaura, por primera vez en la nación, un modelo de democracia semidirecta.³³

El artículo 4 combina los principios de representación y participación al disponer que el pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la asamblea Constituyente, la iniciativa legislativa ciudadana y el referendo, establecidos por esta Constitución y normados por ley. De conformidad con el precepto anterior, la Ley Marco del Referendo, aprobada en el mismo año, fijó el referendo como el mecanismo institucional de consulta al pueblo para que, mediante voto universal, directo, libre y secreto, exprese su criterio sobre normas, políticas o decisiones de interés público.

La nueva Constitución Política del Estado de 2009, en su preámbulo, declara como fundamentos los principios de democracia, soberanía y complementariedad. El pueblo es quien puede ejercer de manera directa la soberanía, estipula el artículo 7. A su vez, el 11 establece que el diseño del gobierno boliviano se asienta en la forma democrática participativa, representativa y comunitaria. La democracia directa y participativa es ejercida por medio de instituciones de participación como el referendo, la iniciativa legislativa ciudadana,

la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa, entre otros. A través de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, es practicada la democracia representativa.

Dentro de los procedimientos que tienen un origen popular, de acuerdo a la Constitución Política del Estado y sus leyes complementarias, podemos mencionar la iniciativa de referendo nacional, departamental y municipal, y legislativa, constitucional y constituyente.

Participación ciudadana en los actuales modelos constitucionales de Venezuela, Bolivia y Ecuador

A partir del análisis de las transformaciones constitucionales y legislativas en los actuales modelos constitucionales de Venezuela, Bolivia y Ecuador, la orientación objetiva y subjetiva de la participación política como un presupuesto jurídico fundamental del empoderamiento es la siguiente:

Primero: Positivación constitucional de los institutos participativos: se advierte una tendencia creciente en cuanto al reconocimiento de un mayor número de instituciones de participación ciudadana. En la República Bolivariana de Venezuela los mecanismos reconocidos por la Constitución de la cuarta República se incrementaron de dos (referendo constitucional e iniciativa legislativa) a ocho (referendo, consulta popular, iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, revocación del mandato, cabildo abierto y asamblea de ciudadanos). Bolivia, con menor tradición en la institucionalización de la participación, reconoció en la Constitución de 2004 tres institutos (referendo, iniciativa legislativa popular y asamblea constituyente), mientras en la Constitución Política de 2008 a estos se sumaron otros tres (revocatoria de mandato, cabildo y consulta previa). En el caso de Ecuador, de cuatro tuteladas al amparo de la Constitución de 1998 (referendo, plebiscito, iniciativa popular y revocatoria del mandato), se ascendió a seis iniciativas populares (normativa, de reforma constitucional, de convocatoria a Asamblea Constituyente, normativa a nivel local, de consulta popular en forma de referendo a nivel local y de revocatoria de mandato) con la Nueva Constitución Política de 2008.

Segundo: Un modelo de participación que pretenda un mayor empoderamiento político ciudadano no puede limitarse a la consagración de una amplísima sumatoria de instituciones participativas (el constitucionalismo latinoamericano de la década de los 80 hasta mediados de los 90 exhibió una vasta gama de institutos de participación; sin embargo, desembocó en una democracia formal ante la ausencia de procedimientos participativos diseñados en pos de empoderar efectivamente a la ciudadanía). Su diseño requiere como pilar esencial una mayor inmediatez al participante, en cuanto a la

activación de los mecanismos y a los efectos vinculantes o no en el poder político del Estado.

En Venezuela, de siete instituciones de participación concebidas para el nivel nacional (los referendos consultivo, aprobatorio, abrogatorio, revocatorio; y las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente), cuatro son de participación inmediata como formas de empoderamiento político ciudadano (todos los referendos, excepto el consultivo, y la iniciativa constituyente). A nivel local, de cinco instituciones (iniciativa legislativa, los referendos revocatorio y consultivo, asamblea de ciudadanos y cabildo abierto) solo dos (referendo revocatorio y asamblea de ciudadanos) exhiben inmediatez en sus efectos.

En Bolivia, de cuatro instituciones de participación concebidas para el nivel nacional (referendo nacional, iniciativa popular legislativa, iniciativa popular de reforma constitucional e iniciativa popular constituyente), dos constituyen instituciones de participación inmediata como formas de empoderamiento político ciudadano (referendo nacional e iniciativa popular constituyente). A nivel local, de tres instituciones (asamblea de ciudadanos, cabildo abierto y referendo departamental y municipal) solo el último exhibe inmediatez en sus efectos.

En particular, Ecuador posee seis instituciones de participación concebidas para el nivel nacional (las iniciativas populares normativa, de reforma constitucional, de convocatoria a Asamblea Constituyente, de revocatoria de mandato, de consulta popular en forma de referendo a nivel nacional, y de consulta popular en forma de referendo solicitada por ecuatorianos en el exterior); y tres para el nivel local (las iniciativas populares normativa a nivel local, de consulta popular en forma de referendo a nivel local y la de revocatoria de mandato). Todas constituyen instituciones de participación inmediata como formas de empoderamiento político ciudadano.

La mayor fortaleza del diseño participativo de la Bolivia y Venezuela, de cara a la tesis del empoderamiento ciudadano, se interna en el plano nacional, mientras que en Ecuador también lo hace en el local.

Evidentemente los tres modelos políticos apuestan por el diseño de instituciones de participación inmediata como formas de empoderamiento político. Más de 50% de las instituciones para el nivel nacional portan el carácter inmediato y vinculante. No así para el nivel local donde a excepción de Ecuador, la concepción de estos institutos no rebasa 40%. El ecuatoriano, *in status nascendi*, muestra que sus mecanismos y procedimientos están concebidos en función de la coincidencia entre los titulares del poder soberano y su ejercicio efectivo.

Tercero: Desde una dimensión subjetiva es necesaria la posibilidad-legalidad de la acción del participante, entendida esta como el suficiente reconocimiento constitucional y legal de instituciones de participación con un origen popular, «por sí», «desde abajo» de cara al principio democrático, así como la eliminación de

barreras que limitan la participación del ciudadano en el ejercicio del poder.

En los modelos de estos tres países todos los mecanismos participativos previstos tienen un origen popular.

Cuarto: Se ha tendido a la eliminación de barreras que limitan la participación del ciudadano en la toma de decisiones sobre la base de la igualdad material que ha de informar a los derechos políticos. Para Guzmán Hernández,³⁴ la materialidad del principio de igualdad, declarado constitucionalmente, vio afectada su dimensión política por el voto censitario y todavía hoy existen fórmulas en las cuales perviven posiciones discriminantes del participante. Estas fórmulas van desde los cuestionables límites de la edad electoral, hasta la exclusión de los derechos políticos a quienes han sido privados de libertad por sentencia judicial.

Si bien los modelos políticos abordados exigen la cualidad de ciudadano para la puesta en marcha de los mecanismos, así como mantienen determinados límites sobre la base de la edad electoral y los que se derivan de resoluciones judiciales, resulta destacable la positividad constitucional del voto facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad en el caso de Ecuador; y para la praxis política venezolana la emergencia de instituciones que producen un corrimiento de la categoría ciudadano a la categoría pueblo en cuanto a los sujetos legitimados para la puesta en marcha de mecanismos de participación como la Asamblea de Ciudadanos y la rendición de cuentas.

Referente al número de ciudadanos que acceden a las instituciones (*quantum*), los requerimientos varían. El modelo venezolano oscila entre 10% y 20% de los inscritos para la activación. Muy plausible resulta el requisito de 0,1% para la puesta en práctica de la iniciativa legislativa nacional y local. En el caso boliviano, el rango va de 6% a 20%, y se le señala como falencia la ausencia de un procedimiento diseñado para la realización de la iniciativa legislativa, lo cual la convierte en una institución formal que mina el principio democrático perseguido por el diseño.

Por su parte, el modelo ecuatoriano manifiesta los más bajos porcentaje de activación, en un rango entre 0,25% como límite mínimo y 12% como máximo. Indudablemente, este último es el que con mayor fuerza tributa a la celeridad del proceso participativo y a la viabilidad de todas sus instituciones de participación inmediata. Los altos porcentajes de activación pueden constituir limitantes que atentan contra la efectiva concreción de la soberanía popular como el eje cardinal sobre el que se asientan estos modelos.

Conclusión

La participación desde una dimensión política debe constituir el núcleo esencial de la democracia. La

intervención del ciudadano en el ejercicio del poder político ha de tener como epicentro la efectiva concreción de la soberanía popular. Desde una dimensión jurídica el fenómeno participativo exige el reconocimiento constitucional y legal del derecho a la participación, así como la existencia de determinados mecanismos o instituciones de participación, posibles y accesibles a la ciudadanía, que, como garantías jurídicas, posibiliten la efectividad del ejercicio del derecho. Si partimos del criterio doctrinal de que la participación política se enmarca dentro del amplio espectro de los derechos públicos subjetivos, entonces su contraparte se halla en el deber jurídico político del Estado de reconocer constitucional y legalmente las vías concretas para su ejercicio.

El redimensionamiento de la participación ciudadana en pos de la intervención de los sujetos históricamente preteridos del ejercicio del poder, es un elemento común a los actuales modelos constitucionales de Venezuela, Bolivia y Ecuador. El diseño estructural normativo de la participación en los países objeto de análisis marca un estadio superior en el constitucionalismo que propende de manera creciente a un mayor empoderamiento político ciudadano.

Desde una orientación objetiva, lo anterior se traduce en el reconocimiento de un mayor número de instituciones de participación ciudadana y en la mayor inmediatez al participante, en cuanto a los efectos inmediatos y vinculantes que producen los institutos participativos en el poder político del Estado. Desde una orientación subjetiva, apuesta por la posibilidad-legalidad de la acción del participante, entendida como el suficiente reconocimiento constitucional y legal de instituciones de participación con un origen popular, «por sí», «desde abajo», de cara al principio democrático; y por la eliminación de barreras que limitan la participación del ciudadano en el ejercicio del poder.

Notas

1. De las instituciones mencionadas algunas son comunes a los textos constitucionales de Cuba, Venezuela y Ecuador y otras son propias del modelo cubano. En el ámbito local, existe una mayor variedad de mecanismos y modalidades de participación popular directa. Es precisamente en este nivel donde con más claridad se observa la facultad que tiene el pueblo como titular del poder soberano. Véase Joanna González Quevedo, «Bases jurídicas, desde la participación ciudadana, para el empoderamiento político. Estudio de los actuales modelos constitucionales de Venezuela, Bolivia y Ecuador», Tesis presentada en opción al título de Máster en Derecho Constitucional y Administrativo, octubre de 2010, p. 2.

2. Nos referimos a las instituciones con efecto de control como la revocación del mandato de ciertos funcionarios electos o la abrogación de las leyes. Al respecto, T. Yan Guzmán Hernández, acota: «Estas instituciones con este tipo de encargo se asocian directamente al poder negativo, el cual según Pierángelo Catalano «se trata [...] de una forma diversa de ejercicio (directo o indirecto) de la soberanía por parte del pueblo: poder de impedir, del todo o en parte la creación y la aplicación del derecho; poder que puede llegar a «negar» el

ordenamiento jurídico (salvados sus principios fundamentales) e impedir su dominio y aplicación». T. Yan Guzmán Hernández, «Representación en política, instituciones de democracia directa y revocatoria de mandato en Venezuela. Una manera de interpretar el modelo normativo-constitucional venezolano de participación política», Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, 2008, p. 162.

3. Véase *De Sur a Sur, Revista Andaluza de Solidaridad, Paz y Cooperación*, n. 31, enero-febrero de 2006, disponible en www.nodo50.org/surasur-digital, p. 1.

4. Véase Jo Rowlands, «La capacidad para tomar decisiones y el empoderamiento ciudadano», *De Sur a Sur, Revista Andaluza de Solidaridad, Paz y Cooperación*, n. 31, enero-febrero de 2006, p. 20.

5. Véase John Friedman, *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Blackwell, Massachusetts, 1992, p. 15.

6. Robert Paul Wolff perfila una democracia directa de carácter inmediato que corresponde a lo que denomino democracia de referendo (*In Defense of Anarchism*, Harper and Row, Nueva York, 1970, pp. 34-7), citado por Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia. Los problemas clásicos*, Alianza Editorial, México, DF, 1989, p. 153.

7. Al respecto, Daniel Zovatto apunta que cuando la decisión de la puesta en marcha del mecanismo y su posterior implementación está en manos de los órganos representativos se ve mediada la participación política. Véase Daniel Zovatto, «Derechos y deberes políticos», en *Diccionario electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, San José de Costa Rica, 1989, p. 892.

8. José E. Molina Vega acota que por el carácter de la decisión resultante del acto de participación, esta puede ser decisiva o meramente consultiva. La primera variante corresponde a la denominada participación con efectos vinculantes, con o sin exigencia de un determinado *quorum* para su activación, es el caso de los referentes del referendo en el modelo suizo y en el italiano. Véase José E. Molina Vega, «Participación política», en *Diccionario electoral*, ob. cit., p. 513.

9. Sobre la base del principio de la mayoría, deben existir límites cuantitativos para la activación de cada uno de los mecanismos participativos, pues si para cada ocasión el pueblo literalmente debiese incluir a todo el mundo, resultaría inviable la participación como proceso.

10. Para Guzmán Hernández la materialidad del principio de igualdad, declarado constitucionalmente, vio afectada su dimensión política por el voto censitario y otros límites con referencia indirecta en la propiedad, que progresivamente fueron eliminados hasta alcanzar el voto universal; sin embargo, todavía existen fórmulas en las cuales perviven posiciones discriminantes del participante. Estas fórmulas van desde los cuestionables límites de la edad electoral, hasta la exclusión de los derechos políticos a quienes han sido privados de libertad por sentencia judicial, perviviendo así la tesis contractualista del Estado, aun en modelos donde se le rechaza. Véase T. Yan Guzmán Hernández, ob. cit., p. 170.

11. Por ejemplo, su regulación en la Constitución de la Confederación Suiza. Frente a la solicitud de la ciudadanía, el órgano representativo podrá en algunos casos, proponer un contraproyecto y confiar a la ciudadanía su valoración política; en el supuesto de que la iniciativa popular recaiga sobre una disposición legislativa, el órgano representativo, de no acoger la iniciativa, la someterá a votación, traspassando así la decisión final a la ciudadanía, con ello se demuestra el respeto al principio de soberanía popular y una concepción popular de la política.

12. Daniel Zovatto, «La práctica general de las instituciones de democracia directa en América latina. Un balance comparado: 1978-2000», en Hugo A. Concha Cantú, *Sistema representativo y democracia semidirecta*, UNAM, México, DF, 2002, p. 910.

13. De los veinte referendos de carácter consultivo realizados en la década de los 90, cinco tuvieron lugar en Ecuador.

14 Véase Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia. Los problemas clásicos*, Alianza Editorial, México, DF, p. 152.

15. Nomenclatura empleada desde la Constitución de Colombia de 1991.

16. Véase T. Yan Guzmán Hernández, comp., *Temas sobre la Constitución y la participación política en Bolivia*, ENPSES-Mercie Group, La Habana, 2006, p. 96.

17. Roberto Viciano Pastor *et al.*, «El sistema político en la constitución bolivariana de Venezuela», disponible en www.priceminister.es. Asimismo Roberto Viciano Pastor, Julio César Trujillo y Santiago Andrade, «Estudios sobre la Constitución ecuatoriana de 1998», disponible en www.elrevolucionario.org.

18. Giovanni Sartori, ob. cit., p. 153. Si bien hemos tomado literalmente su referencia, cuando alude a «caso por caso», es en el entendido de aquellos que políticamente lo ameriten y cuya valoración no queda a expensas de las estructuras del poder político, sino también de la ciudadanía.

19. T. Yan Guzmán Hernández, comp., ob. cit., p. 96.

20. La Asamblea Nacional Constituyente en Venezuela se creó por referendo el 25 de abril de 1999. Con el propósito de redactar el nuevo texto constitucional, los constituyentistas fueron elegidos el 25 de julio siguiente. Los debates de la Asamblea duraron del 5 de agosto al 9 de septiembre. El texto constitucional fue aprobado en referendo popular el 15 de diciembre de ese año.

21. Véase Allan R. Brewer-Carías, *La constitución de 1999. Derecho constitucional venezolano*, t. I, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2004, p. 23. Sobre el origen de la Constitución de 1961 y el Pacto de Punto Fijo, véase Juan Carlos Rey, «El sistema de partidos venezolano», *Problemas sociopolíticos de América Latina*, Caracas, 1980, pp. 255-338.

22. Constitución de la República de Venezuela, *Gaceta Oficial*, n. 662 (extraordinario), Caracas, 23 de enero de 1961. Asimismo la Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política, aún vigente, reconocía la institución del referendo para las materias de especial trascendencia nacional y regulaba todo lo concerniente al ejercicio del sufragio. A su vez, la Ley Orgánica de Régimen Municipal en sus artículos 175 al 180, aún vigente, desarrollaba la figura del referendo para dicha estructura estatal.

23. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial*, n. 5.453 (extraordinario), Caracas, 24 de marzo de 2000.

24. Véase Allan R. Brewer-Carías, ob. cit., p. 236. Sentencia n. 170 de 22 de diciembre de 2000 (Caso: Club Social Layalina, C.A. vs. Consejo Nacional Electoral) de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia.

25. «Plebiscito. Establécese el plebiscito para la consulta directa de la opinión ciudadana, en los casos previstos por la Constitución; la decisión plebiscitaria será inobjetable». Véase Artículo 72 de la Constitución ecuatoriana de 1967. Al amparo de este precepto se aprobó la Constitución de 1978, redactada por una comisión de juristas por encargo de la dictadura militar.

26. Artículo 32.- Los ciudadanos ecuatorianos gozan del derecho de elegir y ser elegidos; de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional; de ser consultados en los casos previstos en la Constitución; de fiscalizar los actos de los órganos del Poder Público; y, de desempeñar empleos y funciones públicas, en las condiciones determinadas por la ley. Artículo 65.- La iniciativa para la expedición de las leyes corresponde a los Legisladores, al Congreso Nacional, a las Comisiones Legislativas, al Presidente de la República, a la Corte Suprema de Justicia, al Tribunal Fiscal y al Tribunal de lo Contencioso

Administrativo. Reconócese la iniciativa popular para reformar la Constitución y para la reforma y expedición de leyes. El ejercicio de este derecho lo regulará la ley.

27. Como en la mayoría de los países latinoamericanos, los mecanismos plebiscitarios fueron empleados para legitimar regímenes de facto. Véase Daniel Zovatto, «La práctica general de las instituciones de democracia directa en América Latina. Un balance comparado: 1978-2000», en Hugo A. Concha Cantú, ob. cit., pp. 891-914.

28. *Constitución Política de Ecuador*, 2008, artículo 95.

29. El fundamento de esta novedosa modalidad es consistente con la fuerte emigración ecuatoriana a partir de la década de los 80, cuando Ecuador se unió El Salvador, República Dominicana, Guatemala y México como uno de los principales países emisores de emigrantes en la región y gran receptor de remesas. Según el Banco Central ecuatoriano, en 2008 los nacionales que viven en el extranjero enviaron 1 425 millones de dólares a sus familiares, cuatrocientos millones más que en 1999, cantidad solo superada por las exportaciones petroleras y cercana al servicio de la deuda pública. Véase www.cne.gov.ec.

30. «En la primera constitución de 1826 se establecía la diferencia entre ciudadanos con derechos políticos y bolivianos. Los primeros, además haber nacido en Bolivia, sabían leer y escribir en castellano, no tenían relaciones de servidumbre y poseían un ingreso monetario específico. En tanto los bolivianos solo habían nacido en el país. Con la reforma agraria de la Revolución de 1952 se reconoció el voto universal y esto significó un gran avance en términos de ampliación de la ciudadanía». Véase Álvaro García Linera, *La estructura social compleja de Bolivia*, Sala de Prensa, París, 2005, p. 5.

31. Véase *Programa Nacional de Educación Ciudadana para vivir en Democracia 2004-2006*, Documento de Información Pública n. 2, Corte Nacional Electoral República de Bolivia, disponible en www.cne.org.bo.

32. La Ley de Participación Popular pretendió conjugar la descentralización con una participación social amplia de los grupos de población más perjudicados y desatendidos —en especial de las regiones rurales— por las élites de origen europeo. Su objetivo fue la integración de la población rural, formada en gran parte por pueblos indígenas que pertenecían a treinta y seis grupos étnicos diferentes (se autodefinen como pueblos «originarios»). La reforma constitucional de 1994 creó nuevas estructuras administrativas. A esta pertenecen la desconcentración administrativa con un desplazamiento de tareas y decisiones al nivel departamental, así como la creación de gobiernos municipales, con funciones normativas, ejecutivas, administrativas y técnicas dentro de las jurisdicciones territoriales que, en gran parte, son nuevas. Con esto se transfirieron competencias del Estado central a los 311 municipios rurales, cuyas administraciones son designadas como gobiernos locales autónomos en la Ley Municipal. Véase «Congreso de la Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina - ADLAF, Octubre 1997. Fundación Friedrich-Ebert», en Peter Hengstenberg *et al.*, eds., *Sociedad civil en América Latina: Representación de intereses y gobernabilidad*, Nueva Sociedad, Caracas, 1999, pp. 133-46.

33. Juan Rial, en su estudio sobre las instituciones de democracia directa en América Latina de 1978 a 2002, plantea: «Cuatro países de la región (Bolivia, República Dominicana, Honduras y México) no contemplan en sus textos constitucionales estos mecanismos de democracia directa, mientras que un quinto país, Costa Rica, lo regula constitucionalmente pero solo en el ámbito subnacional». Véase, Juan Rial, «Estudio sobre las instituciones de democracia directa en América Latina de 1978 a 2002», en Hugo A. Concha, ob. cit., p. 11.

34. T. Yan Guzmán Hernández, ob. cit.

©TEMAS, 2012