

DERECHO PÚBLICO Y AMÉRICA LATINA. ESTUDIO DEL EMPODERAMIENTO  
POLÍTICO EN LOS DISEÑOS CONSTITUCIONALES DE VENEZUELA, ECUADOR Y  
BOLIVIA

Joanna González Quevedo\*

SUMARIO: 1.- El empoderamiento ciudadano y la intervención popular en el ejercicio del poder político del Estado; 2.- El empoderamiento político-jurídico en los actuales modelos constitucionales de Venezuela, Ecuador y Bolivia. Análisis casuístico de su diseño normativo; 2.1- Pautas conclusivas sobre la orientación objetiva y subjetiva de la participación ciudadana como presupuesto jurídico del empoderamiento en los actuales modelos constitucionales de Venezuela, Bolivia y Ecuador; 3.- Algunas ideas a modo de conclusión.

**1.- El empoderamiento ciudadano y la intervención popular 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<sup>1</sup>.

Como muchos, es un concepto que ha dado lugar a múltiples definiciones, construidas en torno a diversos escenarios, actores o disciplinas como la política, la sociología y la psicología. Esta interpretación, que se identifica con el concepto de empoderamiento, lo entiende como un proceso que busca tanto superar los desequilibrios de poder, como apoyar a aquellos que no lo tienen, a que se empoderen.

Por lo que con un sentido multidimensional 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. Por tanto, el individuo debe adquirir poder y capacidad para tomar decisiones en todas las esferas que le afectan; económica, política, social, personal, organizacional y psicológica. En tal

---

\* Profesora Titular y Principal de Derecho Romano, en Facultad de Derecho, Universidad de la Habana. Es además Profesora Titular de Teoría del Estado y notario público de la República de Cuba. Email: joannaglez1983@gmail.com.

<sup>1</sup> Para mayor información acerca del concepto de empoderamiento, véase, *De Sur a Sur, Revista Andaluza de Solidaridad, Paz y Cooperación*, 31 (2006). Revista Electrónica, [www.nodo50.org/surasur-digital](http://www.nodo50.org/surasur-digital), p. 1. Asimismo en [www.foroaod.org](http://www.foroaod.org).

sentido, el empoderamiento 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.

Obviamente el término de empoderamiento tiene significados diversos según el contexto sociocultural y político. Se puede entender como un proceso, como un producto, como un enfoque o como un fin. Por ello, tiene valor por sí mismo aunque también puede ser utilizado como un instrumento. En el orden público se le considera como un proceso político encaminado a garantizar la efectiva concreción de los derechos humanos.

En la literatura relacionada con este término su significado normalmente se asume en vez de explicarse. Muchos autores coinciden en que se puede definir el empoderamiento por su ausencia, pero, en cambio resulta complicado definirlo cuando está presente ya que toma formas diversas según el contexto. En definitiva, aunque su uso se ha generalizado en los últimos años<sup>2</sup>, siguen existiendo ambivalencias, contradicciones y paradojas en su definición y utilización.

Según Gina Sen<sup>3</sup> el empoderamiento se define como un cambio en las relaciones de poder. Poder que tiene dos aspectos centrales: control de los recursos (control externo) y control de la ideología (control interno). De ahí que, si el poder significa control, el empoderamiento es el proceso por el que se gana control.

Para Rowlands<sup>4</sup>, una de las autoras contemporáneas, que más ha abordado este tema, el empoderamiento significa “la habilidad para tomar decisiones” en cuestiones que afectan la vida de una persona. Esto implica hacer partícipes del proceso de toma de decisión a aquellos que están fuera de él, asegurando su acceso a las estructuras políticas y el control en la distribución de los recursos. El empoderamiento se entiende de forma tridimensional: personal, desarrollar el sentido del yo y la

---

<sup>2</sup> Desde el punto de vista histórico el fenómeno del empoderamiento, comienza a ser observado en Estados Unidos en el marco de las protestas organizadas por los negros a mediados de la década de los años cincuenta, con objeto de hacer valer sus derechos civiles. Destaca la postura de Martin Luther King en torno a las estrategias de acción pues para él “(...) era necesario constituir una organización civil que tuviera poder para garantizar la efectiva aplicación de los derechos civiles reconocidos por la Constitución, intentando evitar por todos los medios que dicho poder se manifestara de forma violenta”. En la década siguiente comenzó a tenerse en cuenta como parte de las estrategias puestas en marcha por los gobiernos para luchar contra las desigualdades, fundamentalmente de carácter laboral, que sufrían distintos colectivos por razón de su sexo, raza, origen, y formación educacional religión. Sobre éstas bases nace el enfoque de la educación popular desarrollada a partir del trabajo en los años 60 de Paulo Freire, estando ambas muy ligadas a los denominados enfoques participativos, presentes en el campo del desarrollo y de la política desde los años 70. Aunque el empoderamiento es aplicable a todos los grupos vulnerables o marginados, su mayor desarrollo teórico se perfila en la década del 90 con los estudios de Jhon Friedman. Cfr., J. A. Estévez Araujo, *La constitución como proceso y la desobediencia civil*, Madrid 1994, 20. Asimismo en [www.foroaod.org](http://www.foroaod.org).

<sup>3</sup> Id., *La constitución* cit.

<sup>4</sup> Id., *La constitución* cit.

confianza; relacional, capacidad para negociar e influir en la naturaleza de la relación; y colectiva, trabajo conjunto para lograr un impacto más amplio del que se podría haber alcanzado de forma independiente

John Friedman<sup>5</sup>, principal exponente de esta categoría, considera el empoderamiento como una estrategia alternativa a la forma tradicional de promover el desarrollo ya que trata de reparar la historia de exclusión del poder económico y político a la que ha estado sometida la vasta mayoría de la población. De acuerdo con este autor, el empoderamiento trata de humanizar el sistema y su objetivo a largo plazo de transformar la sociedad incluidas las estructuras de poder. De esta manera Friedman señala que el empoderamiento está relacionado con el acceso y control de tres tipos de poderes: a) el *social*, entendido como el acceso a la base de riqueza productiva; b) el *psicológico*, entendido en el sentido de potencialidad y capacidad individual y c) el *político*, como la posibilidad legal de los ciudadanos de acceso, decisión y control en los procesos de toma de decisiones.

El empoderamiento político del ciudadano indica Friedman, constituye una forma de participación que conduce a los ciudadanos al acceso por sí con carácter inmediato y efectivo en el ejercicio del poder político. La categoría empoderamiento político, permite reconocer a los ciudadanos la capacidad para hacerse cargo no sólo de sí mismos y sus proyectos, sino de su papel dentro del ámbito político; esto es, de influir directa y constantemente en el poder. Es asumir también que han dejado de ver a la política “desde fuera” como un espacio que no les es propio y en casos extremos, como una actividad que no produce 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 de gobierno. En un sistema de este tipo, las decisiones tanto legislativas como ejecutivas son tomadas por los mismos ciudadanos y ciudadanas, a partir de mecanismos propios de la democracia inmediata, como el referéndum 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 sólo en el ámbito local sino en el ámbito nacional, de ejercicio exclusivo de las elites profesionales de acuerdo a la teoría del elitismo competitivo.

La participación ciudadana requiere desde una vertiente de análisis objetiva no sólo el reconocimiento constitucional y legal de un mayor número de instituciones de participación directa,

---

<sup>5</sup> Cfr. J. Friedman, *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Blackwell ed., Massachusetts 1992, 15.

sino de una concepción de las mismas 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. Así mismo, desde una dimensión subjetiva demanda la eliminación de barreras que limitan la participación del ciudadano en la toma de decisiones.

Como tuvimos oportunidad de señalar, el empoderamiento desde una arista público-política se considera como un proceso encaminado a garantizar la efectiva concreción de los derechos humanos que gozan de tal carácter (político). Sin embargo desde las ciencias jurídicas no se ha abordado teóricamente cuáles son los presupuestos que tributan a dicho proceso. Dichos presupuestos pueden ir desde el reconocimiento de los derechos políticos (el derecho al sufragio, el derecho a asociarse, el derecho a manifestarse, entre otros) y hasta las condiciones materiales y procedimentales que debe garantizar el Estado para que se hagan efectivos derechos y mecanismos. Ahora bien, el empoderamiento es la concreción comprobable del principio de soberanía popular. De ahí que la participación política del ciudadano, con las características anteriormente apuntadas de inmediatez y carácter vinculante, constituya un presupuesto jurídico fundamental que le da contenido al empoderamiento

En efecto, si la tesis del empoderamiento político apuesta por la posibilidad legal de los ciudadanos, a través de los institutos participativos, de acceso inmediato y efectivo en el ejercicio del poder, indudablemente, nos encontramos frente a un modo superior de participación ciudadana: la participación inmediata y vinculante como forma de empoderamiento político.

Ahora bien, algunas interrogantes se imponen al respecto en un orden clasificatorio: ¿Toda participación directa es a la vez inmediata? y en consecuencia, ¿todas las instituciones de participación directa pueden ser consideradas instituciones de participación inmediata de cara a la tesis del empoderamiento político?

En principio, Aguiar de Luque haciendo un análisis de la génesis y evolución de la constitución alemana de Weimar, señala que diferentes autores han establecido una sinonimia entre la democracia directa y la democracia inmediata, así figura la traducción la obra de la “Teoría del Estado” de Jellineck realizada por Fernando de los Ríos o la de Jules Freund en sus comentarios sobre la sociología de Max Weber<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup>L. Aguiar de Luque, *Democracia directa y Estado constitucional*, Madrid 1977, 80.

A contrario sensu, Sartori acota siguiendo a Wolff<sup>7</sup>, que existe un tipo de democracia directa que se puede calificar como inmediata, a la cual denomina como democracia de referendo inspirado en el del modelo helvético. Para él una democracia de referendo es aquella en la que el *demos* decide directamente los problemas sin reunirse, sino caso por caso, a través del instrumento del referéndum, considerándose una subespecie de la democracia directa<sup>8</sup>.

Particularmente me afilio al criterio de Sartori al considerar los mecanismos vinculantes como una especie de la democracia directa: democracia de carácter inmediato. Con apego irrestricto al *etimo* de los términos, se advierte que lo directo presupone una acción que se encamina o dirige a determinados fines, mientras que lo inmediato implica que esa actividad produzca efectos próximos en el tiempo, sin mediaciones impeditivas de su eficacia<sup>9</sup>. 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. Más no toda participación (directa *per se*) es inmediata, para ello necesita manifestarse como una forma de empoderamiento político.

Sobre las bases teóricas del empoderamiento que nos aportan, desde otras ciencias, los autores referidos con anterioridad en este epígrafe en particular, y aquellas que desde la Teoría Política y el Derecho Constitucional se han ofrecido en torno a la participación en general<sup>10</sup>, veamos cuáles son, a nuestra consideración, los requisitos que desde una dimensión objetiva y subjetiva informan a la participación política del ciudadano, como un presupuesto jurídico fundamental del empoderamiento político.

a) Requisitos objetivos:

---

<sup>7</sup> Wolff perfila una democracia directa de carácter inmediato que corresponde a lo que denomino democracia de referéndum, (cfr. R. P. Wolff, *In Defense of Anarchism*, New York 1970, 34-37) en G. Sartori, *Teoría de la democracia. Los problemas clásicos*, México, 153.

<sup>8</sup> Id., *Teoría* cit.

<sup>9</sup> Un estudio lexicológico sobre los términos puede hallarse en las siguientes obras: *Diccionario de la Lengua Española*, XXII ed., Tomo I, S.A. Madrid 2001, 830 y 1279; J. Corominas, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*, III ed., S.A. Madrid 1973, 300 y 600; F. C. Sainz de Robles, *Diccionario Español de Sinónimos y Antónimos*, La Habana 1979, 388 y 630.

<sup>10</sup> El empoderamiento es una categoría que, importada desde otras ciencias como la sociología y la ciencia política, nos permite demostrar la existencia de una forma superior de participación ciudadana. En tal sentido no existe abordaje teórico en sede jurídica acerca de cuáles son los requisitos que ha de reunir la participación política de cara a la tesis del empoderamiento. Por lo que, para tratar las aludidas bases, estamos obligados a buscar los fundamentos teóricos sobre el empoderamiento aportados por áreas del conocimiento más allá del Derecho. Así mismo hemos de tener en cuenta las definiciones teóricas generales que sobre la participación política, han vertido autores como Sartori, Harnecker, Molina Vega, Daniel Zovatto, Juan Rial entre otros.

Primero: Como requerimiento inicial, necesario más no suficiente, para que la participación ciudadana tribute al empoderamiento político, se requiere la positivación constitucional de los instituciones de participación como garantía jurídica para el ejercicio efectivo del derecho a la participación.

Segundo: Se requiere ausencia o mínima mediación por parte de los órganos de poder en la decisión de la puesta en marcha de la institución de participación popular. Puede suscitarse una participación sin efectos inmediatos, como sucede en el caso de los referenda propuestos a instancia de un determinado número de ciudadanos, y en la iniciativa popular legislativa, cuando su aceptación y trámite posterior es dejado totalmente al arbitrio de los cuerpos deliberantes respectivos<sup>11</sup>.

Tercero: Se requiere que la participación sea decisiva, con efectos vinculantes en sus resultados para los órganos de poder político del Estado. En las mismas las instituciones representativas del Estado han de regirse por lo que decida la mayoría de los ciudadanos<sup>12</sup>.

b) Requisitos subjetivos:

Primero: Se requiere la posibilidad legal de la acción por parte del participante, en el entendido de que la activación del mecanismo esté diseñada para que pueda 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<sup>13</sup>.

Segundo: Se requiere ausencia o mínima existencia de barreras que limitan la participación del ciudadano en la toma de decisiones. La participación requiere el involucramiento activo de la mayoría<sup>14</sup> de los ciudadanos en la toma de decisiones, en el entendido de la eliminación de barreras

---

<sup>11</sup> Al respecto apunta Zovatto 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. Para mayor información, véase, D. Zovatto, *Derechos y Deberes Políticos*, en *Diccionario electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, I ed., Costa Rica 1989, 892.

<sup>12</sup> Molina Vega acota que por el carácter de la decisión que resulta del acto de participación, esta puede ser en decisiva o meramente consultiva. Las primeras corresponden a la denominada participación con efectos vinculantes, con o sin exigencia de un determinado quórum para su activación, es el caso de los referentes del referéndum en el modelo suizo y en el italiano. Para mayor información, véase, J. E. Molina Vega, *Participación política*, en *Diccionario Electoral cit.* 513.

<sup>13</sup> Asentimos con Zovatto en que las proposiciones consultivas por el origen pueden ser "desde arriba" es decir cuando son los órganos estatales los que tienen de manera exclusiva el derecho de poner en marcha el mecanismo, y "desde abajo" cuando la iniciativa proviene de la propia ciudadanía. De cara a la tesis del empoderamiento siguiendo a Harnecker, *mutatis mutandi*, es la participación desde abajo la que potencia una efectiva intervención popular.

<sup>14</sup> Mayor participación desde un punto de vista subjetivo en el entendido de la eliminación de barreras elitistas que limitan la participación del ciudadano en la toma de decisiones. No obstante, 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. Al respecto sentencia Sartori, *Teoría cit.* 43: "En no poca medida la democracia es un procedimiento y el pueblo entendido como el

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. Así mismo y en un orden cualitativo pueden constituir barreras los límites de edad electoral así como la exclusión de derechos políticos a los sujetos privados de libertad.<sup>15</sup>

De conformidad con los requisitos expuestos y sobre la base de la clasificación de los mecanismos de participación y de la tipología de los institutos participativos que realicé en el presente capítulo, podemos concluir cuáles de las instituciones de participación estudiadas constituyen una forma de empoderamiento político ciudadano:

Primero: Aquellas cuyo procedimiento de realización proviene “desde abajo” o sea cuando es la propia ciudadanía quien promueve el proceso participativo. Entre ellos pueden figurar los referenda legislativo, constitucional, constituyente y la iniciativa legislativa cuando los ordenamientos jurídicos le atribuyen a un porcentaje de ciudadanos la posibilidad de instar por sí 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.

Segundo: 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 referenda aprobatorio y abrogatorio y la asamblea de ciudadanos. No se considerarán dentro de éste grupo los mecanismos consultivos, como los referenda consultivos y la iniciativa popular en aquellos diseños constitucionales que le atribuyen éste carácter<sup>16</sup>.

---

gran número es una noción que plantea la exigencia procedimental imposible de tener que determinar en cada ocasión cuántos componen un pueblo o son suficientes para constituir un pueblo”.

<sup>15</sup> 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 eliminadas hasta alcanzar el voto universal, sin embargo todavía existen fórmulas en la 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. Cfr. G. Hernández, *Revocatoria de mandato en Venezuela – Una manera de interpretar el modelo normativo-constitucional venezolano de participación política*, La Habana 2008, 170.

<sup>16</sup> Como por ejemplo su regulación, como ya analizamos, en la Constitución de la Confederación Suiza. El órgano representativo frente a la solicitud de la ciudadanía, podrá en algunos casos, proponer un contraproyecto, ampliando y confiando a la ciudadanía su nivel de valoración política, y en el supuesto de que la iniciativa popular recaiga sobre una

## 2.- El empoderamiento político-jurídico en los actuales modelos constitucionales de Venezuela, Ecuador y Bolivia. Análisis casuístico de su diseño normativo.

En opinión de Zovatto, en sociedades como las latinoamericanas, donde la pobreza crece, donde 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<sup>17</sup>.

Si bien resultó plausible la positivación constitucional *in crescendo* de los mecanismos participativos directos durante el penúltimo decenio del siglo XX y la primera mitad del último en Latinoamérica, a contrapelo 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 mientras durante la década de los años ochenta se realizaron nueve consultas populares, durante la década de los noventa el número saltó 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 sólo diez de los trece países que regulan estos institutos, pero de manera frecuente sólo en dos de ellos (Uruguay y Ecuador)<sup>18</sup>. La realidad que precede a los tres procesos políticos objetos de análisis-Venezuela, Bolivia y Ecuador- es la de diseños democráticos, que como dijese Giovanni Sartori, muestran la mera utilización de los

---

disposición legislativa, el órgano representativo, de no acoger la iniciativa, la someterá a votación, traspasando 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. Id., *Revocatoria* cit.

<sup>17</sup> Zovatto: "La práctica general de las instituciones de democracia directa en América latina. Un balance comparado: 1978-2000", en H. A. Concha Cantú, *Sistema representativo y democracia semidirecta. (Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional)*, México 2002, 910.

<sup>18</sup> De los 20 referendos de carácter consultivo realizados en la década del 90, el 25% de los mismos tuvieron lugar en Ecuador.



instrumentos participativos desde los órganos de poder, pero no su adopción como el mecanismo de una democracia a favor de la amplia ciudadanía<sup>19</sup>.

Afortunadamente la participación político-popular, se ha convertido en un elemento distintivo, por antonomasia, del constitucionalismo latinoamericano de las postrimerías del siglo XX y de los albores del siglo XXI. Las últimas constituciones aprobadas en el área, resultantes de triunfos electorales que han devenido en procesos constituyentes, han apostado por el reconocimiento de mecanismos de participación popular, como instrumentos generadores de cambios en sus sistemas políticos en crisis. Por trasunto de la denominada “democracia de participativa”<sup>20</sup> 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 Guzmán Hernández desde la Constitución, y el discurso, los referidos modelos políticos, apuestan a la participación popular como factor dinamizador del sistema político global y local, ya sea por razones histórico-reivindicativas, ya por causas político-jurídicas desde una dimensión conceptual<sup>21</sup>. Este autor afirma<sup>22</sup>:

“En la coyuntura latinoamericana, el redimensionamiento de la participación, junto a la ciudadanización del individuo, vienen siendo pasos obligatorios de cualquier modelo político que pretenda quebrar las gastadas estructuras de poder. 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”

Por su parte, Viciano Pastor inscribe a dichos modelos en lo que ha denominado “nuevos paradigmas emancipatorios” o “nuevos paradigmas democráticos” En su opinión estos ponen sus

---

<sup>19</sup> Cfr. G. Sartori, *Teoría* cit. 152.

<sup>20</sup> Nomenclatura empleada desde la Constitución de Colombia de 1991.

<sup>21</sup> T. Y. Guzmán Hernández, *La representación en política democrática: un cambio de paradigma para los procesos políticos que apuestan a la participación popular*, Ponencia presentada en el Encuentro Internacional de Historia del Derecho, Filosofía y Sociología Jurídica, en Homenaje al Dr. Julio Fernández Bulté, la Habana 23 al 25/02/2010, 1.

<sup>22</sup> Cfr. T. Y. Guzmán Hernández (comp.), *Temas sobre la Constitución y la participación política en Bolivia*, La Habana 2006, 96.

miras en la constitucionalización de diversos mecanismos de participación política en función del ejercicio positivo o negativo de la soberanía popular, pero no se quedan ahí sino que promueven el desarrollo legislativo de determinadas reglas que informan y garantizan la realización efectiva del derecho de los ciudadanos<sup>23</sup>.

Obviamente, a partir del proceso constituyente que viviese Venezuela en 1999, se ha tratado de revertir el pretexto de la limitación material de espacio físico en la implementación de las instituciones de participación en el ejercicio del poder político a nivel nacional. A tales efectos se persigue instrumentar “una democracia en la que el *demos* decide los problemas sin reunirse al estilo de la eklesia griega, sino caso por caso, a través de instrumentos como el referéndum (...) considerándose una subespecie de la democracia directa (...) que representa la superación- facilitada por la tecnología- de las limitaciones derivadas del tamaño y del espacio<sup>24</sup>.” 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<sup>25</sup>:

“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 *referenda* 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”

Estamos, en consecuencia, ante las llamadas *democracias semidirectas* (donde la participación y la representación se conjugan). No obstante, estos modelos 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. Constituyen, por tanto, elemento mitigador de las insuficiencias y contradicciones del sistema representativo que invariablemente ha desembocado en condiciones de no identificación de los representantes con los representados.

---

<sup>23</sup> R. Viciano Pastor, L. Salamanca, J. Asensi Sabater, E. Avellaneda, E. Cardozo de Da Silva, C. Luis Carrillo Artilles, R. Combellas, M. Criado de Diego, F. Javier Díaz Revorio, J. César Fernández Toro, F. Flores Gimenez, *El Sistema Político En La Constitución Bolivariana De Venezuela*, disponible en [www.priceminister.es](http://www.priceminister.es). Asimismo R. Viciano Pastor, J. César Trujillo, S. Andrade, *Estudios Sobre La Constitución Ecuatoriana De 1998*, disponible en [www.elrevolucionario.org](http://www.elrevolucionario.org).

<sup>24</sup> Sartori, *Teoría* cit. 153. Si bien hemos tomado literalmente la referencia de Sartori, cuando se alude a “caso por caso” es en el entendido de aquellos casos que políticamente lo ameriten, cuyo mérito no queda a expensas de las valoraciones de las estructuras del poder político, sino también de la ciudadanía.

<sup>25</sup> Guzmán Hernández (comp.), *Temas* cit. 96.

Para una mayor comprensión de lo expuesto *supra*, 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**

Después de 1958 y específicamente a partir de la Constitución de 1961<sup>26</sup> se desarrolló en Venezuela un proceso político orientado a la construcción de un sistema democrático representativo que concentró la hegemonía del ejercicio del poder en los partidos políticos Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Político Electoral Independiente (COPEI). Este sistema político que desarrolló un amplio elitismo, pudo sostenerse hasta los años 80, gracias en parte al auge de la renta petrolera, lo que permitió satisfacer alguna de las necesidades que demandaban determinados sectores de la sociedad, pero que a la postre resultó inviable, incrementándose cada día los niveles de pobreza de la población, hasta hacer inviable el sistema político<sup>27</sup>.

El proceso constituyente que vivió el país en el año 1999<sup>28</sup>, 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 Brewer-Carías<sup>29</sup> que este proceso fue producto del momento constituyente que venía condicionando al 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, en el cual la élite política del momento resolvió establecer en el país un régimen de democracia representativa.<sup>30</sup> La Constitución

---

<sup>26</sup> Surgida como resultado del acuerdo de gobernabilidad entre las fuerzas políticas AD, COPEI y URD, posterior al derrocamiento de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez en 1958.

<sup>27</sup> J. González Quevedo, *Poder Comunal en Venezuela*, en *Notas sobre la Constitución Política, el Estado y la Participación en Venezuela*, La Habana 2006, 72.

<sup>28</sup> 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 de 1999. Los debates de la asamblea tuvieron como duración del 5 de agosto al 9 de septiembre. El texto constitucional fue aprobado en referéndum popular el 15 de diciembre de 1999.

<sup>29</sup> Cfr. A. Brewer-Carías, *La constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*, Tomo I, IV ed., Caracas 2004, 23.

<sup>30</sup> Sobre el origen de la Constitución de 1961 y el Pacto de Punto Fijo, véase, Juan Carlos Rey, "El sistema de partidos venezolano", en J. C. Rey, *Problemas sociopolíticos de América latina*, Caracas 1980, 255-338.

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<sup>31</sup>.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 abre, siguiendo a Aguiar de Luque<sup>32</sup>, *mutatis mutandi*, vías alternativas de participación directa del ciudadano en procesos colectivos de decisión de muy heterogéneo ámbito, que sin renunciar a la dimensión utópica de la democracia directa, ni a la utilización de las instituciones de democracia semidirecta del constitucionalismo precedente, reducen *de facto* el monopolio de la vida política ostentado por la clase política profesionalizada.

El magno texto 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 fundamental<sup>33</sup>, consagran un nuevo modelo de democracia participativa, evolucionando de la clásica concepción de la democracia representativa, limitada al ejercicio de la soberanía popular por medio de la elección periódica de representantes<sup>34</sup>.

Desde el preámbulo donde se consagra como fin supremo la refundación de la República, para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica y el artículo 5, 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 para los niveles nacional, estatal y municipal, abrogatorio para el nivel nacional, consultivo para los niveles nacional, estatal y municipal y aprobatorio para el nivel nacional. De igual manera se encuentra prevista la participación soberana en los mecanismos de enmienda y reforma constitucional, así como en la iniciativa de

---

<sup>31</sup> Constitución de la República de Venezuela, publicada en Gaceta Oficial, no.662, extraordinario, de 23/01/1961. Asimismo la Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política, aún vigente, reconocía la institución del referéndum 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.

<sup>32</sup> Aguiar de Luque, *Democracia* cit. 70.

<sup>33</sup> Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en Gaceta Oficial, no.5.453, extraordinario, de 24/03/2000.

<sup>34</sup> Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, 22/12/2000, n. 170 (Caso: *Club Social Layalina, C.A. vs. Consejo Nacional Electoral*): A. R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999, Derecho constitucional venezolano*, 236.

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 referendo revocatorio en todos los niveles de la estructura estatal.

## República del Ecuador

Destaca Escobar Fornos<sup>35</sup> que la tradición ecuatoriana en la implementación de institutos participativos emerge hacia fines de los años sesenta. Ciertamente, 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<sup>36</sup>. La Constitución de 1978 reformada en 1984 consagró por primera ocasión el referéndum y la iniciativa popular la cual nunca se desarrolló en ley por lo que quedó trunca su implementación<sup>37</sup>.

No obstante, experiencias plebiscitarias distorsionadas<sup>38</sup> fueron el rasgo distintivo del constitucionalismo ecuatoriano de la década del ochenta a finales del noventa. En 1986, el presidente León Febres Cordero sometió a consulta popular el derecho de ser elegido 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.

Es entonces la Constitución del Ecuador de 1998 la que establece un modelo democrático semidirecto que conjuga las formas representativas con las participativas. En virtud de la misma se reconocieron como medios democráticos el referéndum legislativo, el referéndum constitucional, el

---

<sup>35</sup> Cfr. I. Escobar Fornos, *El Sistema Representativo y la Democracia Semidirecta*, en A. Hugo Concha Cantú, cit. 163.

<sup>36</sup> "Plebiscito. Establécese el plebiscito para la consulta directa de la opinión ciudadana, en los casos previstos por la Constitución; la decisión plebiscitaria será inobjetable". Vid. Artículo 72 de la Constitución ecuatoriana de 1967. Al amparo de éste precepto se aprobó por plebiscito la Constitución de 1978 redactada por una comisión de juristas por encargo de la dictadura militar.

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> En el entendido de que como en la mayoría de los países latinoamericanos, los mecanismos plebiscitarios fueron empleados para legitimar regímenes de facto. Para mayor información, véase D. Zovatto, *La práctica general de las instituciones de democracia directa en América latina. Un balance comparado: 1978-2000*, en A. Hugo Concha Cantú, cit. 891-914.

plebiscito, la iniciativa popular y la revocatoria del mandato. De éste modo las leyes aprobadas por el Congreso Nacional o por el plenario de las comisiones y que fueren vetadas por el Presidente de la república solamente podían ser consideradas por el Congreso después de un año de la fecha del veto. Sin embargo el Congreso tenía la facultad de pedir al presidente que las sometiese a consulta popular cuyo resultado se previó como vinculante. Igualmente a tenor del precepto 104 el presidente tuvo la prerrogativa de convocar a consulta popular cuando el congreso no hubiere conocido, aprobado 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 uno por ciento de aquellas inscritas en el padrón electoral, a lo cual añadimos el derecho reconocido a los movimientos sociales de carácter nacional, a ejercer la iniciativa de presentar proyectos de ley. Por último los ciudadanos 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, en un número del treinta por ciento de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial.

La convocatoria a Asamblea Constituyente, como resultado del triunfo político electoral de Rafael Correa<sup>39</sup>, propuso la necesidad de promover una radical transformación del país a partir de cambios revolucionarios cuya primera dimensión, la constitucional, ha constituido el primer peldaño 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 del Ecuador de 2008 consagra un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Destacable resulta el hecho de que si bien del tenor literal de su articulado no se presume renuncia alguna a los principios representativos, no obstante su sentido y alcance pondera 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.

---

<sup>39</sup> Se presentó a las elecciones presidenciales del 15 de octubre de 2006. En esa fecha, obtuvo el 22,8% de los votos y fue el segundo aspirante más respaldado por la ciudadanía, superado por Álvaro Noboa (26,8%), postulante por el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN). Ambos concurren a una segunda vuelta el 26 de noviembre siguiente. En esta definitiva ronda electoral, Correa, para el que pidieron el voto la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE), el partido Izquierda Democrática y el indigenista Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, se impuso al obtener el 56,7% de los sufragios. Juró su cargo y tomó posesión del mismo el 15 de enero de 2007, sumándose a la nutrida lista de vigentes presidentes latinoamericanos de izquierdas, como el venezolano Hugo Chávez y el boliviano Evo Morales.

Como principios informantes de la participación postula que las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán 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<sup>40</sup>.

Interesante resulta el *nomen iuris* empleado en el texto de “democracia directa”- y no de democracia participativa- con sus respectivas subespecies de iniciativa popular y de referendo, como declaración de rescate de los principios constitutivos de “la democracia directa mayor de la política griega”<sup>41</sup>.

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; iniciativa popular de referendo nacional y local y la iniciativa de consulta popular en forma de referendo solicitada por ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior<sup>42</sup>.

### **República de Bolivia**

Consiento con García Linera en que Bolivia configuró desde la formación histórica de los Estados nacionales latinoamericanos “una estructura estatal que discrimina cultural y étnicamente a otros sectores sociales que portan o que son originarios de otras identidades culturales, de otros idiomas, y de otras maneras de organizar la vida y de representar el destino. La multiculturalidad del país no tuvo como correlato la multiculturalidad de las instituciones del Estado, lo que originó una fuerte segmentación étnica de las oportunidades y los medios de movilidad social”<sup>43</sup>.

En efecto, 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

---

<sup>40</sup> Cfr. artículo 95 de la Constitución Política del Ecuador de 2008.

<sup>41</sup> Sartori, *Teoría* cit. 151.

<sup>42</sup> El fundamento de esta novedosa modalidad es conteste con el hecho de la fuerte emigración ecuatoriana, a partir de la década del 80. Desde finales de los ochenta, Ecuador se ha unido a El Salvador, República Dominicana, Guatemala y México como uno de los principales países emisores de emigrantes de la región y gran receptor de remesas. Según el Banco Central ecuatoriano, en 2008 los ecuatorianos que viven en el extranjero enviaron 1.425 millones de dólares a sus familiares, 400 millones más que en 1999, una suma superada sólo por las exportaciones petroleras y acercándose a la cifra que representa el servicio de la deuda pública. Para mayor información consúltese [www.cne.gov.ec](http://www.cne.gov.ec)

<sup>43</sup> A. García Linera, *La estructura social compleja de Bolivia*. Sala de Prensa, París 2005, 8.

políticos a la mayoría de la población<sup>44</sup>. Tras ella una oleada sucesiva de reformas constitucionales, algunas de ellas tienen particular relevancia en la historia, como la de 1880, cuyo contenido reflejó el pensamiento liberal de la época y estuvo vigente por más de 50 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, más el elemento liberal representativo siguió marcando una constante en la historia constitucional, “el pueblo no gobierna ni delibera sino a través de sus representantes”<sup>45</sup>.

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. Con esta ley se les 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<sup>46</sup>.

Por otra parte, 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 sólo los partidos pueden presentar candidatos, sino también las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas. La

---

<sup>44</sup> “En la primera constitución de 1826 se establecía la diferencia entre ciudadanos y bolivianos. Los ciudadanos eran aquellos que habían nacido en Bolivia, sabían leer y escribir en castellano, no tenían relaciones de servidumbre y poseían un ingreso monetario específico, esos eran quienes tenían derechos políticos. En tanto los bolivianos eran quienes habían nacido en el país pero nada más. Así la democracia censitaria del siglo XIX excluyó de los derechos políticos y sociales a la gran mayoría del 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”. García Linera, *La estructura* cit. 5.

<sup>45</sup> Cfr. Programa Nacional de Educación Ciudadana para vivir en Democracia 2004-2006. Documento de Información Pública no.2 Corte nacional Electoral República de Bolivia, en [www.cne.org.bo](http://www.cne.org.bo).

<sup>46</sup> La Ley de Participación Popular pretendió conjugar la descentralización con una participación social amplia de los grupos de población más perjudicados y desatendidos hasta ése momento -en especial de las regiones rurales- por las élites de origen europeo. Lo que se persiguió con ésta fue la integración de la población rural, marginada política, social, cultural y económicamente. La población rural formada en gran parte por pueblos indígenas que pertenecían a 36 diferentes grupos étnicos (autodefinición: pueblos “originarios”). El primer paso hacia el nuevo orden fue la reforma constitucional de 1994, en la que se crearon nuevas estructuras administrativas. A ésta pertenecen la desconcentración administrativa con un desplazamiento de tareas y decisiones al nivel departamental, así como la creación de gobiernos municipales, los cuáles se le confirieron 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 municipales son designadas como gobiernos locales autónomos en la Ley Municipal. Para Mayor información, véase, *Congreso de la Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina - ADLAF, Octubre 1997. Fundación Friedrich-Ebert*, publicado en: P. Hengstenberg, K. Kohut, G. Maihold, *Sociedad civil en América Latina: Representación de intereses y gobernabilidad. Nueva Sociedad*, Caracas 1999, 133-146.



Ley no. 2650 de abril de 2004 (Constitución Política del Estado) en su artículo 1 adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa, instaurando, por primera vez en la nación, un modelo de democracia semidirecta<sup>47</sup>.

Cónsonamente 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 referéndum, establecidos por esta Constitución y normados por ley. De conformidad con el precepto anterior, la Ley Marco del Referéndum, aprobada en el mismo año, fijó el referéndum 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, como estipula el artículo 7 de dicha Constitución. El diseño del gobierno boliviano se asienta en la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, según el artículo 11 del texto constitucional. 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 la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente.

### **2.1- Pautas conclusivas sobre la orientación objetiva y subjetiva de la participación ciudadana como presupuesto jurídico del empoderamiento 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 que hemos venido realizando, en el presente capítulo, determinamos que la orientación objetiva y subjetiva de la participación política como un presupuesto jurídico fundamental del empoderamiento es la siguiente:

---

<sup>47</sup> Tal es así que Juan Rial en su estudio acerca de la experiencia de 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 sólo en el ámbito sub.-nacional”. Véase, J. Rial, cit. 11.

Primero: Como presupuesto inicial necesario, más no suficiente de cara al empoderamiento político, encontramos la positivación constitucional de los institutos participativos. En cuanto al reconocimiento de un mayor número de instituciones de participación ciudadanas advertimos una tendencia creciente. En el caso de la República Bolivariana de Venezuela de dos mecanismos reconocidos por la Constitución de la cuarta República (referendo constitucional e iniciativa legislativa) aumentó a ocho (referendo, consulta popular, iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, revocación del mandato, cabildo abierto y asamblea de ciudadanos).

Bolivia con una menor tradición en la institucionalización de la participación reconoció en la Constitución de 2004 tres institutos (el referendo, la iniciativa legislativa popular y la asamblea constituyente), no así en la Constitución Política de 2008 con una cifra mayor de seis (el referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa). Ecuador con una historia mucho más fuerte en la regulación formal de las instituciones participativas de cuatro tuteladas al amparo de la Constitución de 1998 el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocatoria del mandato, ascendió con la Nueva Constitución Política de 2008 a seis (iniciativa popular normativa, iniciativa popular de reforma constitucional, iniciativa popular de convocatoria a Asamblea Constituyente, iniciativa popular normativa a nivel local, iniciativa de consulta popular en forma de referendo a nivel local y la iniciativa popular de revocatoria de mandato).

Segundo: Un modelo de participación que pretenda un mayor empoderamiento político ciudadano no puede limitarse a la consagración de un amplísima sumatoria de instituciones participativas: el constitucionalismo latinoamericano de la década del ochenta hasta mediados del noventa exhibió vastedad de institutos de participación. No obstante la creciente regulación constitucional de los mecanismos de participación política (*quantum*) desembocó en una democracia formal ante la ausencia de procedimientos participativos diseñados en pos de empoderar efectivamente a la ciudadanía. Por lo que 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 tal sentido corroboramos que para el caso Venezuela de siete instituciones de participación concebidas para el nivel nacional (referendo consultivo, referendo aprobatorio, referendo abrogatorio, referendo revocatorio, iniciativa legislativa, iniciativa constitucional e iniciativa constituyente), cuatro de ellas constituyen instituciones de participación inmediata como formas de empoderamiento político ciudadano (referendo aprobatorio, referendo abrogatorio, referendo revocatorio e iniciativa constituyente) lo cual representa más de la mitad. Para el nivel local de cinco

instituciones (iniciativa legislativa, referendo revocatorio, referendo consultivo, asamblea de ciudadanos y cabildo abierto) sólo dos (referendo revocatorio y asamblea de ciudadanos) exhiben inmediatez en sus efectos lo cual representa menos del total de los institutos. La mayor fortaleza del diseño participativo de la República Bolivariana de Venezuela de cara a la tesis del empoderamiento ciudadano se interna paradójicamente en el plano nacional.

Para el caso 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 de ellas constituyen instituciones de participación inmediata como formas de empoderamiento político ciudadano (referendo nacional e iniciativa popular constituyente) lo cual representa la mitad del total de los institutos. Para el nivel local de tres instituciones (referendo departamental y municipal, asamblea de ciudadanos y cabildo abierto) sólo una (el referendo) exhibe inmediatez en sus efectos lo cual representa menos del total de los institutos. La mayor fortaleza del diseño participativo de la República de Bolivia de cara a la tesis del empoderamiento ciudadano se interna también en el plano nacional.

En particular, Ecuador de seis instituciones de participación concebidas para el nivel nacional (iniciativa popular normativa, iniciativa popular de reforma constitucional, iniciativa popular de Convocatoria a Asamblea Constituyente, iniciativa de consulta popular en forma de referendo a nivel nacional, iniciativa popular de revocatoria de mandato y la Iniciativa de consulta popular en forma de referendo solicitada por ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior) todas constituyen instituciones de participación inmediata como formas de empoderamiento político ciudadano. De igual manera, para el nivel local de tres instituciones (iniciativa popular normativa a nivel local, iniciativa de consulta popular en forma de referendo a nivel local y la iniciativa popular de revocatoria de mandato), todas exhiben inmediatez en sus efectos. La fortaleza del diseño participativo de la República de Ecuador, de cara a la tesis del empoderamiento ciudadano, se interna tanto en el plano nacional como en el local.

Evidentemente los tres modelos políticos apuestan por el diseño de instituciones de participación inmediata como formas de empoderamiento político. Más del 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 el 40%. A todas luces el modelo 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 ésta 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 el modelo venezolano todos los mecanismos previstos tienen un origen popular: Iniciativa popular legislativa, proyectos de ordenanzas o de modificación de las ya vigentes, iniciativa popular de reforma constitucional, iniciativa popular de convocatoria constituyente, iniciativa popular de referendo consultivo, iniciativa popular de referendo consultivo estatal y municipal, iniciativa popular de referendo revocatorio; iniciativa popular de referendo de los tratados, iniciativa de referendo para la abrogación total o parcial de las leyes, el Cabildo abierto y la Asamblea de Ciudadanos.

En el modelo boliviano igualmente cada uno de los mecanismos tienen un origen popular: iniciativa popular de referéndum nacional, iniciativa popular de referendo departamental, iniciativa popular de referendo municipal, iniciativa popular de convocatoria a referendo para Asamblea Constituyente, iniciativa popular de reforma constitucional, iniciativa popular legislativa, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos.

El modelo ecuatoriano de igual forma le atribuye un origen popular a sus mecanismos participativos: iniciativa popular normativa, iniciativa popular de reforma constitucional; iniciativa popular de convocatoria a Asamblea Constituyente, iniciativa de consulta popular, iniciativa de consulta popular en forma de referendo a nivel local, en forma de referendo a nivel nacional, iniciativa popular de revocatoria de mandato e iniciativa de consulta popular en forma de referendo solicitada por ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior .

Cuarto: Por último 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 la los derechos políticos. Para Guzmán Hernández<sup>48</sup> la materialidad del principio de igualdad, declarado constitucionalmente, vio afectada su dimensión política por el voto censitario y todavía hoy existen fórmulas en la 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; empero destacable resulta la positivación constitucional del voto facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad en el caso de Ecuador, y

---

<sup>48</sup> Cfr. T. Y. Guzmán Hernández, *Temas cit.*

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 los mecanismos de participación como son 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 un 10 y un 20% de los ciudadanos inscritos para la activación. Muy plausible resulta el requisito de un 0,1% para la puesta en práctica de la iniciativa legislativa nacional y local. El modelo boliviano se mueve en un rango de un 6 a un 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 por cientos de activación en un rango entre el 0,25 % como límite mínimo y 12% como límite máximo. Indubitablemente 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 por cientos 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.

### **3.- Algunas ideas a modo de conclusión.**

PRIMERA: 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.

SEGUNDA: Desde las ciencias jurídicas no se ha abordado teóricamente cuáles son los presupuestos que tributan al empoderamiento del ciudadano. Dichos presupuestos pueden ir desde el reconocimiento de los derechos políticos (el derecho al sufragio, el derecho a asociarse, el derecho a manifestarse entre otros) y hasta las condiciones materiales y procedimentales que debe garantizar el Estado para que se hagan efectivos derechos y mecanismos. Si el empoderamiento apuesta por la

concreción del principio de soberanía popular, la participación política del ciudadano en el ejercicio del poder, a través de instituciones inmediatas y vinculantes, es un presupuesto jurídico fundamental.

TERCERA: Ante la ausencia de abordaje teórico acerca de la participación política del ciudadano, como un presupuesto jurídico fundamental del empoderamiento político, consideramos como requisitos objetivos y subjetivos de dicho presupuesto a los siguientes:

Requisitos objetivos:

- ✓ Como requerimiento inicial, necesario más no suficiente, de cara al empoderamiento político, se requiere la positivación constitucional de las instituciones de participación, como garantía jurídica para el ejercicio efectivo del derecho a la participación.
- ✓ Se requiere ausencia o mínima mediación por parte de los órganos de poder en la decisión de la puesta en marcha de la institución de participación popular. Puede suscitarse una participación sin efectos inmediatos en el caso de los referenda propuestos a instancia de un determinado número de ciudadanos y en la iniciativa popular legislativa cuando su aceptación y trámite posterior es dejado totalmente al arbitrio de los cuerpos deliberantes respectivos.
- ✓ Se requiere que la participación sea decisiva con efectos vinculantes en sus resultados para los órganos de poder político del Estado. En las mismas las instituciones representativas del Estado han de regirse por lo que decida la mayoría de los ciudadanos.

Requisitos subjetivos:

- ✓ Se requiere la posibilidad legal de la acción por parte del participante, en el entendido de que la activación del mecanismo esté diseñada para que pueda 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.
- ✓ Se requiere ausencia o mínima existencia de barreras que limitan la participación del ciudadano en la toma de decisiones. La participación requiere el involucramiento activo de la mayoría de los ciudadanos en la toma de decisiones, en el entendido de 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. Así mismo y en un orden cualitativo pueden constituir barreras los límites de edad electoral así como la exclusión de derechos políticos a los sujetos privados de libertad.

CUARTA: Si la tesis del empoderamiento político apuesta por la posibilidad legal de los ciudadanos, a través de los institutos participativos, de acceso inmediato y efectivo en el ejercicio del poder,

indudablemente, nos encontramos frente a un modo superior de participación ciudadana: la participación inmediata como forma de empoderamiento político.

QUINTA: 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 crecientemente a un mayor empoderamiento político ciudadano lo cual se traduce:

Desde una orientación objetiva, en:

- ✓ El reconocimiento de un mayor número de instituciones de participación ciudadana.
- ✓ 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 ésta como el suficiente reconocimiento constitucional y legal de instituciones de participación con un origen popular, “por sí”, “desde abajo”, de cara al principio democrático
- ✓ La eliminación de barreras que limitan la participación del ciudadano en el ejercicio del poder.

**Abstract.-** Il pensiero giuridico moderno, quando approfondisce le idee del cosiddetto diritto pubblico, non può trascendere dall’interpretazione giurispublicistica, sia in chiave liberale che in chiave democratica, delle istituzioni, idee e legislazioni che lo determinano e lo esprimono. All’interno di queste concezioni, occorre evidenziare il fatto che tra i principi di una repubblica Democrazia migliorabile, sussiste la partecipazione popolare alla formazione della volontà statale quale garanzia essenziale della stessa. Questa ideologia sta attualmente guadagnando espressione nel nuovo Costituzionalismo latinoamericano di Venezuela, Ecuador e Bolivia.

Modern legal thought, when delving into the ideas of the so-called Public Law, cannot transcend the jurispublicistic interpretation, whether in a liberal key or in a democratic key, of the institutions, ideas and legislations that determine and express it. Within these conceptions we must highlight the one that maintains that among the principles of a perfectible democratic republic is popular participation in the formation of the state will as an essential guarantee of it. This ideology currently gains expression in the new Latin American constitutionalism of Venezuela, Ecuador and Bolivia.