

Colección Publicaciones Especializadas

PARTICIPACIÓN POLÍTICA REFLEXIONES DESDE EL SUR

TOMO 1

Participación política como
esencia de la democracia



Dr. Guillermo González Orquera
Dr. Yuri Pérez Martínez
COORDINADORES

República del Ecuador
Tribunal Contencioso Electoral

Dr. Patricio Baca Mancheno
JUEZ - PRESIDENTE

Dr. Guillermo González Orquera
JUEZ - VICEPRESIDENTE

Dra. Patricia Zambrano Villacrés
JUEZA ELECTORAL

Dr. Miguel Pérez Astudillo
JUEZ ELECTORAL

Ab. Angelina Veloz Bonilla
JUEZA ELECTORAL

Dr. Guillermo Falconí Aguirre
SECRETARIO GENERAL

República de Cuba
Universidad de La Habana

Dra. Mayda Goite Pierre
DECANA – FACULTAD DE DERECHO

Dr. Andry Matilla Correa
PRESIDENTE – SOCIEDAD CUBANA
DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
ADMINISTRATIVO

Dra. Majela Ferrari Yaunner
DIRECTORA – DEPARTAMENTO DE
ESTUDIOS JURÍDICOS BÁSICOS

Los criterios contenidos en esta obra son de propiedad exclusiva de sus autores y no representan ninguna posición institucional.

Dr. Guillermo González Orquera
Dr. Yuri Pérez Martínez
COORDINADORES

Dr. Víctor Hugo Ajila Mora
EDITOR GENERAL

Lic. Francisco Tomalá
Coordinador de la Unidad de Comunicación

Dirección de Investigación Contencioso Electoral
Coordinación de la publicación

Ing. Fernando Rivera
Diagramación

Dr. Víctor Hugo Ajila Mora / Ing. David Echeverría
Portada

La Caracola Editores
Corrección de estilo

© Derechos reservados TCE 2014
ISBN: 978-9942-07-774-5
Impreso en ADVANTLOGIC
Tiraje: 1000 ejemplares
Primera edición: noviembre 2014
Quito, Ecuador

TOMO I

Participación política como esencia de la democracia

Índice

Prólogo

por Dr. Patricio Baca Mancheno.....1

Presentación

por Dr. Guillermo González Orquera y

Dr. Yuri Pérez Martínez.....3

1. **Acotando el fenómeno de la participación política,**
por Carlos Cabrera Rodríguez y Lisbet Sam Morales.....1
2. **Apuntes teóricos generales sobre participación política y
toma de decisiones públicas,**
por Mirtha Arely del Río Hernández.....43
3. **Reflexiones sobre la participación política en la orientación
de un proceso de desalienación social,**
por Harold Bertot Triana.....77
4. **Empoderamiento. Un reto mayor,**
por Abraham Zaldívar Rodríguez.....105

5. **Re-valorar la participación política directa, re-interpretar los diseños participativos: los deberes normativos de la democracia participativa. *Primeras notas inconclusas*,
por Teodoro Yan Guzmán Hernández.....129**
6. **La soberanía y la participación ciudadana en los espacios integrados. El nudo gordiano del Derecho de Integración,
por Freider Santana Lescaille.....153**
7. **¿Qué es el Poder Negativo? Un ensayo por la pureza de la República,
por Julio Antonio Fernández Estrada.....175**
8. **Participación electoral *versus* Abstencionismo electoral:
¿dos caras de la misma moneda? En busca de la verdadera
patología democrática,
por Yuri Pérez Martínez.....209**

PRÓLOGO

La presente publicación es un esfuerzo mancomunado del Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador y la Universidad de La Habana, Cuba; dos instituciones que, en el marco del Convenio de Cooperación Interinstitucional que las vincula, han decidido abordar desde la experiencia académica las distintas dimensiones de la participación política en nuestros países del sur del continente americano.

Es indiscutible la trascendencia de la participación política como tal para los países de América Latina y del mundo entero, en donde aún debemos vencer las condiciones que generan exclusión y desigualdad; por tanto, la participación nos aporta a la tarea permanente de construir sociedades más democráticas; es decir, más incluyentes, interculturales y equitativas.

En esta tarea es necesario aunar voluntades, capacidades y fortalezas entre la academia y las instituciones; el resultado es una simbiosis que puede aportar excelentes resultados desde una perspectiva alejada de la coyuntura política o institucional. Eso es lo que ha ocurrido en la presente obra en la que los autores de la Universidad de La Habana como de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, nos entregan análisis profundos de la temática en lo conceptual y en los estudios de casos.

En el Primer Tomo, “La Participación Política como esencia de la Democracia” se exponen los fundamentos del poder popular, base sustancial del sistema democrático, dando una visión de los aspectos que consideramos son indispensables para el funcionamiento de lo

que llamamos “democracia” más allá de concepciones ideológicas o intereses hegemónicos.

En el Segundo Tomo, “Instituciones de Participación Ciudadana en América Latina” se repasan casos concretos en Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, Perú y Venezuela, que nos permiten observar el movimiento transformador en los países citados y las lecciones que de éste se desprenden.

Es preciso señalar que nuestra aspiración es que la presente publicación contribuya a informar al público en general; que genere debates en los diversos sectores de la sociedad y el interés por profundizar en el estudio de estas temáticas, porque estoy convencido que así se cumple el rol activo de constructores de la democracia, y especialmente, en el caso del Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador, el rol de garante de los derechos políticos de los ciudadanos.

Finalmente quiero expresar mi felicitación a los Coordinadores de la obra, Dr. Guillermo González Orquera y Dr. Yuri Pérez Martínez por impulsar una publicación de la importancia y calidad como la que se presenta; igualmente, mi reconocimiento al equipo humano que trabajó en la edición, corrección, diagramación y preparación de la publicación.

Lo más importante queda para los lectores que son los jueces de nuestro trabajo, a quienes animamos a continuar la hermosa y ardua tarea que estamos llevando a cabo.

Dr. Patricio Baca Mancheno
Presidente del Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador

PRESENTACIÓN

La obra que tenemos la satisfacción de presentar es fruto del brío intelectual de un conjunto de autores, que sucumbieron a la provocación científica de teorizar en torno a un paladín republicano: la participación política.

La intervención directa del ciudadano -donde, cómo y cuándo lo estime-, en cualquier espacio de la vida pública debe ser, en un régimen alternativo al capitalismo, el elemento transversal de la estructura socio-política. Si de sociedades democráticas se trata, debe acentuarse más la participación de todos en la conducción del Estado. Así, la idea de participación puede enraizar con la noción del poder público para formar una simbiosis que se erija en esencia de los sistemas políticos contemporáneos: esta es la tesis que confabula a los creadores de cada una de las aportaciones que conforman el texto.

La clave más significativa para alcanzar un modelo político sostenible es potenciar la desenajenación sociopolítica del individuo. Para la reinterpretación del escenario latinoamericano son necesarias las categorías ser social-conciencia social, ser-deber ser. El análisis de estas ha de realizarse con un enfoque multidimensional de variables económicas, políticas, jurídicas y sociales, es una lógica material que debe tener expresión formal.

Desde esta perspectiva, en la Ciencia política contemporánea —y en general en las ciencias sociales— la participación política del ciudadano en los asuntos públicos constituye un tópico de ineludible importancia, entre otros motivos por el impacto que tienen en la comunidad las decisiones emanadas de los círculos de poder y el reclamo creciente de los ciudadanos de su derecho a intervenir de manera directa

en la toma de las decisiones que les afectan, erigiéndose la participación como un derecho político requerido de regulación constitucional en las democracias.

“**Participación Política, Reflexiones desde el Sur**” se concibió como una obra pensada desde y para América Latina, un esfuerzo científico en pos de ofrecer un examen centrado en las realidades político-jurídicas de parte de nuestro continente. Consta de dos tomos, el primero –**Participación política como esencia de la democracia**– vuelve, con una sistematización doctrinal, sobre categorías generales en torno a la acción participativa de la ciudadanía. Participación, participación política, decisiones públicas, desalineación social, empoderamiento, poder negativo, soberanía, participación electoral, entre otros son contenidos que se explayan en sus páginas.

En el segundo tomo –**Instituciones de participación ciudadana en América Latina**– se singulariza a la participación política en diseños normativo-constitucionales de países como Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, Perú y Venezuela, con mayor o menor intensidad en los análisis, pero que cumplen el objetivo de brindar al lector un panorama sobre sus mecanismos nacionales de participación.

Cada artículo se cometió con originalidad, con la impronta de cada uno de los autores que intervinieron en la concepción del libro; con prosapia intelectual y rigor, con lenguaje apropiado que se despoja de tecnicismos extremos para facilitar la lectura, como debe caracterizar a una obra cuyo objetivo es contribuir a elevar la cultura política de los pueblos, pues lo más significativo es dotar al ciudadano de herramientas vitales para participar, además, de la aprehensión-aprensión de las dinámicas participativas que él debe realizar.

En líneas generales, en el libro se brindan fundamentos político-jurídicos que pueden constituir cimientos para propuestas que se lleven a cabo en pos del perfeccionamiento de la democracia, así como algunos presupuestos para su articulación.

Participación política como esencia de la democracia

En este sentido, sin obviar que el concepto participación es sumamente complejo, maleable y puede ser objeto de las más disímiles maniobras políticas y contubernios ideológicos, CABRERA RODRÍGUEZ y SAM MORALES, parten de una aproximación al fenómeno con un enfoque teórico-conceptual para dilucidar el estado del arte de la temática. Con una visión dialéctica de la participación, la perciben “*como un indicador directo de la autodeterminación de los individuos, de sus demandas y realizaciones, de sus derechos y libertades (...)*”.

Esta mirada social se vigoriza con el aporte que realiza DEL RÍO HERNÁNDEZ, quien centra su estudio en el vínculo participación política y toma de decisiones públicas. La autora irrumpe en el terreno de la participación con una concepción general que concreta en las distintas fases del proceso decisorio, a partir de lo cual enumera –a modo de conclusiones- los efectos positivos que este nexo genera.

Ciertamente, para propiciar práctica democrática es imprescindible la estructuración de mecanismos abiertos, diseñados para tales propósitos, que propicien interacción en términos de reciprocidad, de corresponsabilidad como vehículo para encauzar la conjunción individuo-sociedad-Estado en un proceso de desalienación social. Este aspecto lo trata con seguridad BERTOT TRIANA, quien desde una mirada crítica, remarca el peligro que encarna “*la existencia de poderes independientes al individuo, que lo enfrentan y se le oponen como algo hostil y ajeno, como algo alienante*”, a la vez que desnuda las urgencias del Estado en la actualidad, lo que combina con la necesidad de un cambio de esquemas o “*paradigmas*” en el ejercicio del poder político, donde se empodere al ciudadano en claves desenajenantes y emancipadoras.

Esta noción de empoderamiento –que nos llega de la mano de ZALDÍVAR RODRÍGUEZ se aleja de la prédica neoliberal y del enfoque limitado que algunos “entendidos” de forma contradictoria hacen del término, pues lo perpetúan como herramienta para alcanzar una transformación determinada en una situación de marginalidad

o desventaja, sin llegar a cuestionar o modificar las causas de esa marginalidad. El autor realiza una crítica a esos conceptos de empoderamiento y propone un punto de vista que cuestiona el *statu quo* hegemónico actual.

Sobre la base de esta apoyatura teórica, GUZMÁN HERNÁNDEZ sitúa su objeto en el resurgimiento de la democracia participativa en América Latina y a través de una interpretación de algunos modelos participativos, identifica exigencias normativas que deben recaer sobre las instituciones de democracia directa de cara a su democratización.

En este trazado, pero enfocado a la integración regional, SANTANA LESCAILLE, reconoce vital la participación de los ciudadanos en la construcción de un espacio comunitario, en aras de consolidar “*a la región como zona de desarrollo de las relaciones económicas y sociopolíticas*”.

La parte general de la obra [si así puede considerarse] culmina con un prisma diferente, pues se aborda el concepto de poder negativo como complemento del poder positivo del pueblo y el abstencionismo electoral pasivo como patología democrática.

En efecto, FERNÁNDEZ ESTRADA ofrece argumentos a favor de la idea de que la soberanía popular necesita, para su consumación, tanto del poder que llamamos positivo -planteado como facultades de legislar, dirigir, ejecutar, administrar-, como del poder negativo, el cual se manifiesta como la facultad de veto, huelga, secesión, resistencia, exilio, entre otras.

Por su parte, con la premisa de que la democracia requiere de altos niveles de participación popular, PÉREZ MARTÍNEZ, precisa los factores que en un entorno político-jurídico pueden generar abstencionismo electoral pasivo como elemento disfuncional de la legitimidad material del sistema político, en tanto contrasta con el arquetipo participativo republicano.

Esta proyección teórica sirve de sustento a la parte especial del texto, donde se explicitan algunos institutos de participación directa en América Latina: rendición de cuentas de los mandatarios y funcionarios, referendos aprobatorios, revocación de los electos por los electores, responsabilidad político-administrativa, entre otros; son algunos de los mecanismos participativos que se explican por los autores.

Debemos anotar que en muchos casos el abordaje que se realiza nace de posiciones teóricas y normativas, sin la pretensión –más allá de la lógica relación Derecho-Sociedad y superestructura social-base económica- de soslayar la realidad circundante o la materialidad efectiva de cada uno de los modelos constitucionales u ordenamientos jurídicos que se estudian, pues siempre desborda cualquier análisis.

El segundo tomo inicia con NAVAS ALVEAR quien razona en torno al derecho constitucional a fiscalizar los actos del poder público en la República del Ecuador, con énfasis en su alcance, el particular desarrollo normativo, sus limitaciones y las potencialidades de su ejercicio.

Continúa PÉREZ HERNÁNDEZ con una orientación que apela a la participación ciudadana y la ética del poder, cuestión que logra sobre la base de categorías [pueblo, ciudadano, democracia, república, patria y nación] del pensamiento del más universal de los cubanos e integrante del firmamento intelectual latinoamericano: José Martí. “*Con todos y para el bien de todos*” es la fórmula que enarbola la esencia de la república democrática: “... o la república tiene por base el carácter entero de cada uno de sus hijos, el hábito de trabajar con sus manos y pensar por sí propio, el ejercicio íntegro de sí y el respeto, como de honor de familia, al ejercicio íntegro de los demás; la pasión en fin, por el decoro del hombre,-o la república no vale una lágrima de nuestras mujeres ni una sola gota de sangre de nuestros bravos. Para verdades trabajamos, y no para sueños”¹. Este preámbulo político-filosófico se abre paso al tratamiento,

1 MARTÍ, JOSÉ: “Con todos y para el bien de todos” Discurso en el Liceo Cubano, Tampa, el 26 de noviembre de 1891, *Obras Completas*, tomo IV, Ed. Ciencias Sociales, La Habana, 1975, p. 270.

en la mayoría de los casos con asiento en el nuevo constitucionalismo latinoamericano, a la valoración de instituciones de participación directa.

GONZÁLEZ QUEVEDO se centra en las bases jurídicas para el empoderamiento político ciudadano y tributa pautas conclusivas sobre la tendencia objetiva y subjetiva de la participación ciudadana como presupuesto jurídico del empoderamiento en los actuales modelos constitucionales de Venezuela, Bolivia y Ecuador.

PACHOT ZAMBRANA, identifica que la posibilidad y viabilidad de la construcción de un nuevo paradigma democrático, emancipador y de poder popular, se encuentran en los resortes funcionales del nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. Reconoce que la soberanía popular, los valores superiores de cada sociedad, el reconocimiento y garantía de los derechos económicos, y un escenario dominado por un modelo de economía popular, social o participativa, pueden determinar una profunda democracia económica, encauzada en el bienestar de los intereses colectivos o sociales de las comunidades o localidades.

GIRÓN GONZÁLEZ determina las tendencias democratizadoras de la institución del referendo nacional [legislativo y constitucional], constatadas en cinco países latinoamericanos desde 1991 hasta la actualidad. Estudia el referendo en sentido vertical por cada país, efectuándose a posteriori, un estudio de tendencia horizontal, en torno a la regulación actual de la institución en los ordenamientos jurídicos de Colombia, Perú, Venezuela, Ecuador y Bolivia. El análisis se hace a partir de parámetros cualitativos, cuantitativos y funcionales, como resultado de una estructuración parametrada de los criterios que de *lege data* tributan al principio de participación popular, a fin de valorar su potenciación, desde la propia norma reguladora.

PRIETO VALDÉS y ZORRILLA ROMERO razonan sobre el control político de tipo horizontal y, con la mira en la institución de la rendición de cuenta del subsistema de órganos del Estado [Administrativos,

judiciales, entre otros], respecto a los órganos representativos del poder popular, determinan principios esenciales que han de regir tales acciones a fin de ordenarlas, posibilitar su efectividad, eficacia, a la vez que propicien una participación popular activa.

FRAGA ACOSTA, desde una posición crítica y objetiva, con soporte en el pensamiento leninista, enjuicia -en función de su perfección- el actual régimen jurídico de la revocación del mandato de los elegidos a los órganos del poder popular en Cuba como mecanismo de control político.

En una obra de esta naturaleza, no podía faltar una mención a la participación y control popular en la gestión pública. Tomando como bandera el cambio de paradigma en la concepción actual de las relaciones Administración-administrados, ARIAS GAYOSO, defiende la participación ciudadana en el control del hacer administrativo, aspecto que contrasta en el Derecho positivo cubano. Y en el mismo sentido RIVERY RUIZ nos expone que la participación ciudadana es ineludible para una “buena” administración pública: *“una administración plural, para la cual satisfacer los intereses generales de la sociedad sea su principal fin, y la calidad y la excelencia en los servicios sus cualidades más distintivas”*.

Finalmente, como coordinadores de esta obra, queremos destacar el apoyo incondicional que siempre recibimos del Tribunal Contencioso Electoral de la República del Ecuador, en la figura de su presidente el Dr. Lenin Patricio Baca Mancheno, del Dr. Víctor Hugo Ajila, cómplice del proyecto, hoy editor del libro, a la Universidad de La Habana, en especial a su Facultad de Derecho, a los autores que desinteresadamente acudieron a nuestra convocatoria y a todos aquellos que hicieron posible este empeño.

En la oncenava tesis sobre FEUERBACH, en el año 1845, Carlos MARX expresó: *“Los filósofos no han hecho más que interpretar de diversos modos el mundo, pero de lo que se trata es de transformarlo”*. Sirva esta obra para generar un cambio de actitud en relación con las formas y

maneras de participar en la sociedad política del presente. Es necesario un ciudadano comprometido con los valores esenciales de la república. La brújula democrática del sur indica que nuestro norte se localiza en Estados descentralizados, exponentes del poder popular, que promuevan la acción participativa del ciudadano en todos los ámbitos de la sociedad.

Quito, Ecuador - La Habana, Cuba
Noviembre 2014

**Dr. Guillermo González Orquera y
Dr. Yuri Pérez Martínez**

Acotando el fenómeno de la participación

Carlos Cabrera Rodríguez*

Lisbet Sam Morales**

La participación como proceso ha sido estudiada desde diversos posicionamientos teóricos y disciplinas. Lo primero que es preciso reconocer acerca de la participación es su carácter social. Este fenómeno social puede asumirse desde dos perspectivas mutuamente complementarias que se expresan en la relación ser-deber ser. Como idea responde al deber ser de las relaciones sociales y, por consiguiente, a una moral asociada a las ideologías predominantes. Como proceso real, “es” un determinado comportamiento en los ámbitos político y económico. Luego, está vinculada íntimamente a un determinado tipo de Estado y democracia, sin lo cual no se puede hacer referencia a un arquetipo de participación.

* Licenciado en Filosofía por la Universidad Estatal de Moscú “M. V. Lomonosov” (1981). Licenciado en Ciencias Sociales por la Universidad de La Habana (1988). Doctor en Ciencia Política por la Universidad de La Habana (2001). Profesor Titular del Departamento de Sociología de la Facultad de Filosofía e Historia de la Universidad de La Habana, donde imparte las materias de Sociología Política y Ciencia Política. Ha sido ponente en varios congresos nacionales e internacionales y autor de diversas publicaciones. Sus líneas de investigación abarcan las temáticas de Cultura política, Ideología Política, Comunicación política, Psicología política, Participación política, Análisis político. Correo electrónico: ccabrera@ffh.uh.cu.

** Licenciado en Sociología por la Universidad de La Habana (2007). Máster en Sociología por la Universidad de La Habana (2012). Investigador agregado del Centro de Estudios sobre la Juventud de la República de Cuba. Se especializa en Trabajo Social y participación política de la juventud. Correo electrónico: lisbet@cesj.co.cu.

Los especialistas advierten que el concepto de participación es sumamente voluble y se presta para las más disímiles manipulaciones.

El término puede variar según la esfera de que se trate. En este sentido, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la participación como: "...la acción y efecto de participar"; y participar significa: "...dar y tener parte".¹ Etimológicamente el término participación procede de la palabra parte, y significa en el lenguaje común "ser parte", "tomar parte", "tener parte". Dicha definición señala matices que se le afilian al concepto. El "ser parte" implica la presencia física o declarada de cada actor. Pero la presencia por sí sola no implica participación, para ello es preciso el "tomar parte" que indica la disposición a actuar en relación con algo, de asumir los roles que se puedan desempeñar. El "tener parte" ya señala la posesión del asunto, proyectarse activamente en él.

La transición de los sujetos del "ser parte" al "tomar parte" denota el incremento de su carácter activo ante diversas situaciones. Esta perspectiva permite pensar la participación como expresión de la implicación de las personas en su realidad. La implicación activa como forma esencial de la participación real se sustenta en el compromiso, intencionalidad e identificación con el contenido de la actividad y de las tareas propuestas. Un sujeto se involucra cuando comparte la concepción de una decisión y desarrolla conductas proclives a su puesta en práctica, a la vez que toma parte en propuestas que él cree que pudieran resultar decisorias directa o indirectamente.

En relación con ello, la visión marxiana sustenta que el sujeto solo existe en la medida de su actividad, en su relación con la realidad objetiva, la cual produce y reproduce a través de sus acciones. De modo que los objetos producidos por el sujeto (estructuras, instituciones, mercancías, formas de comportamiento, etcétera) constituyen

¹ Gramática de la Lengua Castellana. Real Academia Española. Versión digital. Consultado 15/3/2013.

condicionamientos para su propia actividad. El papel activo del sujeto en la participación supone la posibilidad de transformar las condiciones del contexto participativo al propio tiempo que dicho sujeto resulta transformado.

La perspectiva marxista permite pensar la participación a partir de su repercusión en la auto-transformación del sujeto y del contexto en que este se encuentra. Al decir de Carlos Marx, lo que hace al hombre humano es la capacidad de transformar el medio y transformarse a sí mismo. De modo que el hombre es un ser que produce y reproduce sus condiciones de vida en relación con otros hombres, durante este proceso crea y modifica objetos, tiene imágenes ideales de ellos, piensa acerca de ellos y acerca de sí mismo.² Tal consideración destaca el carácter activo del proceso participativo. Estas ideas se contraponen a la filosofía idealista y al positivismo, donde el sujeto es asumido como ente pasivo, sin tener en cuenta el papel real que tiene su actividad en el curso de la historia.

El papel activo del sujeto y su capacidad transformadora se asocian a la toma de decisiones, aspecto central en la concepción y práctica de la participación. En correspondencia con ello, se presenta la participación como un proceso activo donde se planifica, organiza, se decide y se redistribuye el poder. Este proceso puede ser realizado por personas que poseen la capacidad de representar a determinada colectividad, toda vez que en la toma de decisiones no siempre pueden intervenir todos los posibles involucrados o interesados, lo cual depende de la magnitud del problema o situación de que se trate, así como de la cantidad de personas afectadas.

Algunos académicos cubanos se han acercado al tema destacando la toma de decisiones como uno de los elementos centrales para medir el alcance de la participación. La socióloga Domínguez García considera

² Marx, C; Engels, F. (1974): El papel del trabajo en la transformación del mono en hombre. En: Obras Escogidas en tres tomos, t. III, Ed. Progreso, Moscú, pp.66-79.

la participación como el “(...) acceso y la presencia real de los individuos y los grupos en las instituciones y organizaciones económicas, sociales y políticas de la nación y la posibilidad de intervenir en las decisiones que le conciernen no solo como beneficiarios sino también como formuladores de estas decisiones”.³

Investigadores del Centro de Estudios sobre América al referirse a la participación la han definido como la capacidad para involucrarse e incidir en los procesos de toma de decisiones que tiene el ciudadano común, lo cual alcanza un momento relevante en la participación electoral, aunque no se limita a ella. Señalan que es un medio para transformar las relaciones de poder y superar la brecha entre decisores y ejecutores.⁴ También le atribuyen importancia al proceso de toma de decisiones, situando a la comunidad popular como gestora principal de las transformaciones.

La toma de decisiones como aspecto esencial del proceso participativo, implica acercarse a la estructura, en la medida en que esta facilita o entorpece dicho proceso. No obstante, la posibilidad de cambios y el alcance de las transformaciones están condicionadas por las mismas estructuras que el sujeto crea. Esta visión heredada del marxismo nos permite tender la mirada hacia la relación entre los mecanismos estructurales establecidos y las prácticas participativas que se asumen o no. Desde la perspectiva marxista, se considera que la realidad es el resultado de la actividad productiva humana, es decir, es construida por los seres humanos: los sujetos crean la sociedad con su actividad, pero a la vez esta creación está condicionada por las estructuras materiales y objetivas que esta misma actividad crea.

3 Domínguez, García, Ma. Isabel. et al. (2000): La integración y desintegración de la juventud cubana a finales del siglo. Procesos objetivos y subjetividad juvenil, CIPS, Ciudad de La Habana. p. 5.

4 Dilla, Haroldo; González, Gerardo; Vicentelli, Ana T. (1993): Participación popular y desarrollo en los municipios cubanos, Centro de Estudios sobre América (CEA). La Habana.

El carácter transformador de la visión dialéctica denota uno de los aspectos esenciales del término participar, entendiéndolo como algo cambiante, mutable, donde tienen lugar factores objetivos y subjetivos que van a condicionar las diversas manifestaciones asumidas por el sujeto y donde se va a producir cierta interdependencia entre los diversos elementos que tienen lugar en las prácticas participativas. Asumir en la praxis el presupuesto dialéctico de que la realidad está en permanente construcción, es inacabada y por tanto perfectible, permite entender la participación de los sujetos como un imperativo de estos tiempos, una necesidad en una sociedad que requiere ser pensada colectivamente en pos de su crecimiento material y espiritual.

El ejercicio de la participación descansa en esta concepción, reconoce el carácter dialéctico de la historia a partir de la conjugación de factores objetivos y subjetivos.

Por tanto, el contexto histórico concreto en que tiene lugar el ejercicio de la participación, ocupa un lugar de primer orden. Diversas condicionantes individuales y sociales, van a estar asociadas a las posiciones que el sujeto va asumiendo en la práctica participativa. Las capacidades, finalidades, sentido y el clima que se estructure a su alrededor estarán entre las más determinantes, así como las potencialidades de las estructuras desde las cuales se canaliza la participación en los diferentes espacios y/o ámbitos de la sociedad. De manera que el análisis del proceso participativo en cualquiera de los ámbitos requiere de una contextualización.

La implicación del sujeto en la sociedad está determinada por el mismo individuo, por otros actores y por el escenario en que se desenvuelve. Estos escenarios varían según las condiciones del actor, las decisiones que este tome a lo largo de su vida y las condiciones que presente la sociedad, permitiéndole manejarse según las circunstancias.

Desde nuestro contexto, algunos investigadores han señalado las limitaciones que se presentan en relación con la ausencia de temas vitales generales en los espacios de discusión formalmente institucionalizados. Esta situación pudiera estar condicionada por los propios orígenes de la misión institucional de la organización que convoca, desde un paradigma participativo con tendencia centralista, y en los mecanismos regulatorios en que esta se apoya. Dichas limitaciones se perciben como autoclausura de la acción del ejercicio ciudadano a partir de los límites impuestos por las normas y la rutina de los procedimientos establecidos.⁵

Siguiendo esta lógica, las circunstancias influyen y condicionan la acción de los individuos. Los sujetos modelan su conducta e internalizan el entorno contextual de acuerdo con el espacio participativo. Los espacios donde se desarrollan procesos y experiencias, más o menos participativas, constituyen marcos de construcción de subjetividades, de reconocimiento del otro y de su accionar, de apertura al diálogo y la interacción, todo lo contrario sucede en espacios rígidos, donde el autoritarismo y la imposibilidad de construcción en conjunto se hacen presentes. Desde esta perspectiva el proceso participativo es entendido también como producto de las prácticas diseñadas y desplegadas a través de las estructuras, por lo cual las prácticas participativas también son aprehendidas y, en cierta medida, reproducidas por la estructura. Esta visión permite identificar a las personas como sujetos con implicación en la práctica, así el actor humano se implica en el flujo de actividades y las condiciones estructurales.

En este orden llegamos al punto de poder resaltar las contradicciones que se dan en el proceso participativo. En ocasiones, durante el mismo se producen contradicciones entre la conciencia discursiva y la práctica, lo cual produce discrepancias entre lo que se dice y se hace. De esta manera se pone en juego el discurso oficial normativo

5 D' Angelo, Ovidio (2004): Participación y construcción de la subjetividad social para una proyección emancipatoria. En: Linares Fleites, Cecilia; Moras, Pedro Emilio; Rivero, Yisel. La participación. Diálogo y debate en el contexto cubano. Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, La Habana, pp. 94-95.

y los valores declarados frente a las necesidades de supervivencia, se producen deslizamientos por los resquicios de la institucionalidad social que son experimentados como actos normales y hasta legítimos por amplias capas, sin distinción de ideologías y militancias.

El control externo (estructuras) sobre la cultura, la sociedad y la personalidad constituye una alerta que bien pudiera pensarse para la comprensión de ciertas tendencias descritas por especialistas en el tema de la participación, en las que los comportamientos y posturas éticas son ajenos al proyecto social que se promueve.⁶

Por tanto, la situación descrita de dominio del sistema puede favorecer la existencia de canales que, lejos de potenciar la participación y propiciar un verdadero involucramiento, pueden resultar espacios reproductores de posiciones pasivas que se limitan a cumplir con las condiciones establecidas.

De igual forma, contribuye a entender el proceso participativo desde las múltiples relaciones que generan los mecanismos y estructuras institucionalizadas que en ocasiones se vuelven inertes, trayendo como consecuencia un distanciamiento y apatía que se traduce en posturas no incluyentes, asumiendo las acciones un carácter formal. Ello tiene lugar cuando existen ámbitos institucionales demasiado pautados y estandarizados desde la exterioridad o en los espacios tradicionales de la cotidianidad dominados por patrones de interacción básicamente reproductivos. En este sentido la participación opera desde lo indiferente.⁷

6 Ver Espina, Mayra: Mirar a Cuba hoy: cuatro supuestos para la observación y seis problemas nudos, versión posterior del texto presentado por la autora en el panel del jurado de ensayo del Premio Casa de las Américas, en enero del 2008; D'Angelo Hernández, Ovidio: Relaciones entre la política, la subjetividad social y una ética emancipatoria para el desarrollo humano En: Linares, Cecilia, P. E. Morales Puig y Yisel Rivero (comps.): La participación. Diálogo y debate en el contexto cubano, Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, La Habana, 2004; Arés Muzio, Patricia: Familia, ética y valores en la realidad cubana actual. En: Selección de lecturas de la concepción y metodología de la Educación popular, t. 1, Editorial Caminos, La Habana, 2004.

7 D'Angelo, Ovidio (2005): Autonomía integradora y transformación social: El desafío ético emancipatorio de la complejidad, Centro Félix Varela, La Habana.

Acotando el fenómeno de la participación
Carlos Cabrera Rodríguez / Lisbet Sam Morales

La posibilidad del debate potencia mejores decisiones. El deseo de las personas de participar, de formar parte, de aportar, será mucho mayor al sentirse implicadas en una construcción colectiva. Habrá entonces más entrega, mayor sentido de pertenencia y mucha más satisfacción por sentirse respetadas, escuchadas, tenidas en cuenta, tratadas como sujetos y no como meros objetos de movilización. Al propio tiempo, la comunicación implica la información; en la medida en que esta tenga lugar en el momento justo, que resulte suficiente, que sea veraz y se acompañe de una estrategia adecuada de promoción y divulgación, redundará en un mejor resultado desde el punto de vista participativo. Al respecto, la comunicación aflora como una herramienta catalizadora de impulso a una participación real y auténtica.

El enfoque interrelacional de las diversas acepciones que hemos revelado nos conduce a pensar en la complementariedad de aspectos existentes que se entretujan ante el proceso participativo, atendiendo a la conexión del mismo con los diferentes ámbitos de la sociedad. La participación es un proceso que solo tiene lugar en la medida en que las relaciones sociales lo faciliten.

La construcción en colectivo constituye una estrategia participativa clave para el logro del éxito. Ello implica apropiarse de una de las concepciones centrales de la teoría marxista desde la cual se entiende la esencia humana como el conjunto de las relaciones sociales, por lo que trasciende el aspecto individual. Desde esta perspectiva se enfatiza en el sujeto plural, supraindividual en tanto realidad colectiva.

El hombre solamente puede convertirse en un verdadero sujeto pensante en su unidad con la sociedad, con el colectivo histórico social que reproduce su vida material y espiritual. En este caso, lo importante

es la necesidad de entender al sujeto como parte de las relaciones con sus semejantes, las instituciones y organizaciones.

El carácter contradictorio presente en las relaciones sociales comprende a su vez la presencia de este enfoque en el acto participativo, teniendo en cuenta que los procesos participativos tienen lugar en contextos reales, nacen de la necesidad individual y colectiva y llevan implícito todo un conjunto de procesos de orden político, social y psicológico en tanto están protagonizados por las personas, las estructuras y los espacios sociales donde se concretan.

La aceptación de las contradicciones constituye un principio fundamental en el abordaje de la participación como un proceso donde las aportaciones y construcciones, con capacidad de entrada a nuevas visiones y donde el disenso es parte del proceso en sí, deviene en la construcción de espacios dotados de compromiso real por parte de los actores sociales. Por tanto, para entender el proceso participativo es necesario tomar en consideración el supuesto marxista que alega el carácter conflictual de las relaciones sociales. El conflicto, lejos de ser un elemento amenazador de la superación y el progreso, es parte del proceso mismo del curso de la historia, generador del desarrollo de la sociedad.

En este sentido, D'Angelo admite la naturalidad del disenso constructivo en aras de la realización de una ética emancipatoria social. Para ello es imprescindible crear los espacios adecuados para la autoorganización y autoexpresión de los diversos actores sociales, en los marcos amplios que se determinen por consenso social. No obstante, es pertinente acentuar que en el proceso participativo entran en juego actores y fuerzas sociales con determinaciones históricas, culturales, sociales, psicológicas, políticas y económicas que condicionan la dinámica participativa al expresarse de diversas maneras. De ahí que la creación de estos espacios resulta muy compleja.

Otro de los componentes centrales para el estudio de la participación es el papel de las subjetividades individuales y colectivas como moldeadoras de la acción. La actividad participativa, como una acción social condicionada en gran medida por las subjetividades individuales y colectivas, busca satisfacer necesidades y motivos. Por tanto, la significación o el sentido, la motivación, el interés, la identificación, las posibilidades reales de autodeterminación, constituyen puntos medulares a tener en cuenta; hablamos entonces de la connotación subjetiva que implica participar. Conocer de qué manera se origina la acción o el acto de participar y cuáles son sus motivos, precisa de una “actitud comprensiva”, desentrañando lo que existe como telón de fondo de la acción misma. En este sentido, resulta necesario entender la participación como fenómeno social que se enmarca en una acción social condicionada por conductas cargadas de subjetividades.

Al respecto, la significación en términos de sentido que encierra el proceso participativo pone de manifiesto que la necesidad de participar puede darse en el plano individual y colectivo, a la vez que la actividad cobra sentido. La investigadora Socarrás destaca dos vertientes a tomar en cuenta: en primer orden la participación como proceso activo donde se planifica, organiza, se decide y se redistribuye el poder y por otra parte la interpenetración recíproca en los planos individuales y colectivos. La especialista resalta el autoconocimiento y la recuperación de identidades populares como aspectos a tener en cuenta para estimular la participación, apunta la complejidad de los procesos participativos donde tienen lugar rupturas, decisiones, opciones, en contextos sociales diversos donde se establecen relaciones económicas, culturales y políticas, instituyéndose redes donde interactúan seres humanos diferentes, cargados de emociones, intereses, necesidades e identidades particulares.⁸ Esta concepción sugiere que la participación

8 Socarrás, Elena (2004): Participación, cultura y comunidad. En: Linares Fleites, Cecilia; Moras, Pedro Emilio; Rivero, Yisel: La participación. Diálogo y debate en el contexto cubano. Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, La Habana.

enmarca un proceso histórico-cultural. La autora nombra el carácter transformador de las relaciones de poder, a la vez que acentúa la complejidad del asunto atendiendo a la diversidad y al aspecto subjetivo que incluye.

Subrayando la connotación subjetiva de los procesos participativos, el investigador Moras Puig entiende la participación como “un proceso que supone la reflexión y construcción de identidades individuales y sociales”;⁹ como un proceso construido por los actores en el transcurso de su cotidianidad, ligado a su mundo de representaciones y que se vincula estrechamente a las realidades concretas en que se manifiesta.

En este mismo orden D'Angelo trae al debate lo que denomina “Participación Democrática Emancipatoria”, teniendo en cuenta que la participación es atravesada por expresiones de la subjetividad social donde tienen lugar puntos de tensión y angustia de la vida individual y social, bloqueos y aperturas, bifurcaciones, tendencias de cambio o inmovilidad social. El paradigma ético emancipatorio, según el autor, se sustenta a partir de elevadas formas de participación con espacio para una cultura del diálogo reflexivo, crítico, creativo, con respeto a la diversidad, donde además se tenga en cuenta lo emergente de la subjetividad social y a tono con los valores y metas sociales consensuadas.¹⁰ Estos elementos indican que la participación está asociada a la necesidad que los sujetos van a satisfacer en el acto de participar, por lo que las posibilidades reales de autodeterminación, constituyen puntos medulares durante el proceso participativo.

El recorrido realizado por aspectos esenciales a tomar en cuenta en el abordaje de la participación revela que aprehender el proceso

9 Moras Puig, Pedro Emilio (2004): Participación, subjetividad e investigación cualitativa. En: Linares Fleites, Cecilia; Moras, Pedro Emilio; Rivero, Yisel: La participación. Diálogo y debate en el contexto cubano. Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, La Habana, p. 105.

10 D'Angelo, Ovidio (2005). Ob. Cit.

participativo es muy complejo. Se subraya la connotación subjetiva de los procesos participativos, poniendo el acento en la significación en términos del sentido que encierra el hecho de participar o no: el dónde, el por qué y el para qué.

La participación se entiende como resultado de necesidades comunes a todos los miembros de un grupo, organización o comunidad de significados compartidos —aunque también puede llegar a ser una necesidad eminentemente individual—, a la vez que dan sentido a su actividad.¹¹ Por otra parte, se reconoce su carácter objetivo, donde el alcance de participar en busca de metas, para lograr objetivos específicos, ya sean de carácter individual o colectivos, se sitúa en lo que muchos han denominado “carácter instrumentalista” en el cual la búsqueda de algo preside el acto de participar.¹² La conjugación de unos y otros va a permitir un mejor acercamiento al fenómeno, entendiendo la diversidad de procesos que tienen lugar en el curso de las prácticas participativas que se asumen y la aprehensión conceptual del término participar. Los beneficios que produce el acto de participar podemos encontrarlos no solo en el orden material, sino también espiritual, estrechamente imbricados. Predominan así, unos u otros beneficios en diferentes contextos y situaciones.

De los elementos abordados a partir de las diversas perspectivas teóricas de los autores citados se destacan algunas cuestiones que posibilitan una comprensión del proceso participativo, teniendo en cuenta diversas dimensiones del mismo:

- La posibilidad que ofrece la participación como proceso, en la medida que la transformación sucede en dos direcciones: se transforman las

11 Ver Linares Fleites, Cecilia; Moras, Pedro Emilio; Rivero, Yisel (2004) Ob., Cit., donde un grupo de investigadores como: Pedro. E. Moras Puig, Ovidio D’Angelo y Elena Socarrás abordan esta arista del proceso participativo.

12 Arenas Bautista, Patricia, Candelé Porro, Isabel Cristina (2001): Comprender la participación. Su manifestación en el Perfeccionamiento Empresarial, CIPS, Ciudad de La Habana.

condiciones del contexto participativo a la vez que el sujeto resulta transformado.

- La capacidad del sujeto para transformar la realidad.
- La relación existente entre acción y estructura, y el alcance de las transformaciones están condicionados por las mismas estructuras, aunque no están determinados por estas.
- La realidad está en permanente construcción, es inacabada y por tanto perfectible.
- La preocupación por las circunstancias y el contexto histórico concreto a partir de la conjugación de factores objetivos y subjetivos para entender cualquier acción.
- El carácter contradictorio presente en las relaciones sociales en general, y políticas en particular, la naturalidad del disenso. La aceptación del conflicto, como parte del proceso mismo del curso de la historia, generador del desarrollo de la sociedad.
- Los procesos de racionalización a los que se somete la sociedad, y el poder que alcanzan las estructuras y los mecanismos institucionales en la vida de las personas.
- El enfoque interrelacional de entender al sujeto como parte de las relaciones con sus semejantes, las instituciones y organizaciones.
- El papel de las subjetividades individuales y colectivas como moldeadoras de la acción.

Desde nuestra propuesta de estudio, ofrecemos ciertos elementos que forman parte de nuestra concepción de participación, entre las cuales se destacan que la participación:

- Es un proceso de carácter activo.
- Se produce en la interacción entre sujetos diversos.
- Influye en las relaciones de poder.
- Intenta redistribuir las oportunidades de los actores sociales en tomar parte en los procesos de toma de decisiones.
- Es resultado de necesidades, por tanto tiene en su base una jerarquía de necesidades que los sujetos buscan satisfacer de una forma u otra.

- Adquiere una fuerte connotación el momento subjetivo-motivacional cuyos grados varían de acuerdo con las necesidades, competencias y percepciones existentes en el (los) sujetos sobre la situación que le sirve de escenarios.

¿Qué es la participación política?

El fenómeno de la participación política constituye uno de los más complejos en cuanto a sus múltiples definiciones, diversidad de formas en que puede concebirse la participación, a partir de la incidencia que pueden tener los resortes motivacionales, las diferenciaciones y desigualdades sociales, culturales, educativas, los recursos disponibles, etc., que pueden influir positiva o negativamente en la acción misma de los sujetos de la participación, así como la multivariedad de paradigmas explicativos que sobre la participación política existen dentro de las ciencias de la política. Por otra parte, contribuye también a la complejidad en el tratamiento de este fenómeno, el hecho mismo de la existencia de diferentes visiones de lo político, dentro del marco de lo cual adquiere significación la participación, y los sujetos atribuyen significado a sus acciones. Los debates en torno a la participación política, que se desarrollan ya desde mediados del siglo XX, encuentran su precedente teórico dentro del pensamiento político desde el siglo XVII y la versión liberal de legitimidad, que consideraba que un gobierno era legítimo cuando contaba con el consentimiento de los gobernados, el cual solía expresarse a través de la participación política de los ciudadanos.¹³

13 Aunque no constituye centro de atención fundamental de nuestro análisis en esta ocasión, es importante señalar que con el marxismo originario el fenómeno de la participación política se revela por vez primera como forma a través de la cual las mayorías explotadas y oprimidas por el sistema de dominación burguesa se plantean canalizar sus demandas e intereses. Ello se hizo posible a través de la creación de partidos políticos independientes de los partidos burgueses y de la participación misma en acciones conscientes organizadas y orientadas a la subversión de dicho régimen político burgués como lo fueron las revoluciones proletarias.

Como parte de los debates anteriormente referenciados, se encuentra la problemática de su conceptualización. Detengámonos en algunas de las definiciones más difundidas. El politólogo norteamericano H. McClosky (1965), por ejemplo, definía la participación política como “aquellas actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad intervienen en la selección de los gobernantes y, directa o indirectamente, en la formación de la política gubernamental”.¹⁴ Los politólogos ingleses Robert Dowse y John A. Hughes (1986) al respecto añaden que “en su sentido más amplio, esta definición incluye desde las conversaciones políticas intrascendentes, como las que uno puede mantener en un club, hasta la intensa actividad de un miembro de un grupo político marginal”.¹⁵

El sociólogo español Salvador Giner (1988), señala que “la participación política define en general, el grado en que los ciudadanos ejercen aquellos derechos políticos que le son conferidos consensualmente. Así la participación política hace referencia al número de los que votan, a la afiliación a partidos políticos, a la asistencia a actos políticos, a la pertenencia a movimientos y asociaciones cívicas, etc.”.¹⁶

El cientista político italiano Giacomo Sani (1982) expone lo siguiente: “En la terminología de la Ciencia Política la expresión participación política se utiliza para designar toda una serie de actividades: el acto del voto, la militancia en un partido político, la participación en una manifestación, la contribución dada a una cierta agrupación política, la discusión de sucesos políticos, la participación en comicios o en una reunión sectorial, el apoyo dado a un candidato en

14 Milbrath, Lester (1965): *Political Participation*. McNally & Company, Chicago, p. 18. Esta definición es retomada por la *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Collier-Macmillan, N. York, 1968.

15 Dowse, R., Hughes, Jh. A. (1986): *Sociología Política*. Alianza Editorial, Madrid, p. 360.

16 Giner, Salvador; Lamo de Espinosa, Emilio; Torres, Cristóbal (1998): *Diccionario de Sociología*, Editorial Ciencias Sociales, Alianza Editorial, Madrid, S.A., Pp. 559-560.

el curso de la campaña electoral, la presión ejercida sobre un dirigente político, la difusión de información política, etc.”.¹⁷

Los investigadores norteamericanos S. Verba, N. Nie y J. Kim (1978) entienden por participación política “todas aquellas actividades legales realizadas por ciudadanos particulares no involucrados profesionalmente en política, destinadas, más o menos directamente a influir en la selección del personal del gobierno y en la toma de decisiones y acciones concretas que estos llevan a cabo”.¹⁸

Por otra parte, el politólogo norteamericano S. Barnes, y el alemán M. Kaase (1979) comprenden la participación política como “todas las actividades voluntarias de los ciudadanos individuales que intentan influir, directa o indirectamente, en las decisiones políticas de los diversos niveles del sistema político”.¹⁹

El politólogo norteamericano Jh. Nagel define la participación política como las acciones a través de las cuales los simples miembros de cualquier sistema político influyen o intentan influir en los resultados de la actividad de este.²⁰

El politólogo italiano Gianfranco Pasquino (1988) señala que “la participación política es aquel conjunto de actos y de actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma

17 Sani, G. (1982): “Participación política”, en N. Bobbio y N. Matteucci (dirs.) Diccionario de Política, Madrid, Siglo XXI, 1137-1139.

18 Verba, S., Nie, N., y Kim, J. (1978): Participation and Political Equality. A Seven-nation comparison. N. York, Cambridge University Press, p. 46.

19 Barnes, S., Kaase, M. (1979): Political Action: Mass Participation in five Western Democracies, Beverly Hill, Sage, p. 42.

20 Nagel, Jh. N. Participation. N.Y., 1976, p. 1-3.

selección, con vistas a conservar o modificar la estructura (y por lo tanto los valores) del sistema de intereses dominante”.²¹

En torno a una propuesta de definición de la participación política

El empleo del término participación política se ha asociado a las cuestiones propias del Estado y de lo público. La acumulación de conocimientos relativos a diversos factores sociales, asociados con la participación en política desde distintos niveles, son considerables, pero aún no se ha logrado organizar esa información dentro del contexto de una teoría general de la participación.

Es definida generalmente como el acto de tomar parte en la formación, aprobación o aplicación de medidas de política pública, siendo esta definición aplicable a la actividad de un político, un funcionario gubernamental o un ciudadano común. La participación en el orden político es un acto social complejo, con gran peso de elementos sociológicos y psicológicos, que le impregnan un relativismo que dificulta el entendimiento del término y su alcance.²²

Otra definición la conceptúa como la capacidad para involucrarse e incidir en los procesos de toma de decisiones, la cual tiene un momento relevante en la participación electoral, aunque no se limita a ella, es un medio para transformar las relaciones de poder y superar las brechas entre decisores y ejecutores.²³

21 Pasquino, G., Panebianco, A., Bartolini, S., Cotta, M., Morlino, L. (1988): Manual de Ciencia Política, Madrid, Alianza Universidad, pp. 179-215.

22 Valdés Estrella, Mercedes; Toledo García, José. A (2006): Participación y socialización políticas: Interrelaciones. En: Duharte Díaz, Emilio, et al.: Teoría y procesos Políticos Contemporáneos, Tomo I, Ed. “Félix Varela”, La Habana.

23 Dilla, Haroldo; González, Gerardo; Vicentelli, Ana T. (1993): Participación popular y desarrollo en los municipios cubanos. Centro de Estudios sobre América (CEA). La Habana.

La participación política debe analizarse desde el punto de vista de la inserción del individuo en la esfera política, como espacio de acción y expresión de los ciudadanos en la misma, como un examen de las formas en que se articulan las identidades de los grupos ciudadanos. Asimismo, debe tenerse en cuenta la perspectiva del individuo que actúa en la esfera colectiva y su involucramiento en la producción de lo político, el cual a través de su acción se hace portador de unos determinados significados e implicaciones. Las personas al involucrarse en una práctica participativa de connotación política, poseen recursos que facilitan o limitan su implicación. Por tanto, la participación política tiene un componente a la vez social y psicológico.

Una consideración que debe tenerse en cuenta al examinar la participación política, es la posibilidad de que una misma acción pueda tener repercusiones políticas en unas circunstancias, y no tenerlas en otras. Por tanto, el contexto en que se desarrolla la acción es significativo.

La participación ha constituido la línea divisoria en la definición de izquierdas y derechas, en este sentido la izquierda como vertiente política ha abogado por más igualdad y participación, mientras que la derecha, aún cuando su discurso se monta sobre la defensa de la participación de todos, sucede que no es más que un enmascaramiento de los verdaderos intereses, que responden a la exclusión de la mayoría.

Dos importantes variables intervienen en la determinación de la participación política: la variable “legalidad” (dada por la conformidad de la población con las normas legales existentes), y la variable “legitimidad” (que se expresa a través del grado de aprobación o respaldo que pueda tener una u otra acción dentro de una población).

La participación política es, en la mayor parte de los casos, una acción de carácter colectivo entre sujetos que comparten motivaciones,

intereses y visiones del mundo de la política, los cuales a través de su acción se convierten en portadores de unos determinados significados compartidos.

Las anteriores definiciones conceptuales sobre la participación política nos permiten aproximarnos a una comprensión de dicho fenómeno. Las mismas han enfatizado en diversos momentos o rasgos que intervienen en la comprensión de la participación política. Entendemos por participación política *al conjunto de acciones individuales o colectivas que permiten a los ciudadanos el “tomar parte”, involucrarse o contribuir directa o indirectamente en la producción y desarrollo de lo político, intervenir en los procesos de formación y toma de decisiones políticas, objetivando con ello su posición política ante determinados objetos, procesos y fenómenos políticos que intervienen en la reproducción de su vida cotidiana. Tales acciones pueden plasmarse tanto desde cauces institucionales convencionales (actividades que tienen que ver con el apoyo a instituciones y canales legales establecidos de participación (como son elecciones, campañas electorales y apoyo a los partidos políticos), como también desde cauces no institucionales, no convencionales (actividades que se realizan fuera de las vías institucionales, como pueden ser las huelgas, las sentadas, las recogidas de firmas, las manifestaciones, los movimientos sociales o las asociaciones de ciudadanos).*

Excurso sobre la participación política desde los marcos de la politología occidental capitalista

Para una comprensión del fenómeno de la participación política el examen crítico de los diversos enfoques y paradigmas explicativos existentes constituye una tarea de primer orden. Los fenómenos que una y otra vez han aquejado y aquejan al desenvolvimiento del sistema político capitalista se encuentran determinados por la propia lógica que impone el sistema de dominación burguesa. El examen del fenómeno de la participación política es un ejemplo que nos revela precisamente

esta necesidad de adaptación que dicho sistema de dominación ha desarrollado con el fin de “explicar” lo que acontece.

Uno de los campos que ha ocupado la atención de la politología capitalista desde la segunda posguerra fue precisamente el de la participación política y sus perspectivas de análisis. Compartimos el criterio de la clasificación de participación política que considera tres perspectivas fundamentales: la perspectiva unidimensional, la perspectiva multidimensional, y la perspectiva de “repertorio múltiple de acciones políticas”.²⁴

Los estudios empíricos de participación política se iniciaron desde finales de los años 50 del pasado siglo, constituyéndose en la denominada “perspectiva unidimensional” de la participación política. Destacan entre otros los estudios desarrollados por R. E. Lane (1959),²⁵ y por L. W. Milbrath (1965).²⁶ En este contexto la participación política comenzó a ser considerada a partir de un ordenamiento interno y jerarquizado de acciones que seguían los sujetos en sus comportamientos políticos. Dicho ordenamiento se construía a partir del grado de dificultad o esfuerzo que para el sujeto implicaba participar en uno u otro caso, y que encontraba en el voto el nivel más bajo en dicho escalonamiento jerárquico.

24 Revilla Blanco, Marisa (1995): “Participación Política: lo individual y lo colectivo en el juego democrático”, pp. 301-307, en: Benedicto, J., Morán, M. L. (eds.) *Sociedad y Política. Temas de Sociología Política*, Alianza Editorial, Madrid. Al decir de la propia autora “esta división en tres perspectivas de análisis se fundamenta en el tipo de actividades incluidas en su estudio y en los factores que se consideran determinantes en cada caso, es decir en la definición de las diversas dimensiones de la participación política. Las diferencias entre uno y otro enfoque no solo revelan distintas estrategias analíticas sino también una evolución del concepto de participación política asociada a las transformaciones que la acción política de los ciudadanos ha venido experimentando en las sociedades industriales contemporáneas”.

25 Lane, R. E. (1959): *Political life. Why people involved in politics*. Glencoe, The Free Press.

26 Milbrath, L. W. (1965): *Political Participation: How and Why do People get involved in Politics*. Lanham University Press of America.

Con el tiempo, esta perspectiva comenzó a ser cuestionada a partir de que no todos los sujetos que intervenían en lo político partían de similares criterios a la hora de involucrarse o no en la política, y lo que todavía tenía mayor peso era la consideración de que el grado de esfuerzo o dificultad que una u otra actividad tenía para el sujeto se consideraba el único factor que podía movilizar a los sujetos a participar. En esta escala de activismo político el voto ocupaba el nivel inferior de la jerarquía, ya que era la única actividad que no implicaba el desarrollo previo de ninguna otra.

Lo anterior condujo a la aparición de nuevas investigaciones que trataron de ampliar el diapasón explicativo de factores condicionantes de la participación política. De esta manera, hacia inicios de la década del 70 del pasado siglo, comenzó a abrirse paso la denominada “perspectiva multidimensional” tras las investigaciones, primero de S. Verba y N. Nie (1972),²⁷ y posteriormente de estos autores conjuntamente con J. Kim (S. Verba, N. Nie, J. Kim, 1978).²⁸ La participación política pasó a ser concebida por estos autores como aquellas actividades legales que al interior del sistema político realizaban ciudadanos particulares no involucrados profesionalmente en la política, los que a través de aquellas se orientaban a influir en la decisión tanto de quién gobierna, como también sobre los comportamientos electivos de los gobernantes.

De esta manera, según esta perspectiva de análisis, existían múltiples dimensiones que se combinaban en distinta proporción durante el proceso a través del cual los individuos se convertían en activistas políticos.

Según estos autores, existen cinco dimensiones que permiten delimitar las distintas prácticas políticas: el grado de influencia ejercida

27 Verba, S., Nie, N. (1972): *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. N. York. Harper and Row.

28 Verba, S., Nie, N., Kim, J. (1978): *Participation and Political Equality. A Seven-Nation comparison*. N. York, Cambridge University Press.

por la actividad en cuestión; el tipo de resultado que se pretende conseguir (si es particular o colectivo); el nivel de conflicto que entraña la realización de la actividad; el grado de esfuerzo requerido para la realización de dicha actividad; el grado en que la actividad en su desarrollo facilita o no la cooperación de otros sujetos que puedan intervenir. A partir de ello se definieron cuatro modos de participación política, a saber: el voto; las actividades de campaña electoral; las actividades comunitarias; y los contactos particulares con políticos.

Una tercera perspectiva de análisis comenzó a abrirse igualmente paso hacia finales de los años 70, denominada perspectiva del “repertorio múltiple de acciones políticas”. A diferencia de S. Verba, N. Nie y J. Kim, quienes circunscribían su comprensión a las acciones convencionales legales que dentro del marco institucional desarrollaban los individuos, autores como S. Barnes y M. Kaase (1979),²⁹ fueron ampliando el espectro dimensional que según ellos condicionaba la participación política. De esta manera los citados autores pasaron a incluir no solo las actividades convencionales que se realizaban bajo un marco legal, sino también las actividades no convencionales, como podían ser actividades de protesta y contestatarias al sistema político dominante.

Tales autores pasaron a considerar así que en la realidad política los ciudadanos tendían, en muchas ocasiones, a combinar ambas formas de actividad política, al mismo tiempo que las actividades de protesta y disenso con respecto al sistema de dominación, y estas debían ser comprendidas dentro del repertorio de acciones que comúnmente podían emprender los ciudadanos en uno u otro contexto político.

A pesar de las diferencias que pudieran existir entre cada una de estas perspectivas de análisis de la participación que dentro

²⁹ Barnes, S., Kaase, M. (1979): *Political Action: Mass Participation in five Western democracies*. Beverly Hill, Sage.

de la politología occidental se han desarrollado, podemos afirmar que en la gran mayoría de los casos dentro del mundo capitalista continua siendo la participación electoral la forma de participación política que se considera más importante, al tiempo que continúan siendo las acciones individuales que de manera particular emprenden los sujetos (el voto, la militancia en un partido, los contactos con representantes políticos, etc.), las formas que por excelencia se han identificado como participación política, quedando de esta manera, un tanto al margen, la significación colectiva que debe tener la participación política, a partir de la connotación que dimana de la esencia misma de los fenómenos políticos, y que dimana del análisis marxista de las totalidades sociales.

Otra de las concepciones que define la participación política es la que se refiere a ella como cualquier acción de los ciudadanos dirigida a influir en el proceso político y en sus resultados. Estas acciones pueden orientarse a la elección de los cargos públicos; a la formulación, elaboración y aplicación de políticas públicas que estos llevan a cabo; o a la acción de otros actores políticos relevantes. La participación política requiere, por tanto, de un comportamiento observable llevado a cabo en un ámbito público o colectivo por parte de un ciudadano para poder ser considerada como tal.³⁰ Esta visión se muestra algo más amplia, toda vez que incluye explícitamente el involucramiento de la ciudadanía en la concepción y ejecución de las políticas gubernamentales.

En sentido general, dentro de estas perspectivas podemos identificar como tipos de participación política: la electoral o no, la convencional o no, y la salida a las calles donde las personas dejan escuchar sus intereses y objetivos o el rechazo acerca de alguna cuestión específica.

30 Anduiza, Eva y Agustín Bosch (2004): Comportamiento político y electoral. Ariel. Barcelona.

El voto, la participación en la campaña electoral, la participación en organizaciones políticas, el contacto directo con políticos y medios de comunicación y la protesta política también son considerados modos de participación política.³¹

Las formas de participación política que regularmente tales autores definen son:

- La elaboración directa o indirecta de la política gubernamental.
- La actividad que comprende el ejercicio electoral: el voto, la búsqueda de información, aportación económica a candidatos, el proselitismo, etc.
- La comunicación de los representantes con sus representados, lo cual constituye uno de los problemas de la democracia representativa, pues aunque la concepción de la representación alcanza su pleno sentido como garantía de su amplia participación ciudadana y elemento básico para el control de los gobernantes, muchas veces la representación se convierte en elitista y formal.
- El debate que comparte la política.
- La afiliación a organizaciones sociales y políticas.³²

Cuando se habla de participación política en la visión liberal se suele pensar a primera vista en las posibilidades individuales o colectivas de “tomar parte” o la contribución al desarrollo de lo político. De manera que la concepción se apoya en determinados principios legales o garantías constitucionales definidas a través de tres derechos considerados básicos: la libertad de expresión, la libertad de asociación y el derecho a la información.³³ Esta visión responde a una visión formal de la participación política en la que la misma se ve reducida a la participación electoral. En tal sentido, resulta importante destacar que la participación política no se limita a la participación electoral sino que en muchos casos rebaza las fronteras institucionales del sistema político por medio de procedimientos más o menos legítimos socialmente y más o menos legales periódicamente. El desarrollo de nuevos movimientos

31 Ibídem.

32 Valdés Estrella, Mercedes; Toledo García, José. A (2006). Ob. Cit.

33 Gózales Álvarez, Lázaro de Jesús (2011): Explorar la participación: paradigma teóricos y proyectos políticos. Ed. Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello. La Habana.

sociales, movimientos de iniciativa ciudadana, entre otros, constituye diferentes formas de participación política.

Algunos factores que influyen en la participación política

El fenómeno de la participación política es atravesado por diversos factores objetivos y subjetivos, situados en distintos órdenes; desde los más privativos, individuales y/o personales, hasta los más asociados al entorno, así como aspectos que implican un compromiso social.

Asociados con esta idea podemos citar numerosos factores que inciden en el proceso participativo, destacándose entre otros: un escenario adecuado de equidad social, un clima de respeto a los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, y la existencia de una cultura de debate sustentada en la información y el conocimiento previo del sujeto.

También inciden las facilidades personales para participar, el interés por la actividad que se realiza, la importancia que tenga para la sociedad o el colectivo, el conocimiento e información que se tenga y las circunstancias predominantes, entendidas como un escenario apropiado y capacidad para comunicar. Desde esta concepción, el conocimiento, la motivación y el poder se erigen como elementos a tener en cuenta en el acto de participar, los cuales involucran condicionantes que influirán en las prácticas participativas que suceden.

La participación política necesita de la formación, el ejercicio del poder debe ir acompañado de “procesos de aprendizaje que permitan madurar y hacer crecer la producción de ese saber (...). Se hace necesario educar para participar, es decir re-crear la cultura de la participación a partir de las diversas modalidades de educación y formación, y de realización de proyectos donde ella se favorezca”.³⁴

La participación política demanda de un esfuerzo especial de formación y reconocimiento del individuo para involucrarse en acciones colectivas. Ser competente es una condición indispensable de la participación. Una de las aristas de esa competencia es la necesidad de que las personas posean la información indispensable que les permita involucrarse, es decir movilizarse en torno a un problema u objeto de debate. Ello puede conducir o no a la consulta o interacción de los sujetos en torno al examen, búsqueda de soluciones y elección de alternativas. En este sentido, la información es un punto de partida para potenciar la integración social, que implica una responsabilidad compartida entre todos los implicados.

La información se reconoce como un factor importante en la participación política. Es una herramienta muy valiosa a tener en cuenta en el proceso participativo. En este sentido, se debe terminar con cualquier concepción de comunicación unilateral, en un solo sentido. Es imprescindible favorecer que los demás piensen, elaboren, creen y participen. Para la participación política se requiere de un permanente diálogo informativo.

Uno de los canales desde los cuales se encauza la participación política es a través de las organizaciones políticas y sociales existentes en todos los ámbitos. Si bien cada una de ellas responde a particularidades propias del grupo que la forma y el entorno, todas deben concebir la información como aspecto esencial para encauzar la participación, entendiendo que una de las premisas para participar es el conocimiento, donde la información tiene un papel rector.

La motivación es uno de los factores que condiciona enfáticamente la participación política, este aspecto arrastra todo un conjunto de cuestiones como el interés (personal y colectivo), la convocatoria, el conocimiento y la información y/o comunicación. Estar desmotivado conduce a no sentirse parte, lo cual no solo condiciona sino que determina cómo se participa. Las motivaciones

son dispositivos potenciales para la acción y desempeñan un importante papel en la conducta humana.

Ello remite a lo imprescindible que resulta diseñar una estrategia participativa para modificar el retraimiento, la relativa pasividad o conformismo presente en diversos espacios. La motivación debe estar respaldada desde el mismo comienzo del proceso participativo. En ello la exhortación a participar a partir de lo que se espera de ella, la información como herramienta para potenciar la motivación y los beneficios que se obtendrán dependiendo de los resultados, constituyen componentes necesarios para motivar a participar. Asimismo, el establecimiento desde la génesis de un compromiso con la actividad a realizar es un dispositivo motivacional que marcará el proceso, aunque sentirse motivado o no a participar supone tener en cuenta un diapasón de elementos, entre los que se encuentran además de los mencionados anteriormente, las oportunidades y aspiraciones, teniendo en cuenta el contexto particular en que se presenta.

La redistribución del poder político constituye un aspecto central en la comprensión del proceso participativo. Se trata de un cambio de la lógica de relaciones sociales que ha marcado la construcción conceptual del término, llegando a instituirse en la práctica una participación entendida desde la transferencia de poder, y no desde el consenso. “(P)articipar no es un asunto referido solo a la movilización de las masas; es básicamente un tema vinculado a una concepción y una forma de ejercicio del poder”.³⁵

A través de las estructuras organizativas políticas creadas es necesario recrear, reconstruir los saberes, perfilando nuevas maneras de comprender y hacer que se favorezcan “contextos participativos de apertura y construcción creativa, con una transparencia comunicativa que ponga de manifiesto los intereses diversos, institucionales y

sociales”.³⁶ La real pertenencia a las organizaciones políticas se logra solo cuando las personas participan no como objeto, sino como sujeto; o sea, cuando se hace desde ideas y vivencias propias. En consecuencia, la sociedad debe provocar y facilitar que esto ocurra.

En caso contrario, es decir, cuando existen limitaciones normativas y psicológicas derivadas de los mecanismos de centralización y presión institucionalizados, se imponen restricciones a la participación política amplia y diversa sobre los asuntos de interés social, lo cual conduce al formalismo, la doble moral y la apatía, entre otras deformaciones que contribuyen a enmascarar la realidad, en lugar de reconocerla con una visión problematizadora que permita proyectarla efectivamente hacia adelante.³⁷

La participación política resulta así un proceso complejo, en el cual las aspiraciones, sentidos, saberes, y poderes de los que participan deben tenerse siempre en cuenta.

Posibles formas de clasificación de la participación política

Los intentos por conocer en profundidad los procesos participativos en el orden político han conducido a la construcción de diferentes clasificaciones en cuanto formas, niveles y grados, que si bien su uso encierra el riesgo de parcializar y dejar fuera o restringir cuestiones que definen cómo se participa, también han resultado provechosos en el largo camino por definir, conocer y caracterizar los procesos participativos. En términos generales, muchos autores coinciden en que la participación política se realiza de diversas formas, que constituyen grados de involucramiento del individuo, cuya máxima expresión es la toma de decisiones. En correspondencia con la diversidad de criterios

36 D' Angelo Hernández, Ovidio (2004). Ob. Cit., p. 100.

37 Ibídem, p. 96.

que se encuentran alrededor de la concepción de la participación política, se pueden concebir numerosas clasificaciones en función de los objetivos, el contexto y la especificidad de la situación.

De la misma forma, se piensa en diferentes niveles. En ocasiones se utiliza el término participación política al referirse a acciones que incluyan o tengan en cuenta, en alguna medida, a algunos de los que participan. No obstante, las clasificaciones indican la presencia de cantidades de acciones y calidades de las mismas, que diferencian de cuál participación política se está hablando como: presencia en una situación que se convoca y decide desde afuera, información sobre algo que se va a hacer, solicitud de criterios para la toma de decisiones o de acciones para la ejecución de algo, definidas y determinadas finalmente por un sujeto que mantiene el poder y convoca, con manejos de técnicas y medios, para que las personas interactúen en un grupo y proporcionen un resultado superior, donde el poder es compartido por todos y se desarrolla la auto organización en el proceso de toma de decisiones.

Atendiendo a los diversos tipos y formas de comprensión de la participación, en nuestro contexto conviven diferentes prácticas participativas, con distintos referentes históricos, culturales y políticos. En correspondencia, encontramos enfoques que tienden a lo tradicional (informo, sensibilizo y movilizo); y, por otra parte, se encuentran aquellas prácticas que potencian el dinamismo en busca de una activa implicación en las tareas o actividades con una actitud propositiva y transformadora por parte de aquellos que participan.

En relación con ello podemos referir un conjunto de clasificaciones que en nuestro contexto han adquirido espacio. Entre estas se encuentran las que clasifican la participación política en:

Acotando el fenómeno de la participación
Carlos Cabrera Rodríguez / Lisbet Sam Morales

- Pasiva, informativa, mediante consultas, por incentivos materiales, funcional, interactiva, automovilización.³⁸
- Domesticación, asistencialismo o paternalismo, cooperación, empoderamiento.³⁹
- Dirección, consulta, delegación.⁴⁰
- Información, consulta, codecisión.⁴¹
- Participación activa y pasiva.⁴²
- Elemental o formal, conductual o condicionada, integracionista, como proceso global e integral que involucra a toda la población en todos los pasos del desarrollo.
- Tradicional, ciudadana y de las ONG.⁴³
De acuerdo con la forma de inserción de las personas y los grupos en los procesos puede hablarse de participación política como:
 - Participación política informativa (Información): informar a los implicados de planes y o resultados, proceso de carácter pasivo.
 - Participación política consultiva (Consulta): los implicados son consultados sobre detalles de planes no planificados por ellos y sus opiniones pueden ser incluidas en el proyecto final. En este caso se puede producir retroalimentación.
 - Participación política ejecutiva (Ejecución): los implicados se involucran en la ejecución de los planes ya elaborados.
 - Participación política decisoria (Decisión): los implicados se incorporan a la planificación y evaluación con capacidad para decidir sobre finalidades o actividades. Esta es la forma más idónea para el

38 Arenas Bautista, Patricia e Isabel Cristina Candelé Porro (2001). Ob. Cit.

39 Ídem.

40 Ídem.

41 De la Riva, F. (1994): Gestión participativa de las asociaciones. Equipo Claves, Editorial Popular, Madrid.

42 Linares, Cecilia; Correa Cajigal, Sonia; Moras Puig, Pedro Emilio (1996): La participación: ¿Solución o Problema?, Centro de Estudios de Desarrollo de la Cultura Juan Marinello, La Habana.

43 Chaguaceda, Armando (2008): Participación ciudadana y espacio asociativo: desafíos en el contexto cubano. En: Participación y espacio asociativo, Publicaciones Acuario, Centro Félix Varela, La Habana.

logro de una participación real y el éxito de la transformación a realizar.

La construcción teórica en torno al tema en cuestión intenta concretar un concepto que, por su naturaleza, se resiste a ser definido de una forma precisa y concreta. A pesar de la vasta producción existente y los intentos de acercamiento que pudiéramos encontrar en torno a la participación, aún continúa siendo una meta a alcanzar. Existen diversas posiciones ante el concepto y su clasificación, las cuales dependen de la ciencia social desde la cual se construye y en correspondencia con los presupuestos teórico, metodológico e ideológico que se asumen en cada caso por los especialistas. Las representaciones y visiones sobre este proceso son varias, generando en ocasiones discusiones que derivan del modo en que se interpreta el protagonismo de las bases populares, su lugar y el alcance de sus acciones.

La participación política debe ser considerada como un indicador directo de la autodeterminación de los individuos, de sus demandas y realizaciones, de sus derechos y libertades, en expresión de la comprensión por el hombre de sus posibilidades y su status social. La participación del individuo en la política nos muestra en qué medida esta esfera de la vida es capaz de servir a los intereses no solo de grandes grupos sociales, muchos de ellos marginados del sistema de poder, sino también a los anhelos y esperanzas del hombre común.

Apuntes teóricos generales sobre participación política y toma de decisiones públicas

Mirtha Arely del Río Hernández*

El fenómeno de la participación política en los asuntos del Estado se asocia a los fenómenos de la democracia y la gobernabilidad de los sistemas políticos, teniendo en cuenta que un régimen democrático supone la existencia de mecanismos de participación ciudadana en el ejercicio del poder y en los asuntos públicos capaces de garantizar la satisfacción de las demandas sociales, la estabilidad y el consenso político. En este sentido, desde hace algunos años no pocas corrientes teóricas en Occidente abogan por una democracia más participativa y por una mayor participación de las comunidades; sin embargo, sus propósitos son poco viables en el marco estrecho de la democracia liberal que privilegia la participación electoral sobre la participación social, económica, cultural, etc., y minimiza la intervención real del ciudadano en la toma de decisiones públicas. En los proyectos sociales alternativos al capitalista, la participación del pueblo en todas las esferas de la vida social se convierte en un requisito esencial para las transformaciones emancipadoras en lo social, lo político, lo económico, etc., y se erige como un elemento fundamental para el logro de la legitimidad y el consenso alrededor de tales propuestas.

* Licenciada en Derecho por la Universidad Central de Las Villas, Cuba (1987). Doctora en Ciencias Jurídicas (2002). Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Las Villas desde el año 1988, donde imparte las materias de Teoría del Estado, Teoría del Derecho y Metodología de la investigación social. Ha impartido numerosos cursos de postgrado sobre Teoría del Derecho, Metodología de la investigación social, gobernabilidad en órganos locales del poder popular. Es miembro del claustro del Diplomado y la Maestría en trabajo Comunitario en su universidad. Es colaboradora del Centro de Estudios Comunitarios de la UCLV. Participa en investigaciones territoriales y nacionales. Realizó su doctorado referente al Régimen jurídico para la participación democrática. Correo electrónico: mirtarh@uclv.edu.cu.

¿Qué se entiende por *participación*?

El diccionario *Larousse* define *participar* como: “dar parte, comunicar, tener parte en algo”.¹ En la literatura especializada se ha definido de diferentes maneras y puntos de vista, adjetivándose el término en dependencia de la esfera de la vida social en que la participación tiene lugar; por ejemplo, se habla de participación política, social, económica, cultural, comunitaria, ciudadana, electoral, industrial, etc. En cada una de ellas la participación adopta formas, mecanismos e indicadores específicos. Por ello en la doctrina encontramos bastante confusión y ambigüedad en el uso de este término y en su manifestación práctica.

En todas las esferas la participación es una acción que tiene que ver con la necesidad del individuo de tomar parte en las decisiones que impactan en él o en la sociedad en su conjunto. Por ello el acto de participar significa ser sujeto y no objeto de las decisiones, interviniendo activamente desde la propia determinación y concientización de las necesidades hasta la valoración y selección de su solución.

La participación política concretamente se vincula con las relaciones de poder y de dominación clasistas, consustancial al tipo de democracia imperante en una sociedad. Esta tiene lugar en el marco de las relaciones jurídico-políticas, y por ello puede mostrar como ninguna otra el contenido y la esencia clasista del Estado y del sistema político en general. Esto no significa que los otros ángulos desde los cuales se puede enfocar la participación (relaciones económicas, culturales, laborales, etc.) no aporten elementos esenciales en torno a la democrática del régimen existente, pero es a nivel político donde se deciden los asuntos relativos al poder, por ser allí donde radica el Estado como su principal instrumento.²

1 Diccionario Larousse. Editorial Científico-Técnica, La Habana, 1981, p. 591.

2 En este contexto asumimos el término política en su acepción marxista como fenómeno social e histórico que expresa los intereses de clases y cuyo origen se asocia al surgimiento del Estado como instrumento de dominación clasista. En las relaciones políticas se expresan los

En la doctrina constitucional occidental existen numerosas definiciones de la participación política. En general, se define esta como “aquel mecanismo consistente en tomar parte en alguna actividad pública”. La participación ciudadana se define como “aquellas modalidades relacionadas con el ejercicio del poder estatal que permiten el protagonismo directo del ciudadano a través de grupos y movimientos para intervenir en el proceso de formación de la voluntad gubernamental a nivel nacional, regional o local, tomando parte en el análisis de cada problemática, en la formulación de las políticas adecuadas para su solución, en la toma de decisiones y en el control de las mismas”.³ En términos generales, esta definición concuerda con otras que se ofrecen de “participación política”, por ejemplo, aquellas que la definen como “toda actividad de los ciudadanos dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal”.⁴ También ha sido utilizado el término para nombrar una serie de actividades voluntarias practicadas por los miembros de una sociedad que intentan influir en la vida pública. Se considera que esas actividades presentan un amplio espectro de posibilidades que van desde el liderazgo activo hasta un grado mínimo de implicación.⁵ En esta línea de pensamiento la participación política se aborda, en términos generales, dentro del campo de los derechos y deberes políticos que aparecen regulados jurídicamente en las Constituciones y en las leyes de desarrollo, aunque también suele abordarse dentro de las Garantías fundamentales o de los Derechos Humanos.

intereses económicos de las distintas clases sociales. En este sentido la política es la actividad humana relacionada con el ejercicio del poder y la dominación de clases. (Un análisis más detallado de esta concepción puede verse de Cosme Cruz, Miranda: “La política y su concepción marxista leninista”, en Teoría sociopolítica, Selección de temas, tomo I, colectivo de autores, editorial Félix Varela, La Habana 2000, p. 9).

3 Rodríguez Ortega, J. A.: El nuevo papel del constitucionalismo frente al Estado y frente a los ciudadanos. Colección Ensayos. Universidad Autónoma de Colombia. Bogotá, 1995, p. 38.

4 Enrique Molina, José: “Participación política”, en Diccionario Electoral. IIDH. CAPEL. Costa Rica. Primera edición 1989, p. 513.

5 Sadek, María, Teresa: “Participación política”, en Diccionario Electoral, Op. Cit, p. 523.

Según Eva Anduiza y Agustí Bosch, la participación política puede ser considerada como: “cualquier acción de los ciudadanos dirigida a influir en el proceso político y en sus resultados. Estas acciones pueden orientarse a la elección de los cargos públicos; a la formulación, elaboración y aplicación de políticas públicas que estos llevan a cabo; o a la acción de otros actores políticos relevantes. La participación política requiere por tanto de un comportamiento observable llevado a cabo en un ámbito público o colectivo por parte de un ciudadano para poder ser considerada como tal”.⁶

Desde los noventa se debate con bastante fuerza por los seguidores del Constitucionalismo latino las distintas formas de participación admitidas. En torno a ello sobresalen las reflexiones sobre el “poder negativo” ejercido directamente por el pueblo a través de actos como el exilio, la secesión, la huelga, la resistencia armada, etc. Su esencia consiste fundamentalmente en la posibilidad de vetar, repeler, ofrecer resistencia ante posibles excesos o abusos de poder, por tanto constituye un mecanismo de control del poder.⁷

En el ámbito de las Ciencias sociales en Cuba varios autores han tratado el tema de la participación desde diversas esferas de la vida social. Para Juan Valdés Paz, en la participación política se pueden distinguir varios momentos o fases que adquieren diferente trascendencia durante el desarrollo del proceso. Uno de los momentos más significativos dentro del proceso de participación política lo constituye la toma de decisiones, ya que es uno de los indicadores de desarrollo de la democracia participativa, en el cual se ventilan la

6 Anduiza, Eva; Bosch, Agustí: *Comportamiento Político y electoral*. Barcelona. 2004, pág. 30.

7 Sobre el origen del poder negativo en Roma pueden consultarse de Julio Fernández Bulté: *Separata de Derecho Público Romano*. Editorial Félix Varela. La Habana. 1999. pp. 28-29; “La proyección del modelo iuspublicístico Latino en la contemporaneidad.” Ponencia al XI Congreso Latinoamericano de Derecho Romano. Universidad de Morón. Buenos Aires, 1998.

distribución de atribuciones y poderes, por lo que se puede ver como el momento cumbre de la participación política.⁸

Para el Grupo de Estudios del Trabajo del CIPS, la participación social en la dirección se refiere al sujeto popular en la toma de decisiones en aquellos espacios sociales y en aquellos aspectos de naturaleza pública o de interés colectivo que están en su competencia.

Se accede a la participación en muchas formas y grados: de modo permanente, esporádico o fortuito; directa o indirectamente. Acceder a la participación es concretar de algún modo (y grado) la influencia en la toma de decisiones.⁹

Para Yisel Rivero Baxter, desde la esfera educativa la participación se presenta “como una práctica democrática que permite una redistribución del poder, y se entiende como la influencia de los miembros de una institución o grupo sobre la dinámica y la naturaleza de las decisiones que se tomen”.¹⁰

En el ámbito de los estudios sociales sobre la juventud Desirée Cristóbal Allende y María Isabel Domínguez definen la participación como “el acceso y la presencia real de los individuos y los grupos en las instituciones y organizaciones económicas, sociales y políticas de la nación, y la posibilidad de intervenir en las decisiones que les conciernen,

8 Valdés Paz, Juan: Notas sobre la participación política en Cuba. Febrero del 2007. Disponible en [http://www.revistas.unam.mx/lidex-php-rel-article-view – 20240](http://www.revistas.unam.mx/lidex-php-rel-article-view-20240) (Consultado el 22 de marzo del 2011). En los momentos o fases de la participación incluye: “Voz; Consulta; Demanda y agregación de demandas; Propuesta; Decisión o toma de decisiones; Realización o ejecución; Control democrático; y Evaluación. Del autor puede consultarse además: El espacio y el límite. Estudios sobre el sistema político cubano. Instituto de investigaciones culturales Juan Marinello. Ruth Casa editorial. 2009.

9 Martín Romero, José Luis: “La participación en la economía. Algunas reflexiones para el debate.” En: La participación. Diálogo y debate en el contexto cubano. Centro de investigaciones y desarrollo de la cultura cubana Juan Marinello. La Habana. 2004. Pp. 117-118.

10 Rivero Baxter, Yisel: “Participación docente: acercamiento desde la investigación.” En: La participación. Diálogo y debate en el contexto cubano... Op. Cit., p. 144.

no solo como beneficiarios sino también como formuladores de estas decisiones”.¹¹

Desde el ámbito de la cultura, Cecilia Linares Fleites concibe la participación como “el medio para garantizar el pleno desenvolvimiento y expresión de la diversidad en la medida en que se creen las condiciones para que todos los grupos socioculturales accedan a la toma de decisiones de la sociedad, mediante un conjunto de canales que permitan compartir el poder”.¹² “Casi todas sus definiciones hacen referencia directa a las oportunidades de tomar parte en los procesos de decisión y ubican esta variable como indicador central para evaluar los grados o niveles que alcanza”.¹³

Haroldo Dilla, Gerardo González y Ana T. Vicentelli definen la participación como la capacidad que tiene el ciudadano común para involucrarse e incidir en los procesos de toma de decisiones, lo cual tiene un momento relevante en la parte electoral aunque no se limita a ella. Consideran que en un proceso de construcción democrática la participación deviene un medio para transformar las relaciones de poder y superar la brecha entre decisores y ejecutores.¹⁴ Haroldo Dilla plantea además que la participación, desde la perspectiva de la acción política popular en un proyecto anticapitalista, solo puede ser entendida como un proceso de dirección a la meta del autogobierno; en este sentido, la define como “un proceso de involucramiento activo de los ciudadanos —percibidos en su diversidad real— en las distintas fases del proceso de toma de decisiones públicas, ante todo mediante

11 Cristóbal Allende, Desirée; Domínguez, María Isabel: “La participación social desde la perspectiva de la juventud cubana.” En: La participación. Diálogo y debate en el contexto cubano... Op. Cit. p. 161.

12 Linares Fleites, Cecilia: “Participación, cultura y comunidad.” En: Participación social. Desarrollo urbano y comunitario. Universidad de La Habana. Facultad de Filosofía e Historia. Departamento de sociología. 1996. p. 12.

13 Linares, Cecilia; Rivero, Yisel; Moras, Pedro E.: Participación y consumo cultural en Cuba. Instituto cubano de investigación Juan Marinello. La Habana. 2008, p. 37.

14 Dilla H.; González, Gerardo; Vicentelli, Ana T.: Participación popular y desarrollo en los municipios cubanos. Centro de Estudios sobre América. La Habana. 1993. p. 53.

prácticas sistemáticas y efectivas políticamente de democracia directa -reuniones, deliberaciones, referendos, etc.; también implica la elección y control de la representación, realizada de una manera transparente sin mediaciones distorsionadoras de la voluntad popular.¹⁵

Joanna González Quevedo, enfoca el tema de la participación asociada al empoderamiento ciudadano en el ejercicio del poder político del Estado. Este último constituye una forma de participación que conduce a los ciudadanos al acceso por sí mismos con carácter inmediato y efectivo en el ejercicio del poder político. Resulta condición indispensable para constituir un poder popular que ofrezca a los ciudadanos la decisión y el control sobre los asuntos que afectan su vida cotidiana, no solo en el ámbito local, sino en el nacional. En este sentido la participación ciudadana requiere el reconocimiento constitucional y legal de un mayor número de instituciones de participación directa, y desde la dimensión subjetiva demanda la eliminación de barreras que limitan la participación del ciudadano en la toma de decisiones.¹⁶

En su dimensión jurídica la participación política debe ser entendida como un derecho del ciudadano, que se expresa o materializa a su vez a través de otros derechos. Como derecho político debe implicar el involucramiento activo de los ciudadanos en el ejercicio del poder y en los asuntos públicos, que se expresan en tres relaciones jurídico-políticas fundamentales: las que se derivan del proceso de conformación de los gobiernos (selección de los representantes); del control de los representantes (control de la representación); y del proceso de toma de decisiones públicas (procesos decisionales). En este último aspecto puede definirse como *el derecho político del ciudadano a intervenir directamente en el proceso de toma de decisiones públicas como manifestación esencial del ejercicio del poder político*. Definir

15 Dilla, Haroldo: "Pensando la alternativa desde la participación". En: Revista TEMAS. No. 8/1996. Octubre-noviembre. p. 102.

16 González Quevedo, Joanna: "Empoderamiento, democracia directa y nuevo constitucionalismo en América Latina." En. Revista TEMAS. No. 70. Abril-junio.2012. p. 31.

jurídicamente la participación política como un derecho subjetivo del ciudadano implica que este derecho tiene como correlato determinadas obligaciones o deberes jurídicos a cargo del Estado, entre los que se encuentran: el reconocimiento legal del derecho y la creación de garantías materiales y jurídicas que permitan su real ejercicio.

¿Cuáles son los tipos o formas de participación?

En la literatura especializada, los autores suelen clasificar las formas de participación política con fines metodológicos desde diferentes puntos de vista. José Enrique Molina¹⁷ las clasifica, fundamentalmente, a partir de los siguientes criterios:

- 1- Atendiendo al carácter de la decisión que resulta del acto de participación:
 - 1-a) participación decisiva.
 - 1-b) participación consultiva.

Según este autor, en la primera, las decisiones tomadas por los ciudadanos tienen carácter vinculante para los gobernantes, quienes están obligados a regirse por ellas, por ejemplo: elecciones y referendos. Estas otorgan a los ciudadanos mayor nivel de influencia en la dirección política de la sociedad e indican un nivel superior de democracia; mientras que la segunda conduce a decisiones o proposiciones que formalmente el gobierno no está obligado a instrumentar, como por ejemplo, los referendos consultivos. En la participación decisiva es el propio ciudadano quien incide directamente en la toma de la decisión, es él quien decide y su decisión es de obligatoria ejecución.

Este tipo de participación solo es posible en determinados casos y respecto a determinadas decisiones, en las que, desde el punto de vista práctico, es posible la intervención directa del ciudadano,

17 Molina, José Enrique: Ob. cit., p. 515.

pues existen decisiones que solo pueden ser tomadas por los órganos representativos y en las cuales sería muy difícil que todos los ciudadanos pudieran decidir debido a la complejidad del Estado moderno.

Por su parte, la participación consultiva, si bien permite una intervención directa del ciudadano en tanto este puede emitir sus criterios respecto a un asunto dado, sus efectos jurídicos son más limitados, pues ella consiste solamente en “consultar” al ciudadano, en pedir su criterio respecto a la decisión que se pretende tomar, y por tanto los criterios que resultan de dicha consulta no obligan al órgano decisor, que puede acatarlas o no. De todas formas, este tipo de participación es de gran importancia dentro del proceso decisorio en aquellos casos en que la decisión solo puede tomarla el órgano decisor y no los ciudadanos directamente, si tenemos en cuenta que la decisión tomada a partir de la consulta previa a sus destinatarios siempre tendrá mayor legitimidad y será mayor su aceptación. La efectividad de este tipo de participación depende del grado en que los criterios resultantes de la consulta sean acatados por el órgano decisor.

Atendiendo al carácter mediatizado o no de la acción participativa:

2-a) participación directa.

2-b) participación indirecta.

Según este autor, en la primera, la comunidad toma la decisión mediante votación universal, con la intervención de cada uno de sus miembros, por ejemplo: referendos y elecciones. En la segunda los ciudadanos designan representantes o mandatarios para que actúen en su nombre. El autor se acoge al criterio de que a través de los representantes el ciudadano participa indirectamente.

Plantea que la participación directa es más eficaz, ya que expresa de la manera más fiel posible la voluntad de la comunidad; mientras que en la indirecta el grado de influencia de los ciudadanos depende

de si los que actúan en su nombre lo hacen a título de mandatarios o a título de representantes. En el primer caso, están obligados a seguir las instrucciones de la organización o grupo en cuyo nombre actúan y pueden ser sustituidos en cualquier momento; en el segundo, obran de acuerdo a su propio criterio y solo pueden ser removidos al expirar el período para el que fueron electos; la modalidad del mandatario asegura mejor la efectividad de la acción participativa ya que su comportamiento estará más directamente dirigido y controlado (a través de la rendición de cuentas, la revocación, etc.).

De acuerdo al grado de obligatoriedad jurídica de la acción participativa:

- 3-a) participación obligatoria.
- 3-b) participación facultativa.

La participación es obligatoria cuando el ordenamiento jurídico la exige como requisito previo para la toma de la decisión, mientras que es facultativa cuando no constituye un requisito previo de carácter obligatorio para tomar una decisión; por ejemplo, la reforma constitucional cuando se exige la participación directa del cuerpo electoral a través del referendo, y la participación de los ciudadanos en manifestaciones, respectivamente.

La obligatoriedad se manifiesta también cuando el ordenamiento jurídico prevé mecanismos coercitivos que compulsen al ciudadano a participar; por ejemplo, el establecimiento de sanciones donde el voto es obligatorio. Mientras que pudiera clasificarse como facultativa si el ordenamiento jurídico reconoce la acción de participar como mero derecho o facultad del ciudadano. En términos generales, la participación política es tratada en el constitucionalismo moderno como un derecho, aunque en determinadas Constituciones se le otorga también el carácter de deber con la consecuente obligatoriedad jurídica en su ejercicio, lo que sin duda es una excepción a la regla general de que el ejercicio de los derechos subjetivos es una facultad.

La obligatoriedad de la participación política puede ser un factor que incida favorablemente en sus niveles cuantitativos (en cuanto a cifras de participantes), pero no en la calidad de la participación, si partimos del criterio de que esta debe ser una actividad consciente del ciudadano dirigida a un fin político concreto.

¿Qué factores condicionan los niveles de participación política?

La participación política como actividad humana está condicionada por múltiples factores económicos, socio-políticos y espirituales en medio de los cuales se desenvuelven las relaciones jurídico-políticas donde interviene el ciudadano; todos esos factores ejercen algún tipo de influencia sobre esta, independientemente de que en determinadas circunstancias unos puedan tener mayor peso que otros. José Enrique Molina¹⁸ ha establecido como factores influyentes en la participación aquellos que responden a la siguiente clasificación.

- 1- Factores institucionales: comprenden las características propias del sistema político y el ordenamiento jurídico que lo rige, especialmente las normas relativas a la participación ciudadana. Entre estos incluye:
 - 1-a- Ordenamiento jurídico: se refiere al sistema de normas jurídicas que regulan las formas, mecanismos, métodos y procedimientos de la participación política. Por ejemplo, los que se vinculan a los niveles de asistencia electoral: la obligatoriedad o no del voto, el tipo de registro electoral, las facilidades legales para el sufragio, y el sistema electoral.
 - 1-b- Las características del sistema político: aquí el autor se refiere a elementos tales como el nivel de movilización institucional y la competitividad. Señala que en estudios empíricos realizados en

Occidente se ha demostrado que la movilización institucional, es decir, el esfuerzo realizado por los partidos y organizaciones asociadas con ellos para estimular la actividad política, es un factor de gran importancia para determinar los niveles de participación política; y que el nivel de incertidumbre que rodea el resultado de una elección —lo que llama competitividad percibida— tiene influencia en el nivel de participación electoral. Cuando el resultado se da por descontado el estímulo para acudir a votar será menor que cuando se espera una elección reñida.

- 2- *Factores individuales*: aquí el autor se refiere a las características individuales de los sujetos participantes, tales como edad, sexo, etc. Considera que de los estudios comparados realizados en varios países de diferente nivel de desarrollo político y económico se puede inferir que los factores dominantes en los niveles de participación política son los institucionales.

María Teresa Sadek aborda este tema desde la perspectiva de “variables explicativas de la participación política”.¹⁹ Considera la participación política como un fenómeno complejo sometido a la influencia de un gran número de variables agrupadas en cuatro categorías:

- 1- *Condiciones estructurales*: se refiere al contexto socio-económico, incluyendo indicadores como edad, sexo, raza, religión, ocupación, escolaridad, residencia, índice de urbanización y de industrialización.
- 2- *Condiciones políticas*: referidas a las características del sistema político como por ejemplo el número de partidos, calidad y estilo del liderazgo, naturaleza de las campañas político-electorales, etc.

3- *Condiciones resultantes de la personalidad del individuo*: se refiere al rol de rasgos psicológicos como impulsividad, individualismo, etc., capaces de inhibir o incitar.

4- *Condiciones casuales*: se relaciona con indicadores coyunturales como guerras exteriores, conmociones intestinas, etc., que alteran el nivel de compromiso con las cuestiones públicas.

Señala la autora, que en los últimos años los estudios en Occidente evidencian bajas tasas de participación hasta en los países catalogados de larga experiencia democrática, fenómeno que se ha tratado de explicar por sus teóricos a partir de diferentes líneas interpretativas que no llegan a cuestionarse las verdaderas causas que provocan la apatía política en dichos países.

Norberto Bobbio²⁰ aborda el tema de los factores que condicionan positiva o negativamente la participación política, a partir de dos elementos de fondo. El primero se refiere a las estructuras u ocasiones de participación política que están ampliamente determinados por el ambiente en los cuales el individuo se mueve. Estructuras que varían notablemente de un sistema a otro y aun dentro de un mismo sistema. Menciona dentro de las estructuras de participación más importantes los procedimientos y mecanismos para la renovación de los cargos públicos, las asociaciones voluntarias, etc. Como segundo elemento condicionante establece las características individuales de orden psicológico o sociológico tales como edad, sexo, nivel de instrucción, etc. Coincide con los demás autores en la disminución de los niveles de participación en los países de tradición democrática.

En nuestra opinión, los bajos niveles de participación política que caracterizan las democracias occidentales están determinados por la propia crisis del llamado “Estado democrático moderno” que

20 Ver Bobbio N.; Matteucci, N.; Pasquino, G.: Diccionario de política. Siglo XXI editores. México, 1994, p. 1139.

ya no logra dar respuesta a los graves problemas que enfrentan sus sociedades en tanto sus gobiernos, en general, responden a los intereses de las élites minoritarias que detentan el poder político y económico. El propio modelo de la democracia como equilibrio, imperante en la contemporaneidad, parte de considerar que la sociedad “democrática” puede funcionar con bajos niveles de participación y que esta solo es necesaria en el proceso de elección de los representantes para otorgarle legitimidad al gobierno. Por otra parte, las políticas neoliberales (prevalcientes en los años 80 y 90 del siglo pasado) incentivaron la influencia y la toma de decisiones del sector privado en los asuntos sociales, lo que entorpeció la participación real de los ciudadanos en los asuntos públicos y sociales, generando explosiones sociales en décadas posteriores (primero en América Latina y más recientemente en Europa).

A nuestro modo de ver, los factores que inciden en la participación política se pueden agrupar como sigue:

1. *Factores estructurales*: son los referidos a la estructura socio-económica de una sociedad dada, es decir, al carácter de las relaciones de producción que determinan el contenido o la esencia clasista de la dominación política y por ende condicionan, en última instancia, el contenido, las formas y mecanismos institucionales y jurídicos de la participación política de los ciudadanos.
2. *Factores institucionales*, que incluyen:
 - a- *Mecanismos institucionales propiamente dichos*: comprenden la estructura y las características del sistema político y la capacidad de sus elementos para canalizar la participación popular de forma efectiva; la capacidad de las instituciones del sistema político, sobre todo del Estado, para dar respuesta eficaz a las demandas y necesidades sociales; los niveles de autonomía y descentralización de los órganos estatales de manera que puedan dar respuesta a las demandas de la ciudadanía en sus

límites territoriales; la existencia de instituciones que permiten el acceso de la población a la información, etc.

- b- *Mecanismos jurídicos*: comprende el ordenamiento jurídico como expresión de la voluntad política de los grupos o clases dominantes de estimular o no la participación política de los ciudadanos, y dentro de este ordenamiento las características del régimen jurídico de la participación, su unidad, plenitud y coherencia, mostrando en qué medida se garantiza jurídicamente la participación política del ciudadano común en los asuntos del Estado a través de mecanismos institucionales y jurídicos que la hagan posible en el orden práctico. El ordenamiento jurídico debe regular los mecanismos de participación del ciudadano en todas las relaciones jurídico políticas, entre ellas el proceso de toma de decisiones públicas.
- 3. *Factores individuales*: son los relacionados con las características particulares de los sujetos participantes en la vida política; sus motivaciones e intereses políticos; su conocimiento acerca de los mecanismos institucionales y jurídicos existentes para ejercer el derecho de participación; su nivel de compromiso político con el proyecto social; su nivel de instrucción, cultura política, cívica y participativa. Incluye también factores socio-demográficos como edad, sexo, ocupación, etc.

En el análisis de las diferentes posiciones teóricas sobre la participación política puede apreciarse una idea recurrente: la participación supone el involucramiento del ciudadano en los procesos de toma de decisiones, y se erige como elemento esencial de los regímenes democráticos.

¿Qué es la toma de decisiones públicas?

La toma de decisiones es una actividad humana que tiene lugar en todas las esferas de la vida social, siendo una manifestación esencial del

poder en cualquier tipo de relación social, ya sea económica, política, familiar, etc. Toda decisión tiene un fin u objetivo concreto, orientada a brindar solución a determinado problema o necesidad en cualquiera de las esferas en que esta tenga lugar. Existen numerosos estudios sobre el tema, sobre todo en el ámbito de la dirección empresarial y de la dirección estatal, teniendo en cuenta que el éxito de una empresa o de un gobierno depende en gran medida de la eficacia de sus decisiones.

Las decisiones públicas son manifestaciones de voluntad que emanan de órganos e instituciones estatales, en las cuales se expresa el ejercicio del poder político, y que van dirigidas a la sociedad en su conjunto. Precisamente, el término “poder” entre sus múltiples significados incluye la capacidad de ciertos grupos de controlar en forma privilegiada el proceso de las decisiones políticas, de adoptar las decisiones en nombre de la sociedad global y de poder ejecutarlas aun con instrumentos coercitivos.²¹

La toma de decisiones públicas en la esfera política se relaciona estrechamente con la formulación de las “políticas públicas”, pues estas últimas son en sí mismas producto de una decisión del poder político y a su vez constituyen el punto de partida para la adopción de futuras decisiones. Una política puede definirse como pública si ha sido generada, o al menos procesada hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales.²²

Según Leonardo Curzio²³ la decisión pública es la que toma el poder público de acuerdo con su proyecto de gobierno, con sus propios procedimientos y reglamentos, y como acto soberano, o sea, bajo su exclusiva responsabilidad. Su destinatario es la sociedad o la nación y

21 Colectivo de autores: “El sistema Político”, impreso por la Facultad de Agronomía de Montevideo, Uruguay, 1990.

22 Pallarés, Francesco: “Las políticas públicas: El sistema político en acción”. En Revista de Estudios Políticos, No. 62. Madrid, 1988, p. 143.

23 Curzio, Leonardo: Toma de decisiones. Instituto Federal electoral. México 1998. p. 29.

no existe un criterio único que condicione la orientación última de las decisiones. El poder público se enfrenta siempre a una disyuntiva básica: cómo conciliar los intereses de los diferentes grupos que participan en una sociedad plural. Las decisiones públicas se toman para alcanzar objetivos que la sociedad se ha propuesto, ya sean objetivos políticos nacionales o coyunturales. En este sentido hay dos tipos de decisiones: las gubernamentales propiamente dichas (asignadas a los diferentes niveles del gobierno) y las colectivas en las que decide la comunidad completa.

Según Kenneth Arrow²⁴ la regla decisional colectiva debe satisfacer determinados criterios técnicos y éticos. La esfera ética se refiere a la preservación de ciertos valores, como respeto a las minorías, tolerancia, etc. La esfera técnica se refiere a la viabilidad de implementar las decisiones.

El análisis de las políticas públicas tiene sus antecedentes en los estudios sobre el proceso decisional iniciados desde finales de los años 40 del siglo XX. Autores como Hogwood y Gunn²⁵ señalan que el proceso de las políticas públicas se integra por tres grandes momentos: *1- La formulación de las políticas; 2- La implementación o su proceso de aplicación práctica; 3- La evaluación de su rendimiento.*

Dentro de la formulación de las políticas, estos autores incluyen el establecimiento de la agenda política, la cual es conformada a partir de las demandas originadas en la sociedad, las cuales se trasladan, a través de diferentes mecanismos hacia el núcleo del sistema, donde tras un proceso de “conversión” se originan políticas de respuesta. Plantean que no todas las demandas entran a definir la agenda política y que la selección implica la recepción de demandas y la captación de información a través de los procedimientos institucionales o por vías informales, el examen sistemático de los medios de comunicación de

24 Citado por Curzio, Leonardo. p. 30.

25 Citados por Francesco Pallarés. Ob. cit., Págs. 150- 151.

masas y el análisis de los resultados de la evaluación de las políticas en marcha.

Como puede apreciarse el tema de las políticas públicas y del proceso de toma de decisiones están estrechamente unidos: las políticas públicas se establecen a partir de procesos decisorios. La toma de las decisiones públicas suele concebirse como un proceso integrado por diferentes fases o etapas que van desde el planteamiento o la determinación de un problema o necesidad, su solución a través de una decisión, hasta su ejecución y control. Estas fases varían en cuanto a su realización e importancia de acuerdo al marco concreto en que tiene lugar el proceso decisorio. Veamos algunos criterios teóricos sobre estas fases.

Hay autores²⁶ que conciben la toma de decisiones como un proceso elemental dentro de la actividad de dirección estatal que permite la realización de las funciones y tareas fundamentales que le son consustanciales. Le conceden gran importancia a este proceso como vía para dar respuesta a la mayoría de las situaciones y problemas que se presentan en la dinámica de la sociedad a diferentes niveles, proceso que dividen en las siguientes fases: *1- Percepción del problema o tarea; 2- Preparación de la decisión directiva; 3- Toma de la decisión estatal; 4- Organización de la ejecución de las decisiones; 5- Control de la ejecución.*

Branko Horvart ²⁷ distingue al menos cuatro fases en cualquier proceso decisorio: *1- Fase agregativa:* se refiere al momento de definición de los problemas; *2- Fase convertiva:* referida al complejo proceso de búsqueda de alternativas y selección de la más apropiada para solucionar el problema planteado; *3- Fase implementativa:* sería el momento de implementación o ejecución de la decisión. Se concibe

26 Colectivo de autores: Organización científica de la dirección estatal. Editorial Ciencias Sociales. La Habana, 1990, p. 83.

27 Citado por Haroldo Dilla y otros, en: Participación popular y desarrollo en los municipios cubanos. Op. Cit. p. 83.

como la puesta en marcha o ejecución de las políticas públicas; *4- Fase evaluativa*: es la fase final referida a la evaluación del resultado obtenido a partir de la ejecución de la decisión tomada.

Luis F. Villanueva²⁸ concede especial importancia a la fase implementativa, que pone en marcha la ejecución de las decisiones y de las políticas públicas en general. Define la implementación como “el cumplimiento de una decisión proveniente de la autoridad”, que abarca todas aquellas acciones efectuadas por individuos o grupos públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos; se trata de una fase que no comienza sino hasta después de que las decisiones previas han establecido o identificado los objetivos y las metas.

Este autor considera que entre los factores influyentes en la implementación de las decisiones está el de la medida en que los subordinados o los responsables de la implementación han participado en la elaboración de la decisión política, señalando que en este sentido los estudios bibliográficos apuntan a que la participación es esencial porque favorece el surgimiento de un buen espíritu de equipo entre el personal; permite que haya un mayor compromiso; permite comprender mejor las razones para introducir una innovación dada y reducir la resistencia inicial al cambio, todo lo cual incide favorablemente en el éxito de la implementación. Por otra parte, señala que los subordinados tenderán a oponerse a cualquier innovación cuando esta haya sido puesta en marcha por iniciativa exclusiva de los superiores.²⁹

Orlando Carnota Lauzán³⁰ considera que la toma de decisiones es la manifestación esencial del mando, y que el proceso de toma de

28 Villanueva Aguilar, Luis F: La implementación de las políticas. Colección Antología de política pública, cuarta antología. México, 1993, p. 285.

29 Ídem. p. 114.

30 Carnota Lauzán, Orlando: Teoría y práctica de la dirección socialista. Editorial pueblo y educación. La Habana, 1990, p. 84.

decisiones está en el centro de los problemas que debe atender un dirigente, cuyos éxitos o fracasos dependen fundamentalmente de los resultados que alcance en dicho proceso. Afirma que en las condiciones contemporáneas es posible hablar de un proceso lógico, científicamente estructurado, para abordar la toma de decisiones en el campo de la dirección, que se apoya además en numerosas técnicas especializadas propias o tomadas de otros campos. Señala que la lógica del proceso de toma de decisiones suele abordarse como una sucesión de fases en cada una de las cuales se deja resuelta una parte de dicho proceso, no existiendo unanimidad de criterios en cuanto al número de estas fases, al peso relativo de cada una y al orden en que se deben ejecutar. Sin embargo, hay puntos en los que sí coinciden los especialistas, y son aquellos que vienen a constituir la esencia de ese proceso. Los pasos del proceso de toma de decisiones se interrelacionan y el peso o importancia de cada uno depende de la situación concreta. Según este autor, esos pasos serían: *1- Identificar el problema; 2- Identificar y clasificar elementos; 3- Hallar, evaluar y seleccionar opciones; 4- Ejecutar y controlar.*

Carlos C. Martínez y Lázaro González definen la decisión como “el conjunto de acciones a través de las cuales se expresa la influencia directiva”³¹ y en las que se definen el objetivo de la tarea a cumplir, los modos para llevarla a cabo, las coordinaciones y plazos necesarios para su ejecución y la delimitación de las atribuciones y responsabilidades de los particulares en su cumplimiento. Consideran que el proceso decisorio cuenta con tres etapas fundamentales, que a su vez se subdividen en subetapas: *1- Etapa Preparatoria; 2- Etapa Fundamental; 3- Etapa Conclusiva.*

La etapa preparatoria incluye tres subetapas que son: la revelación de problema o situación problemática; el planteamiento del problema y objetivos; y la búsqueda de solución al problema. La revelación del

31 Martínez, Carlos C.; González, Lázaro: Las decisiones de dirección. Grupo de Técnicas de Dirección. Santa Clara, 1989, p. 2.

problema constituye el punto de partida del proceso. Los dirigentes y especialistas se encuentran ante un problema determinado al que deben caracterizar objetivamente sobre la base de la información obtenida. Por ello se le concede especial importancia al nivel de información a los efectos de conocer la verdadera magnitud y trascendencia del problema a resolver.

En la subetapa de planteamiento del problema y objetivos, se pasa a determinar con precisión el problema y a delimitar el objetivo que se persigue mediante su solución. Aquí es imprescindible tener ya procesada toda la información que se ha podido obtener, procurando que esta sea lo más amplia posible. Plantean los autores que es en ese momento donde tiene un papel preponderante el factor subjetivo, pues de la habilidad que tenga el dirigente para buscar información, conocer el problema, analizarlo, etc., depende en gran medida el éxito del proceso.

En la subetapa de búsqueda de solución se analizan toda una serie de variantes cuya cantidad depende de la complejidad y magnitud del problema a solucionar. Cada variante debe ser analizada, estudiada y argumentada pormenorizadamente teniendo en cuenta ¿qué recursos son necesarios en cada caso?, ¿cuál será el efecto resultante de cada variante?, ¿en qué fecha se prevé la solución del problema en cada variante?, ¿qué nivel de aceptación tendrá cada variante por los destinatarios de la decisión?, etc. Este proceso de elaboración de variantes de decisión requiere una gran participación de especialistas puesto que en las condiciones actuales resulta cada vez más difícil que el dirigente por sí solo pueda procesar y analizar toda la información existente, así como elaborar las distintas variantes de decisión y los distintos criterios evaluativos de cada una de ellas. Por ello es cada vez más importante la participación colectiva en la elaboración de las variantes.

La que denominan etapa fundamental se conforma por dos subetapas estrechamente relacionadas: la selección de la variante óptima y la adopción de la decisión. Se inicia con la valoración del conjunto de variantes de decisiones seleccionadas, desechando durante el desarrollo de este análisis y la confrontación de los distintos criterios evaluativos, las variantes menos convenientes. Una vez que se ha determinado el grupo de variantes más aconsejables, es necesario establecer el llamado pronóstico de cumplimiento de la misma, que permite caracterizarlas previamente sobre la base de una serie de factores tales como: fecha de realización más conveniente, recursos a emplear, gastos, efectos, etc.

En este sentido la variante más adecuada será aquella que presente, independientemente de sus desventajas, una mayor probabilidad de cumplimiento, un mayor efecto económico, un menor riesgo de provocar efectos negativos en el plano socio-psicológico y menos consecuencias negativas. Una vez que ha sido seleccionada la variante óptima, se puede considerar que ya la decisión ha sido adoptada.

La etapa conclusiva se integra por dos subetapas: la organización del cumplimiento de la decisión y el control y valoración de los resultados. La primera comprende la elaboración de una serie de medidas que son en realidad nuevas decisiones que se adaptan y que se subordinan a la decisión principal. En estas nuevas decisiones dependientes se establece una secuencia de los trabajos, quiénes serán los ejecutores y sus requisitos, así como los recursos a emplear para lograr los propósitos planteados. Por tanto, esta subetapa incluye el aseguramiento de los recursos necesarios, distribución del personal, etc. Se considera que aquí es muy importante la creación de los mecanismos adecuados de recopilación, procesamiento y transmisión de la información. La subetapa que pone fin al proceso es la de control del cumplimiento de las decisiones. Esta permite llevar a cabo una fiscalización sistemática de la marcha de la ejecución de la decisión. La tarea principal del control se dirige a garantizar que se cumplan los

objetivos propuestos. El control sistemático permite detectar a tiempo cualquier desviación con respecto a lo planteado en la decisión, por ello es muy importante el establecimiento de un sistema de control eficiente.

Harold Koontz y Heinz Wehrich³² definen la toma de decisiones como “la selección de un curso de acción entre varias alternativas” que consta de varias fases: *1- Establecimiento de premisas; 2- Identificación de alternativas; 3- Evaluación de alternativas en términos de la meta propuesta; 4- Elección de una alternativa.*

Estos autores conceden particular relevancia a la capacidad para desarrollar alternativas, considerándola tan importante como la habilidad para elegir correctamente entre ellas. También destacan la importancia de identificar los factores limitantes, que son aquellos que se interponen en el cumplimiento del objetivo deseado, y pueden de esta forma restringir la búsqueda de alternativas únicamente a aquellas que trascienden dichos factores. En este sentido atribuyen un gran peso a la disponibilidad de información como paso previo para desarrollar alternativas condicionadas por un conocimiento amplio y suficiente de la realidad y los problemas. Como se observa, estos autores hacen hincapié en la identificación de alternativas y en la selección de una de ellas, dejando fuera del proceso la ejecución y el control de las decisiones.

Manuel Alcaide Castro³³ hace referencia a otros estudiosos del tema que conciben el proceso de toma de decisiones integrado por las siguientes fases: *1- Reconocimiento del problema; 2- Diagnóstico del problema; 3- Identificación de alternativas; 4- Evaluación de alternativas;*

32 Koontz, Harold y Wehrich, Heinz: Administración, una perspectiva global. Editorial Cien. México, 1998, oncena edición, p. 192.

33 Alcaide Castro, Manuel: Conflicto y poder en las organizaciones. Ministerio de trabajo y seguridad social. Madrid, 1986, p. 89.

5- Selección de la mejor alternativa; 6- Implementación y puesta en práctica de la decisión.

Estos autores señalan que en la práctica estos pasos no pueden delimitarse claramente, dado que el proceso de toma de decisiones constituye una secuencia voluntaria de acciones. En su propuesta de fases del proceso dejan fuera de este la evaluación o el control de las decisiones.

Interesante resulta el enfoque que da David R. Hampton³⁴ a la toma de decisiones, asumiendo como punto de partida la importancia de la participación de los destinatarios de las decisiones en dicho proceso, lo que tendría como efecto una mejoría en la aceptación de la decisión y un aumento de la posibilidad de su mejor ejecución. Afirma que la gente está más dispuesta a aceptar una decisión que ha ayudado a tomar.

A partir del grado de participación en la toma de decisiones el autor enuncia varios métodos de toma de decisiones que van desde aquellos en que la participación es casi nula hasta aquellos en que son más participativos. Esos métodos son el *autocrático* y el *consultivo*. En el método autocrático el actor decisor obtiene la información necesaria de sus subordinados y luego escoge la solución del problema. Puede o no decirse al subordinado de qué trata el problema al momento de conseguir la información de él. Aquí los subordinados solo juegan el papel de proporcionar la información necesaria y no en generar ni evaluar las soluciones alternativas. La solución adoptada por el individuo independiente (actor encargado de decidir) para nada tendrá en cuenta los criterios de los subordinados, pues estos no participaron ni en la identificación, ni en la evaluación, y mucho menos en la selección de la alternativa adoptada, por lo que cualquier intento de recoger en la decisión intereses de los mismos siempre está condicionado por la visión

del actor decisor, o sea, lo que él supone que está en concordancia con las necesidades del caso.

Por su parte el método consultivo implica cierta participación de los subordinados, aunque esta puede ser mayor o menor; por ello se hace referencia a tres variantes dentro de este método. En una primera variante el actor decisor comparte el problema con los subordinados en forma individual, obteniendo sus ideas y sugerencias sin reunirlos en grupo; después toma la decisión, que puede reflejar o no la influencia de los subordinados. Aquí los subordinados tienen la posibilidad de participar en la identificación de alternativas, así como en su evaluación, aumentando considerablemente la representatividad del colectivo en el proceso de toma de decisiones. Pero su intervención es desarrollada desde una perspectiva personal, lo que limita el análisis de sus propuestas, a las que se les escapan detalles que pueden ser captados por otras partes involucradas y que, sin dudas contribuirían a un procesamiento más efectivo de las limitaciones y ventajas de cada alternativa.

En una segunda variante del método consultivo el agente decisor comparte el problema con sus subordinados en grupo, recabando en forma colectiva sus ideas y sugerencias, para luego tomar la decisión, que puede reflejar o no su influencia. En este caso se evidencia una participación más efectiva de los subordinados, por cuanto participan en la identificación y evaluación de alternativas. Pero estas van a estar enriquecidas por los elementos de juicio que proporciona el debate colectivo, donde cada individuo es un ente activo (generador de ideas) y a la vez pasivo (receptor de razonamientos externos). Aunque en esta variante la facultad de selección de la alternativa más idónea todavía reside en una figura, esta necesariamente se va a ver influenciada por juicios más acabados facilitados por el debate colectivo, rico en matices y puntos de vista diferentes.

En una tercera variante el agente decisor comparte el problema con sus subordinados como grupo, y juntos producen y valoran alternativas, tratando de llegar a un acuerdo o consenso respecto a la solución. Esta es la forma más avanzada de participación en el proceso de toma de decisiones por cuanto existe un involucramiento activo de todos los entes afectados en todas las fases (identificación, evaluación, selección de alternativas, etc.).³⁵

Otros autores recomiendan incluso una guía práctica para quien toma decisiones,³⁶ la cual supone las siguientes fases:

1. *Definición y limitación del problema:* consiste en ubicar el problema y determinar si este es independiente o si está relacionado con otros problemas. Es preciso además tener claro si la decisión que se tome generará otros problemas más graves. En esta fase es necesario trabajar con equipos, preferiblemente interdisciplinarios en que se defiendan posiciones encontradas y puntos de vista diferentes. Estos deben tener libertad para expresar sus ideas y objeciones antes de tomar la decisión.
2. *Forjar consenso:* quien toma la decisión debe hacer un cabildeo con las dependencias y organizaciones que se verían afectadas e implicadas por la decisión, buscando sensibilizaciones y alianzas. También se deben tener en cartera planes de acción que mitiguen los efectos de la decisión tomada.
3. *Localización de los grupos afectados:* se trata de ubicar a la población que será afectada por la decisión.
4. *Ubicación de los centros de decisión no institucionales:* consiste en ubicar a los líderes informales con el fin de negociar con ellos, haciendo más fácil la instrumentación de la decisión.
5. *Evaluación de los medios, los costos y la aceptación social de la alternativa:* supone evaluar los recursos disponibles, los puntos

35 Ídem. p. 87.

36 Ver de Leonardo Curzio: Toma de decisiones. Ob. cit., p. 67.

fuertes y débiles de la decisión, y hacer una estimación de su receptividad.

6. *Evaluación en forma cruzada, de la importancia del problema con la capacidad de solución del mismo.*
7. *Ponderación de las ventajas de cada opción.*
8. *Ubicación de la naturaleza del problema en la línea temporal.*
9. *Aproximación al futuro con la herramienta adecuada.*

Giovanni Sartori³⁷ aborda el tema de la toma de decisiones dentro de su teoría sobre la democracia. Distingue cuatro clases de decisiones:

1- *Individuales*: cuando la decisión es tomada por cada individuo por sí solo.

2- *Grupales*: cuando las toma un grupo concreto, un conjunto de individuos relacionados que participan de modo significativo en su adopción.

3- *Colectivas*: son las que toman muchos individuos, pero a diferencia de las grupales presuponen un agregado humano considerable que no puede actuar, debido a su tamaño, como los grupos concretos. (Estas tres clasificaciones las hace desde el punto de vista de los sujetos activos de las decisiones, es decir, de los sujetos que las adoptan.)

4- *Colectivizadas*: a diferencia de las anteriores, esta clasificación no se hace a partir del sujeto que toma la decisión, sino a partir del alcance de la decisión: quienquiera que decide, lo hace por todos. Los decisores deciden por todos en el sentido de que su decisión recae sobre cada uno.

Desde este punto de vista el autor considera que las decisiones políticas son colectivizadas, y esto implica que se caracterizan por ser soberanas, sin escapatoria y sancionables. Soberanas porque anulan cualquier otra norma; sin escapatoria porque se extienden hasta las

37 Sartori, Giovanni: Teoría de la democracia. Los problemas clásicos. Alianza editorial. México, 1997. p. 261.

fronteras que definen territorialmente la ciudadanía; y sancionables porque están respaldadas por el monopolio legal de la fuerza.

El centro de la teoría decisonal de la democracia de Sartori es el problema de los costos y beneficios de las decisiones políticas colectivizadas, es decir, aborda el asunto de la toma de decisiones a partir de los costos y beneficios que implica tal proceso. Plantea que toda decisión política de grupo o colectiva supone “costos” y “riesgos”. Los *costos* son internos y se refieren a los que son propios del proceso de decisión (costos de tiempo, energía, inutilidad, trabajo, etc.) para quien toma las decisiones. Los *riesgos* son externos y se refieren a que la decisión puede no traer un beneficio para los destinatarios de la misma, y sí traer resultados perjudiciales. Los riesgos externos se producirían solo cuando se colectiviza un ámbito de decisión; o sea, cuando se toman decisiones por otros y por tanto no coincide el sujeto decisor con el sujeto al cual va dirigida la decisión (destinatario de la decisión). En caso contrario, es decir, de coincidir ambos sujetos, no existirían los riesgos externos puesto que la decisión ha sido tomada por su propio destinatario y resultaría poco probable que quien tome una decisión de la cual es también su destinatario lo haga a su perjuicio. En resumen, el órgano que adopta las decisiones tiene “costos” y la colectividad receptora afronta “riesgos”. Los costos son internos y procedimentales; los riesgos son externos y relacionados con el perjuicio.³⁸ El autor hace depender los costos y riesgos de la decisión de tres variables fundamentales:

- 1- el número de participantes en la decisión (número de decisores);
- 2- el método de formación del órgano decisorio (método de selección);
- y
- 3- la norma que rige la toma de decisiones.

En cuanto a la primera, afirma que mientras mayor es el número de personas que participan en las decisiones, mayor será el costo de la decisión y menor los riesgos externos. O sea, el número de

participantes será directamente proporcional al costo e inversamente proporcional al riesgo de las decisiones.

La segunda se refiere a cómo se nombra o se recluta el órgano decisor y cuál es su composición o naturaleza. Este método es fundamental para calcular los riesgos externos; por ejemplo, si es elegido los riesgos disminuyen; si es designado, hereditario, nombrado o de cualquier otra forma no electiva, los riesgos aumentan. El método de formación del órgano decisorio en el Estado moderno incluye el método representativo, condicionado por la complejidad del Estado y el crecimiento poblacional. Al decir del autor “la razón que permite a una colectividad confiar el poder de decisión por la totalidad a diez personas es solamente la aceptación de que ese grupo decisor está compuesto por representantes”.³⁹

Evidentemente, si el órgano decisor está integrado por personas elegidas los riesgos disminuyen, en el sentido de que estas están obligadas a representar los intereses de quienes las eligieron y están más legitimadas para actuar en su nombre. Si por el contrario, está integrado por funcionarios designados los riesgos aumentan, porque el grado de legitimidad con que cuentan para tomar decisiones es menor.

Al Estado moderno le es difícil prescindir de la representación, siendo necesaria la existencia de ciertos órganos que decidan en nombre de una colectividad. En tales circunstancias la reducción de los riesgos externos de las decisiones, amén de que existan factores o variables que los hagan mayores o menores, solo puede resolverse incrementando la participación de los destinatarios de las decisiones en la formulación de las políticas públicas; en el proceso decisorio y en el control sobre los órganos decisores, lo cual es aún más importante cuando se trata de órganos que no se integran por representantes elegidos por el pueblo.

El control sobre esos órganos es una vía o mecanismo importante de participación popular en el proceso de toma de decisiones, ya que si bien es difícil que el ciudadano participe directamente en la toma de la decisión, sí puede controlar a quienes la toman.

La tercera variable tratada por Sartori se refiere a las reglas de adopción de las decisiones, que resume en:

1- Regla de la unanimidad: supone más costos y menos riesgos externos.

2- Reglas mayoritarias: incluyen las mayorías cualificadas (una mayoría de dos tercios); la mayoría simple o absoluta (más del 50 %); y la mayoría relativa o pluralidad, o lo que es lo mismo, minoría mayoritaria (cantidad inferior a la mayoría del 50%). Con la mayoría cualificada y la absoluta aumentan los costos y disminuyen los riesgos externos. Esta es la razón de que las reformas constitucionales exijan mayorías cualificadas y que las decisiones importantes requieran una mayoría absoluta.

Sartori concluye que la variable más importante en los riesgos de la decisión no es tanto el número de los decisores, sino el método de formación del grupo decisor, y por ende, de su composición o naturaleza, o sea que le concede mayor importancia al método que se sigue para conformar el órgano decisor (por ejemplo si es por designación, elección, etc.).

En cuanto a las características fundamentales que Giovanni Sartori atribuye a los órganos decisorios —a los que él denomina “comités”— se encuentran las siguientes: 1) es un grupo que se comunica personalmente y sus miembros se influyen mutuamente; 2) es un grupo duradero e institucionalizado; 3) es un grupo que hace frente a una serie de decisiones, o sea, que desarrolla su actividad en un “contexto decisional continuo” y no referido a decisiones concretas sobre temas

aislados.⁴⁰ A partir de estas características, define los comités como los órganos en los que se toman las decisiones y con frecuencia, en última instancia, son los que toman las decisiones en cualquier comunidad política y bajo cualquier régimen.⁴¹

Conclusiones

En la diversidad de corrientes teóricas sobre los fenómenos de la participación política y los procesos de toma de decisiones públicas puede constatarse la existencia de un núcleo central dado en considerar que un sistema verdaderamente democrático requiere altos niveles de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. La participación está referida a la intervención del ciudadano en las diferentes fases que integran el proceso decisorio a través de mecanismos institucionales y jurídicos creados para ello, con independencia de que esta intervención pueda ser mayor o menor por las propias peculiaridades de cada fase, algunas de las cuales necesariamente trascurren dentro del órgano decisor, siendo muy difícil, desde el punto de vista práctico, la intervención directa de los ciudadanos. Ello condiciona la necesidad de instrumentar mecanismos de representación que respondan a los intereses de los ciudadanos.

La participación en las distintas fases del proceso de toma de decisiones contribuye a: la adopción de decisiones de un mayor contenido popular, en tanto reflejan la voluntad de los ciudadanos; un mayor compromiso político del ciudadano con la comunidad y el sistema estatal en su conjunto; una mayor aceptación de la decisión y una mayor colaboración en su ejecución, en tanto el ciudadano se considera como partícipe de la misma y no como su simple receptor o destinatario; la participación favorece además el autodesarrollo de la

40 Ídem. p. 280.

41 Ídem. p. 285.

comunidad, entendida como la potenciación de las posibilidades de desarrollo de la comunidad desde dentro y no impuestas desde fuera o por agentes externos a la comunidad, aprovechando al máximo las iniciativas, ideas, criterios y sugerencias de la ciudadanía; hace que disminuyan los riesgos de que la decisión perjudique a la comunidad; favorece el consenso, la legitimidad del poder, el carácter democrático del sistema político y su gobernabilidad, pues en la medida que el ciudadano participe de forma activa en la adopción de las decisiones y en la solución de sus problemas, mayor será su confianza en las instituciones estatales y en el sistema político en general.

Bibliografía

Alcaide Castro, Manuel: *Conflicto y poder en las organizaciones*. Ministerio de trabajo y seguridad social. Madrid, 1986.

Anduiza, Eva; Bosch, Agustí: *Comportamiento Político y electoral*. Barcelona. 2004.

Bobbio, Norberto: *Gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. Editora Fondo de Cultura económica. México 1996.

Bobbio, N; Matteucci, N; Pasquino, G: *Diccionario de política*. Siglo XXI editores. México. 1994.

Carnota Lauzán, Orlando: *Teoría y práctica de la dirección socialista*. Editorial Pueblo y educación. La Habana. 1990.

Colectivo de Autores: *Organización científica de la dirección estatal*. Editorial Ciencias sociales. La Habana. 1990.

Colectivo de Autores: *El sistema Político*. Facultad de Agronomía de Montevideo. Uruguay. 1990.

Colectivo de Autores: *La participación. Diálogo y debate en el contexto cubano*. Centro de investigaciones y desarrollo de la cultura

cubana Juan Marinello. La Habana. 2004.

Curzio, Leonardo: *Toma de decisiones*. Instituto Federal electoral. México 1998.

Diccionario Larousse. Editorial Científico-Técnica. La Habana. 1981.

Dilla, H. González, G. Vicentelli, Ana T.: *Participación y desarrollo en los municipios cubanos*. Editorial CEA. La Habana. 1993.

Dilla, Haroldo: “Pensando la alternativa desde la participación”. *Revista Temas* No. 8, octubre-noviembre. La Habana. 1996.

Fernández Bulté, Julio: “La proyección del modelo iuspublicístico latino en la contemporaneidad”. *Ponencia al XI Congreso latinoamericano de Derecho Romano*. Universidad de Moron. Buenos Aires. 1998.

González Quevedo, Joanna: “Empoderamiento, democracia directa y nuevo constitucionalismo en América Latina.” En. *Revista TEMAS*. No. 70. Abril-junio. 2012.

Hampton, David R.: *Administración*. Editora Limuza. España. 1980.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos: *Diccionario electoral*. Primera edición. CAPEL. Costa Rica. 1989.

Koontz, Harold y Weihrich, Heinz: *Administración, una perspectiva global*. Editorial Cien. México. 1998. oncena edición.

Linares, Cecilia; Rivero, Yisel; Moras, Pedro E.: *Participación y consumo cultural en Cuba*. Instituto cubano de investigación Juan Marinello. La Habana. 2008.

Linares Fleites, Cecilia: “Participación, cultura y comunidad.” En: *Participación social. Desarrollo urbano y comunitario*. Universidad de La

Habana. Facultad de Filosofía e Historia. Departamento de sociología.
1996.

Martínez, Pedro M.: *El municipio, descentralización y democracia*.
Dpto. UAM-A. www.governance.com.

Martínez, Carlos C.; González, Lázaro: *Las decisiones de dirección*.
Grupo de Técnicas de Dirección. Santa Clara. 1989.

Pallarés, Francesco: “Las políticas públicas: El sistema político en acción”. En *Revista de Estudios Políticos*, No. 62. Madrid. 1988.

Rodríguez Ortega, J. A.: *El nuevo papel del constitucionalismo frente al Estado y frente a los ciudadanos*. Colección Ensayos. Universidad Autónoma de Colombia. Bogotá. 1995.

Sartori, Giovanni: *Teoría de la democracia. Los problemas clásicos*. Alianza Editorial. México. 1997.

Valdés PAZ, Juan: *El espacio y el límite. Estudios sobre el sistema político cubano*. Instituto de investigaciones culturales Juan Marinello. RUTH Casa editorial. 2009.

Villanueva Aguilar, Luis F: *La implementación de las políticas*. Colección Antología de política pública, cuarta antología. México. 1993.

Reflexiones sobre la participación política en la orientación de un proceso de desalineación social

Harold Bertot Triana*

Las líneas que siguen pretenden abordar la problemática de la participación política desde un enfoque de izquierda. Con ello se asume encarar el análisis de esta problemática desde posiciones emancipatorias, lo que representa integrar su análisis en procesos de desalienación. Por alienación entendemos la existencia de poderes independientes al individuo, que lo enfrentan y se le oponen como algo hostil y ajeno, como algo alienante. Tal revalidación conceptual en las actuales coyunturas la retomamos sobre la base de vincular mecanismos democráticos de participación política y económica y la necesidad de cambios estructurales en el plano socioeconómico. Esta perspectiva toma en consideración la imposibilidad de un análisis de la sociedad desde un enfoque fragmentador de la realidad social, que contemple variables políticas de participación reales, en sentido de desalienación, como una solución que pueda entenderse sin una comprensión integral de sus nexos reales e inescindibles con la estructura económica, con la problemática del Estado, con las clases sociales, con los elementos objetivos que, en un sentido dialéctico, se cimentan en lo ideológico, en lo cultural, etc.

* Licenciado en Derecho por la Universidad de La Habana (2013). Abogado de la Organización Nacional de Bufetes Colectivos de la República de Cuba. Miembro del Capítulo de La Habana de la Sociedad Cubana de Derecho Constitucional y Administrativo. Correo electrónico: bertot@lha.onbc.cu

Este enfoque contiene, como se deducirá, una fuerte carga antisistémica. Y es una perspectiva que tiene larga data en las posiciones de izquierdas revolucionarias europeas y latinoamericanas, en las más radicales diríamos, pero sin que haya sido consecuente en la tradición de este pensamiento, sobre todo después del fracaso del “socialismo real” europeo. Hoy los procesos revolucionarios por vía pacífica emergentes en Latinoamérica, desarrollados en contextos difíciles que heredan la desigualdad social como lastre estructural del sistema, están todavía muy lejos de construir un modelo que engarce estas dos dimensiones.

La complejidad que ello supone en las coyunturas históricas vigentes, en lo nacional e internacional, son enormes para cada región, Estado o cultura, y no permiten análisis irresponsables que se desentiendan de esta realidad. Los procesos emancipatorios proyectan y describen los escenarios del futuro tomando en cuenta que cada uno lleva sus tiempos históricos y moldean las estructuras o plataformas organizativas de la sociedad como procesos históricos. Notemos solamente que la participación política no puede ser tratada sin la problemática que supone para muchas partes del mundo el tema de la autonomía de los pueblos indígenas, la condiciones de existencia de un derecho no oficial (estatal) en determinadas comunidades marginadas como manifestación de pluralismo jurídico (derecho de Pasárgada), etc.

Pero no quedan dudas de que los horizontes hoy más que nunca parecen estrecharse para simbolizar una verdadera participación política solamente en las garantías de existencia de actores o agentes sociales con agendas específicas frente al Estado o solamente en los derechos de la ciudadanía. Esta dimensión apunta a la imposibilidad de concebir una verdadera participación política en el marco de sociedades fracturadas profundamente por la desigualdad social, la exclusión, la pobreza, el desempleo, etc. La noción cuantitativista de la democracia ubica como un triunfo la sumatoria de individuos con derechos al sufragio sin preguntarse por las esferas del poder en que este alcanza un carácter esencialmente liberador. Esta participación se manifiesta

en esferas públicas de democracia que no toman en cuenta el ejercicio del derecho a tomar decisiones en el lugar de trabajo, en la comunidad, en los aparatos administrativos. Por esta razón la participación política no pensada en la alternativa de un proyecto de desalienación política y económica deviene en una participación instrumentalizada, en una participación a medias.

Parafraseando a Kant, la salida del hombre de su minoría de edad, en términos de participación política, comienza desde el instante en que se supera la concepción procedimentalista de la democracia (reglas del juego partidista, procedimiento para canalizar toma decisiones colectivas, etc.) y se trastocan los marcos de estructuras económicas y políticas para brindar a los individuos una apropiación de realidades no enajenadas. En los cambios de las estructuras macro y micro de la producción para tales fines, no es posible encontrar repuestas concluyentes en el camino que se recorre desde los principios generales a su teorización en lo concreto y su institucionalización. Pero por lo menos en las actuales condiciones del mundo, el modelo de sociedad que incluya entre sus finalidades hacer del individuo un sujeto productor de realidades sociales desenajenadas debe definirse por algunos perfiles muy claros: un modelo donde el mercado no se convierta en el centro de la recomposición de toda la vida, donde se potencie la supremacía del trabajo sobre el capital, donde la desigualdad social no sea estructural al sistema, etc.

En las relaciones de poder político, la orientación parece decantarse por una fórmula que describa un sujeto productor de realidades sociales desenajenadas, si se piensa una participación política que contemple como presupuestos la libertad del individuo como el desarrollo pleno de todas sus facultades físicas y espirituales en cuanto se afirma autónomo frente a la autonomía de los otros; en un marco de sociabilidad como patrón de reproducción social espiritual; en la potenciación del status jurídico-político del ciudadano con los niveles de garantías y protección suficientes; en el establecimiento de vínculos

entre los individuos y sus representantes, que comprenda la creación de una sociedad política como suma de soberanías individuales, en la que los individuos representados en un voto se constituyan en los sujetos controladores directos de sus representantes y del poder en la construcción creativa de su realidad, de modo que se potencie la relevancia de una ciudadanía que vuelva a la hipótesis del individuo soberano en Rousseau para construir una sociedad democrática sin la preponderancia de los “cuerpos intermedios”; y en donde los espacios de asociatividad están garantizados por relaciones de poder descentralizadas, cuyas normas de funcionamiento reivindiquen en el conjunto de relaciones verticales y horizontales del tejido social una contractualidad en términos de igualdad política y social.

En la esencia de esta toma de posición teórica se encuentra la necesidad de concebir la construcción de un orden verdaderamente participativo si se supera el enfoque dual entre política y economía, y por ende sesgado, por el cual el hombre como ser social se escinde como sujeto en dos realidades concebidas contrapuestas, elevadas abstractamente a esferas sin ningún nexo o vínculo: esto posibilitará que, pese a la explotación de su fuerza de trabajo, el trabajador, el campesino y el indígena alcancen su realización plena como actores o agentes sociales en los marcos de una “ciudadanía” revestida de todos los derechos políticos.

En esta relación dialéctica entre lo institucional y lo estructural en el sistema, como se habrá notado, en ningún caso se subestima el valor y la característica de ser imprescindibles de los procedimientos, así como la extensión de los mecanismos para el ejercicio democrático del poder. Todo lo contrario. Una dimensión no podría existir sin la otra en un proceso de desenajenación social. En la perspectiva de convertir los poderes públicos en relaciones ejercidas y controladas por la voluntad popular y ponerlos en función de la construcción de la realidad inmediata de los ciudadanos, deben potenciarse y concebirse los procedimientos como las formas jurídicas establecidas para vincular

el ejercicio del poder a la voluntad popular. Pero en tal razón la participación política no solo representa una vinculación entre electores y elegidos por mecanismos democráticos de ejercicio directo del poder político y de control social en la formación, ejecución y control de la gestión pública, tanto política como administrativa, sino que entraña procesos dinámicos sociales de integración y coexiste con formas de intervención social en dinámica de conflictos reservados al secretismo de instancias estatales (judicial, administrativa y política) —como, a modo de ejemplo, se registra en América Latina en las tardías reformas en la estructura del proceso penal por un modelo alternativo acusatorio, para garantizar la inmediación y la publicidad en juicio oral pleno como base para suplantar el sistema inquisitivo de enjuiciamiento basado en el secretismo, el formalismo, la escritura—.

Algunas de estas instituciones y procedimientos válidos se regulan ya en varios ordenamientos jurídicos como parte de un fortalecimiento de la ciudadanía, alguno de ellos con gran avance procedimental en la toma de decisiones por la voluntad popular, sobre todo en Latinoamérica —referendo revocatorio, consultivo, abrogatorio y aprobatorio; el cabildo abierto, la asamblea de ciudadanos, la iniciativa legislativa, constituyente, consulta popular, cargos públicos por elección, la rendición de cuentas, la revocación de mandato, etc. — y en mecanismos de defensa de los derechos humanos en Europa y América —recurso de amparo, hábeas corpus, *writ of injunction*, hábeas data, *mandado de injunção*, *mandado de segurança*— así como en la existencia de organismos no jurisdiccionales de tipo Ombudsman en los Parliamentary Commissioner, Médiateur, Volksanwaltschaft (abogacía popular), Defensore Civico, el promotor de justicia portugués, y el Defensor del Pueblo español.¹

1 Ver un interesante estudio de estos institutos en Fix Zamudio, Héctor, Los derechos humanos y su protección jurídica y procesal en Latinoamérica, en Diego Valadés; Rodrigo Gutiérrez Rivas (Coordinadores), Derechos humanos, Memorias del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, Tomo III, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, pp. 3-26.

El desarrollo de este modesto trabajo no pretende abarcar cada una de las tendencias políticas sobre cómo proyectaron o institucionalizaron la relación participación política-(des)enajenación social, sino brindar someramente algunas ideas sobre lo que consideramos podemos denominar, por lo menos a partir del siglo XIX en el curso de los procesos históricos europeos y latinoamericanos, dos grandes posiciones ideológicas, de variados signos políticos, sobre cómo entender las posibilidades de una verdadera participación, no solo política: la primera que concibe la participación política en una democracia construida por mecanismos de representación política en los marcos de estructuras económicas polarizadas y “antidemocráticas”, en que la participación política se desentiende de una participación democrática en la economía y en otras esferas de la sociedad; y la segunda que entiende una participación política democrática como un correlato de participación económica en el marco de una emancipación humana que imbrica instituciones político-democráticos en los márgenes de cambios de tipo estructural.

Participación y enajenación en el liberalismo

La relación entre participación (política y social) y enajenación indica una contradicción ínsita en el modelo capitalista: entre las posibilidades de una participación política y económica en un sistema excluyente acumulativo, diferenciador, antidemocrático. En algún momento el francés Claude Lefort apuntó con razón que “la democracia, en virtud de sus principios, de la articulación que establece entre derechos políticos, civiles y sociales, está confrontada con los efectos que produce el capitalismo en la sociedad”.²

2 Lefort, Claude, La representación no agota la democracia, en ¿Qué queda de la democracia? Mario R. dos Santos (coord.), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO-Argentina) Editorial Nueva Sociedad, 1992, p.144.

La enajenación económica y política en el capitalismo es un fenómeno relacionado con la subjetividad del ciudadano en los marcos de la producción y la política. El primero se refiere a los fenómenos desencadenantes del nivel de vida de los ciudadanos en contradicción con sus aspiraciones y su realización material y espiritual, en los marcos de un patrón económico de crecimiento, de alta productividad, de privatización de los medios de producción, de acumulación de riquezas, y de despliegue y acción sin límites del capital. “Los hombres no viven sus propias vidas —escribió Herbert Marcuse en una lectura marxista de este concepto sobre lo que denominó el ‘progreso’ de la civilización occidental—, sino que realizan funciones preestablecidas. Mientras trabajan no satisfacen sus propias necesidades y facultades, sino que trabajan enajenados”.³ El segundo aspecto hace mención a un ciudadano pasivo enfrentado a poderes que concentran las potencialidades, libertad y capacidad para construir su realidad social y política, sin que pueda ejercitarlo directamente ni controlarlo.

Desde el triunfo de la concepción liberal en el proyecto de la burguesía en la Europa del siglo XIX, esencialmente antipopular y antidemocrática, no se representó otra cosa que la afirmación en el orden social y político de la ideología liberal de los siglos XVII y XVIII en los tiempos del capitalismo industrial y premonopolista: el individuo como el punto de arranque de toda fundamentación social, en un modelo de ciudadanía que completaba un modelo de racionalidad signado bajo la concepción de una individualidad en el marco de rupturas entre pensar desde lo empírico o la elevación de enunciados contentivos de fórmulas abstractas.

Pero en los interiores de esta universalidad abstracta de “ciudadanía” se encontraba el punto de diferenciación de toda esta representación y reivindicación social. El individuo ciudadano es un individuo propietario, como en la visión de John Locke: sin propiedades

un individuo no se podía considerar ciudadano.⁴ Por esta razón el modelo del Estado liberal aceptó sin reserva la representación política de perfil monárquico, al estilo británico, como la institución de mayores expectativas en la relación elector-elegido, en el afán de construir un régimen que diera muy pocas explicaciones a la mayoría. Y todo ello porque el modelo liberal no podía responder en el fondo a la exigencia de participación política de las grandes mayorías en el ejercicio del poder, en principio porque su plataforma ideológica se registra como el signo político de un sistema económico cuyo crecimiento obedece a la generación de constantes ganancias en el marco de procesos acumulativos de capital sobre la base de la explotación de la fuerza de trabajo en el proceso productivo.

Pese a todo ello, a finales del siglo XIX se propició que en el orden político se vuelva insostenible la apuesta política de participación aceptada por el liberalismo. El ascenso del movimiento obrero, y el triunfo del Estado soviético, fueron los detonantes. Después de la Primera Guerra Mundial el diseño político consagró en la mayoría de las Constituciones ciertos perfiles de participación popular, con el claro propósito de subvertir el juicio definitivo sobre el ocaso del sistema capitalista, como modelo capaz de rearticularse y armarse ante sus crisis. En este escenario, el modelo de representación del Estado liberal cedió espacios a la ampliación del sufragio universal y a figuras de democracia semidirectas, como el referéndum y la iniciativa popular. La base política del Estado se amplió con el reconocimiento de sujetos activos a instituciones y grupos sociales como la Iglesia, los sindicatos,

4 La visión de John Locke penetraba la comprensión de toda relación social, cualidad o condición del hombre, desde la lógica de la propiedad, es decir, desde la ideología que potenciaba la imprescindibilidad de la propiedad. Por ello, el hombre se afirmaba como persona en tanto era propietario de su propia persona. "Cada hombre es propietario de su propia persona", expresaba Locke. Ver Locke, John, Segundo Tratado sobre el gobierno civil, Editorial Alianza, Madrid, 1991, p. 27. El voto censitario, que permitió ejercer el derecho al sufragio solo a aquellas personas con determinados bienes, se constituyó en la más clara manifestación de la visión de perfiles librecambistas y de preeminencia del mercado, que ensombreció con criterios económicos la real potencialidad de los hombres para dirigirse y participar en la vida política. Se reeditó en la nueva dominación el mismo rasero discriminatorio de la feudalidad, en los contextos históricos que se desplazó la capacidad jurídica con base en el hombre como *cives*, por una capacidad en base al hombre como *homo economicus*.

etc. Las Constituciones en el período de entreguerras postularon en su articulado el reconocimiento de la soberanía popular (o de la nación), elecciones, parlamentos, independencia de los jueces, libertades públicas, pluralismo de partidos, etc.⁵

Con la aparición del elemento de masas en el Parlamento se sintió la necesidad de “racionalizar” al Parlamento a la par que reforzar al Ejecutivo, y someter a la “razón” del Derecho la potestad legislativa por un Tribunal Constitucional.⁶ Ya no será solo el Parlamento el que exprese válidamente la voluntad popular. Este debía ser controlado por órganos que en otro momento fueron considerados sin verdadera independencia: los legislativos debían someterse a Derecho por Tribunales. Para ello tuvo que operarse un cambio en los fundamentos que calzaban el conocimiento de los disímiles componentes del ordenamiento jurídico-político.⁷ La soberanía popular desde entonces solo alcanza su máxima expresión en el poder constituyente para luego descender en caída libre a la incapacidad de vincular sus decisiones frente a los poderes constituidos. Esto quiere decir que se entiende que la voluntad popular se despliega únicamente de manera amplia como constituyente, para después ser cercenada ella misma por los poderes que constituye.

En estos replanteos en el nuevo Estado, identificados por Mirkin-Guetzévitch con un proceso de racionalización del poder de consecuencia lógica en el “Estado de Derecho”, que en realidad

5 Ver entre otros a Pérez Royo, Javier, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Cuarta Edición, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 1997, pp. 164-178; Duverger, Maurice, *Las dos caras de Occidente*, Colección Demos, Ed. Ariel, Barcelona, 2da. Edición, 1975, p. 79; y a. Ferrando Badía, Juan, “Regulación jurídico-constitucional de los partidos de los regímenes de democracia clásica. Especial consideración del caso italiano”, en *Revista de Estudios Políticos*, No. 208-209, Año 1976, p. 37.

6 Torres del Moral, Antonio, *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, Madrid, 1991, p. 197.

7 Aragón, Manuel, “La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional”, en *Revista de Estudios de Derecho Constitucional*, No. 17, 1986, p. 192.

implicaba una racionalización jurídica de la vida,⁸ el movimiento táctico que suponía pasar las organizaciones del movimiento obrero a la legalización tuvo como efectos directos un gradual debilitamiento de la condición de actor fundamental en las transformaciones revolucionarias a diversos sectores del movimiento obrero. Los marcos históricos en que el movimiento obrero se inclinó estratégicamente por la vía electoral constituyeron el preludeo hacia el montaje de un modelo con las mejores garantías de salvaguarda del sistema. Ello resultó posible cuando se dividió a la población en partidos políticos (cuantitativo) y la heterogeneidad invadió la composición social de estos (cualitativa), con la aparición de un voto proporcional para favorecer a los partidos minoritarios el acceso a escaños legislativos o a cargos ejecutivos mediante alianzas o frentes electorales.⁹

Fue en esta variante histórica del demoliberalismo que se pretendió resolver las grandes crisis de representación política y participación social, absolutizando cuestiones que devinieron perspectivas fenomenológicas si se contrastaban con las razones de fondo localizadas en lo estructural económico y social del capitalismo. La salida a las crisis con acento en un sistema de partidos, en la ampliación de sufragio, etc., se constituyeron para vertebrar desde la teoría las posibilidades de una verdadera de participación; y para el lenguaje político, en conceptos fetichizados que escondían tras sus formales proclamaciones la imposibilidad real de una participación en términos de desenajenación social. La ideología demoliberal vendió la idea de que era posible una real participación política en el ejercicio

8 Murillo Ferrol, F., “Consideraciones sobre la democracia”, en *Revista de Estudios Políticos*, No.66, Año 1952, p.69. El propio Hans Kelsen escribiría al respecto: “La democracia del Estado moderno es una democracia mediata, parlamentaria, en la cual la voluntad colectiva que prevalece es la determinada por la mayoría de aquellos que han sido elegidos por la mayoría de los ciudadanos. Así, los derechos políticos —en los que consiste la libertad— se reducen en síntesis a un mero derecho de sufragio. De todos los elementos mencionados hasta ahora como restrictivos de la idea liberal y, por consiguiente, de la democracia, el parlamentarismo es tal vez el más poderoso”. Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Editorial Labor, S.A., Buenos Aires, 1934, p.47.

9 Ver entre otros, a Ferrando Badía, Juan, *Ob. cit.*, p.37. Ver también a Bobbio, Norberto, “Las promesas incumplidas de la democracia”, en *Debats*, No 100-2008/2, p.154.

del poder político, sin que ello implicara necesariamente trastocar las estructuras económicas y sociales.

En el modelo del Welfare State, la participación social y política a partir de los mecanismos democráticos existentes encontró una tendencia a canalizar el conflicto social por medio de la intervención del Estado a partir de un débito público que garantizó ocupación y puesto de trabajo, cubrió las interrupciones temporales o condiciones marginales de la fuerza de trabajo. De alguna manera hasta los años setenta el sistema contempló en su estructura los derechos laborales, la participación de los trabajadores de la producción y las organizaciones de masa.¹⁰

Pero con la disolución del modelo capitalista de base keynesiana se detectó un cambio más profundo en el sistema de trabajo y en el de protección social.¹¹ Se impusieron modos de economía financiera especulativa, con fuertes impactos negativos en el factor productivo de trabajo, tanto en el salario como en las condiciones de vida, en el aumento de los ritmos de carga trabajo, en las escasas garantías y tutelas, en la flexibilización del trabajo y el aumento de la precariedad, en el ataque a los derechos laborales, en la destrucción de la clase media.

El neoliberalismo implicó una flexibilización del mercado laboral y una superación de la era fordista y taylorista en la transición de una economía industrial a posindustrial. El Estado se hizo un centro de dominación inmerso en la centralidad del mercado en la recomposición de la vida social, se acuden a los procesos de acumulación flexible, se destruyen las redes de protección social. Todo atizó los conflictos sociales derivados de una tensa relación entre el trabajo y el capital.

10 Vasapollo, Luciano, *La cara sucia de la Globalización*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2006, p.107.

11 *Ibídem*, p.103.

Para las décadas del 70 y 80 se contemplaron otras formas de participación en América Latina, con los efectos que imprimó el fenómeno político y social conocido por “populismo”, que encontró en el marco de regímenes autoritarios el nacimiento de un tipo de relación del Estado con el movimiento sindical denominado “corporativismo”, donde los sindicatos se convirtieron en actores de peso en lo económico y en lo político a partir de convertirse en mecanismos de redistribución y control de la fuerza de trabajo, y en una fuerza de estabilidad del sistema.¹²

Entrado el siglo XXI, en esta región latinoamericana la dura crisis provocada por el neoliberalismo volvió a enunciar fórmulas políticas que pusieron el acento en la conveniencia de una “cohesión social” desde políticas estatales, como se proyectó en la Cumbre Euro-Latinoamericana de 2004,¹³ sin que ello implique trastocar las estructuras sociales del sistema para verdaderamente acabar con la pobreza, la miseria, y para la consolidación de la democracia y de una economía eficaz y digna.

Las alternativas históricas: entre “aventuras cesaristas o blanquistas” y la “autogestión”

En las construcciones teóricas de la izquierda, en la tradición del pensamiento socialista del siglo XIX, se perfiló con variados matices la perspectiva de la participación como un valor estratégico en la

12 Los sindicatos sufrieron la pérdida de autonomía como organizaciones que se integraban en lo funcional al Estado, y fueron convertidos en elementos claves de la estabilización del capitalismo en la región. (Lucena, Héctor, “Corporativismo y neoliberalismo en América Latina: Sindicatos, empresarios y Estado”, en Revista Gaceta Laboral, Vol. 5, No.1, 1999, p. 24.) El corporativismo de esta forma promovió una asociatividad entre actores sociales que devino en readecuaciones en la relación dominados-dominadores como una forma de mediar en el conflicto capital-trabajo que servía de base en el marco de estructuras económicas y sociales que lo reproducían y potenciaban, y en el cual el Estado se convertía por la naturaleza y extensión de su poder en el garante y centro neurálgico de la estabilidad del orden desigual existente.

13 Ver a Martín Carretero, José Moisés, Participación de la sociedad civil y cohesión social, FIIAPP, Eurosocia, 2008, p. 9.

subversión del régimen capitalista de producción y los soportes institucionales del liberalismo. En distinto grado, el campo donde se creía ganar al orden imperante era precisamente en la socialización de las dimensiones de poder político y económico. El valor de la Comuna de París para Marx estribó en la posibilidad de un proyecto alternativo al régimen capitalista, esencialmente por su intento por coronar tanto la emancipación política como la emancipación económica. En la construcción de sus relaciones de poder, había rescatado los perfiles políticos y teóricos de inspiración rousseauianas en el vínculo de la figura del representante y el pueblo, titular de la soberanía indivisible, indelegable e intransferible, con la institucionalización del mandato imperativo, de modo que articuló la vida política con instituciones de democracia directa que pasaban por una relación y responsabilidad de todos los ciudadanos en la cosa pública, a la vez que constituían “la forma política al fin descubierta para llevar a cabo dentro de ella la emancipación económica”.¹⁴

El centro de la problemática se situó en la construcción de un orden social en que se derribaran las barreras que impedían un desarrollo pleno de los seres humanos, y para ello se pensaba en un individuo como productor asociado capaz de desarrollar todas sus potencialidades.¹⁵ La asociación de los individuos se convirtió en el patrón de organización que pretendía destruir los condicionamientos del “atomismo” individualista en la perspectiva de que los individuos pudieran dirigir colectivamente sus asuntos, como había sido recurrente en distintos grado de fundamentación y propósito, entre otros, en las ideas de hombres como Fourier, Owen, Blanc, Buchez, en los de la

14 Marx, Carlos; Engels, Federico, La guerra civil en Francia, en Obras Escogidas en Dos Tomos, ediciones en Lenguas Extranjeras, Moscú, s/f, p.546. “Sin esta última condición —escribió Marx— el régimen comunal habría sido una imposibilidad y una impostura. La dominación política de los productores es incompatible con la perpetuación de su esclavitud social. Por tanto, la Comuna había de servir de palanca para extirpar los cimientos económicos sobre que descansa la existencia de clases y, por consiguiente, la dominación de clase. Emancipado el trabajo, todo hombre se convierte en trabajador, y el trabajo productivo deja de ser un atributo de clase.” *Ibidem.*, p. 546.

15 Ver alguna de estas ideas resumidas en Lebowitz, Michael A., “Gestión obrera, desarrollo humano y socialismo”, en *Temas*, No.54, abril-junio, 2008, p. 5.

escuela francesa cooperativista.¹⁶ Pero en la idea de Marx la asociación como elemento socializador se colocó en la perspectiva de una completa desenajenación económica y política, que vinculó con temas más complejos como la desaparición de las clases sociales, la extinción del Estado y la propiedad privada, etc.¹⁷

En la tradición del pensamiento europeo alternativo desde entonces, y que ha llegado a nuestros días con disímiles denominaciones —*anarquistas, comunistas de izquierda, consejistas, autogestionarios*, etc. — se revalidó de alguna manera en sus diferentes corrientes la necesidad de pensar un orden social diferente en los principios de socialización del poder y la economía. Los *soviets*, el *consejo de fábrica*, la *empresa*, se constituyeron en los nudos sociales desde los cuales se tendrían que articular un modelo de sociedad alternativo al existente bajo el capitalismo. En este sentido, Lenin vio en la experiencia de la Comuna de París y en los “consejos de obreros y soldados” que nacieron en la Revolución Rusa de 1905, las experiencias para el movimiento obrero en la construcción de un modelo de república entrado en siglo XX;¹⁸ Gramsci destacó un potencial Estado socialista en los “consejos de fábricas” italianos;¹⁹ Rosa Luxemburgo visualizó en el “consejo de obreros y soldados” en Alemania “el eje de la maquinaria estatal”,²⁰ que debía “concentrar todo el poder en su seno” y debía “utilizar dichos poderes para el único inmenso propósito de realizar la revolución socialista”; la idea anarquista interpretó la experiencia de los *soviets*

16 Cole, G.D.H., Historia del pensamiento socialista, 2da Edición Tomo I, Los precursores (1789-1850), Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1962.

17 Ver de Carlos Marx, Manuscritos económicos y filosóficos, Editora Política, La Habana, p.107; Carlos Marx, Federico Engels, Crítica al Programa de Gotha, Obras Escogidas en Dos Tomos, Tomo II, Editorial Progreso, Moscú, s/f, entre otros.

18 Existe una gran cantidad de trabajo de Lenin en que defiende esta idea. Ver a modo de ejemplo: Lenin, Vladimir I., Las tareas del proletariado en nuestra revolución, en Obras Escogidas en doce tomos, Tomo VI, Editorial Progreso, Moscú; Lenin, Vladimir I., La dualidad de poderes, Obras Escogidas en doce tomos, Tomo VI, Editorial Progreso, Moscú, p. 277.

19 Ver a Gramsci, Antonio, Escritos Políticos (1917-1933), Cuadernos de Pasado y Presente, 54, 2da ed. modificada, pp. 87-105.

20 Luxemburgo, Rosa, “Discurso ante el Congreso de Fundación del partido Comunista alemán”, en Obras Escogidas, Ediciones digitales Izquierda Revolucionaria, 2006. p.437.

como la expresión del germen del carácter antiestatal del futuro de la revolución; etc.²¹

Pero del terreno teórico de cómo proyectar las nuevas relaciones, al campo de su institucionalización, por lo menos encontró en el proyecto histórico del socialismo de Europa del Este fenómenos que contradijeron en su esencia el carácter emancipatorio de la alternativa. En todo ello estuvo, sin lugar a dudas, la concepción sobre la forma en que debía estructurarse el Estado para llevar a cabo un modelo emancipatorio.

En el imaginario socialista soviético el Estado se convirtió en el centro neurálgico desde el cual de forma centralizada y verticalmente debía socializarse el poder y la economía.²²

La autonomización de los sindicatos, caracterizados como “ruedas dentadas” o “correas de transmisión” en el mecanismo de la dictadura del proletariado,²³ así como otras organizaciones sociales, fueron sustituidas en la vida política y social por la orientación de una dirección estatal y partidista que signó en un sistema de identidad ideológica y política la acción política desde los órganos de mayor nivel hasta la base en todas las formas organizativas de la vida política y social en una forma de una actividad plagada de ataduras funcionales,

21 Lehning, Arthur, *Marxismo y anarquismo en la Revolución Rusa, Utopía Libertaria*, Buenos Aires, Argentina, p. 105.

22 Se trató de una idea que empieza a tomar cuerpo en lo institucional desde el cambio de enfoque en Lenin de las proyecciones teóricas con una tendencia a insistir en la necesidad de una concepción antiestatal del futuro, previa al triunfo de la revolución, y la práctica a potenciar el estatismo que insufló al proceso revolucionario. Todo ello desembocó en la idea del fortalecimiento del Estado como proceso precisamente para su extinción, que encontró su coronación en el marco de una dialéctica abstracta y mecanicista en Stalin, en la necesidad de explicar por métodos marxistas este rumbo contradictorio. “Somos partidarios de la extinción del Estado —explicó en 1929—. Pero, al mismo tiempo, somos partidarios del reforzamiento de la dictadura del proletariado, que es el Poder estatal más vigoroso y pujante de todos los existentes hasta ahora. Desarrollo máximo del Poder estatal con el fin de preparar las condiciones para la extinción del Estado: he aquí la fórmula marxista. ¿Es esto ‘contradictorio’? Sí, lo es. Pero esta contradicción es vital y refleja enteramente la dialéctica marxista”. Stalin, J., Informe del Comité Central ante el XVI Congreso del P.C. (b) de la U.R.S.S., p. 121.

23 Lenin, *Sobre los sindicatos, el momento actual y los errores del camarada Trotski*, en *Obras Escogidas en doce tomos*, Tomo XI, pp. 316-317.

lo que devino en centros de poderes populares inertes e incapaces de asumir roles protagónicos contra el aparato burocrático del Estado, en la forma que Lenin sintió la necesidad de que frente a las desviaciones burocráticas del Estado las organizaciones obreras defendieran a los obreros “frente a su Estado”.²⁴

Los esfuerzos en la década de los ochenta en el marco de la *perestroika* por reivindicar para la institucionalidad soviética conceptos de “democracia”, “autogestión” y “creatividad viva de las masas”, fue un fiel reflejo de años en que el impulso creativo y dirigente de las masas, y su condición de alcanzar en la teoría y en la práctica la centralidad en la dirección y potenciación de modelo emancipatorio, aparecía en un segundo plano frente a un aparato estatal y partidista que actuó como si se fundamentara con carácter previo a la propia realidad revolucionaria de las masas, tal cual un efectivo ejercicio de derechos en el control y dirección sobre el propio Estado no parecían ya pervivir en el propio proceso, sino que alcanzaban su reconocimiento lenta y gradualmente descendiendo a las masas desde las instancias estatales por una “voluntad estatal”.²⁵

24 *Ibidem*, p. 320. En la doctrina del «Estado de todo el pueblo» se totalizó la comprensión de las esferas y procesos políticos de la sociedad, y se convirtió en la única fuerza relevante que compulsaba el avance social ascendente en el aspecto político, por lo cual otras organizaciones políticas y sociales alcanzaban un papel secundario y dirigido. En este imaginario, el Estado se identificó con lo público y con lo social, y ningún pensamiento político y jurídico, hasta los finales del propio sistema soviético, logró construir ni aceptar una categoría o concepto en el campo de las ciencias sociales, que construyera una imagen del sistema de relaciones políticas al margen del Estado. Conceptos tales como sociedad civil y sistema político, expresiones que conectaban esferas al margen del Estado, no fueron si no admitidas en los finales de los procesos socialistas de Europa del Este. Para ver un ejemplo de la explosión de la “sociedad civil” en Polonia. Ver Michnik, Adam, *Letters from prison and other essays*, Berkeley/Los Angeles, University of California Press, 1985, p. 124.

25 En esta perspectiva se presentaron, después del XXVII Congreso del PCUS en 1985, las palabras de Alexandr Yakovlev, miembro del Buró Político y secretario del Comité Central: “El postulado promovido en el XXVII Congreso acerca de la autogestión socialista significa también el desarrollo de la tesis leninista sobre la necesidad histórica del tránsito paulatino del poder para el pueblo hacia el poder del propio pueblo a todos los niveles del sistema político del socialismo. El Partido realiza una búsqueda enérgica en esta dirección.” Yakovlev, Alexandr, “El logro de un Estado cualitativamente nuevo de la sociedad soviética y las ciencias sociales”, en *Divulgación Jurídica*, Año 6, junio 1988, p. 106.

Todo ello se resumió en un modelo que reprodujo en diferentes niveles de organización de vida la enajenación política y económica de las masas. Lebowitz recuerda que si bien los trabajadores soviéticos tenían derechos laborales, no estaban facultados para adoptar decisiones en el lugar de trabajo, las organizaciones laborales y sociales tenían dirigentes seleccionados desde arriba, el desarrollo de las actitudes y la oportunidad de dirigir sus centros de trabajo fueron encargados a directivos y funcionarios, etc. El resultado no podía ser otro en lugar de trabajo: los trabajadores se sintieron alienados.²⁶ La designación “desde arriba”, como criterio predominante sobre la elección, ante la tesis siempre socorrida de la especialización en temas de “altas” o “complejas” políticas, condujo a reproducir en este modelo lo que el mismo Lenin en su momento calificó de “aventura cesarista o blanquista, falsa en sus raíces, antidemocrática”.²⁷

El debilitamiento institucional en torno a la participación política no solo también encontraba un proceso de minimización de la actividad real de los órganos supremos de poder (Asambleas Nacionales) en los modelos que siguieron al soviético, con la tendencia a la aprobación en bloque de los actos dictados por los órganos superiores derivados de ella (Presídiums o Consejos de Estados), sino que el reconocimiento formal de un conjunto amplio de derechos, y de un sistema de control de la constitucionalidad en el constitucionalismo soviético, no logró completar la regulación de garantías formales y mecanismos procesales para el ejercicio de tales controles de la actividad estatal, en un

26 Lebowitz, Michael A., ob. cit., pp. 8-10.

27 Lenin, Vladimir I., A qué conducen los pasos contrarrevolucionarios del gobierno provisional, obras Escogidas en doce tomos, Tomo VI, Editorial Progreso, Moscú, p.431. Por ello Lenin escribió el 16 de abril de 1917: “Otra cuestión importantísima y actual es la estructura y administración del Estado. No basta pregonar la democracia, no basta proclamarla y decretarla, no basta confiar su realización a los ‘representantes’ del pueblo en las instituciones representativas. Hay que edificar la democracia inmediatamente desde abajo, con la iniciativa de la propia masas, con la participación eficaz en toda la vida del estado, sin “vigilancia” desde arriba, sin los funcionarios”. En otro momento expresó: “Bajo el socialismo reviven inevitablemente las cosas de la democracia “primitiva”, pues por primera vez en la historia de las sociedades civilizadas, la masa de la población se eleva para intervenir por cuenta propia no sólo en votaciones y en elecciones, sino también en la labor diaria de la administración. Bajo el socialismo todos intervendrán por turno en la dirección y se habituarán rápidamente a que nadie dirija”. Lenin, Vladimir Ilich, Burocratismo y trabajo comunista, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1975, p.90.

escenario teórico general de fuerte carga utópica y desconectado de la realidad del propio proceso, producto de concepciones abstractas sobre la identidad de intereses colectivos, de igualdad jurídica, y de acción unitaria y conjunta en lo político e ideológico de todo el sistema de órganos.

Aconteció que este imaginario doctrinal se desentendió de tocar con sus manos las pugnas reales que en el marco de intereses colectivos se podían suscitar al interior de dichas estructuras clasistas, y de estas respecto a las voluntades de los funcionarios administrativas, políticos o judiciales del aparato estatal, así como las posibles violaciones por alguno de los eslabones del sistema de órganos de la constitucionalidad, etc.²⁸ Se careció de la comprensión sobre la fragilidad para el propio orden constitucional de una concepción de la existencia de derechos sin garantías procesales, que sirvieran para completar y verdaderamente materializar los derechos subjetivos fundamentales.²⁹

La crítica de las formas de enajenación política y económica de este modelo se cruzaron entre los diversos movimientos y sectores intelectuales socialistas que desde el inicio no solo se manifestaron en signos de ruptura en los patrones de lucha que rondaban la problemática de la organización en torno a la relación partido-masas, sino en las problemáticas de la centralización o descentralización de las decisiones políticas y económicas, el empoderamiento político y económico del trabajador, etc. Es cierto que las críticas a las concepciones leninistas no siempre encontraron un correlativo de propuesta viable, ni dejaron de ser en algunos casos conclusiones abstractas y generales para las condiciones históricas concretas en que se desarrollaron. Pero por lo menos en las causas de aquel fracaso se había evidenciado el temor de los anarquistas por hacer de los soviets organismos centralizados y

28 Ver a modo de ejemplo esta forma de entender estos procesos en el libro de Grigorián, L.; Dolgopólov, Y., *Fundamentos del Derecho Estatal Soviético*, Editorial Progreso, Moscú, 1979.

29 Ver a Cerroni, Umberto, “¿Crisis del marxismo? Entrevista filosófica política con Umberto Cerroni”, Primera Parte, *Revista Dialéctica*, Año VI, No.11, Diciembre, 1981, p. 181.

burocráticos del aparato estatal, y no organismos y funciones de la vida social;³⁰el temor de Rosa Luxemburgo de la concepción leninista del partido jerarquizado, centralizado y de vanguardia de revolucionarios profesionales,³¹y cobraba vigencia la interrogante planteada por Anton Pannekoek: “¿Cómo puede la clase obrera, en las luchas revolucionarias, unir su fuerza en una gran organización sin caer en la trampa de la burocracia?”³²

En esta perspectiva la tendencia del comunismo consejista que surgió de la izquierda comunista germano-holandesa en los años 1920-1930, cuyos representantes más conocidos fueron precisamente Anton Pannekoek, Otto Rühle y Paul Mattick, se pronunciaron por la construcción de otro tipo de Estado, basado en un sistema de consejos. “En este punto —escribió Pannekoek— en suma, están en contraposición la socialdemocracia y el comunismo respecto a sus metas prácticas inmediatas: la primera busca la reorganización del viejo Estado burgués; el segundo, un nuevo sistema político”.³³

El grupo marxista francés de las décadas del 40 al 60 Socialismo o Barbarie, entre los que se encontraban, entre otros, Cornelius Castoriadis, Claude Lefort y Guy Debord, retomó críticamente la crítica al sistema soviético-stalinista sobre la base de potenciar la estructura consejista de construcción socialista. Por ello Castoriadis encontró en el programa de los consejos de obreros en la “Revolución Húngara” de 1956 un ataque directo a las formas burocráticas de ejercer

30 Lehning, Arthur, Ob. cit., p. 105.

31 Ver entre otros trabajos de esta autora, Luxemburgo, Rosa, Problemas organizativos de la socialdemocracia, en Obras Escogidas, Ediciones digitales Izquierda Revolucionaria, 2006, pp.120-138.

32 Anton Pannekoek, Los consejos obreros, en [http:// www. pannekoek.org.ar](http://www.pannekoek.org.ar).

33 Pannekoek, Anton, Socialdemocracia y comunismo, en [http:// www. pannekoek.org.ar](http://www.pannekoek.org.ar). En este sentido, el comunismo consejista no solo contempló un programa de fuerte carga anticapitalista, sino que se pronunció contra todo tipo de alienación política y económica, cuando acentuaba la libertad en términos de atacar las jerarquías, la desigualdad política, el funcionarismo, el burocratismo, el profesionalismo político, etc. Ver a Anton Pannekoek, Los consejos obreros, en [http:// www. pannekoek.org.ar](http://www.pannekoek.org.ar), y también a Paul Mattick, El Comunismo de consejos, en [http:// www.mattick.org](http://www.mattick.org).

el poder —autogestión de las empresas, abolición de las normas de trabajo, máximo control sobre los aspectos generales de la producción, democracia directa, la constitución de colectividades concretas, la abolición entre dirigentes-dirigidos, etc.—.³⁴

La autogestión o autogobierno también encontró en el modelo yugoslavo la iniciativa de encontrar un modelo de desalienación desde el lugar de la empresa, con una clara sentencia condenatoria hacia la burocracia. Desde las toscas reflexiones de Milovan Djilas³⁵ sobre la “nueva clase”, que representaba la “burocracia política” soviética, la impugnación al régimen soviético signó un perfil que demarcó el ensayo socialista yugoslavo. El Grupo Praxis, entre los que figuraron Markovic y Stajanovic, se convirtió en el círculo intelectual que teorizó sobre el modelo autogestionario yugoslavo, bajo el signo de construir un “socialismo democrático” como un “socialismo integral de autogestión y autogobierno”.³⁶

En épocas más recientes, por ejemplo en Argentina, se comenzó a replantearse el tema de la “autogestión” y el “control obrero” en el marco de las “empresas recuperadas” en medio de la crisis económica producidas por los montajes neoliberales que disminuyeron la inversión productiva y la desindustrialización, y en el «mecanismo del

34 Ver a Castoriadis, Cornelius, La Fuente Húngara, en 68 francés, 40 mayos después, Editorial Ciencias Sociales, Ruth Casa Editorial, pp.248-280.

35 Ver a Djilas, Milovan, La Nueva clase, un análisis del régimen comunista, Ed. Librerías Unidas, S.A.

36 Ver un estudio interesante de las posiciones teóricas de Stojanovic y Markovic en Crocker, David A., Praxis y Socialismo democrático, la teoría crítica a la sociedad de Markovic y Stojanovic, Fondo de Cultura Económica, México, 1994. En la idea de estos autores, la autogestión retomaba el tema del autogobierno como negación del estatismo y el socialismo burocrático, para integrar una “sociedad de praxis”, como una sociedad libre que reinterpreta el tradicional ideal de libertad como autonomía, la sociabilidad, la racionalidad, la autorrealización del individuo en que la persona realiza toda la riqueza de sus mejores capacidades. (Ibídem, Ver los capítulos III, IV, V, VI, VII, VIII.) También fueron conscientes de sus debilidades institucionales, y contra ella arremetieron. En tal sentido Stojanovic criticó que se consideraran las instituciones de autogestión además del Estado, que se limitaran a la producción y distribución y no contemplaran en igual sentido para las libertades y derechos concretos, con una negación a su dimensión política, entre otras. (Ibídem, p.366.)

trueque» como forma de economía solidaria a partir de los finales de la década de los noventa, basada en la asociación libre que forman comunidades de proconsumidores, consciente de valores y relaciones solidarias que intercambian bienes o servicios producidos, en que se potencia la democracia participativa y donde la comunidad local debe autoorganizarse para especificar los arreglos del intercambio, regular los precios, entre otros;³⁷ el “experimento Mondragón” en la región vasca y las nuevas fórmulas empresariales chinas que David Schweickart ha reivindicado como ejemplos de “democracia económica”,³⁸ entre otras. Pero hoy también podemos identificar como formas antisistémicas en las formas de organización y participación de las comunidades indígenas, sobre cómo articulan relaciones sociales simétricas y asimétricas, cohesionan a los miembros de la comunidad sobre la base de símbolos comunes, y estructuran los sistemas de cargos, la redistribución de alimentos, etc.³⁹

La necesidad y urgencia de otro tipo de Estado

El carácter necesario de otro tipo de organización política y social de la vida, que garantice una verdadera participación política y económica, plantea problemas enormes. En este punto, insistimos, no caben cavilaciones descontextualizadas ni la enunciación de fórmulas generales de democracia y emancipación. Todo ello sería conjeturar en niveles abstractos respecto a realidades sociales cuyas condiciones de existencia inmediata son diversas y complejas. Las formas y esquemas de socialización encuentran sus mayores dificultades en la existencia de

37 Ver una ampliación del tema de varios autores en Hintze, Susana (Editora), Trueque y Economía solidaria, Universidad General de General Sarmiento, Prometeo Libros, 2003.

38 David Schweickart, “La crítica democrática de Marx al capitalismo y la estrategia china de desarrollo”, en Temas, No.60 Octubre-diciembre, 2009, pp. 25-36.

39 Ver un ejemplo de ello en el estudio de Pablo Castro Domingo, El Gobierno Indígena en Cozoyoapán: un acercamiento político de la estructura de cargos comunitarios, en Antropología Política, Enfoques contemporáneos, Tejera Gaona, Héctor (Coord.), INAH, Plaza y Valdés Editores, 1996, pp.503-524.

formaciones estatales diversas, con grados específicos de crecimiento económico, con disímiles características demográficas, etc., en los marcos estructurales que impone el sistema capitalista mundial.

Pero si al menos inquirimos en los puntos o principios de arranque en la construcción de otro tipo de Estado en la perspectiva de una real participación política y social, no podemos dejar de reconocer que en el espíritu consejista que animó la conceptualización de un orden diferente en los inicios del siglo XX siguen vigentes las bases de un orden social “desde abajo”, a partir de cuotas de poder descentralizadas y nucleadas alrededor de esferas asociativas, y de pensar la superación del esquema de dominación capitalista desde el lugar de la producción, donde alcance en el hombre una doble emancipación indisoluble: en su carácter de sujeto productor y sujeto político.

El nudo gordiano estriba en la problemática del ejercicio del gobierno y de la administración sobre qué funciones deben ser centralizadas a nivel local, comunitario, regional o nacional, como vía para hacer valer la voluntad popular y la creación de instancias no alienadas para el ciudadano en lo político y económico. Todo ello entrañaría una combinación de factores de reales complejidades funcionales en la forma de integrar en un esquema de funcionamiento general todas las unidades productivas descentralizadas en el lugar de la empresa, en la cooperativa, en la comunidad; en la integración de planes comunitarios y nacionales en un marco general de desarrollo; en cómo colocar o integrar el valor decisonal de los trabajadores-propietarios en un esquema empresarial socializado y descentralizado, no ya solo en su organización interna en los momentos del proceso productivo, sino en función de una economía determinada respecto a niveles de socialización generales;⁴⁰ en el engarce de todos los

40 Ver un breve acercamiento al tema en Bardhan, Pranab, Conflictos distributivos, acción colectiva y economía institucional, en Fronteras de la Economía de Desarrollo, el futuro en perspectiva, Gerald M. Meier, Joseph E. Stiglitz, (Editores) , Banco Mundial en coedición con Alfaomega Colombiana S.A., 2002, Primera Edición, pp. 263-285.

elementos socializados autónomos respecto a instancias centrales o jerárquicamente superiores a partir del valor estratégico del mercado o la planificación, la compatibilización del todo social tanto horizontal como vertical, en las formas productivas para potenciar la supremacía del trabajo sobre el capital y para subvertir la preeminencia del mercado como eje regulador sagrado de la vida social, etc.

En las experiencias autogestionarias al interior del capitalismo se encuentran útiles aprendizajes y embriones antisistémicos de un modelo autogestionario y de autogobierno. Son estas las formas históricas de organización y participación que anticipan las estructuras económicas y políticas de la alternativa al modelo vigente, que tendrá posibilidades de construirse en una escala de modelo de sociedad si pone en el centro los resortes del cambio en las relaciones del poder, y del propio Estado.

Bibliografía

Aragón, Manuel, “La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional”, en *Revista de Estudios de Derecho Constitucional*, No.17, Año 1986.

Bardhan, Pranab, Conflictos distributivos, acción colectiva y economía institucional, en *Fronteras de la Economía de Desarrollo, el futuro en perspectiva*, Gerald M. Meier, Joseph E. Stiglitz, (Editores), Primera Edición, Banco Mundial en coedición con Alfaomega Colombiana S.A., 2002.

Bobbio, Norberto, “Las promesas incumplidas de la democracia”, en *Debats*, No 100, 2008/2.

Castoriadis, Cornelius, La Fuente Húngara, en *68 francés, 40 mayos después*, Editorial Ciencias Sociales, Ruth Casa Editorial.

Castro Domingo, Pablo, El Gobierno Indígena en Cozoyoapan: un acercamiento político de la estructura de cargos comunitarios, en *Antropología Política, Enfoques contemporáneos*, Tejera Gaona, Héctor (Coord.), INAH, Plaza y Valdés Editores, 1996.

Cerroni, Umberto, “¿Crisis del marxismo? Entrevista filosófica política con Umberto Cerroni”, Primera Parte, *Revista Dialéctica*, Año VI, No.11, Diciembre, 1981.

Cole, G.D.H., Historia del pensamiento socialista, os precursores (1789-1850), 2da Edición, Tomo I, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1962.

Crocker, David A., Praxis y Socialismo democrático, la teoría crítica a la sociedad de Markovic y Stojanovic, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

David Schweickart, “La crítica democrática de Marx al capitalismo y la estrategia china de desarrollo”, en *Temas*, No.60 Octubre-diciembre, 2009.

Djilas, Milovan, La Nueva clase, un análisis del régimen comunista, Ed. Librerías Unidas, S.A.

Duverger, Maurice, Las dos caras de Occidente, Colección Demos, Ed. Ariel, Barcelona, 2da. Edición, 1975,

Ferrando Badía, Juan, “Regulación jurídico-constitucional de los partidos de los regímenes de democracia clásica. Especial consideración del caso italiano”, en *Revista de Estudios Políticos*, No 208-209, 1976.

Fix Zamudio, Héctor, *Los derechos humanos y su protección jurídica y procesal en Latinoamérica*, en Diego Valadés; Rodrigo Gutiérrez Rivas (Coordinadores), Derechos humanos, Memorias del IV Congreso

Nacional de Derecho Constitucional, Tomo III, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

Gramsci, Antonio, Escritos Políticos (1917-1933), Cuadernos de Pasado y Presente, 54, 2da ed. Modificada.

Grigorián, L.; Dolgopólov, Y., Fundamentos del Derecho Estatal Soviético, Editorial Progreso, Moscú, 1979.

Hintze, Susana (Editora), Trueque y Economía solidaria, Universidad General de General Sarmiento, Prometeo Libros, 2003.

Kelsen, Hans, Esencia y valor de la democracia, Editorial Labor, S.A., Buenos Aires, 1934.

Lebowitz, Michael A., “Gestión obrera, desarrollo humano y socialismo”, en *Temas*, No.54, abril-junio, 2008.

Lefort, Claude, *La representación no agota la democracia*, en ¿Qué queda de la democracia? Mario R. dos Santos (coord.), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO-Argentina) Editorial Nueva Sociedad, 1992.

Lehning, Arthur, Marxismo y anarquismo en la Revolución Rusa, Utopía Libertaria, Buenos Aires, Argentina, s/f.

Lenin, *Sobre los sindicatos, el momento actual y los errores del camarada Trotski*, en Obras Escogidas en doce tomos, Tomo XI.

Lenin, Vladimir I., *A que conducen los pasos contrarrevolucionarios del gobierno provisional*, obras Escogidas en doce tomos, Tomo VI, Editorial Progreso, Moscú.

Lenin, Vladimir Ilich, *Burocratismo y trabajo comunista*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1975.

Locke, John, Segundo Tratado sobre el gobierno civil, Editorial Alianza, Madrid, 1991.

Lucena, Héctor, “Corporativismo y neoliberalismo en América Latina: Sindicatos, empresarios y Estado”, en *Revista Gaceta Laboral*, Vol 5, No.1, 1999.

Luxemburgo, Rosa, “Discurso ante el Congreso de Fundación del partido Comunista alemán”, en *Obras Escogidas*, Ediciones digitales Izquierda Revolucionaria, 2006.

Luxemburgo, Rosa, *Problemas organizativos de la socialdemocracia*, en Obras Escogidas, Ediciones digitales Izquierda Revolucionaria, 2006.

Marcuse, Herbert, Eros y civilización, Instituto del Libro, La Habana, 1968.

Martín Carretero, José Moisés, Participación de la sociedad civil y cohesión social, FIIAPP, Eurosocia, 2008.

Marx, Carlos, Manuscritos económicos y filosóficos, Editora Política, *La Habana*, 1965.

Marx, Carlos; Engels, Federico, *La guerra civil en Francia*, en Obras Escogidas en Dos Tomos, ediciones en Lenguas Extranjeras, Moscú, s/f.

Marx, Carlos; Federico Engels, *Crítica al Programa de Gotha*, Obras Escogidas en Dos Tomos, Tomo II, Editorial Progreso, Moscú, s/f.

Michnik, Adam, Letters from prison and other essays, Berkeley/Los Angeles, University of California Press, 1985.

Murillo Ferrol, F., “Consideraciones sobre la democracia”, en *Revista de Estudios Políticos*, No.66, 1952.

Pannekoek, Anton *Los consejos obreros*, en [http:// www. pannekoek.org.ar](http://www.pannekoek.org.ar)

Pannekoek, Anton *Socialdemocracia y comunismo*, en [http:// www.pannekoek.org.ar](http://www.pannekoek.org.ar)

Paul Mattick, *El comunismo de consejos*, en [http:// www.mattick.org](http://www.mattick.org).

Pérez Royo, Javier, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Cuarta Edición, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 1997.

Stalin, J., Informe del Comité Central ante el XVI Congreso del P.C. (b) de la U.R.S.S.

Torres del Moral, Antonio, *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, Madrid, 1991.

Vasapollo, Luciano, *La cara sucia de la Globalización*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2006.

Yakovlev, Alexandr, “El logro de un Estado cualitativamente nuevo de la sociedad soviética y las ciencias sociales”, en *Divulgación Jurídica*, Año 6, junio 1988.

Empoderamiento. Un reto mayor

Abraham Zaldívar Rodríguez*

El tratamiento académico sobre el “empoderamiento” no reviste absoluta novedad. Aunque el uso del término se afianzó a inicios de los 90 del pasado siglo, y resulta extendido en la actualidad, ya desde la segunda mitad del siglo XX se hace alusión al mismo desde la sociología, la teoría política y los estudios económicos.

Ya que las visiones desde estas y otras ramas de las ciencias no resultan homogéneas, sobre el “empoderamiento” existe una amplia diversidad de conceptos y criterios. Esto significa que más allá de su mera comprensión semántica, que alude a una modificación incremental de poder, al hacer uso del término no ha existido un patrón único para interpretar su alcance y significado.

Sin embargo, algo resulta llamativo desde un punto de vista académico, y es el hecho de que casi la totalidad de las propuestas conceptuales existentes, esgrimidas incluso desde diferentes posiciones del espectro sociopolítico contemporáneo, denotan un similar reflejo y posicionamiento con relación a la forma de comprender el andamiaje del sistema político contemporáneo. Ello se manifiesta en una asimilación, en la construcción de los conceptos, de patrones y elementos clásicos

* Licenciado en Derecho por la Universidad de La Habana (2007). Máster en Derecho Constitucional y Administrativo (2013). Miembro del Capítulo de La Habana de la Sociedad Cubana de Derecho Constitucional y Administrativo. Correo electrónico: abrahamzaldivar@gmail.com.

Empoderamiento. Un reto mayor
Abraham Zaldívar Rodríguez

de la teoría liberal, desde su propia institucionalidad sistémica, y por tanto acrítica de los pilares sobre los que se construye.

Esa crítica, que parece prácticamente ausente, resulta de trascendental importancia para la comprensión y proyección sobre la participación política en la sociedad, pues la asimilación de las herramientas cognitivas y conceptuales del liberalismo, y en particular su visión sobre los fenómenos político, cultural, económico y social dificulta, si no es que impide, la apreciación de categorías del materialismo dialéctico que permiten un análisis abarcador y profundo sobre la participación política.

Ello resulta un freno para el desarrollo de concepciones participativas que superen las instituciones y nociones actuales, marcadas fundamentalmente en el ámbito representativo. Tal realidad motiva un cuestionamiento a las comprensiones y propuestas actuales sobre el empoderamiento, incluso aquellas esgrimidas desde la izquierda, y justifica una propuesta de análisis dialéctico desde posiciones más críticas al andamiaje político, jurídico, económico, cultural e ideológico del liberalismo.

Empoderamiento: ¿ganar poder?

Una de las primeras referencias a una noción del empoderamiento, cercana a la visión contemporánea, parece encontrarse en el enfoque de educación popular del brasileño Paulo Freire, en la década del 60 del pasado siglo. En ella se cimenta la propuesta de entender la educación como un proceso participativo y transformador, basado en la experiencia práctica y el intercambio constante de los participantes, sobre la base de la concientización propia de los individuos implicados.¹ En esta propuesta, Freire defendió la idea de que el individuo debe situarse en condiciones de comprender sus circunstancias personales y el entorno

1 Paulo Freire y Jorge Mellado, *Pedagogía Del Oprimido* (Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2005).

social en el que vive, adquiriendo una conciencia crítica y actuando sobre los factores con los que interactúa.

Cuando Freire establece inicialmente estos postulados sobre la educación popular no profundiza en las nociones de poder. No obstante, ya para la década del 70 complementa algunas de esas ideas iniciales incluyendo, en la valoración sobre la marginalidad, la noción de que solo el acceso al poder puede superar la discriminación de quienes no lo tienen, por la posibilidad del ejercicio de acciones globales concretas para ese fin.² Freire llega al entendimiento de que ese acceso tendrá inobjetablemente que estar presente en cualquier proceso de transformación social. Resulta significativo que desde esa inicial visión acerca del empoderamiento, el educador brasileño identifica elementos fundamentales que corporizan todavía hoy su contenido: tener como núcleo la concepción participativa, fundamentarse en una desenajenación con relación a la comprensión personal y al medio externo, y manifestarse a través de la actuación activa.

No obstante lo anterior, una de las primeras publicaciones en la que se aborda el término como fenómeno conceptual fue el estudio sobre marginalidad en una comunidad afroamericana de los Estados Unidos realizado por Bárbara Bryant Salomon y publicado en el año 1976 con el título “Black Empowerment: Social Work in Oppressed Communities”,³ con énfasis central en las metodologías de trabajo comunitario. También Caroline Moser, antropóloga inglesa, publicó a partir de finales de los 80 varios artículos donde el término “empoderamiento” era usado desde los análisis de género, relacionados con la superación de los patrones históricos de dominación patriarcal.⁴

2 Paulo Freire, *La Desmitificación de La Concientización y Otros Escritos* (Universidad de Texas: Editorial América Latina, 1975).

3 Bárbara Bryant Salomon, *Black Empowerment: Social Work in Oppressed Communities* (Nueva York: Columbia University Press, 1976).

4 Caroline Moser, “Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs”, *World Development*, 17 (1989), 1799–1825.

Empoderamiento. Un reto mayor
Abraham Zaldívar Rodríguez

Ya iniciados los años 90, el concepto de empoderamiento comenzó a estar presente en los discursos sobre desarrollo en los países del Tercer Mundo. Empero, como sucedió con los enfoques sobre participación que en esa década tomaron auge, las visiones sobre el empoderamiento tuvieron tan diverso significado e interpretaciones como analistas. Resulta comprensible entonces que su enunciación teórica comience a contrastar en múltiples ocasiones con los efectos que en la práctica fueron materializándose con la implementación de las políticas neoliberales en la región latinoamericana.

A ese contraste contribuyeron también las instituciones financieras internacionales y las organizaciones no gubernamentales, a las que en gran medida comenzaron a ser delegadas, como materialización de aquellas políticas neoliberales, las iniciativas de estrategias para el desarrollo, la intervención comunitaria y social, y la cooperación internacional para el desarrollo. Estudios basados en esas concepciones sobre el empoderamiento fueron publicados por Patrick Chabal,⁵ Richard Werbner⁶ y Valentine U. James,⁷ quienes se enfocaron principalmente en algunos países africanos.

Fue en ese contexto que John Friedman sentó precedente desde la teoría y la sociología política con la publicación en 1992 del libro “Empowerment. The Politics of Alternative Development”,⁸ en el que realiza una valoración sobre el empoderamiento desde lo que el mismo identifica como “desarrollo alternativo”, en referencia a aquel que se implementa no como política oficial estatal, sino que se promueve a nivel local y la mayoría de las veces de manera endógena. En ese estudio,

5 Patrick Chabal, *Political Domination in Africa*, African Studies, 50 (Cambridge University Press, 1986).

6 Richard P. Werbner e International African Institute, *Tears of the Dead: The Social Biography of an African Family*, International African Library, 9, Ilustrada (Edimburgo: Edinburgh University Press, 1991).

7 Valentine U. James, *Women and Sustainable Development in Africa* (Praeger, 1995).

8 John Friedmann, *Empowerment: The Politics of Alternative Development* (Oxford: Blackwell, 1992).

Friedman parte de reconocer abiertamente la exclusión socio-política de la sociedad contemporánea, y en función de ello llega a establecer como un objetivo a largo plazo del empoderamiento la transformación de esa sociedad, incluyendo las estructuras de poder que reproducen la exclusión. El empoderamiento político del ciudadano, indica Friedman, constituye una forma de participación que conduce a los sujetos al acceso, por sí mismos, con carácter inmediato y efectivo al ejercicio del poder.

La propuesta presentada por Friedman diversifica la noción de poder más allá de aquel meramente político. Su postulado propone que el empoderamiento se identifique directamente con el acceso y el control de tres tipos de poderes en forma independiente, que en realidad podrían verse más como esferas o manifestaciones de su realización: el psicológico, el social y el político. El primero lo identifica con la potencialidad, capacidad y percepción del individuo consigo mismo.

El segundo, con el acceso a la base de riquezas productivas (por lo que en todo caso debería entenderse como socioeconómico). El tercero, con la vinculación al proceso de toma de decisiones. Estas últimas, no obstante, son apreciadas por Friedman solo como aquellas que lo afectan de manera inmediata, particularmente en lo territorial, y no entraña ningún tipo de cuestionamiento político sino una propuesta a incorporarse a los mecanismos que puedan existir.

A pesar de lo avanzado del modelo presentado por Friedman, el autor concibe este empoderamiento solo como una estrategia para promover el desarrollo, que no implica necesariamente la participación en la institucionalidad política, y por tanto no alcanza a relacionar la dependencia directa entre el ejercicio del Poder Público Político desde el Estado, como manifestación de intereses bien identificados y estructurados, y el resto del esquema socio-político que reproduce. Al preterir este elemento, su postulado queda tibiamente acomodado al requerimiento final de que el Estado se haga más responsable ante la

Empoderamiento. Un reto mayor
Abraham Zaldívar Rodríguez

sociedad civil, y que las empresas privadas y otras instituciones civiles presentes en una determinada demarcación territorial respondan a las pretensiones y demandas de la sociedad.

Gary Craig y Marjorie Mayo en 1995, y luego J. Rowland en 1997, al sistematizar buena parte de lo que en esos años se postuló sobre el empoderamiento, propusieron una visión que sí incluyó en su contenido las dinámicas de las relaciones de poder que se desarrollan en el entramado social, aunque no el cuestionamiento directo al fundamento de ese poder.

Craig y Mayo⁹ respaldan la noción del empoderamiento como fenómeno comunitario, que implica en última instancia una concientización de clases y una actitud de crítica ante las relaciones de poder. En tal sentido incluyen el reconocimiento de la lucha política como alternativa para el acceso al poder en la toma de decisiones. Por su parte, Rowland¹⁰ relaciona las distintas nociones de “poder” que puede implicar ese empoderamiento, incluyendo la percepción de los sujetos sobre su propia capacidad y derechos participativos, así como visiones desde lo personal hasta lo comunitario; pero termina enfocando el proceso como una habilidad para la toma de decisiones que en última instancia se lograría a través del estudio y la negociación. Aunque en este último postulado Rowland incluye la conveniencia, y vagamente, la necesidad de participación en las estructuras políticas y en el control en la distribución de los recursos de gestión local, la autora tampoco plantea un análisis crítico sobre las condicionantes que causan y reproducen la marginalidad que analiza, refiriéndose al “acceso al poder” desde la visión liberal restrictiva de igualdad ante la ley y equidad de posibilidades en el entramado de las instituciones de representación política tradicional.

9 Gary Craig y Marjorie Mayo, *Community Empowerment: a Reader in Participation and Development* (Universidad de Michigan: Zed Books, 1995).

10 J. Rowlands, *Questioning Empowerment: Working with Women in Honduras* (Oxford: Oxfam, 1997); J. Rowlands, “Empoderamiento y Mujeres Rurales En Honduras: Un Modelo Para El Desarrollo”, *Poder y empoderamiento de las mujeres*, 1997, 213–245.

Esta crítica resulta común para la mayoría de quienes han intentado definir y/o describir con posterioridad al empoderamiento; e incluso quienes proponen patrones para evaluarlo y cuantificarlo. Dichas definiciones o descripciones se enmarcan desde Naila Kabeer, que en algunos de sus trabajos en instituciones de las Naciones Unidas limita la noción del empoderamiento en contraste con el “desempoderamiento” en enfoques de género,¹¹ hasta posiciones como las de David Korten, que enfatiza en el nivel de organización social para su consecución.¹²

El reconocimiento a la contradicción de intereses que subyace en el seno del fenómeno ha sido señalado también por varios autores, de entre los cuales la Plataforma Latinoamericana ASOCAM resalta a Roy Rappaport,¹³ quien afirma que lo constante en un proceso de aumento de poder es la conflictividad, la concepción de la sociedad desde la diversidad de grupos, con diferentes concepciones y nivel de control sobre los recursos, y las búsquedas por equilibrar esa disparidad. Guita Sen profundiza esta noción, aunque desde enfoques de género, evaluándolo como un proceso por el que se gana control en función del cambio en las relaciones de poder.¹⁴ A su vez centra esta visión en dos campos: control de los recursos y control de las ideologías, y en relación con la autopercepción que puedan alcanzar los sujetos implicados en el mismo.

A esta autopercepción también se refiere Pablo Iturralde, que aborda las transformaciones de las relaciones de poder asimétricas analizadas desde dos posiciones: una interna, en lo psicológico, y otra

11 Naila Kabeer, *The Conditions and Consequences of Choice: Reflections on the Measurement of Women’s Empowerment*, UNRISD Discussion (United Nations Research Institute for Social Development, August 1999).

12 D. C. Korten, *When Corporations Rule the World*, Second (San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, 2001).

13 ASOCAM, *Empoderamiento: Conceptos y Orientaciones, Reflexiones y aprendizajes* (Quito: ASOCAM - Interooperación, 2007).

14 Guita Sen, *Women’s Empowerment and Demographic Processes: Moving Beyond Cairo* (Oxford: Oxford University Press, 2000).

Empoderamiento. Un reto mayor
Abraham Zaldívar Rodríguez

externa, en lo social.¹⁵ Al hacer hincapié en la esfera psicológica, se incluyen las nociones de autoimagen e identidad, la proyección, las aspiraciones y la identificación de fortalezas y debilidades propias.

Asociado a estos elementos se han esgrimido teorías como la de la competencia, que se traducen en saber ser, hacer, disciplinar y convivir como pilares para una potenciación de las capacidades de trabajar. Probablemente de ella deriva David M. Fetterman su teoría de evaluación de procesos e intervenciones,¹⁶ que siguiendo la fórmula de resiliencia psicológica de Grotberg, propone la ecuación: Soy/estoy (integración cuerpo/mente) + Tengo (redes de pertenencia) = Puedo = Soy Poderoso.

Hasta aquí podemos advertir cómo muchas de las nociones sobre el empoderamiento en su relación con el poder conciben como un pilar esencial el componente individual. No obstante, aunque el plano personal tiene una connotación imprescindible, comenzando desde la desenajenación, pasando por la comprensión del fenómeno, la necesidad de asumirlo y ejercitarlo, hasta su efectiva concreción, el empoderamiento como proceso tiene materialización real en su manifestación colectiva, por parte de los sujetos de una sociedad actual que es innegablemente política. Es por ello que el empoderamiento no puede ser entendido en un plano meramente subjetivo, sino como una realidad social, por lo que el mismo en el plano personal carece de mayor trascendencia si no repercute en esa manifestación general. En realidad, las transformaciones a que propende un proceso de empoderamiento son de expresión siempre colectiva, aunque partan de la asunción psicológica individual.

También se ha concebido generalmente que el protagonismo que encierra la ganancia del poder de acción que implica el empoderamiento

15 COSUDE, ed., Memoria Del Taller de Diseño de La Estrategia de Empoderamiento de Empresas Campesinas, Proyecto Empezar (Riobamba, 2005).

16 D. M. Fetterman, S. J. Kaftarian y A. Wandersman, *Empowerment Evaluation: Knowledge and Tools for Self-Assessment and Accountability* (California: SAGE Publications, 1996).

se enfoca hacia la capacidad propia de comprensión, adaptación e incidencia en las circunstancias inmediatas que rodean al individuo. Al evaluarse esas circunstancias como inmediatas, se les ha determinado un marcado carácter local o territorial. Sin embargo, las circunstancias que condicionan esa cotidianeidad local responden a un sistema que enlaza inevitablemente todas las facetas de la institucionalidad política, la realidad económica, la conciencia ideológica, la asimilación y manifestación cultural, el antecedente histórico, la composición étnica, las relaciones de propiedad y muchos otros factores que son reflejo de un esquema macrosocial y un diseño institucional; por lo que esta visión territorial resulta innegablemente limitada.

Llegados a este punto resulta importante señalar cómo se ha generalizado la práctica de segmentar o parcializar la comprensión sobre el empoderamiento, para definir procesos de ganancia específicos en esferas de actuación concreta dentro de la dinámica social. Como ejemplo, además de algunos de los autores ya analizados antes, podemos encontrar al mexicano Víctor M. Toledo, que propone la valoración de un “empoderamiento civil” o “empoderamiento social” referido al control social sobre los procesos que afectan a los ciudadanos o sujetos colectivos;¹⁷ al boliviano Iván Finot, que propone la apreciación de un “empoderamiento local” en el reconocimiento a las comunidades territoriales de conformar sus propias organizaciones públicas;¹⁸ a la cubana González Quevedo, que profundiza en la valoración de un “empoderamiento político” con la ampliación de los mecanismos de participación política inmediata relacionados con el desempeño estatal;¹⁹ al ecuatoriano Mauricio García, que aborda el tema también desde la arista política y señala que existen dos tipos de empoderamiento: uno

17 Víctor M. Toledo, “Ecología política, sustentabilidad y poder social en Latinoamérica”, *América Latina en movimiento*, Junio 2009, 7.

18 Iván Finot, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica* (Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. CEPAL, 2001).

19 Joanna González Q., ‘Empoderamiento, democracia directa y nuevo constitucionalismo en América Latina’, *Revista TEMAS*, abril-junio, 31 y ss.

Empoderamiento. Un reto mayor
Abraham Zaldívar Rodríguez

sobre la delegación de poder, y el otro sobre la representación política;²⁰ y al argentino Carlos Acuña, que se apega también a este criterio, al afirmar que al mencionar la necesidad de otorgar poder de decisión a actores que hoy no lo tienen, nos referimos inevitablemente a la inclusión de esos actores en el proceso de toma de decisiones del que hoy están excluidos, y que dicho proceso es netamente político.²¹

Estos autores generalmente cimentan sus propuestas sobre las propias bases del sistema sociopolítico convencional, apelando a la ampliación en la interacción y uso de las instituciones que forman parte del andamiaje, o las relaciones que se establecen dentro del esquema representativo tradicional y la organicidad social jerarquizada. Como consecuencia de ello, la mayoría de estas valoraciones sobre el empoderamiento, que mayormente resultan ser más objetivas, e incluso comprometidas, que otras más generales, no incluyen la valoración del condicionamiento del sistema sociopolítico como causal y reproductor de la marginalidad o exclusión de los sectores sobre los que ha de recaer esa deseada ganancia de poder; y por tanto, dichas propuestas no alcanzan la noción de que dicho empoderamiento debería tener, como obligado corolario, el cuestionamiento al sistema sociopolítico y su fundamento económico y cultural; y no su reproducción.

Un ejemplo contundente de ello puede apreciarse cuando las visiones sobre el empoderamiento como proceso político se ciñen restrictivamente a la garantía de los derechos humanos y la justicia social de los grupos marginados, o, como refiere Esther Senso,²² a un fortalecimiento organizativo y la incorporación plena en los circuitos de producción, mercado y consumo desde las instituciones

20 Pablo Iturralde y otros, "Empoderamiento: ¿Tomar las riendas?" (ASOCAM, 2006) http://www.asocam.org/biblioteca/ASO_DEB_Empod_completo.pdf.

21 C. H. Acuña, A. Vacchieri e Iniciativas Para El Fortalecimiento Democrático y Social (P, La Incidencia Política de la Sociedad Civil (Siglo Veintiuno Editores Argentina, 2007).

22 Esther Senso, "El empoderamiento en el contexto de la cooperación para el desarrollo", 2009 http://www.cooperantes.proyectokalu.com/wpcontent/uploads/El_poder_de_los_desempoderados-Esther-Senso.pdf [accessed 15 March 2013].

sociales, privadas y no gubernamentales. Nótese que ello significa una invisibilización de los reales fundamentos que condicionan la reproducción de la marginación y el sistema sociopolítico y económico; construyendo la percepción de lo político a niveles abstraídos del fundamento del sistema.

Este es el análisis típico desde enfoques liberales. Esther Senso identifica en el empoderamiento tres dimensiones: la política, la social y la económica. En su visión de la dimensión política establece la necesidad de lograr nuevas formas de poder y participación, pero que limita a la intervención institucional pública y privada. En la social señala la construcción de la identidad individual, relaciones familiares, en la comunidad y con las instituciones, teniendo como fundamento el reconocimiento de los sujetos, su movilización y compromiso, e incluyendo el contexto institucional público y privado. En lo económico su propuesta resulta más criticable. Se refiere a la obtención de capacidades y oportunidades de los sectores marginados con el fin de lograr el acceso a los factores productivos y de servicios para desarrollar competitividad e inserción en mercados; bajo el fundamento de que la falta de estabilidad económica no permite al ciudadano concentrarse en participar activamente en otras esferas que no sean las que le permitan directamente sobrevivir. Por ello, dice, cualquier proceso que redunde en ganancia económica y estabilidad pecuniaria se entenderá como empoderamiento económico. Pero ese enfoque no cuestiona las causas, y termina asumiendo y adaptándose a las condicionantes y los efectos del mercantilismo actual.

Otro ejemplo representativo puede resultar la posición promovida por los entes financieros internacionales, reflejada por Narayan Deepa,²³ en la que se limita la comprensión sobre el empoderamiento a componentes de diseños y ejecución de estrategias para la reducción de la pobreza, sin ninguna valoración política,

23 Narayan Deepa, Empoderamiento y reducción de la pobreza: libro de consulta (Banco Mundial, 2002).

Empoderamiento. Un reto mayor
Abraham Zaldívar Rodríguez

definiéndolo como la expansión de bienes y capacidades de los pobres para participar en, negociar con, influir sobre, controlar y hacer responsables a las instituciones que afectan su vida: “puesto que la pobreza es multidimensional, los pobres necesitan una serie de bienes y capacidades a nivel individual (tales como salud, educación y vivienda) y a nivel colectivo (como la habilidad de organizarse y movilizarse para emprender acciones colectivas para resolver sus problemas)”.²⁴

Como se puede ver, la concepción que asumen y promueven los entes financieros internacionales es la de libertad de elección y acción, ubicando la causa de las limitadas opciones de los sectores marginados políticamente en la falta de recursos y en la incapacidad que tienen para “negociar” con las instituciones un cambio de esa situación, para lo que resultaría suficiente un contexto legal favorable, una educación útil, condiciones laborales justas, información oportuna sobre mercados, y espacios de influencia e incidencia sobre las políticas públicas. Posición semejante asume la española Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE, que en 2006 definía al empoderamiento como “la expansión de los recursos y capacidades de los pobres para participar, negociar, influir, controlar y exigir que las instituciones que afectan sus vidas les rindan cuentas”.²⁵ Esta posición, común en estudios de origen primermundista, termina reflejando formas de reproducir el esquema de poder existente.

Esta visión liberal excluye cualquier valoración crítica sobre la institucionalidad política contemporánea, y no permite comprender la contradicción que representa enfrentar la noción de participación política con la de representación política en la realización del protagonismo social.

24 Narayan Deepa. p. XV.

25 Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE, El Empoderamiento, Desarrollo ‘En Contexto’, 01 (Madrid: FRIDE, 2006).

Empoderamiento: poder participar

Se impone la apropiación de una noción sobre el empoderamiento, consecuente con la crítica contemporánea al modelo cultural, ideológico, económico y social liberal, y a su esquema político representativo. El proceso de empoderamiento, al intentar revertir una situación de desigualdad en el ejercicio del poder, obligatoriamente debe cuestionar los elementos del sistema que reproducen esa desigualdad, y que pueden reflejarse en exclusión política, social, económica, cultural, étnica o de género. No en todo lugar y momento será el mismo contenido el que refleje dicho cuestionamiento, sino que estará definido por cada realidad concreta de la sociedad en la que se manifieste.

La concientización clasista y el cuestionamiento al sistema hegemónico resulta entonces una premisa que contradice los criterios sobre la ganancia en la negociación con las instituciones y los postulados sobre el protagonismo de las políticas concebidas para el desarrollo alternativo desde entramados también institucionales. Aunque los agentes institucionales puedan promover el proceso y/o crear ambientes de apoyo, son finalmente los sujetos individuales y colectivos los que han de asumirlos, en un proceso complejo que va desde la concientización, la aprehensión de herramientas, el desarrollo de la acción participativa como necesidad subjetiva; y luego la imbricación con su realidad política, social, económica, cultural, histórica, ideológica, en cuanto crítica y/o acción directa de participación en su transformación.

Tendría que ser de esta manera, puesto que el proceso de deconstrucción sistémica que significa el empoderamiento de los sujetos en una sociedad, que para ser objetivo partirá de premisas desenajenadas y emancipatorias, atenta contra el esquema político representativo y estadocéntrico contemporáneo; por lo que manifestará una verdadera contradicción antagónica. En tal sentido, el proceso de empoderamiento implicará una negación dialéctica del diseño político, administrativo, económico, jurídico, cultural e ideológico de

Empoderamiento. Un reto mayor
Abraham Zaldívar Rodríguez

la institucionalidad hegemónica estatal, que reproduce la exclusión y la enajenación, generando alternativas sostenibles que lo superen.

Ya esta visión genérica, abarcadora y antisistémica, niega totalmente la noción del empoderamiento como mera herramienta para combatir la pobreza y la exclusión, y la transforma en una que permite cuestionar y transformar las causas y los esquemas sociales, políticos y económicos que multiplican esas realidades. Adicionalmente, confirma el criterio de entender el empoderamiento como un proceso de concreción continua, y no como una meta a alcanzar mediante acciones o regulaciones. Así, aspectos evaluados por varios autores como estímulos para el proceso de empoderamiento, como la superación personal, la descentralización o las autonomías, el incremento de los espacios de protagonismo económico, el aumento de las instituciones de participación política directa, el pluralismo jurídico en demarcaciones plurinacionalidades y el desarrollo de nuevos sujetos colectivos protagónicos como los llamados Nuevos Movimientos Sociales, se constituyen en pilares novedosos sobre los que puede cimentarse el proceso de ganancia de poder de los sujetos de una sociedad; siempre que mantengan como premisa un cuestionamiento incorporado al sistema hegemónico contemporáneo.

Habría que advertir que “proceso de ganancia de poder” no supone que la finalidad del empoderamiento consista en la ostentación del poder, porque desde el punto de vista sociológico no nos referimos a sus protagonistas como clases, o grupos, que puedan detentarlo o que tengan en ello su meta. ¿Qué puede ser identificado entonces como objetivo o propuesta del empoderamiento? ¿Qué elemento tienen en común los mencionados pilares sobre los que se contrasta y relaciona hoy en la doctrina ese empoderamiento?

El elemento común pareciera ser la participación. La intervención activa, consciente y constante de los sujetos de una sociedad determinada, que se constituyen en protagonistas de las

acciones comunes, poniendo como núcleo no la detentación del poder como Estado, sino su ejercicio, como práctica. Dicha participación debe ser comprendida como una actuación consciente de los sujetos, para que influya directa e indirectamente en la construcción y dirección de la sociedad, debiendo constituirse este, y no otro, en el criterio de realización y evaluación democrática de dicha sociedad.

Entender la participación como finalidad del empoderamiento fundamenta la noción de este último como fenómeno o proceso antagónico al sistema liberal, que se fundamenta precisamente en la exclusión sociopolítica y reproduce su esencia sobre criterios de jerarquización elitista.

Ello significa asumir el empoderamiento como un proceso a través del cual se logra la construcción y fortalecimiento de un sujeto participante, que se asuma como tal en posibilidad y necesidad, e interactúe con su medio social y orgánico de forma activa. A su vez implica que el individuo acceda desde todas las aristas posibles: psicológica, cultural, sociológica, cognitiva, instrumental, económica, política e ideológica, a la reconstrucción y conducción de la propia sociedad en la que vive.

Reconstruir y conducir. Ambas acciones aparejan un cambio sustancial, una noción diferente, con relación a la visión política contemporánea. La primera responde a un cuestionamiento del esquema político existente, y puede traducirse en deconstruir y construir de nuevo, sobre otras bases, la comprensión acerca de la estructuración política, el modelo económico, la proyección ideológica, la reproducción cultural y la organización social. La segunda directamente niega el actual esquema, diseñado sobre la base del ya mencionado elitismo y del monopolio jurídico estatal.

Empoderamiento. Un reto mayor
Abraham Zaldívar Rodríguez

Un cuestionamiento de esa magnitud permitiría asumir la noción del empoderamiento como una propuesta de cambio paradigmático.

Un paradigma se constituye sobre la asimilación de creencias, experiencias y valores que condicionan la forma en que el individuo percibe la realidad objetiva que le rodea; e influye en la manera en la que se interactúa con dicha percepción. El término se encuentra estrechamente relacionado con el de cosmovisión, e implica identificar un objeto de asimilación, las formas de analizarlo, así como la manera de interpretar y asumir los resultados de ese análisis.

A su vez, un paradigma puede llevar aparejado un proceso de jerarquización con relación a otros existentes, determinando que la presencia de un paradigma dominante resulte un elemento con el que puede describirse cierta estabilidad. En consecuencia, un cambio de paradigma dominante puede implicar una situación de crisis, que se manifiesta en el reconocimiento a una realidad ajena a un paradigma anterior, y ocurre cuando las formulaciones de este último para brindar solución a situaciones novedosas no resultan suficientes. Si esa realidad consiste en una concepción diferente de la anterior noción política, social, económica, cultural e ideológica hegemónica, como resultaría de un cuestionamiento de fondo en el ámbito participativo, entonces ese cambio no podrá concebirse pacífico.

Esa crisis ya ha ocurrido, y volverá a ocurrir. Aunque la idea del empoderamiento como paradigma emancipatorio se manifieste como novedosa, muchos de los ideales sobre los que se sustenta no resultan recientes. Como proceso que busca un protagonismo consciente, una implicación y responsabilidad desenajenada del actuar humano como ser social, un cuestionamiento absoluto del modo de producción capitalista y del esquema de reproducción económica que apareja, una crítica al esquema jerárquico, centralizado e inflexible del poder estatal, y propone llevar ese poder hacia cada individuo y conjunto social; las

nociones más avanzadas sobre el empoderamiento podrían encontrar resonancia con mucho del ideario ético y conceptual de las aspiraciones identificadas con la teoría comunista.

Irónicamente, el uso del término y el estudio del empoderamiento se generalizaron en Latinoamérica, en parte por la necesidad de presentar con una concepción más humana las intervenciones de países desarrollados e instituciones donantes privadas en políticas de desarrollo, para hacer frente a las críticas que recibían los programas de ajuste estructural como parte de la implementación neoliberal. El ejemplo citado antes, divulgado por el Banco Mundial, puede ser suficiente.

Como contraste, el término empoderamiento también ha comenzado a emplearse en el marco de las transformaciones socio-políticas que se han venido desarrollando en varias de las naciones suramericanas desde finales del siglo XX e inicios del XXI, cuestionadoras del esquema neoliberal, de la marginalidad política, económica y social de grandes mayorías, así como de una histórica discriminación cultural; donde además ha comenzado a impulsarse la idea de una comprensión de “socialismo” que supere los esquemas de las concepciones tradicionales. Esta nueva búsqueda del socialismo fundamenta la posición que presenta Julio César Guanche cuando se refiere a que cualquier valoración sobre un ejercicio democrático en el futuro no podrá existir sin una nueva aproximación socialista.²⁶

Ese “nuevo socialismo” que se enuncia en los recientes procesos de transformación latinoamericana debería asumir para sí, como base, las nociones del empoderamiento como alternativa cuestionadora de la institucionalidad política capitalista y las dinámicas y esquemas que esta reproduce. Debería, porque la institucionalidad, la dinámica y los esquemas liberales impiden el desarrollo crítico de criterios

26 Julio César Guanche, *La Verdad No Se Ensaya. Cuba: El Socialismo y La Democracia* (La Habana: Caminos, 2012).

Empoderamiento. Un reto mayor
Abraham Zaldívar Rodríguez

transformadores, en tanto los fundamentos del sistema que se pretende superar tienen como lógica su propia reproducción. Dicho de otra manera: no hay forma de transformar el sistema político usando las herramientas conceptuales e institucionales que el mismo sistema concibe para su transformación, adaptación y actualización, porque ellas lo perpetúan. Solo la aprehensión de un marco referencial diferente, de un nuevo paradigma, logrará una alternativa viable.

El empoderamiento, como paradigma novedoso que apareja un replanteo sistémico general, debe identificarse con ese redimensionamiento participativo que transforme y supere el esquema liberal. Para ello tendría que alcanzar todas las esferas posibles de la realidad social y la organización socio-política, como proceso mediante el cual los sujetos experimenten una modificación incremental de sus capacidades y acción participativa, con incidencia directa, efectiva y consciente en la toma de decisiones y en el ejercicio práctico de la actividad sociopolítica, socioeconómica, sociocultural e ideológica de la sociedad en la que viven.

Al referirnos a capacidades y acción participativa, se incluye tanto la posibilidad de hacer como la necesidad de hacer. La posibilidad viene dada por la existencia de herramientas y esferas, y el conocimiento y habilidad para hacer uso de ellas. La necesidad estaría vinculada con el compromiso personal de protagonismo y responsabilidad social de intervenir. Si bien la existencia de herramientas y esferas participativas depende del plano institucional; tanto el conocimiento y la habilidad, como la necesidad, estarían vinculados a los procesos de socialización factibles de desarrollarse en la sociedad.

Al considerar la incidencia participativa como directa, efectiva y consciente, se acota la forma en la que debe desarrollarse esa participación. Contra los postulados representativos, la actuación debe ser siempre de libre acceso para los sujetos, sin necesidad de mediaciones y con efectos vinculantes inmediatos según la voluntad de la mayoría. Pero además, desenajada para sus ejecutores. Ello se vincula también

con la noción de que dicha participación no abarca solamente la incidencia en la toma de decisiones relacionadas con el desempeño estatal, enmarcada generalmente como “participación política”, sino también el protagonismo en los campos económico, social, ideológico y cultural. Esta noción de participación resulta ser más abarcadora y profunda, y ostenta mayor grado de legitimidad en el devenir de una sociedad determinada que la mera “participación política”.

Sobre la base de estas últimas valoraciones, que intentan englobar su contenido y alcances, resulta posible identificar algunos elementos que pueden dar cuerpo al empoderamiento como redimensionamiento participativo radical con fundamentos críticos al modelo hegemónico actual. Entre ellos, la ampliación de las concepciones, los procedimientos, los escenarios, los mecanismos, los protagonistas, las esferas y los efectos de la participación.

La ampliación de las concepciones y procedimientos implica una cosmovisión diferente, una comprensión distinta de las relaciones entre los individuos y de estos con el Estado. Trae aparejado el cuestionamiento al monismo estatal, a la imposición de un único modo de ver, comprender y reproducir el esquema social y político; la apertura a nuevas y el rescate de viejas formas de organización, socialización, solución de conflictos, reproducción social e impartición de justicia.

El establecimiento de nuevos escenarios en el ejercicio del poder permite una relación más directa entre los sujetos y los espacios de decisión y ejecución. Los fenómenos de descentralización, desconcentración y autonomía se vuelven en sí mismos mecanismos de profundización del proceso de democratización del Estado, a partir de la reformulación de las relaciones de este último con la sociedad. Solo desde esa perspectiva se puede llegar a cada sector y grupo poblacional de forma efectiva y estos podrán identificarse realmente con el desempeño público en estos nuevos escenarios de poder.

Empoderamiento. Un reto mayor
Abraham Zaldívar Rodríguez

La implementación de nuevos mecanismos de participación servirá para complementar aquellos que ya existen en la conducción de la voluntad política. El fortalecimiento de los mecanismos de participación directa en la dirección del desempeño político estatal, que superen a los tradicionales meramente representativos para permitir la intervención inmediata y vinculante de los sujetos participantes, se constituye en la esfera política en nuevas formas de ejercicio del poder.

El reconocimiento de nuevos protagonistas, como los sujetos colectivos, permite la comprensión de un proceso que ha oxigenado las visiones de antagonismo de clases tradicional, para ubicar como actores del cambio no a una clase social, sino a un sujeto más complejo y diverso, que a su vez supera la categoría del ciudadano.

En los nuevos procesos de transformación que vive Latinoamérica, el redimensionamiento de las concepciones participativas ha sido reconocido como componente distintivo y revolucionario. La implicación de los ciudadanos en los cambios económicos, políticos, sociales, culturales e ideológicos es identificada como elemento de realización democrática, pero también como requisito legitimador de la superación de los esquemas neoliberales que se promueven.

Ello motiva la aprehensión de conceptos y prácticas que avalen esas transformaciones desde la teoría sociopolítica.

El empoderamiento puede ser entendido como uno de esos conceptos y prácticas, que implican un replanteo a la tradicional forma de comprender la política y la dinámica social y económica, sobre bases más desenajadas, emancipatorias, pero fundamentalmente más objetivas y críticas. La superación de los esquemas liberales tendrá que tener como premisa el cuestionamiento absoluto a los pilares sobre los que estos se reproducen, y ello se refleja en toda manifestación sociopolítica, económica, cultural e ideológica de la sociedad.

Bibliografía

Acuña, C. H., A. Vacchieri, e Iniciativas Para El Fortalecimiento Democrático y Social (P, *La Incidencia Política de la Sociedad Civil* (Siglo Veintiuno Editores Argentina, 2007).

ASOCAM, *Empoderamiento: Conceptos y Orientaciones*, Reflexiones y aprendizajes (Quito: ASOCAM – Intercooperation, 2007).

Chabal, Patrick, *Political Domination in Africa*, African Studies, 50 (Cambridge University Press, 1986).

COSUDE, ed., *Memoria Del Taller de Diseño de La Estrategia de Empoderamiento de Empresas Campesinas*, Proyecto Emprender (Riobamba, 2005).

Craig, Gary, and Marjorie Mayo, *Community Empowerment: a Reader in Participation and Development* (Universidad de Michigan: Zed Books, 1995).

Fetterman, D. M., S. J. Kaftarian, y A. Wandersman, *Empowerment Evaluation: Knowledge and Tools for Self-Assessment and Accountability* (California: SAGE Publications, 1996).

Finot, Iván, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica* (Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. CEPAL, 2001).

Freire, Paulo, *La Desmitificación de La Concientización y Otros Escritos* (Universidad de Texas: Editorial América Latina, 1975).

Freire, Paulo, and Jorge Mellado, *Pedagogía Del Oprimido* (Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2005).

Friedmann, John, *Empowerment: The Politics of Alternative Development* (Oxford: Blackwell, 1992).

Empoderamiento. Un reto mayor
Abraham Zaldívar Rodríguez

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE, *El Empoderamiento*, Desarrollo “En Contexto”, 01 (Madrid: FRIDE, 2006).

González Q., Joanna, “Empoderamiento, democracia directa y nuevo constitucionalismo en América Latina”, *Revista TEMAS*, abril-junio, 31 y ss.

Guanche, Julio César, *La Verdad No Se Ensayo. Cuba: El Socialismo y La Democracia* (La Habana: Caminos, 2012).

Iturralde, Pablo, Mauricio García, Percy Bobadilla, Ana María Larrea, and Carlos Soria, “Empoderamiento: ¿Tomar las riendas?” (ASOCAM, 2006) http://www.asocam.org/biblioteca/ASO_DEB_Empod_completo.pdf.

James, Valentine U., *Women and Sustainable Development in Africa* (Praeger, 1995).

Kabeer, Naila, *The Conditions and Consequences of Choice: Reflections on the Measurement of Women’s Empowerment*, UNRISD Discussion (United Nations Research Institute For Social Development, August 1999).

Korten, D. C., *When Corporations Rule the World*, Second (San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, 2001).

Moser, Caroline, “Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs”, *World development*, 17 (1989), 1799–1825.

Narayan Deepa, *Empoderamiento y reducción de la pobreza: libro de consulta* (Banco Mundial, 2002).

Rowlands, J., “Empoderamiento y Mujeres Rurales En Honduras: Un Modelo Para El Desarrollo”, *Poder y empoderamiento de las mujeres*, 1997, 213–245.

---, *Questioning Empowerment: Working with Women in Honduras* (Oxford: Oxfam, 1997).

Salomon, Bárbara Bryant, *Black Empowerment: Social Work in Oppressed Communities* (Nueva York: Columbia University Press, 1976).

Sen, Guita, *Women's Empowerment and Demographic Processes: Moving Beyond Cairo* (Oxford: Oxford University Press, 2000).

Senso, Esther, "Empoderamiento en el contexto de la cooperación para el desarrollo", 2009 http://www.cooperantes.proyectokalu.com/wpcontent/uploads/El_poder_de_los_desempoderados-Esther-Senso.pdf [accessed 15 March 2013].

Toledo, Víctor M., "Ecología política, sustentabilidad y poder social en Latinoamérica", *América Latina en movimiento*, Junio 2009, 7.

Werbner, Richard P., e International African Institute, *Tears of the Dead: The Social Biography of an African Family*, International African Library, 9 (Edimburgo: Edinburgh University Press, 1991).

Re-valorar la participación política directa, re-interpretar los diseños participativos: los deberes normativos de la democracia participativa¹

Teodoro Yan Guzmán Hernández*

Para Bobbio, la democracia es “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado a tomar las decisiones colectivas y según determinados procedimientos”.² Según Bobbio, mientras mayor número de personas participen directa o indirectamente en el ejercicio del poder, el régimen podrá calificarse como más democrático; y por último, los procesos electorales deben ser materiales y no formales.

En la actualidad, la participación política exige valoraciones normativas a partir de bases objetivas, en tanto esta signifique mayores y mejores posibilidades de incidir con inmediatez en las esferas del poder público del Estado; y de bases subjetivas, en busca de que se garantice el

* Licenciado en Derecho por la Universidad de La Habana (2002). Doctor en Ciencias Jurídicas por la propia casa de altos estudios (2007). Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana desde el año , donde imparte las asignaturas de Teoría del Estado, Teoría del Derecho, Derecho Constitucional, Cine y Derecho, entre otras. Ha sido ponente en varios congresos nacionales e internacionales y autor de publicaciones en materias como la representación política, democracia, reforma constitucional, entre otras. Es Miembro de la Sociedad Cubana de Derecho Constitucional y Administrativo. Correo electrónico: tyguzman@gmail.com.

1 Este artículo toma como base parte de los resultados de la tesis doctoral del autor, titulada “Representación en política, instituciones de democracia directa y revocatoria de mandato. Una manera de interpretar el modelo normativo-constitucional venezolano de participación política”, del año 2007. La propuesta de este artículo, que constituyó parte de los resultados teóricos de la investigación doctoral, hasta el momento no se habían publicado; es por ello que respecto a algunos autores y temas, la bibliografía no es la más actualizada. No obstante lo anterior, el autor decidió actualizar parte de las referencias legislativas.

2 Bobbio, Norberto, El futuro de la democracia, p. 5.

**Re-valorar la participación política directa, re-interpretar los diseños participativos:
los deberes normativos de la democracia participativa**

Teodoro Yan Guzmán Hernández

mayor número de participantes. A esto podría denominarse “ampliación subjetiva y objetiva de la participación”. De ahí que sea posible fundamentar cómo el principio de participación redefine la valoración de las instituciones de democracia directa, así como la interpretación de los diseños participativos que promuevan la democracia participativa. Alain Touraine desde un discurso contra todo tipo de poder establecido y libertario³ del individuo, del grupo, del “sujeto” —como él mismo lo llama— se opone a la llamada *democracia participativa*. Así lo manifiesta en *¿Qué es la democracia?* cuando se declara “desconfiado ante la democracia participativa”⁴ y afirma: “Es entre la democracia del procedimiento, que carece de pasión, y la democracia participativa, que carece de prudencia, donde se extiende la acción democrática cuyo objetivo principal es liberar a los individuos de las coacciones que pesan sobre ellos”.⁵ Sin embargo, Touraine no deja de reconocer que “la idea de soberanía popular prepara, de forma más directa, la venida de la democracia, porque es casi inevitable pasar de la voluntad general a la voluntad de la mayoría y la unanimidad pronto es reemplazada por el debate, el conflicto y la organización de una mayoría y de una minoría”.⁶

La participación es contenido principal de la democracia.⁷ Su proyección política dependerá de que los asuntos que se canalicen a través de ella incidan en las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados, y se materialicen principalmente en actos normativos en nombre del Estado. No debe soslayarse su concepción holística, la participación es un concepto unitario y multifuncional, ya sea vista desde una perspectiva sociológica, politológica o estrictamente

3 “El régimen democrático es la forma de vida política que da mayor libertad a mayor número, la que protege y reconoce la mayor diversidad posible.” Alain Touraine, *¿Qué es la democracia?*, p. 32.

4 ver Ob. cit., p. 26.

5 Ob. cit., p. 30.

6 Ob. cit., p. 51.

7 Esta ponderación del valor de la participación para la democracia no significa que la participación asegure por sí sola todo el ideal democrático.

jurídica, ya afecte las esferas económica, social o estrictamente política de la sociedad y el sistema. Pero como refirió Sartori “la participación es *tomar parte en persona*, y una parte *autoactiva*. La participación no es un mero ‘ser parte de’ (el mero hecho de estar envuelto en algún acontecimiento) y aún menos ‘un ser hecho parte de’ involuntario. La participación es *automovimiento...*”.⁸

Algunos problemas teórico-normativos que han afrontado los diseños participativos latinoamericanos se relacionan con el desarrollo del principio de soberanía popular, en particular con el reconocimiento del soberano y su inclusión —desde el Estado o desde el propio accionar ciudadano— en un poder político materializado. Se ha hecho necesario desmitificar la soberanía y rebasar su normación puramente declarativa, acodada históricamente en una radicación en juego con abstracciones e indefiniciones como nación, Estado y parlamento.

La *procedimentación* de la soberanía significa apreciar en ella lo jurídico además de lo político-filosófico. Si lo último significa, desde una perspectiva rousseauiana, que el pueblo no la delegó por su naturaleza imprescriptible, inalienable e indivisible, lo jurídico debe concretarse a partir de formas de autodeterminación del soberano y de limitación del actuar de los representantes del Estado, capaces de contrarrestar una representación *en* política que es, fundamentalmente, *decisión política por* en virtud de una legitimación previa de un *estar/ser por*.

A través de elecciones libres y competitivas la ciudadanía escoge a sus representantes políticos, quienes tendrán que decidir políticamente por ella a través de decisiones razonadas, que deben quedar sujetas a procedimientos formales y reglas de mayoría que garanticen su legitimidad. No obstante, si la representación política “salva”, a manera de excepción generalizada, la dificultad material por la cual la ciudadanía no puede adoptar directamente cada una de las

**Re-valorar la participación política directa, re-interpretar los diseños participativos:
los deberes normativos de la democracia participativa**

Teodoro Yan Guzmán Hernández

decisiones que deben regir la vida en sociedad, es necesario también asegurar la progresiva concreción del principio de soberanía popular. En consecuencia, se deben concebir formas mediante las cuales la ciudadanía intervenga de manera determinante en la toma de decisiones políticas.

En el marco de los derechos políticos,⁹ las constituciones latinoamericanas, principalmente,¹⁰ han venido incorporando paulatinamente un conjunto de prerrogativas ciudadanas relacionadas con la participación directa en los asuntos políticos, las que se han sumado al derecho a concurrir a la formación (integración) de los órganos políticos de decisión colectiva, a través del sufragio, y a otros derechos políticos que la doctrina ha calificado como tradicionales.¹¹

La progresión de la participación directa, en particular aquella que se ha manifestado a través de las instituciones de democracia directa, motivó a la doctrina a referir dos posibles modelos o diseños

9 González Hernández, en una sistematización de los derechos políticos, define a los de participación como “aquellos derechos políticos de carácter singular que se ejercen frente al Estado, bien como ciudadano individual y de manera subjetiva o bien como miembro de una entidad plural y colectiva de ciudadanos”, González Hernández, Juan C., Diccionario Electoral, p. 237. Este autor, siguiendo otra posición, engloba dentro de este tipo (de participación), no solo a los mencionados supra, sino también a los relacionados con el derecho de organización y de asociación política; este último, en particular, en partidos y sindicatos.

10 Salvo Uruguay, con una fuerte influencia del modelo helvético, donde las instituciones de democracia directa datan de la Constitución de 1934, en el resto de América Latina la tendencia a reconocer constitucionalmente este tipo de instituciones data de la década del 90. En consonancia hay que destacar las reformas a las constituciones de Colombia en 1991, Perú en 1993, Ecuador en 1998 y 2008, Venezuela en 1999 y Bolivia en el 2009. También hay que resaltar el desarrollo legislativo que ha tenido la participación política en otros ordenamientos.

11 Entre los derechos políticos históricamente reconocidos en los textos constitucionales, se encuentran los de asociación, reunión, manifestación, petición, sufragio y resistencia. Doctrinalmente, algunos son reconocidos como libertades políticas, ver Duguít, León, Manual de Derecho constitucional, pp. 197 y ss. También se les reconoce como libertades públicas, ver Pérez Royo, Javier, Curso de Derecho constitucional, pp. 285 y ss. Hauriou señaló que la libertad pública se confunde con el *selfgovernment* (gobierno del pueblo por el pueblo), ver Hauriou, Maurice, Principios de Derecho público y constitucional, p. 203. Estos “derechos políticos tradicionales”, en sentido general, manifiestan el sentir y la inclinación política del pueblo, y aunque pueden estar relacionados con demandas y necesidades muy particulares, generalmente no obligan al poder político a actuar inmediatamente en consonancia con ellos. No obstante, algunos de estos derechos contribuyen a “direccionar” la gestión política de los representantes y, en ocasiones terminan por obligar a los actores políticos a satisfacer las pretensiones de quienes lo ejercen.

democráticos sobre la base de la participación política: el representativo y el semidirecto. Otras consecuencias de esta progresión se relacionan con la reformulación constitucional del principio de soberanía popular, y su concreción a partir del ejercicio directo e indirecto por parte del pueblo; y más reciente, con el reconocimiento del derecho a la participación directa,¹² en función del propio principio de soberanía popular, en tanto materialice y amplíe democráticamente el derecho a la participación política.

Sin embargo, en la actualidad latinoamericana la democracia participativa ha desplazado el discurso teórico que un momento anterior atrajo para sí la democracia semidirecta.¹³ El elemento distintivo de la primera reside en su proyección axiológica; de ahí que no se limite al reconocimiento de formas procedimentadas y no procedimentadas de la participación directa,¹⁴ como solía constatarse en los diseños que prescribían normativamente un modelo de democracia semidirecta.

El epicentro de la democracia participativa es la ampliación de la participación, y circunscrita al borroso ámbito de lo político, se identifica o tiene como objetivo principal lograr la mayor incidencia

12 Art. 62 (primer párrafo): Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de 1999.

Art. 26. I: Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. Constitución Política del Estado de Bolivia, de 2009.

Art. 95: 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 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. Constitución de la República del Estado de Ecuador, de 2008.

13 Ver Concha Cantú, Hugo A.: Sistema representativo y democracia semidirecta (Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional), 2002.

14 La distinción entre participación directa procedimentada y no procedimentada radica en que la primera comprende una serie de actos jurídicos ordenados lógicamente, en los cuales media el voto y al menos una fase que comúnmente se identifica con la petición ciudadana o la consulta popular.

**Re-valorar la participación política directa, re-interpretar los diseños participativos:
los deberes normativos de la democracia participativa**

Teodoro Yan Guzmán Hernández

ciudadana y/o popular en los mecanismos e instituciones que llenan las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados, alrededor de una dinámica política condicionada por la lógica jurídica de la representación. Empero, dicha ampliación debe acometerse sobre la base del principio de participación que debe informar al modelo político en general, verificándose también (normativamente) en cada una de las instituciones que lo integran.

Desde una perspectiva de diseños o modelos participativos, la democracia participativa reconoce que en su seno pueden convivir diferentes órdenes democráticos. En consecuencia la democracia comunitaria, donde los principios de representación y participación se conjugan desde un grado de legitimidad individualizada al pueblo, etnia u otro sujeto colectivo (pluralismo democrático), se imbrican con la ampliación de las instituciones de democracia directa y con la democratización del resto de los derechos o mecanismos políticos que han venido sustentando la democracia representativa; como han sido los partidos políticos, el derecho de asociación y al sufragio, entre otros.

También la democracia participativa se proyecta sobre las garantías materiales de la participación, en dos sentidos: en reforzarlas, y en minimizar obstáculos estructurales y materiales que históricamente han dificultado solapadamente la participación política.

Así concebida, las diferentes expresiones de la participación política directa, desde una perspectiva técnico-jurídica, no niegan la representación sino que la complementan.¹⁵ Dentro de estas variantes han cobrado singular interés aquellas que se identifican con las instituciones de democracia directa. Si bien la democracia directa podría ser definida como “la forma de gobierno en la que se produce una coincidencia inmediata entre la *titularidad* y el *ejercicio* del poder

15 Zovatto, Daniel, “La práctica general de las instituciones de democracia directa en América Latina. Un balance comparado: 1978-2000” en Concha Cantú, Ob. cit., pp. 892 y 893.

por parte de la población”;¹⁶ “o aquella en la que el pueblo ejerce de modo inmediato y directo las funciones públicas que se le atribuyen”,¹⁷ en los límites de la denominación de estas instituciones, es lógico que se asuma solo desde lo referencial y no con la intención de un tipo ideal que desplace las instancias representativas.

Zovatto señala al respecto: “En efecto para un sector, existe una contraposición peligrosa entre democracia representativa y democracia directa, así como el riesgo de un posible uso demagógico de estas instituciones. Para otros en cambio, esta supuesta contradicción es cosa del pasado, ya que como la experiencia comparada lo demostraría, las instituciones de democracia directa más que una alternativa *per se*, deben ser vistas como complemento de la democracia representativa”.¹⁸

Aunque la democracia participativa pueda proyectarse en los tres órdenes identificados, las reflexiones siguientes se limitarán a las instituciones de democracia directa, ya que las expresiones de la democracia comunitaria, además de ser diversas y particulares, se encuentran poco documentadas como para poder realizar sistematizaciones e interpretaciones que conduzcan a conclusiones relevantes. En el mismo sentido, los procesos democratizadores de los institutos y mecanismos, que han sustentado la democracia representativa, han tenido un efecto político modesto en la horizontalización del principio de representación; y por último, se ha reconocido en el desarrollo normativo de las instituciones de democracia directa, la contraposición fundamental a las bases de la democracia representativa.

Estas instituciones, que también pueden ser denominadas de participación o democracia inmediata,¹⁹ o mecanismos de democracia

16 Pérez Royo, Ob. cit., p. 373.

17 García Pelayo, Manuel, Derecho constitucional comparado, p. 183.

18 Zovatto, Ob. cit., pp. 892 y 893.

19 Esta denominación es adoptada en virtud de la traducción al castellano por Fernando de los Ríos, de la obra Teoría del Estado del alemán Georg Jellinek. Aguiar de Luque, cuando aborda

**Re-valorar la participación política directa, re-interpretar los diseños participativos:
los deberes normativos de la democracia participativa**

Teodoro Yan Guzmán Hernández

directa, también se asocian a los derechos (políticos) de participación que la doctrina diferencia de los derechos políticos tradicionales. En principio, estas instituciones son formas procedimentadas de participación política. Mediante ellas, la ciudadanía puede influir *efectivamente* en el ejercicio del poder político del Estado; generalmente, en su esfera decisoria. Es usual que para su validez y eficacia medie la consulta al soberano, y se exija en la iniciativa o solicitud un quórum, que denote aptitud representativa de lo que puede convertirse en decisión política estatal. La consulta se decide con un criterio de mayoría adoptado, aunque también puede hacerse acompañar de un quórum de representatividad, en aras de dar legitimidad y criterio mayoritario a la decisión adoptada.

Según Thibaut, las instituciones de democracia directa son “aquellas formas de participación política que se realizan con el voto directo y universal, pero que no consisten en seleccionar a los miembros de los órganos democrático-representativos”.²⁰ Para Juan Rial “constituyen formas de participación política mediante el ejercicio del voto directo y universal”;²¹ más adelante este autor delimita: “su objetivo no es la elección de los miembros de los órganos democrático-representativos (legislativo o ejecutivo) sino involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones”.²² Por su parte, Zovatto²³ se refiere a ellas como “las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal” y

la participación directa en la teoría del Estado germana, destaca que el término “Unmittelbaren” en estricta traducción literal, es entendido como Democracia directa o como Democracia inmediata y que la mayoría de los traductores, al pasarlo a lenguas latinas lo convierten en “democracia inmediata”. Aguiar de Luque, Luis, Democracia directa y Estado constitucional, p. 80. Al ejemplo de Jellinek, suma el de Julien Freund quien comenta a Weber en su obra Sociologie de Max Weber.

20 Thibaut, Bernhard, “Instituciones de democracia directa” en Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores), Tratado de derecho electoral en América Latina, p. 67.

21 Rial, Juan, Instituciones de democracia directa en: www.demopunk.net/sp/intern/DemocraciaAmericaLatina.pdf.

22 Ibidem.

23 Zovatto, Ob. cit., p. 892.

agrega: “Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre las cuestiones públicas (actos o normas) y no el de elegir a los miembros de los poderes Legislativo o Ejecutivo”.²⁴

El reconocimiento de estas instituciones hoy constituye una de las tendencias del Derecho público constitucional latinoamericano, aunque Friederich advertía en 1937, con sus miras fuera del área²⁵ y centrado en el parlamentarismo dominante en Europa: “El descenso producido en la calidad representativa de las asambleas representativas como consecuencia del auge de la prensa moderna y de los grupos de interés ha traído como consecuencia una demanda cada vez más amplia de acción popular directa”.²⁶

La defensa de estas instituciones para los modelos políticos latinoamericanos no solo se fundamenta en su valor democrático intrínseco, sino también en cuestiones sociales y políticas de los regímenes del área que justifican su necesidad, tales como la irrepresentatividad de las mayorías, la irresponsabilidad gubernamental, el partidismo pseudo democrático, entre otras.

Estas cuestiones podrán ser paliadas a través de una *praxis* moderada de estas instituciones, *praxis* que deberá ir *in crescendo*, en la medida en que coadyuven a la cultura participativa y democrática que adquiera el participante, la voluntad política de la clase dirigente estatal y la “reglamentación” de estas instituciones en correspondencia con el *ideal democrático*.

En relación con la defensa de estas instituciones, vale resaltar la marcada desconfianza que ha tenido el pueblo en sus representantes,

24 Ibidem.

25 América Latina.

26 Friederich, Carl, Teoría y realidad de la organización constitucional democrática, p. 517.

**Re-valorar la participación política directa, re-interpretar los diseños participativos:
los deberes normativos de la democracia participativa**

Teodoro Yan Guzmán Hernández

así como en los mecanismos de control horizontal previstos por el sistema.²⁷

También se justifica la defensa por la emergencia de grupos sociales históricamente preteridos de las reglas del juego político, y por la necesidad de variantes jurídicas que sean percibidas por la ciudadanía como formas de *empowerment*, a fin de que pueda coaccionar y coartar legítimamente a los representantes del poder político del Estado.

Existe variedad de estas instituciones en América Latina, algunas con incidencia a nivel superior del poder público; otras, específicamente en el ámbito local. Desde un ámbito teórico se pueden identificar la iniciativa legislativa popular, la consulta popular, el referéndum, el plebiscito, el veto popular, la revocatoria de mandato, y aparte, las iniciativas de enmienda y reforma constitucional, que aunque constituyen mecanismos de defensa de la Constitución, no dejan de tener relación con la participación directa ciudadana. En el caso de la iniciativa legislativa, aunque no es lo más común, esta se ha ido extendiendo a otras disposiciones legislativas de menor rango que la ley, e incluso la tradicional proposición legislativa por una fracción de la ciudadanía se ha complementado, dándole la facultad a esta para derogar o abrogar leyes u otras disposiciones normativas.

En dependencia del ordenamiento jurídico, a nivel local adquieren denominaciones particulares. En Latinoamérica son muy comunes la asamblea de ciudadanos y el cabildo abierto, junto a otras instituciones de control que con diferente denominación cumplen fines similares,

27 Sobre este particular Sartori referencia la obra de Lipset y Stein “The Confidence Gap” publicada por Free Press en 1983, la cual informa la “brecha de confianza” que existía entre los ciudadanos y sus representantes. Con mayor referencia al área, vale destacar el análisis que hace Nohlen a partir de la percepción y desarrollo sociopolítico a nivel regional sobre la base de la información aportada por el Latinobarómetro de 1996 al 2002, ver Nohlen, Dieter, El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico, pp. 97-105; en lo particular el cuadro 12, p. 155.

sin perjuicio de la incidencia de las instituciones que se identificaron para el nivel superior.²⁸

Un aspecto importante a tener en cuenta es si en la regulación jurídica de estas instituciones se tributa efectivamente al ideal democrático, o sea, si su concepción normativa garantiza el principio de participación y por ende se facilita, en principio, su puesta en práctica. Relacionado con lo anterior, está el proceso de democratización, que en una primera identificación debe estar relacionado con el contenido popular-participativo de los elementos relacionados con la vida pública del individuo. Aun cuando esta tendencia puede y debe manifestarse en cada uno de los mecanismos, procedimientos y estructuras del Estado, incluso en los que han sustentado la representación política,²⁹ las reflexiones posteriores se limitarán a valorar la influencia que puede y debe ejercer en las instituciones de democracia directa.

Las instituciones de democracia directa potencialmente democratizan el modelo político donde se insertan, pero requieren cumplir determinados presupuestos relacionados con su naturaleza y su procedimiento para que puedan lograr mejor su acometido democrático. En ocasiones su regulación ha quedado limitada a un mero cumplimiento formal del

28 Se debe tener en cuenta que las valoraciones acerca de la incidencia y efectividad de la praxis de estas instituciones distan mucho cuando se compara su realización en el nivel superior del poder público con la que logra en el local. La particularidad de que algunas instituciones sean exclusivas de este último radica en la cercanía de la ciudadanía respecto a los representantes del poder político y, por ende, en la posibilidad real de ejercer un control “más” directo e inmediato sobre la gestión política de los representantes. La trascendencia de las instituciones de participación inmediata a este nivel está condicionada, en gran medida, por el grado de descentralización y desconcentración de materias y competencias; de ahí que la manifestación del *homo economicus* sea más probable que la del *homo politicus* para el global.

29 Carl Schmitt, cuando se refería a las consecuencias del principio político de la democracia, agrupaba determinadas variables relacionadas en mayor medida con la participación política en sentido general bajo la idea de tendencias generales en aras de realizar la identidad democrática. Entre ellas agrupaba: el mayor número de personas con derecho al voto (rebaja de la edad electoral y voto femenino) aproximación al ideal de unanimidad (decisión por una mayoría lo más grande posible) la mayor extensión posible de los métodos de elección directa y la repetición lo más frecuente posible de esas elecciones, y la mayor extensión posible de la decisión objetiva inmediata por los ciudadanos (referendo). Para más ver Schmitt, Carl, Teoría de la Constitución, p. 246.

**Re-valorar la participación política directa, re-interpretar los diseños participativos:
los deberes normativos de la democracia participativa**

Teodoro Yan Guzmán Hernández

principio de participación, dando como resultado un pacto político con la ciudadanía que siente que se le ha tenido en cuenta, pero que no se le ha tomado en serio.

No obstante la trascendencia de factores sociológicos y políticos relacionados con la cultura política del participante y las relaciones de poder, así como el historial democrático del sistema donde se pretenda la eficacia y pertinencia normativa de estas instituciones, vale destacar algunos parámetros que pueden tenerse en cuenta al momento de regularse estas instituciones. El límite de estos parámetros es que constituyen estrictas valoraciones normativas de sus bases objetivas y subjetivas.

- Dentro de sus bases objetivas:

1. El reconocimiento diversificado a rango constitucional y legislativo, de mayor cantidad de vías procedimentadas para la participación directa.

1.1 El aseguramiento de los requisitos principales en la Constitución (porcentajes para su promoción, quórum de participación y reglas de mayoría), sobre todo si la Constitución nace como resultado de un proceso constituyente democrático.³⁰

1.2 La concepción sistémica de la participación directa en función del ejercicio y control del poder político, en particular para el nivel local.

2. La normatividad y viabilidad del procedimiento para llevar a vías de hecho la finalidad de la institución.

2.1 El desarrollo legislativo inmediato del procedimiento de estas instituciones.³¹

30 Con ello se evitaría que la regulación de los requisitos esenciales de las instituciones relacionadas con la participación directa queden a merced de las posibles dinámicas partidistas que se manifiesten en los órganos con potestad legislativa, o a posibles valoraciones de coyuntura políticas de las estructuras de poder.

31 Ha sucedido que se ha llegado a la práctica de algunas de estas instituciones sin que exista una ley que regule su procedimiento, caso del referendo revocatorio contra el Presidente Hugo

- 2.2 El establecimiento de quórum racionales para la solicitud y de reglas de mayoría para la consulta, que garanticen la legitimidad de la decisión política popular, así como la posibilidad de que estas se practiquen.³²
- 2.3 La previsión de un mecanismo ágil y flexible que proporcione seguridad jurídica a los actores políticos involucrados.
3. El carácter vinculante por la aplicación de la institución, de ahí se derivaría su naturaleza inmediata o directa.
- 3.1 La aceptación y ejecución de la decisión del participante por parte de los órganos del poder público del Estado, tan pronto se llegue a un resultado legitimado por una mayoría establecida legalmente.³³
4. La evitación de trabas para que la institución llegue al resultado pretendido por el participante.
- 4.1 La mínima mediación valorativa o intervención racional de las instancias del poder público en el procedimiento del mecanismo.³⁴
5. La regencia de determinados principios técnico-configurativos del procedimiento, entre los que vale destacar: mayoría, celeridad, participación, entre otros.

Chávez en Venezuela, durante el 2003 y hasta el 15 de agosto del 2004, fecha en que se realizó la consulta popular.

32 Sobre esto puede existir disímiles valoraciones, a partir del encargo jurídico-político de cada de una de las instituciones de democracia directa y de las realidades empíricas de cada sociedad, pero lo cierto es que la previsión de porcentajes elevados para promoverlas dificulta que puedan materializarse. Un ejemplo de ello fue la prescripción de algunas de estas instituciones en Colombia bajo la égida de la Constitución de 1991 y la Ley. No. 134 de 1994, mediante la cual se normaron los mecanismos de participación ciudadana.

33 Un ejemplo contrario a este presupuesto sucedió en Suiza. “A finales de los años 60 se trató de uniformar a nivel nacional la educación básica de las escuelas. Un artículo constitucional propuesto por iniciativa popular debía fijar la fecha inicial del ciclo escolar, la duración de la escolaridad obligatoria, la edad mínima de admisión y los materiales de enseñanza. Aunque el artículo fue aprobado por sufragio popular, los cantones no lo admitieron, e incluso fue rechazado por un concordato (acuerdo voluntario entre cantones)”. ver Sigg, Oswald, Las instituciones políticas de Suiza., p. 14.

34 El caso típico es la iniciativa legislativa popular ya que es común que el órgano legislativo, ante el cual se presenta la iniciativa, sea quien decida si el proyecto cumple o no los requisitos, y si prospera o no, al efecto de convertirse en norma dictada por el órgano legislativo.

**Re-valorar la participación política directa, re-interpretar los diseños participativos:
los deberes normativos de la democracia participativa**

Teodoro Yan Guzmán Hernández

- Subjetivas:

6. La posibilidad de que estos mecanismos puedan activarse por la ciudadanía (sin perjuicio de la iniciativa que puedan tener los órganos democrático-representativos del Estado).
7. La eliminación de fórmulas discriminantes del *participante*. Este parámetro tiene su origen histórico en el carácter excluyente del derecho al sufragio; sin embargo, todavía hoy perviven fórmulas encubiertas discriminatorias.³⁵
8. Para determinados mecanismos a nivel local, sustitución de la condición de ciudadano por el de la edad, siempre que esta se sienta sobre bases racionales.

Entre estos presupuestos puede darse una relación lógico-funcional; no responden a una teoría particular de las instituciones de participación inmediata, sino que se derivan principalmente de los análisis normativos de la regulación de estas instituciones y de las contingencias devenidas de su *praxis*.

Cuestión aparte son las características que pueden tener las instituciones de democracia directa, lo que conllevaría sistematizar algunos de los elementos descriptivos que se han apuntado teóricamente, al efecto de comprobar cuáles características le imprimen un carácter más democrático a estas instituciones, siempre que permitan a la ciudadanía influir efectivamente (con mayor inmediatez) en el ejercicio del poder político.

En consonancia con lo anterior, se deben distinguir las instituciones de tipo³⁶ obligatorio de las de tipo facultativo. Su diferencia

35 Relacionado con lo anterior se debe mencionar las campañas de cedulación y carnetización llevadas a cabo en Venezuela y Bolivia, respectivamente, mediante las cuales no solo se le dio ese importante documento a millones de personas, sino que se les inscribió en el registro electoral. Otras acciones han estado encaminadas a la redistribución de los centros de votación acorde a concentraciones demográficas y criterios de espacialidad, lo que se conoce como geografía electoral, por solo citar dos ejemplos.

36 Por la cuestión de si la “activación” de un mecanismo de participación directa es facultad de la ciudadanía o está predeterminado por la Constitución y/o las leyes prefiero llamarle “tipo” y

radica en que las primeras se instan (“activan”) ante situaciones predeterminadas constitucional o legalmente, mientras que las segundas quedan a la libre determinación de los sujetos facultados legalmente. Esta distinción es válida fundamentalmente para las instituciones de naturaleza consultiva (los diferentes tipos de referendo y el plebiscito).

En relación con las facultativas, es posible diferenciar las que pueden instarse por los órganos del poder público, de las que puede instar la ciudadanía.

A partir de que para la realización de estas instituciones son necesarias la solicitud y la consulta, como dos fases independientes, esta última distinción ha llevado a diferenciar la participación directa de la indirecta. Combella distingue: “la participación directa (no solo el pueblo decide en última instancia, sino que asume la iniciativa de la decisión) de la participación semidirecta (la iniciativa la toma otro actor constitucional)”.³⁷ Este último criterio diferenciador no contempla el supuesto en que el pueblo asume la iniciativa y la decisión queda en manos de otro actor constitucional (en referencia a una instancia estatal), como sucede en algunas formulaciones de la iniciativa legislativa popular. En consonancia, podría afirmarse que se trata también de una participación indirecta. La diferenciación que se ha establecido en la revocatoria de mandato toma como referencia lo anterior, de ahí que la teoría la divida en mixta (*mixed recall*) y completa (*full recall*), sobre la base de si la ciudadanía puede solicitar la revocatoria y decidir en la consulta revocante, o si solo puede emprender una de estas dos acciones (populares).

Otra característica fundamental es el carácter vinculante que debe tener el resultado de la puesta en práctica de estos mecanismos,

no “carácter” como comúnmente se hace en la doctrina, a fin de utilizar este último calificativo en función de los efectos del resultado de su aplicación.

37 Combella, Ricardo, “La democracia participativa y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”, en César Loaliza (coord.): Derecho constitucional, general y particular: actualizado con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del 24-03-2000, p. 286.

**Re-valorar la participación política directa, re-interpretar los diseños participativos:
los deberes normativos de la democracia participativa**

Teodoro Yan Guzmán Hernández

cuestión que anteriormente se señaló como un parámetro a tener en cuenta al momento de regularlos. Esto significa que una vez el *participante* cumpla los requisitos exigidos legalmente y se imponga una mayoría, los órganos representativo-democráticos deberán cumplir la pretensión política del participante.

Consecuentemente, en las instituciones de tipo obligatorio, o sea, en la que la Constitución y/o las leyes predeterminan el supuesto, la decisión de la facción ciudadana que imponga democráticamente, y conforme a derecho su pretensión, deberá vincular a los poderes públicos por razones de legalidad y constitucionalidad. Similar valoración puede hacerse, a los efectos del resultado, en el caso de las instituciones de tipo facultativo a solicitud de los órganos del poder público, aunque desde otra lógica jurídica. Sin embargo, existen instituciones que se instan por la ciudadanía y el resultado de su aplicación puede no vincular a los órganos del poder público.³⁸

Desde un punto de vista metodológico, en relación con las instituciones de democracia directa facultativas, tanto Juan Rial como Bernhard Thibaut coinciden en tener en cuenta el ámbito de aplicación, separando aquellas cuyo objeto son cuestiones personales de las que abordan cuestiones materiales. Sobre las primeras señalan: “se trata en particular de la posibilidad de revocar el mandato de representantes elegidos u ocupantes de cargos públicos (*recall*)”,³⁹ y respecto a las que tienen como objeto cuestiones materiales, estos autores apuntan por exclusión: “constituyen en general el objeto exclusivo de los procedimientos de democracia directa”.⁴⁰

38 Ejemplo de ello lo constituye el referendo consultivo del artículo 73 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

39 Thibaut, ob. cit., p. 69. Como se destacó, estos autores no incluyen la elección de cargos públicos dentro de las instituciones de democracia directa.

40 Ibidem. Este criterio en principio parece tener un valor metodológico más que práctico, pero como se verá más adelante puede ser punto de partida y puesto en relación con la concepción sistémica de los diseños participativos que toman como base estas instituciones.

Otro aspecto a tener en cuenta es la finalidad específica de cada institución, sobre lo cual no existe criterio unánime. Por ejemplo, Juan Rial refirió instrumentos legitimadores, decisorios, bloqueadores y controladores.⁴¹ Pero predeterminar funciones de estas instituciones cede ante la posibilidad de atribuirles encargos específicos en dependencia de la dinámica del sistema político y en los límites de cada uno de los diseños participativos. Además, la distinción de sus funciones o encargos deberá hacerse no solo sobre la base de sus encargos naturales, sino también de sus características y efectos, pues un mismo mecanismo puede tener diversa finalidad en dependencia de cómo se concibe normativamente. Un referendo instado por la ciudadanía con efecto vinculante, con el propósito de someter a consideración popular una decisión legislativa adoptada por el gobierno, no tiene la misma finalidad si es instado por las instancias del poder político.

En aras de una mayor generalización, a partir de las características normativas y en consecuencia, su impacto en las instancias decisoras del poder político, se podrían agrupar, de un lado, las instituciones concebidas con un encargo directamente correctivo⁴² de las decisiones políticas de los representantes y de las estructuras de representación; de otro podrían reunirse las que se conciben con el propósito de reforzar o contribuir el ejercicio del poder político del Estado.

En el caso de las instituciones de democracia directa que no sean vinculantes tendrán una función comunicativa. Esta función, vista desde la participación directa procedimentada, o sea fuera del marco de la formación de la opinión pública con base en las libertades de expresión y prensa, puede tener relación (extensiva) con

41 Para más ver Rial, Ob. cit.

42 Estas instituciones con este tipo de encargo se asocian directamente al poder negativo, el cual según 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”. Para más sobre el concepto y sus dimensiones jurídicas: ver Pierángelo, Catalano, “Un concepto olvidado: Poder negativo” en *Constitucionalismo Latino I*, p. 53.

**Re-valorar la participación política directa, re-interpretar los diseños participativos:
los deberes normativos de la democracia participativa**

Teodoro Yan Guzmán Hernández

la “intersubjetividad de orden superior” habermasiana. En este sentido Habermas señaló: “La teoría del discurso cuenta con la *intersubjetividad de orden superior* que representan los procesos de entendimiento que se efectúan a través de procedimientos democráticos o en la red de comunicación de los espacios públicos políticos. Estas comunicaciones, no atribuibles a ningún sujeto global, que se producen dentro y fuera del complejo parlamentario y de sus órganos programados para tomar resoluciones, constituyen ámbitos públicos en los que puede tener lugar una formación más o menos racional de la opinión y de la voluntad acerca de materias relevantes para la sociedad global y que necesita de regulación. El flujo de comunicación entre la formación de la opinión pública, los resultados electorales institucionalizados y las resoluciones legislativas tienen por fin garantizar que la influencia generada en el espacio de la opinión pública y el poder generado comunicativamente se transformen a través de la actividad legislativa en poder utilizable administrativamente”.⁴³

Por último, cabe acotar que una característica, que no está imbricada con las anteriores, atiende a la incidencia de la institución con respecto al nivel del poder público donde se enmarca. La tendencia del Derecho público constitucional es defender la regulación de estas instituciones principalmente, a nivel local. Esto se fundamenta, como ya se indicó, en la intermediación del individuo respecto a las estructuras locales de poder y por la naturaleza de las decisiones y asuntos políticos de ese ámbito.

Jürgen Fijalkowski en *Erfahrungen mit Volksabstimmungen zu Sachfragen. Erfordernisse und Ergebnisse Kategorialer Differenzierung*⁴⁴

43 Habermas, Jürgen, Facticidad y validez, p. 375.

44 Fijalkowski, Jürgen, “Erfahrungen mit Volksabstimmungen zu Sachfragen. Erfordernisse und Ergebnisse kategorialer Differenzierung” en: Hans-Dieter Klingemann/Wolfgang Luthardt (editores), Wohlfahrtsstaat, Sozialstruktur und Verfassungsanalyse, Opladen, 1993. A este trabajo se refiere Thibaut con su título en alemán. Su traducción es compleja por lo que se ha optado por consignarla en su idioma original. El título aproximado podría ser: “Experiencias en consultas populares sobre preguntas especializadas. Exigencias y resultados de una diferenciación por categorías”.

determinó una serie de categorías válidas para un análisis más particularizado de estas instituciones. Según Thibaut, quien cita a Fijalkowski, este distinguió seis tipos de procedimientos facultativos: actividad legislativa del pueblo, referéndum imperfecto, plebiscito, iniciativa legislativa imperfecta, referéndum perfecto y consulta popular.

Siguiendo la nomenclatura fijada por Fijalkowski,⁴⁵ de las formulaciones normativas de estos mecanismos resultarán determinadas características, tales como su carácter vinculante, la posibilidad de ser instadas por la ciudadanía, entre otras. Esto permitirá a su vez valorarlos como “fuertes” o “débiles”. El hecho de que un modelo participativo esté informado por varias instituciones de participación inmediata catalogadas como “fuertes” permite a la ciudadanía desempeñar un papel importante en la esfera decisoria del poder político del Estado, y obliga a los representantes de los órganos democrático-representativos a tomar en serio no solo el papel del participante, sino también las decisiones que estos adopten, equilibra materialmente la relación entre los principios de representación y participación y por último, refuerza el valor democrático del sistema, además de otras consecuencias en el orden de la sociología política que no es dable abordar aquí.

Cuando Sartori responde a la pregunta dónde ubicar la democracia participativa, diciendo que en ninguna parte y en todos lados,⁴⁶ adelanta el valor axiológico de la misma. La democracia participativa conceptualmente intenta superar a la semidirecta, a la

45 Thibaut advierte que la calificación de “fuertes” o “débiles” puede ser inexacta a los efectos de la traducción.

46 “Una vez bosquejado el mapa de las especies definibles y bien identificables de la democracia, ¿dónde situaríamos a la democracia participativa? Lo justo es responder que en ningún sitio en particular y en todas partes en general, la mayoría de los que proponen esta noción sostienen que la democracia participativa no debería deshacerse de las elecciones ni descartar totalmente la representación; y aunque el participacionista abraza el ideal de la democracia directa, en pocas ocasiones llega a coincidir su teoría con ella.[...] Pero la cuestión se ha suscitado muchas veces, no es ciertamente un descubrimiento y, desde luego, no basta para justificar que la teoría de la democracia participativa es nueva o constituye por sí misma una teoría”. Sartori, op. cit. pp. 152 y 153.

**Re-valorar la participación política directa, re-interpretar los diseños participativos:
los deberes normativos de la democracia participativa**

Teodoro Yan Guzmán Hernández

vez que no se conforma con equilibrar el principio de representación, a través de una participación directa institucionalizada, identificable en las más diversas instituciones de democracia directa, sino que transforma a la participación en un principio (deontológico) del sistema, capaz de informar al modelo sobre la base de exigencias normativas propias. Desde la democracia participativa se deben construir diseños participativos que refuerzan la participación directa del ciudadano y/o del pueblo, facilitándose institucional y procedimentalmente su intervención en las instancias del poder político.

Todavía queda por avanzar en este sentido. Algunas falencias que presentan los diseños participativos latinoamericanos están en su falta de sistematicidad, la regulación de instituciones de participación directa que dejan al participante a merced de la voluntad política de las instancias de poder, la tardía concepción de leyes de participación, que desarrollen legislativamente cada uno de los mecanismos de participación directa, una vez que son reconocidos en la Constitución.

Otra cuestión está relacionada con la concepción de los diseños participativos que se comprometan en desarrollar la democracia participativa, a través de una incidencia directa ciudadana, sujeta a procedimientos y criterios de legitimidad y reglas de mayoría. Tres Constituciones que la teoría política latinoamericana refiere como “nuevos paradigmas democráticos” reconocen y regulan en la Constitución y en la ley un importante número de estas instituciones, tal es el caso de Venezuela, Ecuador y Bolivia. Sin embargo, la concepción de sus diseños no es sistémica, a pesar de parecer una exigencia predeterminada constitucionalmente, a la vez que se relaciona la participación directa desde diferentes opciones de incidencia en el poder público.

Al momento de concebir cuáles instituciones integrarán el diseño participativo y cómo deben quedar formuladas, no solo es necesario distinguir las que incidirán en el poder local de las que

lo harán en el poder nacional, sino que también se debe diferenciar sus principales requisitos; en particular, aquellos relacionados con el porcentaje para su promoción y los condicionamientos de legitimidad de la regla de la mayoría adoptada. También debe asegurarse que el ciudadano tenga mecanismos que permitan materializar su presencia efectiva en la formación, ejecución y control del poder político, a partir de una lectura normativa del encargo democrático que deriva de las funciones naturales y normativas que se imputen a estas instituciones.

Por último y como cuestión aparte, vale adelantar que la concepción sistémica del diseño participativo obliga a revalorar la funcionalidad de la elección de cargos públicos, en tanto esta pueda considerarse un mecanismo sujeto a procedimiento, que materializa el derecho al sufragio e incide en la estructura subjetiva de la representación. Es común que no se le incluya dentro de estas instituciones, posición que se puede apreciar en las definiciones de Thibaut, Rial y Zovatto, referidas anteriormente.

Contra esta posición cabe argüir que la revocatoria de mandato es reconocida dentro de estas instituciones, y al ser par dialéctico-antitético de la elección de cargos públicos, solo incide en la dimensión subjetiva de la representación política. La elección ha sido un instituto que tradicionalmente se ha reconocido en los textos constitucionales. Sobre ella ha descansado el modelo de democracia representativa y de alguna manera, ha monopolizado el elemento participativo de la ciudadanía. No obstante lo anterior, no se puede obstar ni su naturaleza participativo-popular, ni su incidencia inmediata sobre la representación en política. Si bien es importante destacar la esfera objetiva de la representación (acto de decidir por), no se puede soslayar su esfera subjetiva (la legitimación previa de la situación política por la unos deciden por la generalidad), pues esta última refiere a quiénes deciden y es momento lógico inicial para valorar, posteriormente, su dimensión objetiva.

Bibliografía

Aguiar de Luque, Luis, *Democracia directa y Estado constitucional*, EDERSA, Madrid, 1977.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Concha Cantú, Hugo A., *Sistema representativo y democracia semidirecta* (Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional), UNAM, México, 2002.

Diccionario Electoral, Centro Interamericanos de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Costa Rica, 1989.

Duguit, León, *Manual de Derecho Constitucional*, Francisco Beltrán, Madrid, 1926.

Friederich, Carl, *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, Fondo de Cultura Económica. México, 1946.

García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Manuales de la Revista de Occidente, Madrid, 1961.

Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 1998.

Hauriou, Maurice, *Principios de Derecho público y Constitucional*, Reus, Madrid, 1927.

Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, Continental S.A., México, 1958.

Loaiza Moyetones, César Augusto (Coordinador), *Derecho constitucional, general y particular: actualizado con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del 24-03-2000*, Universidad de Santa María, Fondo Editorial, Caracas, 2001.

Nohlen, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico –empírico*, UNAM, México, 2003.

Nohlen, Dieter *et al* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Instituto Internacional de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, México, 1998.

Pérez Royo, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

Pierangelo Catalano, “Un concepto olvidado: Poder negativo” en *Constitucionalismo Latino I*, Istituto Universitario di Studi Europei, Torino, 1991.

Rial, Juan, *Instituciones de democracia directa* en: www.demopunk.net/sp/intern/DemocraciaAmericaLatina.pdf

Sartori, Giovanni *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo. Los problemas clásicos*, Alianza Universidad, Madrid, 1997.

Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, 1992.

Sigg, Oswald, *Las instituciones políticas de Suiza*, Pro Helvetia, Fundación Suiza para la Cultura, Zúrich, 1991.

Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, Temas de Hoy, Madrid, 1994.

República de Colombia, Ley 134 de 1994 (por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación política), Diario Oficial 41.373, 31 de mayo de 1994.

**Re-valorar la participación política directa, re-interpretar los diseños participativos:
los deberes normativos de la democracia participativa**

Teodoro Yan Guzmán Hernández

República Bolivariana de Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Conforme a la Gaceta Oficial No 5.453 Extraordinario, de viernes 24 de marzo de 2000.

República de Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, Publicado en el Registro Oficial de 20 de octubre de 2008

República de Bolivia, Constitución Política del Estado en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/view/36208>

La soberanía y la participación ciudadana en los espacios integrados. El nudo gordiano del Derecho de Integración

Freider Santana Lescaille*

Apuntes sobre las Organizaciones y el Derecho de Integración. Una mirada desde la teoría

Las organizaciones de integración deben su titularidad jurídica, y por ende su metamorfosis en sujetos de derecho, al desarrollo del Derecho Internacional y nacional. El tratamiento dado por estos a la cooperación internacional y la reglamentación de las organizaciones internacionales propiciaron su diversidad. Cada una posee rasgos peculiares únicos; dependiendo de su desarrollo, de factores históricos, socio-económicos y político-jurídicos. Estas categorías reflejan una realidad dialéctica que hace que cada esquema sea peculiar y responda a objetivos concretos de los sujetos que participan en el proceso.

La integración es expresión de la voluntad de los Estados, que se manifiesta a través de principios generales y de un conjunto de disposiciones jurídicas cuya aplicación e interpretación rebasa los

* Licenciado en Derecho por la Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, Cuba (2001). Doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad de Oriente (2010). Profesor desde el año 2001 de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oriente, donde imparte Derecho Internacional Público y Derecho de la Integración Regional. Ha sido ponente en diversos congresos nacionales e internacionales y autor de publicaciones que giran en torno al Derecho de la Integración Regional y el Derecho Internacional Público. Vicedecano docente de la Facultad de Derecho y miembro de la Sociedad Cubana de Derecho Internacional. Correo electrónico: fsantana@fd.uo.edu.cu.

La soberanía y la participación ciudadana en los espacios integrados.

El nudo gordiano del Derecho de Integración

Freider Santana Lescaille

límites del Derecho Interno y no encaja exactamente en el Derecho Internacional, lo cual exige un nuevo sistema de categorías jurídicas que adquieren coherencia en lo que se ha denominado Derecho de Integración, siendo su objetivo proteger y desarrollar el interés comunitario acordado. Existen varias teorías que fundamentan la naturaleza de la integración, entre las más importantes se destacan las federalistas y las interestatales.¹

La primera se basa en la incapacidad del Estado para satisfacer las necesidades básicas de sus ciudadanos; se apela a la cooperación internacional y a la integración para su solución. Se orienta sobre la creencia de la desaparición de los Estados-nación. Desde esta posición, se interpreta que el proceso de integración implica la cesión de soberanía por parte del Estado a los órganos supranacionales que se crean. El término “supranacionalidad” supone la tenencia de autonomías básicas en relación con los Estados, y de competencias directas para el logro de los objetivos que se han planteado.²

El federalismo, desde esta lógica, es utilizado para integrar a entidades políticas en formaciones más amplias, reconociendo y respetando su carácter originario y autónomo. La relación entre estas descansa en dos principios básicos: la soberanía, esencialmente para mantenerlas individualizadas conservando su ordenamiento jurídico; y la participación, sin la cual solo existiría subordinación y no colaboración. En resumen, debe existir una participación en las instituciones y en la gestión de los intereses comunes; si no estaríamos en presencia de un régimen de Protectorado. La segunda crítica a la posición federalista denuncia la pérdida de autoridad o soberanía

1 Para este particular, vid: Guy, Isaac, Manual de Derecho Comunitario General, Ariel S.A., Barcelona, España, 1985, pp. 24-36; Prado Sifontes, María Elena, El Derecho en los procesos de integración de Europa y América, tesis doctoral (inédita), Camaguey, 2005., pp. 17- 20; Desantes Real, Manuel, Unión Europea y Comunidad Europea, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1994, pp. 28-39; Colina Robledo, Miguel, Derecho Social Comunitario, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, España, 1991, pp. 16-23.

2 Ver Herdegen, Mathías, Derecho Internacional Público, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F, 2005, pp. 36-49.

por parte del Estado, debido a que lo define como unidad política principal del sistema comunitario; desde esta posición, se fundamenta la concepción de la “soberanía compartida”, en la que se sostiene que los Estados, en vez de delegar soberanía a los órganos supranacionales, la comparten, creando una especie de *cosoberanía* en relación con las esferas pactadas.³ Como resultado de este proceso se obtiene un nuevo ente soberano: las organizaciones regionales.

Lo anterior permite identificar que las organizaciones de integración poseen una naturaleza jurídica *sui generis*. En relación con la Comunidad Económica Europea, se plantea que:

...no es una organización, según concepciones tradicionales, ni internacional, ni estatal, sino que se trata de una organización “supranacional”, que tiene como características distintivas la posesión de derechos soberanos propios, la independencia de sus instituciones ante los gobiernos nacionales y la posibilidad de adoptar decisiones que no implican necesariamente la unanimidad, pero que son directamente aplicables tanto en todos los Estados miembros como para todos los particulares que viven en su territorio.⁴

Pero se hace más complejo este análisis al constatar que la organización, a lo largo de su existencia, se encuentra en un continuo proceso de cambio; cuestiones como la expansión de sus competencias, los cambios en el ordenamiento jurídico comunitario y la mutación que se experimenta en la forma de elección de los representantes de órganos de la Comunidad, que van desde fórmulas basadas en la designación gubernamental hasta mecanismos de elección directa en los que participan los ciudadanos de los Estados integrados, lo ilustran.

3 Esta cosoberanía se clasifica en activa y pasiva. Es activa en relación con las competencias expresamente atribuidas; pasiva: para enfrentar problemas comunes relacionados, por ejemplo: la seguridad y la protección del medio ambiente.

4 Colectivo de Autores, Treinta años de Derecho Comunitario, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1981 p.39.

La soberanía y la participación ciudadana en los espacios integrados.

El nudo gordiano del Derecho de Integración

Freider Santana Lescaille

Es por ello que no se aceptan estrictamente las tesis federalistas, ni aquellas que tratan de asimilar a la organización de integración como una confederación, pues no aportan todos los elementos necesarios para configurar su naturaleza jurídica.

Otro elemento a tener en cuenta para comprender la complejidad del asunto tratado anteriormente es que en un ordenamiento jurídico resultante de un proceso de integración pueden distinguirse tres tipos de normas: las generales estipuladas en los Tratados constitutivos, las que emanan de los órganos comunitarios, y aquellas del Derecho Interno de los Estados miembros, que tienen como función hacer cumplir sus compromisos dentro del nuevo sistema. Estas conforman el denominado Derecho Originario o Primario y Derecho Derivado; dentro del primero se encuentran por ejemplo: los Tratados Constitutivos,⁵ los Convenios que establecen instituciones comunitarias,⁶ los Tratados y Actas de Adhesión de los Estados,⁷ los que se convierten en la práctica en una suerte de Constitución para cada esquema, generalmente poseen fuerza vinculante; en ellos se establecen los principios, objetivos y metas a desarrollar por el Derecho Derivado. Este último está compuesto por los instrumentos jurídicos que emanan de las instituciones comunes y los órganos estatales, pueden ser vinculantes o no, y persiguen

5 Ejemplos: Tratado de la Comunidad Europea del Acero y el Carbón, 18 de abril de 1951, el de la Comunidad Europea de Energía Atómica, 25 de marzo 1957, el de Maastricht (creador de la Unión Europea), en vigor desde el 1ero de noviembre de 1993; Tratado que establece la Comunidad del Caribe, 4 de julio de 1973; Carta de la Organización de la Unidad Africana, 25 de mayo de 1963; Carta de la Liga Árabe, 2 de marzo de 1945; Carta de la Organización de Cooperación de Shanghai, 2 de junio 2002.

6 Tratado de Fusión, 8 de abril de 1965 (instituye un Consejo y una Comisión únicas para las tres Comunidades Europeas); Decisión del Consejo de Europa de 24 de octubre de 1988 por la que se crea el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas; Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino/ Comunidad Andina, ciudad Sucre, 23 de abril de 1997.

7 Ejemplo: “Contribución y suscripción de la República de Bolivia a la Declaración Conjunta firmada en la Habana, el 14 de diciembre del 2004, entre los Presidentes del Consejo de Estado de la República de Cuba y de la República Bolivariana de Venezuela”, en virtud del cual la República de Bolivia se sumó a la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). Ciertamente aquí se sigue un camino diferente al de la práctica más generalizada, sobre todo europea donde abundan las Actas de Adhesión con distinto contenido; se pueden ver por ejemplo las de Dinamarca, Irlanda y Reino Unido de 22 de enero de 1972, Grecia, 28 de mayo de 1979, Portugal y España, 12 de junio de 1985 y las de Austria, Finlandia y Suecia el 16 de mayo de 1994. Bolivia entró al ALBA proponiendo el Tratado de Comercio de los Pueblos.

la aplicación uniforme del Derecho de Integración, así como la armonización de las legislaciones nacionales en las materias pactadas;⁸ advierte Cosculluela,⁹ y se coincide con esta postura, que la costumbre comunitaria es también fuente de Derecho Derivado, en particular en la regulación de las relaciones institucionales.

Las disposiciones de Derecho de Integración impactan en el ordenamiento jurídico interno, y provocan un pluralismo jurídico;¹⁰ se pone en duda el poder absoluto y excluyente del Estado en relación con la producción jurídica en las esferas pactadas, pues se desplaza el acto de creación de las normas de los órganos tradicionalmente facultados para ello, a los de la comunidad. Arguye Correas, que hay pluralismo jurídico cuando: “coexisten dos o más sistemas normativos en un mismo territorio reclamando obediencia”.¹¹ El que se observa en los procesos objeto de este análisis atiende solo al órgano emisor del Derecho, porque la aplicación del mismo está a cargo de los órganos del esquema integrador, y también de los operadores jurídicos nacionales; este fenómeno se denomina “pluralismo jurídico moderado”.¹²

Todo lo anterior fundamenta la necesidad de identificar de forma meridiana las normas de Derecho Primario y Derivado para el estudio de cada proyecto; a través de estas se establecen los derechos

8 Ejemplo: Protocolo de Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos a Nivel de Post-grado entre los Países Miembros del MERCOSUR, 16 de diciembre de 1996, Declaración de los Jefes de Estado de la Organización de Cooperación de Shangai, Astana, 5 de julio, 2005; Decisión 674 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, “Establecimiento del Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina”, Nueva York, septiembre de 2007; Declaración de la Cumbre Presidencial del ALBA-TCP “Soberanía y Seguridad Alimentaria. Alimento para la vida”, Managua, Nicaragua, 7 de mayo 2008.

9 Ver Cosculluela Montaner, Luis, Manual de Derecho Administrativo, Tomo I, Decimoquinta Edición, Thomson, Civitas, 2004.

10 Ver Correas, Óscar, Pluralismo Jurídico. Otros horizontes. Ediciones Coyoacán, México DF, México, 2007.

11 Correas, Óscar, Pluralismo Jurídico, Alternatividad y Derecho Indígena, FONTAMARA, S.A., México, 2003. p. 11.

12 Se está en presencia de un Pluralismo Jurídico Moderado cuando la autoridad emisora de la norma es una institución procedente de la comunidad, y esta disposición es aplicada directamente por las autoridades estatales sin necesidad de actos de reconversión.

La soberanía y la participación ciudadana en los espacios integrados.

El nudo gordiano del Derecho de Integración

Freider Santana Lescaille

y deberes de los sujetos que participan en el proceso integracionista. Para evaluar su vigencia, e identificar las que deben ser aplicadas, ha de tenerse en cuenta que estarán condicionadas esencialmente por las mismas categorías que legitiman al Derecho interno, en especial lo relativo a su órgano creador;¹³ los que pueden ser interestatales o propios de la comunidad. La fuerza de estas disposiciones dependerá además de la creación de un orden jurídico cerrado, dentro del cual deben encontrarse las soluciones a los conflictos que se susciten dentro del ordenamiento comunitario o entre este y el de cada Estado, máxime si se tiene en cuenta que los órganos nacionales recuperan sus plenas competencias en cuanto a la aplicación de las normas de integración, pues resultan imprescindibles acciones concertadas y permanentes entre ambos niveles.

La eficacia también depende de la admisión del efecto directo de las normas comunitarias por parte de los órganos internos de los Estados; una vez aprobado el Tratado marco y las normas sancionadas con posterioridad por los órganos competentes de la Comunidad, para que resulten armónicas y operables deben tener aplicación inmediata, y la posibilidad de ser invocadas por los ciudadanos, aun contra disposiciones locales; se debe reconocer así su prevalencia y la responsabilidad que asume el Estado con su cumplimiento, frente a otros, a la Comunidad y a los particulares. Estas normas deben hacerse efectivas en último término ante los órganos jurisdiccionales, pues con su actuar se cierra el sistema jurídico de la integración,¹⁴ y es que “con la jurisdicción comunitaria se asegura el cumplimiento de las normas

13 “La mayor o menor amplitud de los facultados para crear el Derecho, también pasa por el tamiz de la Democracia, y su determinación formalmente estriba en quiénes son los participantes en el acto de creación y la forma de su selección”. Prieto Valdez, Martha, *El Derecho, La Constitución y su interpretación*, Tesis Doctoral (inédito), La Habana, Cuba, 2002, p. 79.

14 Resaltan entre los elementos que lo configuran: el axiológico, compuesto por los principios del Derecho de Integración que son establecidos por el esquema en cuestión; los valores comunitarios identificados como propios, las costumbres y tradiciones culturales comunes, la ideología, todo lo anterior denominado: acervo comunitario; el institucional, compuesto por el conjunto de órganos de la comunidad, los Estados integrados, las organizaciones de la sociedad civil que participan en el proceso de integración y los ciudadanos; el normativo, compuesto por el Derecho Originario y el Derivado.

primarias que tienen su fuente autónoma en el Tratado marco firmado voluntariamente por los Estados miembros”.¹⁵ Estos últimos asumen los compromisos que se derivan del Derecho Primario y el Derivado gracias a las facultades soberanas que poseen, y generalmente siguiendo “orientaciones” de sus ciudadanos.

Los que deben participar activamente en la construcción del esquema debido a que las normas comunitarias afectan todas las esferas de la vida económica, política y social de los Estados integrados. La dimensión política de la integración es fácilmente identificable en los textos constitutivos de las organizaciones de integración,¹⁶ generalmente se utiliza como fundamento para la protección y desarrollo de la comunidad, descansando en los vínculos históricos¹⁷ y culturales¹⁸ de las sociedades integradas, proponiéndose lograr un ambiente de paz, democracia y confianza en pos del desarrollo económico.¹⁹ Para acceder o permanecer en algunos modelos, se imponen como condicionantes cuestiones relacionadas con principios democráticos, que serán de aplicación obligada para la cooperación, o para legitimar

15 Rimoldi de Ladmann, Eve, Derecho de la Integración Latinoamericana y Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Argentina, 1991, p. 14.

16 Ejemplo: en el Sistema de Integración de Centro América (SICA), en el Protocolo de Tegucigalpa se señala que se tiene “por objetivo fundamental la realización de la integración Centroamericana, para constituir la como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo” y como pretensión “consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones sobre la base de la existencia de los gobiernos electos por el sufragio universal, libre y secreto...”.

17 Ver Tratado que instituye la Comunidad del Caribe, conocido como Tratado de Chaguaramas, de 4 de julio de 1973, en su Preámbulo establece: Los Gobiernos de los Estados Contratantes DETERMINADOS a consolidar y fortalecer los vínculos que históricamente han existido entre sus pueblos.

18 En este sentido estamos en la encrucijada que se deriva de la sobredimensión que pudiera alcanzar una cultura local sobre otra. Es usual encontrar en procesos de integración que se globaliza un localismo; aquí nos referimos a cualquier manifestación que penetra en otro espacio social, reestructurándolo con el fin de responder a los imperativos que impone el modelo integrador.

19 El Tratado de Chaguaramas señala en el artículo 4 como uno de los objetivos del Mercado Común: “una acción destinada a mejorar la comprensión de los pueblos de la Comunidad”; la Asociación de Estados del Caribe tiene en su carta constitutiva como mandato “... la permanente promoción, consolidación y fortalecimiento entre otros, de los principios de democracia, Estado de derecho, respeto a la soberanía, integridad territorial de los Estados y derecho a la libre determinación de los pueblos, igualdad de oportunidades y respeto a los derechos humanos, como base para fortalecer las relaciones amistosas que existen entre los pueblos del Caribe”.

La soberanía y la participación ciudadana en los espacios integrados.

El nudo gordiano del Derecho de Integración

Freider Santana Lescaille

los actos que se deriven de los órganos creados;²⁰ ello *contrario sensu* a la utilización que dan al proceso de integración las potencias imperiales, que lo utilizan fundamentalmente para mantener o recuperar su dominio hegemónico; es el caso de Estados Unidos de América con el ALCA o los Tratados de Libre Comercio firmados con algunos países latinoamericanos y caribeños. En relación con la esfera social se advierte que está compuesta por dos elementos fundamentalmente: las políticas sociales y la participación de los ciudadanos; en esta dirección provoca cambios importantes en los mercados de trabajo, la distribución de ingresos, los sistemas de seguridad social, las relaciones laborales, el medio ambiente y la cultura.²¹

Las cuestiones anteriormente abordadas se reflejan de forma particular en cada esquema, pues generalmente estos siguen diferentes etapas, atendiendo a las peculiaridades que le impone la realidad político-geográfica y socio-cultural del contexto en que se desenvuelven, y a la velocidad que le puedan o quieran imprimir los Estados integrados; todo ello determinará el estadio en que se encuentre el modelo en cuestión, y en consecuencia el ritmo de la integración. Entre las identificadas del análisis de los procesos de integración existentes y señaladas por la doctrina,²² se encuentran: 1-sistema de preferencias aduaneras,²³

20 Ver Díaz Barrado, Castor M, "Ibero América ante los procesos de integración: Una aproximación general", Acta de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de derecho Internacional y Relaciones Internacionales, 1999, p. 45 encontramos un ejemplo claro de lo expuesto: Protocolo de Adhesión a la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático de los Estados de Chile y Bolivia en la X Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, celebrada el 25 de junio de 1996, en San Luis Argentina ; en la cual queda destacado que "... toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración en curso respecto al Estado miembro afectado".

21 Ver Jácome, Francine, Las sociedades civiles frente a los procesos de integración. La "otra" integración: Procesos intersociales y Parlamentos Regionales en el Gran Caribe, Cuadernos INVESP, No. 4. 2003, pp. 23-42.

22 Para profundizar vid: Colectivo de Autores, El Mercado Único, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1994; Dieter Borchardt, Klaus, El ABC del Derecho Comunitario, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1994; Estay Reyno, Jaime (Coordinador), La nueva integración en América Latina y el Caribe. Balance y Perspectivas en el cambio de siglo, AUNA-Universidad Michoacana, Michoacán, México, 2000; Cobo Roura, Narciso A., (et al), Temas de Derecho Económico, Editorial "Félix Varela", La Habana, 2005, pp. 165-189. Prado Sifontes, María Elena, "El derecho y su incidencia en el proceso de integración", Ob. cit.

23 Ejemplo: la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), como ejemplo de las

2-zona de libre comercio,²⁴ 3-uniones aduaneras,²⁵ 4-mercado común,²⁶ 5-uniión económica,²⁷ 6-uniión política.²⁸

Sin embargo, aun cuando es posible encuadrar los modelos existentes en alguna de las etapas enunciadas en el párrafo anterior, se puede afirmar que no existe un esquema preestablecido y estereotipado al cual haya que acogerse; los objetivos, principios, mecanismos y el recorrido de cada proceso integracionista están en correspondencia con las condiciones de los participantes. Pero lo que sí necesitará todo proyecto para la concreción de sus resultados es un sistema jurídico- institucional que asegure y garantice sus fines y propósitos. Los conocidos reproducen las instituciones estatales promovidas por la Ilustración: división formal de poderes, reconocimiento de derechos, instancias judiciales de solución de conflictos. Sin embargo, “la Unión Europea ha creado una instancia novedosa y diferente, que otorga a la institucionalidad un carácter más amigable; se trata del Defensor del Pueblo”.²⁹ También en la región latinoamericana se observa como tendencia la fundamentación de la necesidad de incluir figuras que en

normas que propicia: Acuerdo De Alcance Parcial Entre La República De Guatemala Y La República De Cuba Al Amparo Del Artículo 25 Del Tratado De Montevideo 1980, (A25TM/36), Acuerdo De Alcance Parcial De Complementación Económica Mercosur – Cuba, ALADI/AAP. CE/62 18 de enero de 2007.

24 Ejemplo el Acuerdo de Libre Comercio firmado entre Estados Unidos y Canadá que entró en vigor el 1ero de enero de 1989. Ver Colectivo de Autores, Economía Internacional, Tomo II, Editorial Félix Varela, La Habana, Cuba, 2004, pp. 122-128. La Alianza Bolivariana para las Américas- Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), se encuadra en esta etapa.

25 Fundamentado en las críticas que se le formulan: MERCOSUR. Ver infra Epígrafe 2.1.5. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

26 Ejemplo: La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). Ver Carta de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, 20 de noviembre de 2007.

27 Ejemplo: Sistema de Integración de Centro América (SICA). Ver Epígrafe 2.1.3. Sistema de Integración de Centro América. (SICA).

28 La que más se acerca es la Unión Europea. Al menos se observa que se supera la unión económica y se establecen políticas comunes en áreas tan sensibles como la política exterior, seguridad, la cooperación policial y jurídica, la conservación medioambiental y en relación a las garantías de derechos humanos.

29 López Dawson, Carlos, El ciudadano en la Integración Económica, Academia Diplomática de Chile, 1999, p.34 (esta institución “ombudsman europeo” se desvuelve en el ámbito comunitario, fue creada por el Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992, y tiene entre sus atribuciones recibir las quejas de los ciudadanos y personas jurídicas pertenecientes a la Unión, contra las instituciones comunitarias).

un contexto integrado tengan la misión de defender los derechos de los pueblos y de los ciudadanos.³⁰

La soberanía y la participación ciudadana en los espacios integrados

La discusión relativa a si se afecta o no la soberanía de los Estados, uno de sus principales atributos, retarda la construcción de esquemas de integración, o hace lenta su evolución jurídica-institucional. En la actualidad se ha superado la tesis de la necesidad de una *capitis diminutio* de la soberanía. Igualmente resulta inapropiado utilizar la tesis de la “soberanía limitada” o “soberanía relativa”, para justificar la naturaleza del Derecho de Integración.³¹ Lo mismo ocurre con la participación de los ciudadanos, que son acreedores de mayores derechos en los espacios integrados, hasta que se configura la ciudadanía de la comunidad,³² yuxtapuesta a su “ciudadanía original”,³³ que ostentan ante los órganos de la integración y los Estados.

El Derecho de la Integración se funda en la soberanía,³⁴ y se inspira en la necesidad de cooperación internacional de los Estados; esta se realiza a través de la independencia nacional: si no existiera, la cooperación se convertiría en dominación.³⁵ El Derecho de Integración

30 Ver Fix Zamudio, Héctor, La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales, Editorial CIVITAS, Madrid, España, 1982; Duque Corredor, Román, “La función del ombudsman en un pacto económico y el Tratado de Cooperación Amazónico y los Derechos de los pueblos amazónicos y el desarrollo sostenible”, Instituto Latinoamericano del Ombudsman, 2007.

31 Ver Juste Ruiz, José, ¿Derecho Internacional Público?, Editorial NOMOS, Valencia, España, 1986, pp. 78-93.

32 Ver Colectivo de Autores, El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea, Universidad Carlos III, Madrid, España, 1993; pascal, Fontaire, La Europa de los ciudadanos, Comisión Europea, 1993.

33 Es la que detentan en relación con el Estado del que son nacionales.

34 Ver García Roca, Javier, “La muy discrecional doctrina del margen de apreciación nacional según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Soberanía e integración” en Bazán, Víctor (coordinador), Ob. cit., pp. 1493-1516.

35 Ver Chamont, CH, Cours général de Droit International Public T I., RCADI, París, Francia, 1990,

surge de la soberanía estatal, como nace el Derecho interno de la libertad e independencia de la nación. Se trata de una aceptación soberana de normas que posibiliten y hagan prosperar las relaciones jurídicas del espacio común. La soberanía se expresa hacia el interior y el exterior de los Estados, y adquiere en cada caso un contenido concreto. Hacia lo interno es: “el derecho de mandar en última instancia en la sociedad civil, que los miembros de esta sociedad han transmitido a una o varias personas; para mantener el orden en el interior y la defensa en el exterior, y en general para procurarse con esta protección un verdadero bienestar, y sobre todo el ejercicio seguro de sus libertades”.³⁶

Hacia el exterior, refleja la independencia del Estado a todo control externo; vista desde una perspectiva clásica,³⁷ erróneamente se percibe como el elemento del Estado más afectado en los procesos de integración; debido al carácter supranacional que adoptan las instituciones creadas en el marco de cualquier esquema, que poseen autonomía en relación con sus creadores, que le atribuyen competencias con el fin de proteger los intereses comunes que han determinado. El órgano supranacional es receptor de atributos soberanos conferidos por los Estados.³⁸ Es vital para un esquema la existencia de órganos de esta naturaleza cuando se pretende llegar a etapas avanzadas.

La noción de supranacionalidad, a nuestro entender, expresa la idea de una manifestación de voluntad soberana, que por sobre los Estados que pueden componerla, se halla dotada de poderes suficientes para adoptar, dentro del ámbito de su competencia, decisiones de carácter directamente obligatorio para los Estados miembros y para las personas naturales o jurídicas de los mismos, prescindiendo de

36 Diderot, Denis, Artículos políticos de la Enciclopedia, Tecnos, Madrid, España, 2002 p. 189.

37 Ver Theimer, Walter, Diccionario de Política Mundial, Editor Miguel Collia, Buenos Aires, Argentina, 1958 pp. 25-38.

38 Ver la administración de recursos como el Acero y el Carbón, en el caso europeo; la facultad de legislar, Parlamento Centroamericano, la administración de justicia de las Cortes de Arbitraje del MERCOSUR.

La soberanía y la participación ciudadana en los espacios integrados.

El nudo gordiano del Derecho de Integración

Freider Santana Lescaille

todo ulterior consentimiento o ratificación por parte de los Estados partes.³⁹

La supranacionalidad entendida según esto lesiona los postulados referidos a la soberanía estatal. Quien detenta este poder ejerce la autoridad suprema dentro de un territorio, y sobre una población determinada; sin embargo, esta noción de soberanía se presenta con matices en relación con la práctica seguida por los mismos soberanos, en su afán de creación de espacios integrados. Y es que: “El proceso de integración genera una contradicción latente entre interdependencia económica y soberanía nacional, de la cual surge la necesidad de instituciones supranacionales que regulen las reglas del juego y, en su caso, compensen o limiten las consecuencias socioeconómicas más extremas del proceso de liberalización”.⁴⁰

Sin embargo, todo sacrificio de la soberanía nacional pasa por la necesidad de crear la comunidad; esta nace del reconocimiento de un interés común que se distingue de la sumatoria del de los Estados que la integran. Resulta así una asociación de entes que asumen objetivos comunes, para lo cual se someten voluntariamente a las reglas que acuerdan entre sí, basadas en la mencionada atribución de competencias que se realiza con el propósito de mejorar la situación interna de cada Estado. Debe entenderse entonces la supranacionalidad como la autonomía de poder y de acción, colocados al servicio de objetivos comunes; esta es defendida por Weiler, líder de la Escuela Contextualista Europea,⁴¹ al afirmar que:

39 López Dawson, Carlos, Ob. cit., p. 101.

40 Landaburn, Eneko, “Políticas regionales en un contexto de integración: la experiencia europea”, Revista Integración Latinoamericana, No. 186, enero-febrero, 1993, p. 20.

41 La Escuela del Contextualismo Jurídico parte de la tesis de que en la Unión Europea ya funciona una forma concreta de constitucionalismo, aquel vinculado con la limitación del poder, y que por lo tanto no es necesario adoptar una Constitución formal. Defiende la supranacionalidad como principio normativo que limita los excesos del Estado-nación. Le resta importancia a los aspectos estatales de la nacionalidad, impulsándola como principal referente de las interacciones humanas transnacionales. Defiende además el principio de tolerancia constitucional, fundamenta el poder de las normas comunitarias en el acto autónomo y voluntario de subordinación de los agentes constitucionales del Estado.

“el supranacionalismo sustituye la premisa de una sociedad internacional, por una comunitaria”.⁴²

Para sortear los escollos que produce la teoría de la lesión a la soberanía, se justifica la adhesión de los Estados a organismos internacionales, aceptando el desdoblamiento de las nociones de soberanía y competencia. El Estado solo transfiere ciertas competencias, que voluntariamente se obliga a no ejercer en el futuro, dejando intacta la soberanía.⁴³ Resulta acertada esta postura desde la perspectiva de la soberanía como elemento esencial del Estado, titular de derechos y obligaciones e independiente en la adopción de decisiones, hacia su interior y en las relaciones con el resto de los sujetos internacionales. Para el espacio regional, se aplica el mismo criterio que se formula en relación con el orden internacional cuando se argumenta que: “la necesaria autoridad de este es perfectamente conciliable con la legítima soberanía de los Estados”.⁴⁴ Es importante reconocer además que, aunque se logre la unión política, se encontrarán espacios de dominio parcial o total del Estado que participa en el esquema integrador; estos son escogidos por su incidencia en la sociedad nacional.⁴⁵

En paralelo, para determinar la fuerza e independencia de los órganos supranacionales en relación con los Estados, es necesario analizar las formas de adopción de las decisiones en cada una de las instituciones que conforman el esquema; en las existentes se orientan sobre criterios que tienden a preservar la igualdad, independencia y

42 Weiler, J. H., *Europa, fin de siglo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 1995, p.184.

43 En este mismo sentido se expresó el Tribunal Constitucional alemán mediante la sentencia de 12 de octubre de 1993 en la que señala: “... las Comunidades Europeas no son Estado, y sólo ejercen poder público en virtud de la cesión que le hacen los Estados miembros en tanto que estados soberanos, que en cuanto tales podrían revocarla ejerciendo el derecho de denuncia de los tratados constitutivos”; Cosculluela Montaner, *Ob. cit.*, p.21.

44 Dabín, Jaén, *Doctrina General del Estado. Elementos de filosofía política*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F., 2003, p. 437.

45 Vid Martín Mateo, Ramón, *Derecho público de la Economía*, Editorial, CEURA, Madrid, España, 1985, pp. 66 y ss.

La soberanía y la participación ciudadana en los espacios integrados.

El nudo gordiano del Derecho de Integración

Freider Santana Lescaille

autonomía de los participantes.⁴⁶ Además se debe precisar quién es el titular de la soberanía en los espacios integrados. Desde los tiempos de la Revolución Francesa, el pueblo era considerado como “la parte más útil, la más preciosa, y en consecuencia la más respetable de la nación”.⁴⁷ Como influencia directa de ese hecho, y dando continuidad a la Constitución de la República Francesa de 1793,⁴⁸ en el constitucionalismo latinoamericano y caribeño se sigue tal concepción.⁴⁹ Pero el pueblo es realmente un ente abstracto, personaliza la interrelación de los ciudadanos, quienes construyen y contribuyen a realizar su voluntad.

En los espacios integrados se busca mayor protagonismo de los ciudadanos en la edificación del esquema, se diseñan mecanismos que aseguren su participación activa en el proceso, hasta que queda debidamente configurada la ciudadanía regional. Esta última se concibe como el estatuto personal e inseparable de los nacionales de los Estados miembros, que por su pertenencia a la comunidad son sujetos de derechos y deberes especiales propios del ámbito del esquema de integración, y que pueden ser ejercitados y tutelados.⁵⁰

46 Ya desde la década de 1990 esta tendencia era observada por los investigadores del tema en la región latinoamericana, obsérvese por ejemplo: Vacchino, Juan Mario, “La dimensión institucional en la integración latinoamericana”, Revista Integración Latinoamericana, No. 185, septiembre, 1992, pp. 8 y ss.

47 Diderot, Denis, Ob. cit., p 168.

48 Constitución francesa de 1793, artículo 25: La soberanía reside en el Pueblo, es única e indivisible, imprescriptible e invariable.

49 Ver Constitución de México de 1917, artículo 39; Constitución de Chile de 1980, artículo 5; República de Guatemala(31 de mayo de 1985, vigente desde 14 de enero de 1986), artículo 141; Constitución de la Nación Argentina (22 de agosto de 1994), Preámbulo, Constitución Política de la República de Perú, (29 de diciembre de 1993), artículo 45; Constitución Política de Colombia (7 de julio de 1991), Preámbulo y artículo 3, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (15 de diciembre de 1999, modificada en el 2008), artículo 5; Constitución Política de la República de Costa Rica (7 de Noviembre de 1949), artículo 2; Constitución de la República Dominicana (26 de noviembre de 1976), artículo 2; Constitución de la República de el Salvador (15 de diciembre de 1983), artículo 83; Constitución de la República de Haití (10 de marzo de 1987), Preámbulo; Constitución Política de la República de Honduras (11 de enero de 1982), artículo 2; Constitución Política de la República de Nicaragua (9 de enero de 1987), artículo 2; Constitución de la República de Panamá (11 de octubre de 1972), artículo 2; Constitución de la República Oriental del Uruguay (1ero de febrero de 1967), artículo 4; Constitución de la República de Cuba (1976), artículo 3.

50 Las formas de participación de los ciudadanos en la vida política de los espacios

Esta categoría no sustituye las instituciones tradicionales: nacionalidad⁵¹ y ciudadanía. La última es entendida como vínculo político-jurídico que se establece entre el Estado y las personas naturales a las que les han reconocido tal condición. Como institución jurídico-política ha tenido un extenso desarrollo teórico y práctico desde el Derecho Romano⁵² hasta la actualidad.

En este sentido de forma progresiva la Unión Europea ha conferido, a las personas naturales, derechos que pueden hacer valer ante los tribunales de cada Estado miembro y ante el Tribunal de Justicia Europeo; la libre circulación de trabajadores, añadida en el Acta Única (1987), el Tratado de Maastricht (1992) y de Ámsterdam (1997), constituyen ejemplos. Se han incluido otros relacionados con tres ejes: los derechos fundamentales, los derechos inherentes a la libertad de circulación y los derechos democráticos del ciudadano.⁵³ Todo proceso de integración regional, debe desarrollarse con una sistemática y consolidada participación popular, que sea artífice de la construcción del modelo que se trate. La participación de los ciudadanos condiciona

integrados se ha incluido en los Tratados Constitutivos de las Organizaciones de Integración. Ver Tratado Constitutivo de la Unión Sudamericana de Naciones, Brasilia, 23 de mayo 2008, Artículo 18 Participación ciudadana: Se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericanas, a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales, estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de UNASUR. Los Estados Miembros y los órganos de UNASUR generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta.

51 Entendida como: "... vínculo socio-psicológico del individuo con su grupo nacional y con su nación". Sarracino Rivero, Giselle, Prieto Valdés, Martha, Pérez Hernández, Liset, "A propósito de la ciudadanía en Cuba", en Pérez Hernández, Liset, Prieto Valdés, Martha, Temas de Derecho Constitucional Cubano, Editorial Félix Varela, La Habana, Cuba, 2000, p 276.

52 Ver Fernández de Buján, Antonio, Derecho Público Romano, Novena Edición, Thomson, Civitas, España, 2006, puede evaluarse la evolución de la categoría ciudadano y su participación en la vida política romana en todas sus etapas.

53 El conjunto de derechos reconocidos a los ciudadanos europeos se pueden resumir en los que siguen: 1-derecho a la libre circulación y residencia en el territorio de la Unión, 2-principio de igualdad de trato o de no discriminación, 3-derechos de participación política en el lugar de residencia (elecciones al Parlamento Europeo, elecciones municipales), 4-La protección del ciudadano de la Unión Europea fuera de las fronteras de los Estados miembros, 5-derecho de petición ante el Parlamento Europeo y el derecho a dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo.

La soberanía y la participación ciudadana en los espacios integrados.

El nudo gordiano del Derecho de Integración

Freider Santana Lescaille

el esquema; un ejemplo de ello lo constituye el caso del ALCA.⁵⁴ La participación se convierte en un factor que garantiza legitimidad. El caso de Dinamarca, resultado negativo obtenido en el referéndum para lograr la ratificación de Maastricht, evidenció la negativa popular contra acuerdos que habían sido tomados sin contar con las opiniones públicas: Esto constituye un ejemplo que permite demostrar la necesidad de la participación ciudadana, no solo en el momento de aprobación de las normas, sino en la construcción del Derecho de la comunidad, debido a que: "... los procesos de integración no pueden ir separados de la formación y concientización de los actores populares que deben tomar en sus manos la conducción de estos cambios, lo que obliga a una modificación de la percepción de su lugar, función y poder dentro de la sociedad".⁵⁵

Se puede coincidir con los que afirman que cuando solo participan los funcionarios gubernamentales y los empresarios el proceso tiende a estancarse y a fracasar;⁵⁶ se debe garantizar la comprensión, por parte de los ciudadanos, de las normas comunitarias; hay que evitar expresiones confusas y la proliferación de conceptos que dificulten la interpretación del proceso;⁵⁷ se debe prever su utilización por todos, aunque existan sectores de la población que, por sus conocimientos técnicos (ejemplo: economistas y juristas) pueden hacer un uso más efectivo de las mismas.⁵⁸ Es posible constatar además que hay

54 "Las propuestas callejeras frustraron la implementación secreta del ALCA y han sustraído el análisis de los TLC de la excluyente órbita empresarial"; Katz, Claudio, "El rediseño de la América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA", Revista Caminos, No. 45, 2007, p. 3.

55 Dacal, Ariel, "ALBA y Comercio de los Pueblos: de la esperanza a la emancipación", Revista Caminos, No. 45, 2007, p.11.

56 Vid Vacchino, Juan Mario, Ob. cit., pp. 8-17.

57 Ver Iglesias, Gil – Rodríguez, Carlos, "La función del Derecho y del Juez en la Unión Europea", ARBOR, septiembre 2000, pp. 57-77.

58 "Un ordenamiento jurídico gestionado por juristas tiende a excluir la intervención y el control popular en un ámbito que históricamente fue configurándose como propio y exclusivo de profesionales dotados de preparación técnica; ello entraña el riesgo de que el sector profesional de los juristas y, sobre todo, el aparato judicial, se sitúen en una posición de distanciamiento de la sociedad civil". Fernández Barreiro, Alejandro, El factor jurisprudencial como elemento de identidad de la cultura jurídica europea. Proyección histórica de la herencia jurídica cultural romana, Colección Derecho Romano y Ciencia Jurídica Europea, Editorial COMARES, Granada, 2000, p. 23.

organizaciones de la sociedad civil como los partidos políticos,⁵⁹ los sindicatos, entre otras, que demandan participar de forma activa en el proceso de construcción del esquema, generalmente adquieren, en el espacio común, la condición de instituciones consultivas.

Esta solicitud ha servido también como fundamento para que varios esquemas se hayan propuesto la construcción de una ciudadanía comunitaria; en este sentido se muestran distintos resultados, los que dependen en lo fundamental, de los niveles alcanzados y la experiencia acumulada alrededor de esta novel institución; la Unión Europea⁶⁰ y el MERCOSUR,⁶¹ constituyen ejemplos que evidencian los distintos momentos en que se encuentra su construcción. En la región latinoamericana existe un referente histórico: el Congreso de Panamá, en el que se aprobaron normas solidarias en materia de reconocimientos de títulos profesionales, de nacionalidad, régimen de bienes y otras, que propiciaban un trato igual para los ciudadanos del área.⁶²

59 Se evidencia una real participación de los partidos políticos de Europa: fragmento de intervención de D. José María Gil-Rodas en las Jornadas celebradas los días 2 y 3 de noviembre de 1992 sobre el Defensor del Pueblo en la sede de la Universidad de Getafe: "... inmediatamente antes de cada una de las conferencias intergubernamentales, antes de la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno, por ejemplo, el Partido Popular Europeo, se ha reunido con los correspondientes Jefes de Gobierno, que iban a participar al día siguiente, para decirles cuáles estimábamos que eran las condiciones mínimas en que se debía negociar", Ver Colectivo de Autores, El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea, Universidad de Getafe, Madrid, 1993, p.74.

60 La ciudadanía comunitaria en este esquema obedece a la necesidad del proceso europeo de contar con la participación de sus ciudadanos en la vida regional para legitimar las decisiones comunitarias por los ciudadanos. Ver Asensi Sabater, José, Ob. cit., pp. 88 y ss; Colectivo de Autores, Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y Perspectivas, Universidad Carlos III, Madrid, España, 1992; Mongas Martín, Araceli, "La ciudadanía de la Unión Europea", El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea, Universidad de Getafe, Madrid, 1993, pp. 15-69.

61 El 3 de julio de 2008 los mandatarios del MERCOSUR le impusieron la condición de "Ciudadano Ilustre del MERCOSUR" al escritor uruguayo Eduardo Galeano, ello dirigido a afianzar la noción de ciudadanía común. Mediáticamente se utilizó para reconocer las más de mil normas que existen en este ámbito regional relacionadas con los derechos de los ciudadanos. Puede afirmarse que se ha conformando el contenido jurídico de la ciudadanía del MERCOSUR, lo que afianza su dimensión político-social. Ver Cartilla del Ciudadano, aprobada por el Consejo del Mercado Común (Decisión No. 11/03).

62 "Los ciudadanos o naturales de cualesquiera de las Partes Contratantes gozarán en los territorios de cualesquiera de las otras del tratamiento de nacionales con toda la latitud que permitan las leyes constitucionales de cada Estado". Colectivo de Autores, Manual de Integración Latinoamericana, Centro Interuniversitario de Desarrollo, Instituto de Altos Estudios de América

La soberanía y la participación ciudadana en los espacios integrados.

El nudo gordiano del Derecho de Integración

Freider Santana Lescaille

Todo lo anterior permite concluir que la participación de los ciudadanos en la construcción del espacio comunitario, de la organización de integración y su Derecho, resulta vital para lograr la consolidación de la región como espacio de desarrollo de las relaciones económicas y socio-políticas, asumidas como objetivos y compromisos dentro de cada esquema. Resulta una prioridad diseñar las vías y fórmulas que la garanticen para garantizar la estabilidad de cada proceso integracionista.

Bibliografía

Chamont, CH. Cours général de Droit International Public T I., RCADI, París, Francia, 1990.

Cobo Roura, Narciso A, (et al), Temas de Derecho Económico, Editorial “Félix Varela”, La Habana, 2005.

Colectivo de Autores, El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea, Universidad de Getafe, Madrid, 1993.

Colectivo de Autores, Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y Perspectivas, Universidad Carlos III, Madrid, España, 1992.

Colectivo de Autores, Manual de Integración Latinoamericana, Centro Interuniversitario de Desarrollo, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, 2da Edición, Caracas, 1987.

Colectivo de Autores, Treinta años de Derecho Comunitario, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1981.

Latina, Universidad Simón Bolívar, 2da Edición, Caracas, 1987, p. 26 (en relación con los documentos aprobados por el Congreso de Panamá).

Colectivo de Autores, El Mercado Único, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1994

Colectivo de Autores, Economía Internacional, Tomo II, Editorial Félix Varela, La Habana, Cuba, 2004.

Colectivo de Autores, El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea, Universidad Carlos III, Madrid, España, 1993.

Colina Robledo, Miguel, Derecho Social Comunitario, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, España, 1991.

Coscuela Montaner, Luís, Manual de Derecho Administrativo, Tomo I, Decimoquinta Edición, Thomson, Civitas, 2004.

Correas, Óscar, Pluralismo Jurídico, Alternatividad y Derecho Indígena, Fontamara, S.A., México, 2003.

Correas, Óscar, Pluralismo Jurídico. Otros horizontes. Ediciones Coyoacán, México DF, México, 2007.

Desantes Real, Manuel, Unión Europea y Comunidad Europea, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1994.

Díaz Barrado, Castor M, “Ibero América ante los procesos de integración: Una aproximación general”, Acta de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de derecho Internacional y Relaciones Internacionales, 1999.

Diderot, Denis, Artículos políticos de la Enciclopedia, Tecnos, Madrid, España, 2002.

Dieter Borchardt, Klaus, El ABC del Derecho Comunitario, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1994.

La soberanía y la participación ciudadana en los espacios integrados.

El nudo gordiano del Derecho de Integración

Freider Santana Lescaille

Dabin, Jaen, *Doctrina General del Estado. Elementos de filosofía política*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F, 2003.

Duque Corredor, Román, “La función del ombudsman en un pacto económico y el Tratado de Cooperación Amazónico y los Derechos de los pueblos amazónicos y el desarrollo sostenible”, Instituto Latinoamericano del Ombudsman, 2007.

Estay Reyno, Jaime (Coordinador), *La nueva integración en América Latina y el Caribe. Balance y Perspectivas en el cambio de siglo*, AUNA-Universidad Michoacana, Michoacán, México, 2000

Fix Zamudio, Héctor, *La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Editorial Civitas, Madrid, España, 1982.

García Roca, Javier, “La muy discrecional doctrina del margen de apreciación nacional según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Soberanía e integración”. Bazán, Víctor (coordinador), *Derecho Procesal Constitucional Americano y Europeo*, Tomo II, Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina, 2010.

Guy, Isaac, *Manual de Derecho Comunitario General*, Ariel S.A., Barcelona, España, 1985.

Herdegen, Mathías, *Derecho Internacional Público*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F, 2005.

Jácome, Francine, *Las sociedades civiles frente a los procesos de integración. La “otra” integración: Procesos intersociales y Parlamentos Regionales en el Gran Caribe*, Cuadernos INVESP, No. 4. 2003.

Juste Ruíz, José, *¿Derecho Internacional Público?*, Editorial NOMOS, Valencia, España, 1986.

López Dawson, Carlos, *El ciudadano en la Integración Económica*, Academia Diplomática de Chile, 1999.

Landaburn, Eneko, “Políticas regionales en un contexto de integración: la experiencia europea”, *Revista Integración Latinoamericana*, No. 186, enero-febrero, 1993.

Martín Mateo, Ramón, *Derecho público de la Economía*, Editorial, CEURA, Madrid, España, 1985.

Mongas Martín, Araceli, “La ciudadanía de la Unión Europea”, *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea*, Universidad de Getafe, Madrid, 1993.

Pascal, Fontaire, *La Europa de los ciudadanos*, Comisión Europea, 1993.

Theimer, Walter, *Diccionario de Política Mundial*, Editor Miguel Collia, Buenos Aires, Argentina, 1958.

Prado Sifontes, María Elena, *El Derecho en los procesos de integración de Europa y América*, tesis doctoral (inédita), Camaguey, 2005.

Prieto Valdés, Martha, *El Derecho, La Constitución y su interpretación*, Tesis Doctoral (inédito), La Habana, Cuba, 2002.

Rimoldi de Ladmann, Eve, *Derecho de la Integración Latinoamericana y Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Argentina, 1991.

Sarracino Rivero, Giselle, Prieto Valdés, Martha, Pérez Hernández, Liset, “A propósito de la ciudadanía en Cuba”, en Pérez Hernández,

La soberanía y la participación ciudadana en los espacios integrados.

El nudo gordiano del Derecho de Integración

Freider Santana Lescaille

Liset, Prieto Valdés, Martha, Temas de Derecho Constitucional Cubano, Editorial Félix Varela, La Habana, Cuba, 2000, p 276.

Fernández de Buján, Antonio, Derecho Público Romano, Novena Edición, Thomson, Civitas, España, 2006.

Vacchino, Juan Mario, “La dimensión institucional en la integración latinoamericana”, Revista Integración Latinoamericana, No. 185, septiembre, 1992.

Weiler, J. H., Europa, fin de siglo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 1995.

Katz, Claudio, “El rediseño de la América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA”, Revista Caminos, No. 45, 2007.

Dacal, Ariel, “ALBA y Comercio de los Pueblos: de la esperanza a la emancipación”, Revista Caminos, No. 45, 2007.

Iglesias, Gil – RODRÍGUEZ, Carlos, “La función del Derecho y del Juez en la Unión Europea”, ARBOR, septiembre 2000.

Fernández Barreiro, Alejandrino, El factor jurisprudencial como elemento de identidad de la cultura jurídica europea. Proyección histórica de la herencia jurídica cultural romana, Colección Derecho Romano y Ciencia Jurídica Europea, Editorial Comares, Granada, 2000.

¿Qué es el Poder Negativo? Un ensayo por la pureza de la República

Julio Antonio Fernández Estrada*

Fundar los mecanismos jurídico-políticos que permitan la sistematización del poder negativo dentro de una República es romper con los principios fundamentales del iuspublicismo moderno. La sumisión teórica-conceptual a las tradiciones jurídicas liberales o sus alternativas no contrarias sería “recalar” en el mismo lugar donde nos encontramos hoy. La pureza de las instituciones republicanas es la clave hacia un nuevo iuspublicismo.

La organización del Poder negativo hoy no puede estar de espaldas a la situación política-económica y social del mundo. Esta situación no puede ser, a nuestro entender, tampoco la razón para no considerarlo una solución a la crisis del modelo iuspublicístico germano-anglosajón.

* Licenciado en Derecho por la Universidad de La Habana, Cuba (1998). Doctor en Ciencias Jurídicas (2005). Profesor Titular del Centro de Estudios de Administración Pública de la Universidad de la Habana. Ha participado en múltiples congresos nacionales e internacionales y es autor de varias publicaciones que giran en torno a la Constitución, la filosofía del poder, la Teoría del Estado, el Derecho Romano, entre otras. Imparte las asignaturas de Derecho Romano e Historia General del Estado y el Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana. Correo electrónico: julioantonio@ceap.uh.cu.

¿Qué es el poder negativo?

Según las palabras del profesor italiano Pierangelo 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. Se podría hablar de “revolución constitucionalizada”.¹

Las formas directas del poder negativo serían el derecho de resistencia y la huelga política, por citar dos. Las formas indirectas están relacionadas con las facultades de oposición y veto de instituciones defensoras de la soberanía popular que tuvieran su origen histórico en el Tribunado de la Plebe de la República Romana, y que en la actualidad pueden y deben tener otras formas contemporáneas de expresión.

Por ejemplo, Catalano ha escrito que la resistencia popular puede ser considerada como una forma de garantía constitucional no jurisdiccional.

De esta manera se podrían considerar movimientos políticos tendentes a sostener la Constitución material contra tentativas de subversión de los que habiendo asumido el poder se vuelven contra el régimen, o de los que desde el enfrentamiento al régimen pretenden violar la soberanía popular.

El derecho de resistencia y la huelga se diferencian en que el primero es una expresión del poder negativo directo del pueblo como

1 Catalano Pierangelo. Un concepto olvidado: Poder negativo. En *Costituzionalismo Latino I. Materiali IX-I*. Istituto Universitario di Studi Europei-Torino. Consiglio Nazionale delle Ricercha, Progetto Italia. América Latina, 1991, p. 53.

control constitucional y la segunda es uno de los aspectos del poder político del ciudadano, “en particular del ciudadano trabajador”.²

Ha existido la equiparación conceptual entre resistencia y huelga, pero siempre en detrimento de las posibilidades de lucha de la huelga.

Como ha dicho Catalano: “El poder tribunicio rousseauiano y el derecho de huelga como poder negativo superan la distinción entre poder de ‘control constitucional’ y poder ‘político’: pueden operar tanto en función de garantía constitucional como de lucha política”.³

Dentro de los intentos de la ideología que sustentan al modelo iuspublicístico germano-anglosajón de debilitar las bases conceptuales que se le oponen, ha proliferado un conjunto de doctrinas que unifican las diversas formas de contestación bajo la fórmula “desobediencia civil”.

Estas doctrinas son a criterio de Catalano funcionales al Estado liberal porque se asimilan teóricamente todas las variantes de contestaciones populares, las activas y las pasivas, de los grupos y de los individuos, las de las mayorías, las de la colectividad y las de los trabajadores.

El poder negativo puede distinguir con efectividad los espacios de actuación de los particulares —directa o indirectamente—, de los grupos sociales, colectividades, trabajadores o todo el pueblo. La doctrina de la desobediencia civil como unificadora de todas las modalidades de respuesta popular a los ataques contra su soberanía, disminuye peligrosamente el alcance de todo el poder negativo y lo circunscribe a momentos no trascendentales de la vida política de la sociedad.

2 Catalano Pierangelo. Ob. Cit. p. 54.

3 Ídem.

De la misma manera se ha tratado de limitar el ámbito de activación del derecho a la huelga. La huelga económica sería funcional al sistema político si no se acompaña de la huelga política. El derecho a la huelga es el arma intransferible de los trabajadores para expresarse como algo más que reproductores de la vida material de la sociedad. La huelga puede tener un amplio sumario de prerrogativas para reivindicar que no se debe quedar con la reforma parcial de las condiciones laborales, en general. Para ser poder negativo, la huelga debe trascender al campo de lo político sin abandonar todas sus posibilidades de lucha.

“En el contexto histórico de la Revolución Francesa se desarrolla la primera reflexión sobre la huelga general, que en el pensamiento de Gracchus Babeuf aparece implícitamente vinculada a las secesiones de la plebe en Roma antigua...”⁴

Se podría sintetizar lo expuesto en que aun cuando el poder tribunicio no haya tenido ninguna aceptación a nivel jurídico constitucional dentro del liberalismo, otras instituciones republicanas romanas (principios jurídicos de funcionamiento de la República) han trascendido más o menos metamorfoseadas o conservadas. Una de estas instituciones jurídicas es la soberanía y sobre todo la soberanía negativa. De ahí la aparición del derecho de resistencia y huelga en constituciones modernas.

La expresión Poder negativo es utilizada por primera vez por Juan Jacobo Rousseau para designar el poder de veto del gobierno y del pueblo. El poder negativo no aparece precisado en la actividad del tribunicio en la obra del filósofo ginebrino.

En el siglo XX el término poder negativo fue utilizado de diversos modos por la doctrina romanística para describir las características del poder tribunicio. Es Pietro Bonfante el primero en distinguir el lado

4 Catalano Pierangelo. Ob. Cit. p. 44.

positivo del negativo de la soberanía. Este último se expresaría en la *intercessio* del tribuno.

Podrían sumarse a la ya mencionada huelga y resistencia como expresiones de poder negativo directo, el exilio y la secesión.

Es evidente, entonces, que una de las causas de la poca aceptación del concepto de poder negativo es, al lado de la tarea responsable de los ideólogos del iuspublicismo germano-anglosajón, de negación de las instituciones democráticas, la frágil estructuración teórica del sistema republicano romano-latino en la modernidad.

El rescate y reelaboración del concepto de poder negativo tiene una oportunidad especial en nuestros días en los que el “desplazamiento del poder —en el sentido de la especialización y de la concentración en manos de ‘técnicos’ — que es característico de las sociedades industriales avanzadas (...) ha creado un ‘continuo’ que comprende las ‘tecnestructuras’ y los poderes del Estado, en una ‘identificación’ de fines públicos y privados que corresponde a una ideología tecnocrática”.⁵

Esto nos hace ver la urgencia de fundar “para quien aborde la interpretación de la Constitución desde el punto de vista democrático, la necesidad teórica de individuar nuevas formas de poder de los ciudadanos frente al Estado, frente a los entes públicos, frente a las grandes empresas”.⁶

El poder negativo es, por lo tanto, un arma de lucha para el desmontaje del modelo iuspublicístico de la representación y la tripartición de poderes, a la vez que la esencia del sistema republicano.

5 Catalano Pierángelo. Ob. Cit. p. 49.

6 Ídem.

La huelga en manos de los sindicatos —si evitan el fraccionamiento partidista o sectorial (corporativo)— y la secesión como arma que los estudiantes utilizaron exitosamente a partir de 1968 vinculados a la agitación obrera, son expresiones del poder negativo o de la perpetua revolución.

Nótese cómo la autonomía universitaria, en los países dominados por la oligarquía política capitalista, tendría una interpretación favorable al poder negativo si se la considera como catalizadora de la voluntad política de la intelectualidad o su más alta expresión institucionalizada.

Es oportuno concluir así, con Catalano, que: “Importa aquí poner en evidencia, como conclusión, que una nueva forma de ‘poder negativo’, unificador de las fuerzas sociales de trabajadores y de intelectuales, no implica en modo alguno debilitamiento del poder político ‘positivo’ (del gobierno, en especial) (...) se trata de eliminar, al vértice del poder político, aquellas comixturas de mayoría y oposición, de ‘positivo’ y ‘negativo’ (en apariencia), que desembocan en la inmovilidad y que objetivamente facilitan las agresiones contra la República”.⁷

Antes de entrar en el estudio sintético de la institución tribunicia, en su historia republicana romana, para ubicarnos correctamente en el momento actual de vida del poder negativo indirecto, es necesario aclarar que no debemos confundir la facultad de veto (*faculté d’empêcher*) que Montesquieu trata en su obra, con las facultades propias del poder negativo. Algunos constitucionalistas hablan de un concepto genérico de poder negativo que no es más que el veto utilizado, por ejemplo, por el Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica.

El poder negativo del que hablamos es el rousseauniano poder que nada puede hacer y todo lo puede impedir, incluidos los poderes ejercitados por el pueblo directamente.

7 Catalano Pierangelo. Ob. Cit. p. 51.

Breve aproximación histórica al Tribunalado de la Plebe

El poder negativo indirecto tiene en el Tribunalado de la Plebe su origen histórico. Del equilibrio logrado entre las instituciones patricias y plebeyas por la impronta del tribunalado, dependía el éxito de la República según Maquiavelo o Rousseau. Tanto Tito Livio como Dionisio de Halicarnaso concuerdan con la tesis del acuerdo entre patricios y plebeyos mediante intervención de los feciales, sancionado por una *lex curiata* que elige a los tribunos y por un plebiscito jurado por los plebeyos, que declara *sacer* a los ofensores que atenten contra sus magistrados.

Las condiciones de elección para el tribunalado al inicio coincidían con las de las magistraturas patricias. El ciudadano propuesto debía tener la *ingenuitas* y la *dignitas*. La primera desapareció a finales de la República. Se consolidó la costumbre, además, de que el tribunalado aun fuera del *cursus honorum*, siguiera a la Cuestura y precediera al Edilato plebeyo y curul. La condición fundamental para acceder al tribunalado era la *plebitas*. Recuérdese la práctica jurídica romana de la *transitio ad plebem*, ejercitada por los patricios romanos, que mediante *adrogatio* de un pater familia plebeyo, entraban al plebeyado y accedían después al tribunalado. Es evidente la importancia político-social que alcanzó la magistratura plebeya.

A inicios de la República la reelección de los tribunos podía efectuarse dentro de los límites de la ley romana. Más tarde la reelección de cualquier magistrado queda prohibida antes de los diez años siguientes al término de su desempeño, incluidos los tribunos.

El contenido del poder tribunicio se puede dividir en:
Ius auxilii: “El *auxilium* era el derecho de ayuda o asistencia que brindaban los tribunos a los plebeyos frente al *imperium* de los

magistrados supremos”.⁸ La asistencia podía ser procesal, en este caso “bastaba que el tribuno interpusiera su persona entre el ciudadano y el magistrado para que la acción del último se detuviese”.⁹

Los tribunos debían concurrir al lugar donde se solicitaba el *auxilium*. Al no poseer sede pública sus casas permanecían abiertas y gozaban de la misma inmunidad que sus personas. Los tribunos no podían abandonar Roma más de un día, en caso contrario podían ser depuestos.

La *intercessio*: Veto tribunicio contra las acciones y deliberaciones de los órganos de la *civitas*, en interés de la plebe.

Este veto se configuraba como suspensivo contra magistrados, senado, comicios, conscripción militar, imposición de tributos, propuestas de leyes, elecciones, deliberaciones del senado y convocatoria de los comicios.

La *intercessio* se convirtió casi en un derecho discrecional ilimitado.

El *ius agendi cum plebe*: El derecho de convocar al concilio de la plebe fue propio de la magistratura plebeya desde un inicio. Este derecho ganó importancia con la equiparación del *plebiscitum* a la *lex*. Son tres las leyes que las fuentes refieren sobre el proceso de equiparación. La primera es una *lex Valeriae Horatiae*, que dispone la obligatoriedad de los senadores de observar las decisiones de la plebe. La segunda, una *Publilia Filona*, de 339 A.N.E y la *lex Hortensia* del 286 A.N.E. por una nueva secesión plebeya.

8 Taddia Marisa: El Tribuno de la Plebe, el poder negativo y la Tutela de los derechos en América Latina”. Tesis. Centro Interdisciplinare di Studis Latinoamericani. Università Degli Studi di Roma “Tor Vergata”. 1995, p. 47.

9 Ibídem, p. 49.

La actividad legislativa: A partir del año 286 A.N.E. hasta la reforma de Sila los tribunos tendrán una iniciativa legislativa mayor que la de los cónsules y los pretores.

La *summa coercendi potestas*: Es el derecho de ejecutar personalmente las propias decisiones, imponiendo una pena a quien las desobedezca. El tribuno podía multar o arrestar a quien impidiera las funciones de su cargo. Las multas fueron aplicadas en la historia republicana sobre todo a los cónsules.

El tribuno no podía ser procesado ni civil ni penalmente mientras durase su mandato.

El Tribuno de la Plebe en el pensamiento iuspublicístico. Regreso y retroceso del tribunado en instituciones modernas y contemporáneas

Como nos recuerda Giovanni Lobrano, “las noticias sobre la historia del tribunado son muchas: nos llegan principalmente por Livio y Dioniso Halicarnaso, pero también por Diodoro Sículo, Festo, Plutarco, Valerio Máximo, Juan Lido, Gelio, Juan de Antioquia, Eutropio y otros”.¹⁰

Cuando Cicerón escribe sobre la guerra social (recuérdese que Cicerón escribe sobre el tribunado cuando este ya tiene más de cuatro siglos de existencia) hace un análisis extraordinario de las causas políticas que desencadenaron el estallido de las instituciones republicanas. El principado y la posición augústea son comprensibles así. Lobrano

10 Lobrano, Giovanni. “Del Defensor del Pueblo al Tribuno de la Plebe: regreso al futuro. Un primer bosquejo de interpretación histórico-sistemática con atención particular al enfoque bolivariano”. En Memorias del XIII Congreso Latinoamericano de Derecho Romano, La Habana, agosto del 2002. Editado en la Universidad michoacana de San Nicolás de Hidalgo y la Universidad de Pinar del Río, Morelia, 2004, p. 269.

subraya, al estudiar la obra de Cicerón sobre la República, la idea de este sobre el concepto y la práctica en la que se fundaba la República: la reunión del pueblo deliberante (los comicios ciudadanos).

Cicerón creía que sin tribunado el reino se mantenía bajo el nombre de República, la sustancia de la monarquía se conservaba: “solamente el nombre del rey será repudiado (...). Por esto no sin razón han sido opuestos los éforos a los reyes por el espartano Teopompo, y entre nosotros, los tribunos a los cónsules”.¹¹

Las ideas de Cicerón sobre la oposición República-Reino le dan forma a la gran antítesis del Derecho Romano, que según Lobrano “es la lucha a muerte entre el rey (con su reino) y el pueblo (con su República). Donde existe el rey no existe el pueblo, y donde existe el pueblo no existen reyes. La individuación por el derecho romano del crimen (...) de intento de instituir el reino, considera la simple aspiración al reino como un atentado contra la vida del pueblo, y por lo tanto, lo castiga con la pena de muerte”.¹²

En el siglo IV de N.E. el epistológrafo del rey Valente, llamado Eutropio, en una obra titulada *Breviarium ab urbe condita*, escribió: “ahora el mismo pueblo romano creó los tribunos de la plebe como sus propios jueces y defensores, a través de los cuales puede ser protegido contra el senado y contra los cónsules”.¹³

Según Lobrano el tribunado es la República. Es una magistratura diferente a las demás magistraturas. Es una institución paradójica. Es un poder distinto al poder concebido hasta ese momento. Funciona contra las magistraturas, contra el poder. Se comporta como la defensa popular ante el gobierno. El sistema republicano se perfecciona tanto con el tribunado que este lo caracteriza. Es “la institucionalización de

11 Cicerón, Marco Tulio. De las leyes. Citado por Lobrano, Giovanni en Ob. Cit. p. 270.

12 Lobrano, Giovanni. Ob. Cit. p. 270.

13 Eutropio. *Breviarium ab urbe condita*. Citado por Lobrano, Giovanni en Ob. Cit. p.270.

la “dialéctica social” de la República. El tribunado es la institución clave de la República.

En el siglo IV de N.E. los emperadores Valentiniano y Valente, en una Constitución Imperial del año 365, crean los *defensores civitatis* en las ciudades, municipios, para defender a los que están a expensas del poder. Es el rescate romano de la institución tribunicia.

Más tarde en la Edad Media, en el siglo VI de N.E., la República de la Ciudad de Venecia fue gobernada por los tribunos. En el siglo XII fueron introducidos los *avogadores* para controlar el poder del gobierno. A estos *avogadores* la historiografía del siglo XVII los asemejaba a los tribunos romanos. En el siglo XIV aparece el Consejo de los Diez, que sucede a los *avogadores*. Además, en la Comuna de Bolonia, una institución, nacida en 1377 con el nombre de Confalonieri del Popolo fue llamada en 1532 con el nombre de Tribuni della Plebe.

El citado profesor Lobrano cree que el tribunado de la plebe y el defensor civitatis romano, separados o fundidos, aparecen en la Edad Media en el instituto del *sindicus de los comunes*.

Según Lobrano el redescubrimiento del derecho romano coincide con el momento histórico del establecimiento de las repúblicas medievales. En estas repúblicas los comunes (comunidades, villas) reproducen la relación antigua entre municipios y República romanos.

El síndico sería para la sociedad (que Lobrano nos alerta como contrato de sociedad, que es fundamento del pueblo romano y después de estos comunes) el equilibrio entre el gobernante de la sociedad (administradores) y los socios, que son a la misma vez amos de la sociedad y obligados por las disposiciones de los administradores. Tribunos del pueblo hubo, también, en Roma entre 1344 y 1347.

En el *Discurso sobre la primera década de Tito Livio*, Maquiavelo (1513) defendía al tribunado como la causa de la perfección de la República. En su criterio, las contradicciones entre patricios y plebeyos son esenciales para entender la libertad de Roma republicana.

En el siglo XVI los reformadores Zwinglio, Melanchton, y Calvino reivindicaron el regreso del tribunado o el eforado. Calvino, por ejemplo, atribuyó poder tribunicio a las asambleas feudales equiparables al parlamento.

En esta misma línea François Hotmann, en el mismo siglo, retoma a Calvino y considera que el parlamento inglés es el modelo deseable que sintetizaría la combinación tribunado-eforado-asamblea de los estados generales.

Son todos estos los llamados “monarcómacos”, defensores de la monarquía y utilizadores de cuanta institución moldeable a la apología del sistema inglés se ponga a la mano.

El padre jesuita español Juan de Mariana, a fines del siglo XVI, reargumenta el instituto del tribunado-eforado como expresión de la soberanía popular y ve en el Justicia Mayor de Aragón la continuidad histórica del tribuno romano.

El romanista Johannes Althusius, también a finales del siglo XVI y principios del XVII, fundamenta el tribunado-eforado como soberanía del pueblo. La unidad del imperio que Althusius soñaba debía darse en una especie de federalismo societario. Mariana y Althusius son todavía de la línea de los monarcómacos.

El siglo XVIII llega con Montesquieu, exponente de la teoría de la tripartición o separación y equilibrio de los poderes. Sin embargo, Montesquieu prefiere que uno de estos poderes tenga una facultad

posterior (*faculté d'empêcher*) de veto, distinta a la facultad de estatuir. Esta facultad es vista por el barón de la Brede como característica del tribunado romano. Montesquieu es coherente con Calvino en lo que se refiere a la mezcla institucional. Estamos en presencia de la mixtura disparatada entre tripartición de poderes y poder tribunicio.

Rousseau, en cambio, en su *Contrato Social* (1764) distingue los dos medios para defender los derechos de libertad. El ginebrino, nos apunta Lobrano en la obra citada por nosotros, juzga inútil la división del gobierno. Jamás acepta hablar de división del poder, porque lógicamente, solo el gobierno es divisible.

Rousseau, más cerca de Mariana y Althusius, propone un tribunado autónomo como soberanía popular.

La difusión municipal del instituto tribunicio es otro elemento del pensamiento rousseauiano no presente antes y que fue desarrollado en el *Proyecto de Constitución para Córcega* (1764-1769).

En el mismo siglo XVIII Babeuf, promotor de la “Conspiración de los Iguales”, consideraba que los tribunos perfeccionaron la constitución romana. El filósofo alemán Friedrich Schlegel en su crítica a Kant por el análisis del segundo sobre el modelo constitucional inglés, afirmaba la necesidad del tribuno para la defensa del pueblo.

Como recalca Lobrano, es en la obra de Johann Gottlieb Fichte que se desarrolla teóricamente la institución tribunicia. Para el iusnaturalista Fichte, el Estado popular debía basarse en la antítesis “poder de establecer-poder de impedir” que se expresaría en la antítesis gobierno-tribunado. El tribunado, en su pensamiento, es retomado como expresión de la soberanía popular, siguiendo a Mariana, Althusius o Rousseau. En Fichte, el tribuno no solo ejercería el veto sino el derecho a convocar al pueblo.

En el siglo XIX, desde Francia y para América, Francisco de Miranda, el Precursor, propuso, como Bolívar y Vidaurre, para las repúblicas nuevas de nuestro continente el poder del tribunalado.

Entre los años 1800 y 1807, en Francia funciona el tribunalado de cien miembros instituido por la Constitución de 1799.

Regresemos rápidamente a la experiencia americana. Entre 1798 y 1808 Francisco de Miranda escribe varios proyectos constitucionales de gran aliento romanista. El tribunalado aparece ya en el *Proyecto de Constitución para las Provincias del Río de la Plata* (1811).

Simón Bolívar, después de un período de análisis y utilización de principios jurídicos constitucionales del modelo germano-anglosajón y del modelo romano-latino, para sus contribuciones científicas y de proposición legislativa, a principios del siglo XIX, se decide por la admiración del modelo constitucional romano.

Bolívar introduce la “Cámara de Tribunos” en el Art. 26 de la Constitución de Bolivia (1826). Antes, en 1819, en el Discurso Inaugural del Congreso de Angostura se había descubierto la vocación romántica republicana del Libertador.

En 1833, el peruano Manuel Lorenzo Vidaurre propone en su proyecto de constitución, el “tribunado del pueblo”. Vidaurre se opone abiertamente a la tripartición de poderes y propone cinco poderes: ejecutivo, legislativo, judicial, electoral (el soberano) y conservador (el poder del tribuno).

En 1847, en el Estado de San Luis de Potosí, México, se instituyen los “Defensores de los Pobres”, supervivencia histórica del tribunalado romano. Ponciano Arriaga, inspirador de estas Procuradurías de Pobres escribió: “En vano proclamaron los gobiernos las teorías

y principios de la libertad si una fracción pequeña y reducida de los gobernados es la única que disfruta de las garantías sociales, los goces de la vida y hasta la opulencia y el lujo, mientras el resto de los ciudadanos está en la más horrible degradación y miseria”.¹⁴

Con los Procuradores de Pobres, la defensa de los desvalidos salió de la competencia eminentemente judicial —la única que se ocupaba de estos sectores poblacionales hasta ese momento— para ser acogida por esta modalidad que se convierte en una forma de protección o de denuncia política.

Los principios fundamentales de las Procuradurías de Pobres, según Adriana López Ledesma son: independencia (fundada en la posibilidad de denuncia de actos ilegales de cualquier autoridad o funcionario); autonomía (su local se ubicaba en el lugar más público); accesibilidad (cualquier persona, autoridad o particular podía avisar a los procuradores); carácter no vinculante de sus resoluciones (solicitan de las autoridades el remedio a la violación); *auctoritas* (podían ser procuradores los ciudadanos de buena conducta y experiencia desde años de estudio de la jurisprudencia; se preferirán para el cargo a los jóvenes más pobres entre los candidatos) y publicidad de sus resoluciones (dispondrán de las imprentas del Estado).

Para la Procuraduría de Pobres, como nos apunta López Ledesma, no se preveía formalidad de ningún tipo a la hora del nombramiento, que era incompatible con cualquier cargo público y que debía desarrollarse a tiempo completo, sin horarios limitados para las peticiones populares o las reclamaciones. Asimismo no se preveía duración del ejercicio del cargo, que podía ser sancionado por las omisiones en su desempeño. La Procuraduría estaba compuesta por

14 Arriaga, Ponciano. Citado por López Ledesma, Adriana. Los Procuradores de Pobres en San Luis de Potosí, 1847: pervivencia del Defensor Civitatis romano (Su establecimiento en el Derecho Mejicano de las comunidades indígenas) En “Memorias del XIII Congreso Latinoamericano de Derecho Romano de La Habana”. Ed. Cit. P. 305.

tres miembros, uno de ellos Presidente. Disfrutaba la Procuraduría de iniciativa legislativa y controlaba los ámbitos militares, jurisdiccionales y administrativos. Podía promover la vigilancia a favor de la defensa de los derechos sociales del pueblo, por el Estado, para que este estableciera sistemas de enseñanza, salud, educación y moralidad.

En 1824 la Constitución Imperial brasileña reguló el “Poder Moderador” que fue comparado por el principal redactor del texto magno, Joaquín Carneiro de Campos, con el poder tribunicio.

En 1845, en Italia, Gian Domenico Romagnozi planteó un sistema de organización política inspirado en el modelo romano-latino, con un órgano que sesionaría como intermediario legal entre el gobierno y el pueblo.

En 1849 surge en Roma la república romana con Garibaldi y Mazzini, donde Cesare Agostini redactó un proyecto de constitución con Tribunado incluido, considerado desde aquel momento como el centro de la flamante república.

Al otro lado del Atlántico, John Caldwell Calhoun, principal figura del constitucionalismo norteamericano, todavía conserva a mediados del siglo XIX la existencia de dos modelos iuspublicísticos-constitucionales y prefiere el romano-latino, especialmente con su poder negativo tribunicio.

Calhoun proponía en sus escritos la inserción en el federalismo norteamericano del poder negativo del tribuno. Esta modificación no era un simple ejercicio teórico del jurista norteamericano, sino su intento de encontrar una institución que frenara la preponderancia de los estados del norte.

Como nos recuerda Lobrano: “La guerra civil norteamericana, la cual se desarrolla entre 1861 y 1865, es denominada también *guerra de secesión* porque —según la teoría del propio Calhoun—la alternativa ante la propuesta de la reinstauración del antiguo poder tribunicio es recurrir a la antigua recesión plebeya”.¹⁵

En 1870 el romanista italiano Guido Pandeletti consideraba que la grandeza de Roma había dependido de la creación del Tribunalado. Según Lobrano, esta “es la última referencia científica al Tribunalado, con indicación del modelo histórico y, contextualmente, con la propuesta de institución constitucional”.¹⁶

Transmutación científica de la institución tribunicia en el pensamiento burgués. Deterioro y olvido del Tribunalado de la Plebe

En 1871 Teodoro Mommsen editaba su *Derecho Estatal romano*, no por casualidad mal traducido al español como *Derecho Público romano*.

Es en esta obra donde el gran jurista alemán desaparece de un plumazo al Tribunalado romano. Más interesante es la afirmación anterior si se retrocede más años de la vida científica de Mommsen. En 1854 había escrito su *Historia de Roma*, donde todavía aceptaba el absoluto poder negativo del Tribuno de la Plebe, frente al absoluto poder positivo de los Cónsules, (como Fichte). En la obra conocida como *Derecho Público romano*, el Tribuno resulta ser un magistrado más de la república, con un poder simplemente positivo.

Como subraya Lobrano el “esquema del Derecho romano estatal” queda fijado por Mommsen y de Mommsen en adelante, en la

15 Lobrano, Giovanni. Ob. Cit. P. 276

16 Ídem.

terna Magistrados-Pueblo-Senado, donde el Tribunado ha desaparecido, ocultado, disfrazado en la categoría única de la magistratura (de gobierno) con su poder correspondientemente único”.¹⁷

Mommsen borra a conciencia el poder negativo del Tribuno en una operación de liquidación del sistema jurídico de la República.

Savigny, en 1849, había argumentado la falta de actualidad del sistema del Derecho Público romano, cuando en su gran obra, *El sistema del Derecho Romano Actual* había reducido todo el derecho romano a Derecho Privado, patrimonial, (específicamente Derechos Reales y Derecho de las Obligaciones). Antes de Mommsen, ya Savigny había tratado de eliminar, y no precisamente de distinguir, el Derecho Público, al relacionarlo con el Derecho Privado romano.

En 1844 el jurista, alemán también, Von Haimberger había dado un paso de adelanto en el pensamiento de Savigny al publicar nada más y nada menos que una obra llamada *El Derecho Romano privado y puro*.

Otto Lenel en 1889, deja fuera de un estudio del Derecho Civil, todo el Derecho Público romano, incluido el Derecho Sagrado, en otro interesante intento de reducir el Derecho Civil al Derecho Privado.

En 1934, Fritz Schulz declara finalmente que el Derecho Público romano no existía en sí mismo. Si el Derecho Público romano era el derecho estatal, enseñado por Mommsen, no era una tarea muy difícil notar la inconsecuencia mommsiana en su estudio de la sociedad política romana. La inexistencia del Derecho Público romano es realmente la inexistencia del Derecho estatal romano, por la razón de que no existía en Roma republicana, un Estado, como los Estados modernos.

17 Lobrano, Giovanni. Ob. Cit. p. 277.

Por lo tanto, la burguesía declaró primero inactual al Derecho Público romano, después recreó un derecho sin tribunal, y más tarde declara la inexistencia del Derecho Público; todo esto en una trayectoria ascendente de negación, tergiversación, eliminación de las instituciones más revolucionarias y radicales del modelo iuspublicístico romano-latino. De un análisis detenido del pánico burgués al sistema del Derecho Público romano, se comprende con facilidad la conclusión catastrófica de la falta de Constitución, hecha por la burguesía frente a la crisis de la tripartición o separación y equilibrio de los poderes. Si el equilibrio es fallido, no hay Constitución porque, cuidadosamente se ha borrado el tránsito jurídico-político-constitucional-revolucionario del tribunal. El drama del abandono y “amordazamiento” del sistema de la república romana y su significado político se puede resumir en estas palabras del maestro Lobrano: “Mommesen, en 1893, escribió el *Diseño del Derecho Público Romano*, que es el resumen (...) del Derecho Estatal romano y (...) escribe ‘el derecho romano, como todos los derechos, se basa sobre la noción de Estado’ donde se entiende por ‘Estado’, el Estado como persona jurídica, es decir, la abstracción (...) del ‘dios artificial’, que se opone, es más, que se contrapone al ‘Estado comunidad’, al ‘Estado Sociedad’ que es la república, la verdadera, la romana”.¹⁸

El Defensor del Pueblo: de los Tribunos de la Plebe a los Defensores Civitatis. ¿Poder negativo o noción reacomodada de la tripartición de poderes?

Podríamos constatar que: “el defensor del pueblo como fenómeno positivo de innovación jurídica (no solo constitucional) es de los más importantes de la era contemporánea”.¹⁹

18 Lobrano, Giovanni. Ob. Cit. p. 279.

19 Ibídem, p. 258.

Existe, no obstante, una contradicción grave entre la gran acogida de la institución del defensor del pueblo en el constitucionalismo y las constituciones contemporáneas, y la fragilidad técnica-jurídica sustancial de la misma institución. La difusión de las defensorías del pueblo ha sido geográfica, estructuralmente se ha desarrollado y ha crecido en sus funciones y en las expectativas que despierta.

La debilidad de derecho se explica en los pobres fundamentos del poder del Defensor, y sobre todo en la contradictoria naturaleza jurídica de la institución, que crea una imposibilidad de incorporarse en los ordenamientos jurídicos vigentes. Por la contradicción anteriormente explicada es que resulta posible ver un riesgo de “implosión” de la defensoría, aun creciendo su necesidad. La importancia y ampliación del instituto de la defensoría del pueblo viene dado dentro de la llamada crisis del Estado que, entre otras novedades ha causado la proliferación de instituciones de defensa de los ciudadanos (instituciones que van desde comisarios parlamentarios, defensores únicos, mediadores, hasta los mismos defensores del pueblo). Todas estas modalidades de defensa de los ciudadanos derivan del tan conocido “Ombudsman”, introducido por el rey de Suecia en este país, en 1713, aunque logró su estabilidad parlamentaria solo en 1809.

La extensión geográfica de la institución escandinava llega a América a través de la regulación en España (Constitución de 1978) de la Defensoría del Pueblo. A finales de la década de los 80 y durante los 90, el Defensor del Pueblo es incorporado en numerosas constituciones americanas dentro de los procesos llamados de “Democratización” de los sistemas políticos de América después de los gobiernos tiránicos militares de corte fascista que se desarrollaron sobre todo en las décadas de los 60 y los 70 en América Latina.

La eficacia de la defensoría no es nunca sancionadora, no trasciende lo eminentemente persuasivo. Por esto se le llama magistratura de la persuasión, de la influencia o de la señalización.

La pobreza de la defensoría del pueblo respecto a lo que se espera de ella por las ciudadanías del mundo es otra prueba de la urgencia que vivimos de un cambio radical de las formas básicas de estructurar lo público, lo común político; es decir, la verdadera república.

Ya el haber recurrido a la defensoría del pueblo para sanar la crisis constitucional del siglo XX había sido una muestra de debilidad ideológica del sistema o modelo germano-anglosajón, por su búsqueda de alternativas fuera de los límites de su propio constitucionalismo.

La defensoría del pueblo está vinculada con la tradición jurídica romana de la autoridad tribunicia; esta vinculación la hace, por un lado, peligrosa a los ojos de los temerosos custodios del modelo anglosajón; y por el otro lado, la hace perfeccionable hacia un acercamiento al definitivo poder negativo, autónomo y central en la república.

Sobre el *Defensor Civitatis*

El *defensor civitatis* es un instituto heredero del tribunado de la plebe republicana. Es imprescindible su estudio como momento intermedio antes de la aparición de la defensoría del pueblo (habiendo visto ya las experiencias medievales europeas y el Procurador de Pobres, mexicano).

Fueron los procónsules y los propretores romanos los que primero tomaron medidas fuera de Roma para aliviar la situación de los gobernados del imperio. Los emperadores Valente y Valentiniano I instituyeron a los *defensores civitatis*: “Como un magistrado, que tendrá la función de proteger a los munícipes de los abusos cometidos por cualquiera de los funcionarios imperiales; y se refiere a todos,

de la ciudad de Roma, del gobierno principal y del mismo gobierno municipal".²⁰

La elección de los defensores se realizaba inicialmente por los vecinos de las provincias (obispos, clérigos, honorables, poseedores, y curiales) y debía ser ratificada por el Prefecto del Pretorio. La duración del cargo era de cinco años. En el 535 de N.E., el emperador Justiniano reorganizó el cargo de los *defensores civitatis* para perfeccionarlo después de una marcada decadencia de la institución, tras su creación por Constitución Imperial de 365 de N.E. A partir de las reformas justinianas, los defensores fueron elegidos por los más nobles de la ciudad y la magistratura se hizo obligatoria e indelegable, con duración de dos años.

Los *defensores civitatis* tienen en Castilla una continuidad antes de la manifestación de los Procuradores de Pobres de San Luis Potosí en México.

En defensa de los derechos municipales, ante las Cortes, los procuradores de las ciudades representaban a los consejos. Defendían allí, ante el Rey, los intereses y derechos de los habitantes de las ciudades, villas, aldeas y lugares, así como del citado consejo municipal.

La solicitud ciudadana de tener ante las Cortes, permanentemente, dos procuradores de las ciudades, es una muestra del éxito de la institución defensora.

La competencia de los procuradores de las ciudades era en lo relativo a precios y abastecimientos, reparto de penas pecuniarias a los municipios, abusos cometidos por los corregidores en los ingresos extraordinarios, nombramientos para cargos públicos que lesionaran a los *municipes*, castigo a funcionarios públicos, nombramiento de juez

de residencia, asuntos sobre boticas, archivos, estado de las cárceles, administración de justicia municipal, protección del ambiente, orden público, límites territoriales y hacienda municipal.

Estas instituciones repercutieron en América. *La Recopilación de las Indias de 1635*, de Antonio León Pinelo describe a “la institución (se refiere al procurador de los indígenas) como figura especial de protección a los derechos de los indígenas contra los actos de la administración pública”.²¹

Esta institución se consagró en Reales Cédulas expedidas por Carlos V, Felipe II, Felipe III y Felipe IV, todos de la Casa de Austria.

Los Procuradores de Indígenas debían amparar y defender a los indios, servir de intérpretes, guardar sus ordenanzas, dar noticia de lo que se hiciera en su perjuicio, castigar los excesos contra ellos, procurar el alimento de su población, defender ante la Audiencia la libertad de ellos, cuidar que no les molestaran, vejaran u oprimieran, que no se les privara de sus tierras, granjas, aguas, pastos y montes.

Finalmente, podríamos decir que el Defensor Civitatis pervivió en los cuerpos legislativos de la unificación del derecho castellano, en la nueva recopilación de *Leyes del Reino de España* (1567) y en la *Novísima Recopilación* de 1805, de Fernando VII.

“En las Indias (...) la protección municipal fue encomendada a los Corregidores de Indios o Jueces de Naturaleza, al existir acertadamente dentro de la estructura del gobierno municipal Indiano, las “dos Repúblicas”, el establecimiento de un gobierno municipal de españoles y un gobierno municipal de indígenas”.²²

21 Ibídem, p. 318.

22 Ibídem. p. 325.

Las Procuradurías de Pobres de San Luis Potosí creadas por Arriaga en 1847 son la última expresión colonial de los *defensores civitatis* romanos, después de un largo período de pérdida de las instituciones protectoras de los derechos ciudadanos, sobre todo en México, después de la fundación del Estado Nacional.

De regreso a la defensoría del pueblo

El modelo de Ombudsman escandinavo queda superado por la defensoría del pueblo americana, llegada de España, sobre todo por la vocación y el empeño por la protección de los derechos humanos de vida y de libertad que habían sido violados flagrantemente en la década del 70 y 80 en América Latina, que el instituto alcanzó en nuestras constituciones formales y materiales.

El ya comentado déficit teórico y normativo que padece la defensoría se podría explicar de esta manera: “Desde el punto de vista del fundamento del poder, los “defensores” son, al menos en general, elegidos por los Parlamentos (nacionales, europeos) o por los Consejos (municipales, regionales), con una evidente separación entre el destinatario (beneficiario de su acción de defensa (el pueblo, los ciudadanos) y su mandante (parlamentos, consejos)”.²³

Ha existido, hasta ahora, una regulación y caracterización o definición jurídica negativa de los institutos de defensa. Se sabe lo que no son los defensores, pero el margen de posibilidades positivas de la institución queda reducido y su naturaleza jurídica controvertida.

23 Lobrano, Giovanni. “Dal Tribuno della Plebe al Difensore del Popolo”. En: Da Roma a Roma, Dal Tribuno Della Plebe al Difensore del Popolo, Quaderni IILA, Serie Diritto, Roma, 2002 p. 13.

Una excepción es la regulación constitucional ecuatoriana de 2008.

La Constitución de la República del Ecuador tiene la característica de que la Defensoría del Pueblo, regulada en la Sección Quinta del texto legal, aparece en el artículo 214 como “un órgano de derecho público con jurisdicción nacional, personalidad jurídica y autonomía administrativa y financiera”.²⁴ Esta defensoría supera el problema de la dependencia tradicional de estos organismos de los poderes estatales y la limitación territorial del Tribunalado romano al enunciarse en el artículo 215 de la misma Constitución como defensora de los derechos de los ecuatorianos y ecuatorianas que se encuentren fuera del país. Con la regulación ecuatoriana se regresa a la inmunidad de prosapia antigua y se le otorga al defensor o defensora del pueblo el extinto *imperium* romano que permite la acción inmediata y vinculante para evitar la violación de un derecho humano.

Por otro lado, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) tiene la característica de que el Constituyente venezolano dio un espacio propio al Defensor del Pueblo en su sistema constitucional de los poderes. Dentro de la estructura de la tripartición de poderes tradicional se ha sumado un “poder ciudadano” y un “poder electoral”, de claro sabor bolivariano. A la misma vez, el órgano de expresión del poder ciudadano será el “Consejo Moral Republicano”, integrado por el “Contralor General de la República”, el “Fiscal General de la República” y el “Defensor del Pueblo”.

Aunque hasta ahora la Defensoría del Pueblo se haya entendido y comportado (esos son sus límites legales) como una magistratura de persuasión que en algunos países “fue entre los órganos máximos del Estado, casi el único que permaneció como una isla de moralidad,

legalidad, pundonor en la defensa de los derechos y su corrección”,²⁵ es el momento de aspirar a que los institutos de defensa de los derechos del pueblo encarnen los valores del sistema jurídico del cual emanan. La reproducción de las estructuras del sistema de tripartición de poderes enajena la razón de ser de una institución defensiva del pueblo.

Solo rompiendo el esquema que entiende la soberanía fundada sobre la representación política e incorporando el equilibrio (bipartición) entre soberano popular (ciudadanos) y poder de gobierno, como principio presupuesto de la República, será posible aspirar primero a que los institutos de defensa de los ciudadanos expresen esa bipartición y después, a que se vaya paulatinamente resquebrajando el soporte incongruente pero duradero de la tripartición o separación y equilibrio de los poderes.

Posibles reformas a los institutos defensivos de derechos ciudadanos que acercarían los valores del poder negativo

Al decir del profesor Rubio Correa: “El Defensor del Pueblo se enfrenta muchas veces a quienes tienen legitimación representativa del pueblo y, además, pide medidas al Congreso que es el que la tiene por excelencia. Sin embargo, el Defensor es nominado y, por consiguiente, es un alto funcionario, pero un funcionario y nada más: no representa al pueblo a pesar de que tiene características propias de un representante. Entre ellas, la de dirigirse directamente a la ciudadanía y la de reportar directamente y por atribución propia al Congreso, cosa que en muchas Constituciones comparte solo con el Jefe de Estado”.²⁶

25 Refiriéndose a Perú, Rubio Correa, Marcial. “Aportes al rediseño del Defensor del Pueblo, que actúa en el corazón del poder, dentro de un Estado de poder democrático”. En: Da Roma a Roma, Ob. cit., p. 41.

26 Ibídem, p. 41.

Es imprescindible, entonces, la elección popular del Defensor del Pueblo para que sea defensor de la ciudadanía y no abstracto mecanismo de la tecnocracia y la partidocracia. Después de logrado este paso se podrá vincular en un mandato imperativo a los diferentes niveles territoriales de las defensorías con los electores populares respectivos.

La facultad de intervención en conflictos políticos entre órganos de gobierno, daría al Defensor del Pueblo (que pudiera hasta convocar votación popular mediante referéndum para solucionar estos conflictos) una legitimidad democrática insuperable y lo señalaría como elemento del poder negativo popular.

Actualidad del Poder Negativo. Movimientos Sociales y revolución contra hegemónica

El poder negativo directo se revela en el derecho de resistencia (en el pensamiento de la patrística y la escolástica apareció la legítima rebelión del pueblo contra la tiranía de los gobiernos humanos), la huelga política, la secesión y el exilio.

El poder negativo indirecto es la alternativa en el modelo iuspublicístico romano-latino a la tripartición o separación de poderes para garantizar el ejercicio de la libertad y frenar el abuso de poder.

La institución tribunicia no es reconocida en el constitucionalismo contemporáneo debido a la larga y constante labor de desaparición de sus valores, efectuada por la doctrina jurídica burguesa. La consolidación y éxito del modelo constitucional germano-anglosajón eliminó la posibilidad de instauración del tribunado, ajeno a los principios de la división de los poderes del Estado.

Nunca ha sido más vigente y oportuna la afirmación de Maximiliano Robespierre sobre la contradicción tribunado – tripartición de poderes.

Los institutos de defensa de los derechos ciudadanos que se extendieron por Europa y América en el siglo XX pudieran ser una versión contemporánea del poder negativo directo si asumieran las principales características del tribunado romano republicano y el *defensor civitatis* imperial.

El enfrentamiento teórico entre los modelos iuspublicísticos extremos, no se supera utilizando instituciones de uno y otro sistema jurídico-constitucional. No basta con amparar constitucionalmente y con leyes especiales la función de Defensores del Pueblo, si estos están maniatados en la telaraña de la tripartición de poderes.

La autonomía y singularidad jurídicas de los defensores del pueblo serían deseables si no se hacen funcionales a la separación y equilibrio de los poderes. Estamos hablando, por lo tanto, de algo más que una reforma superficial de las tareas y estructuras organizativas de los institutos defensivos de derechos, es de la fundación del espíritu republicano, que empieza con la aceptación de la soberanía popular indivisible, e intransferible y termina con la asunción del magistrado nuclear de la república: el tribuno o cualquier otro que contenga su esencia.

El poder negativo directo no es menos importante en la actualidad política mundial. Las formas de lucha del pueblo han alcanzado un desarrollo impensable. De una inicial expresión de oposición política-económica y social solamente vislumbrada en los programas de algunas Organizaciones No Gubernamentales progresistas, se ha pasado a la vertebración de movimientos sociales que unifican reivindicaciones ecológicas, de género, raciales, culturales, étnicas, sociales, económicas y políticas.

El regreso a la democracia en su mejorada versión republicana, donde el pueblo soberano ejerce el poder político y jurídico, y a la vez se deja administrar por miembros de la comunidad perfectamente controlados por ella, es uno de los momentos en la lucha mayor contra todos los significados del sistema capitalista de dominación. Ningún momento es más importante que otro. Todas las acciones, si comparten una ideología común, serán imprescindibles.

Los grandes movimientos sociales que ya se organizan más allá de los Estados y las fronteras políticas, socavarán igualmente, en el combate contra hegemónico, los valores económicos, culturales y políticos del capitalismo.

Atacar la representación política, la tripartición de poderes, la tecnocracia, la partidocracia, la corrupción de las administraciones de los gobiernos y todos los principios que han imperado hasta ahora en el plano político-jurídico, es igualmente demoledor del capitalismo, como atacar su contracultura artística o su indeseable utilización de los medios de difusión masiva.

En esta batalla cultural debe haber bastiones preferidos y privilegiados. Uno de ellos es el sistema del derecho romano. El derecho público romano será, en este sistema, el responsable de inculcar el fundamento del sistema republicano romano (primer componente del modelo iuspublicístico romano-latino).

Para que la labor de difusión y aceptación de los principios del sistema jurídico de la república sea más rápida y eficaz, es necesario que los procesos de estructuración de los movimientos sociales se consoliden.

Cada espacio de acción ganado por un sector social que lucha contra la hegemonía neoliberal es un lugar adecuado para trabajar en

la expansión de las ideas centrales del modelo iuspublicístico romano-latino.

En el mundo de hoy los movimientos sociales se comportan como grandes mareas de poder negativo directo, que ejercen la resistencia, la oposición, el veto moral no vinculante, la desobediencia pacífica y violenta, la protesta, la huelga, la secesión (que podría ser usada con mayor frecuencia y sincronización) y que son obligados al exilio, última variante del poder negativo directo (en este caso no para imponer decisiones sino para escapar de decisiones y condiciones determinadas).

Como ha dicho el sociólogo y revolucionario brasileño Emir Sader: “La hegemonía neoliberal significa una supremacía mercantil en la economía, en la política, en las relaciones sociales. Pero también trae como secuela un retraso teórico brutal”.²⁷

De ese retraso teórico debemos aprovecharnos para que no seamos nuevamente testigos del reajuste conceptual, terminológico y científico del sistema que se oxigena, también, por la falta de actitudes oportunas de divulgación de ideas críticas y alternativas a los espacios de mayor debilidad teórica de la hegemonía neoliberal.

Uno de estos espacios de debilidad es el modelo iuspublicístico constitucional germano-anglosajón. Nuestra demanda intenta ser un ejercicio contra hegemónico oportuno.

A una izquierda desideologizada se le debe ofrecer un aglutinante cultural e ideológico poderoso. Los valores del derecho público romano, en especial los valores del sistema republicano, podrían desbordar el ámbito de la contraposición con el modelo germano-anglosajón,

27 Sader, Emir. Crisis hegemónicas en tiempos imperiales. Los dilemas del Brasil de Lula. Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, La Habana, 2004, p. 13.

para convertirse en ingredientes esenciales del nuevo discurso contra hegemónico de la izquierda que queremos.

La latinidad como espacio cultural de convergencia jurídica, idiomática, religiosa, filosófica, artística y política, será la convocatoria inicial. A partir de la latinidad, que no es excluyente en lo racial ni lingüístico, podemos pasar al rearme teórico de la izquierda, basado en la lucha común, el enemigo común y la fuerza incuestionable de los principios libertarios del modelo iuspublicístico romano-latino, que sería en este caso la puerta abierta hacia otras transformaciones de la sociedad actual.

A los llamamientos contra hegemónicos del Movimiento Zapatista, los Sin Tierra, el Foro Social Mundial de Porto Alegre, debemos ofrecerles algo más que nuestro apoyo instintivo, revolucionario. Toda la dimensión (que creo atractiva) del sistema republicano y su sistema jurídico complementario como parte del modelo iuspublicístico constitucional romano-latino, podría ser un programa concreto de lucha (probado por demás en la historia independentista americana) que fortalecería y homogeneizaría el lenguaje de futuro de los combatientes contra hegemónicos.

Del convencimiento de que ofrecemos un camino de libertad y bienestar político-social saldrá nuestra disposición de trabajar por el modelo iuspublicístico que, hemos probado, está descartado del panorama político-jurídico actual.

Oponernos al modelo germano-anglosajón de organización del Estado constitucionalmente, no es una particularidad en los problemas de la ciencia del Derecho, sino uno de los más generales dilemas ante los que se encuentra un politólogo, jurista o pensador sobre el Derecho.

Bibliografía

Fuentes Doctrinales

Catalano Pierangelo. Un concepto olvidado: Poder negativo. En *Costituzionalismo Latino I. Materiali IX-I*. Istituto Universitario di Studi Europei-Torino. Consiglio Nazionale delle Resercha, Progetto Italia-América Latina, 1991.

Lobrano, Giovanni. “Dal Tribuno della Plebe al Difensore del Popolo”. En: *Da Roma a Roma, Dal Tribuno Della Plebe al Difensore del Popolo*, Quaderni IILA, Serie Diritto, Roma, 2002

Lobrano, Giovanni. “Del Defensor del Pueblo al Tribuno de la Plebe: regreso al futuro. Un primer bosquejo de interpretación histórico-sistemática con atención particular al enfoque bolivariano”. En *Memorias del XIII Congreso Latinoamericano de Derecho Romano*, La Habana, agosto del 2002. Editado en la Universidad michoacana de San Nicolás de Hidalgo y la Universidad de Pinar del Río, Morelia, 2004.

López Ledesma, Adriana. *Los Procuradores de Pobres en San Luis de Potosí, 1847: pervivencia del Defensor Civitatis romano* (Su establecimiento en el Derecho Mejicano de las comunidades indígenas) En *Memorias del XIII Congreso Latinoamericano de Derecho Romano de La Habana*. Editado en la Universidad michoacana de San Nicolás de Hidalgo y la Universidad de Pinar del Río, Morelia, 2004.

Rubio Correa, Marcial. “Aportes al rediseño del Defensor del Pueblo, que actúa en el corazón del poder, dentro de un Estado de poder democrático”. En: *Da Roma a Roma. Quaderni IILA, Serie Diritto*, Roma, 2002

Sader, Emir. Crisis hegemónicas en tiempos imperiales. Los dilemas del Brasil de Lula. Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, La Habana, 2004.

Taddia Marisa: El Tribuno de la Plebe, el poder negativo y la Tutela de los derechos en América Latina”. Tesis. Centro Interdisciplinare di Studi Latinoamericani. Università Degli Studi di Roma “Tor Vergata”. 1995.

Fuentes Legales

Constitución de la República del Ecuador. 2008.

Participación electoral *versus* Abstencionismo electoral: *¿dos caras de la misma moneda?* En busca de la verdadera patología democrática

Yuri Pérez Martínez*

1. La Participación política como elemento dinamizador de la democracia

Todo análisis científico implica asumir una premisa teórica. El presente parte de considerar que la participación ciudadana —en especial la política— constituye requisito funcional de la democracia, que se entrecruza con categorías como legitimidad, representación y gobernabilidad. Sobre la base de esta concepción procuramos, desde el sistema epistemológico del Derecho, adentrarnos en una de las problemáticas más acuciantes para la consolidación de los sistemas políticos contemporáneos: el abstencionismo electoral, su naturaleza, tipologías e incidencia para alcanzar una gobernanza mundial y renovar el diálogo del entramado político con la sociedad en el siglo XXI.

* Licenciado en Derecho por la Universidad de La Habana, Cuba (2008). Doctor en Ciencias Jurídicas por la propia casa de altos estudios (2014). Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana desde el año 2008, donde imparte las asignaturas de Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Metodología de la Investigación Jurídica e Introducción al Derecho del Turismo. Ha sido ponente en varios congresos nacionales e internacionales y autor de publicaciones que giran en torno a la participación ciudadana, el abstencionismo electoral, la democracia, la constitucionalidad, entre otras. Es el presidente del Capítulo de La Habana de la Sociedad Cubana de Derecho Constitucional y Administrativo. Correo electrónico: yuriperez1@lex.uh.cu

Participación electoral versus Abstencionismo electoral: ¿dos caras de la misma moneda?

En busca de la verdadera patología democrática

Yuri Pérez Martínez

La participación abarca aspectos históricos, económicos, culturales y empíricos, entrelazados y que no pocas veces originan confusiones. Numerosos son los estudios¹ que, desde diversas aristas del conocimiento humano, han tratado de desentrañar su verdadera esencia.

Desde su arista política, la participación se vincula a las relaciones de poder y dominación clasista consustancial al tipo de democracia imperante en una sociedad determinada, y se desarrolla en el contexto de las relaciones jurídico-políticas que se derivan de ese poder, entre las que figuran: las emanadas de los procesos de elección de los representantes; del control de los electos y de la toma de decisiones públicas.² Se conceptúa como la capacidad que tiene el ciudadano común para involucrarse e incidir en los *procesos de toma de decisiones*, lo cual tiene un momento relevante en la participación electoral, aunque no se limita a ella; es un medio para transformar las relaciones de poder y superar la brecha entre decisores y ejecutores.³

Así entendida, la intervención ciudadana en la vida política de la sociedad debe ser considerada como un elemento central en el funcionamiento de los sistemas democráticos, ya que sostiene la legitimidad del ordenamiento político y la capacidad de dichos sistemas para enfrentar y resolver problemas económico-sociales con una orientación consensual.

1 Ver en el ámbito nacional Del Río Hernández, Mirtha A, en “La participación popular en el proceso de toma de decisiones públicas en el ámbito local comunitario en Cuba. Su régimen jurídico.”

Tesis presentada en opción al título de Doctora en Ciencias Jurídicas, Soporte Digital, Facultad de Derecho, Universidad Central “Martha Abreu” de Las Villas, Santa Clara, 2001; Duharte Díaz Emilio y coautores: Teoría y Procesos Políticos Contemporáneos, Tomo I, Editorial “Félix Varela”, La Habana, 2006; Haroldo Dilla y Vicentelli González, en Participación popular y desarrollo en los municipios cubanos, Centro de Estudios sobre América (CEA), La Habana, 1993; entre otros.

2 Ver Del Río Hernández, Mirtha A, ob. cit., p. 1.

3 Haroldo Dilla y Vicentelli González, en Participación popular y desarrollo en los municipios cubanos, Centro de Estudios sobre América (CEA), La Habana, 1993.

No obstante, el examen de la participación en la vida pública transita, inexorablemente, por el tratamiento teórico-conceptual que respecto a ella se asuma. En este ámbito podemos distinguir entre una posición liberal, a través de la cual no se imponen mayores requisitos a los ciudadanos para participar; y otra republicana, que percibe en la ciudadanía el eje de una sociedad que se fundamenta en la participación política activa como elemento consustancial a la democracia.

La concepción liberal de la participación enfatiza la diferenciación entre participación activa y pasiva o latente. Parte de la premisa de que en toda circunstancia se da esta variación empírica, de modo que es imposible convertir a todos los ciudadanos en sujetos políticamente enérgicos. Desde esta perspectiva, no solo se sostiene la existencia de un segmento de ciudadanos más activo que otro, sino que se defiende esta experiencia histórica mediante argumentos teóricos, interpretando las diferencias en la participación política como expresión de la libertad que reina en la sociedad.⁴

Sobre la base de este enfoque, se sentencia que una participación política cualitativamente limitada, reducida a la participación electoral, es compatible con un sistema democrático. En efecto, una de las características del liberalismo —afirma Fernández Estrada— ha sido precisamente defender, desde el plano económico al plano político, al individualismo más exacerbado. No se debe perder de vista que en el aludido plano económico, el liberalismo se apoya exactamente en la más total libertad individual de producción y comercio. En el plano político se expresa entonces en la determinación de los derechos de ese individualismo frente a la sociedad y su encarnación en el Estado. Para el liberalismo burgués lo más importante no es la participación en la vida política, sino el ejercicio absoluto de las llamadas “libertades individuales”.⁵

4 Ver Nohlen, Dieter, Ob. cit., pp. 10-11.

5 Fernández Estrada, Julio Antonio, en “El Tribunado: sus expresiones posibles en la crisis del actual modelo iuspublicístico”, Tesis presentada en opción al grado científico de Doctor

Participación electoral versus Abstencionismo electoral: ¿dos caras de la misma moneda?

En busca de la verdadera patología democrática

Yuri Pérez Martínez

Concerniente a este particular, refiere Gargarella que si ordenáramos a los sistemas políticos según el lugar que le reservan a la intervención directa de la ciudadanía en la discusión y decisión de los asuntos públicos, deberíamos ubicar al liberalismo en el extremo reservado a los sistemas más limitativos de la participación política de las mayorías. De hecho, muchas de las figuras más arquetípicas del liberalismo justificaron en la práctica distinciones que rechazaban en la teoría (*v. gr.* distinciones entre distintos tipos de ciudadanía) para favorecer ordenamientos políticos decididamente elitistas o, en directa consonancia con los principios que defendían, avalaron sistemas institucionales en donde sistemáticamente se desalentaba la intervención ciudadana en la toma de decisiones.⁶

La expansión global de la democracia liberal coincidió con una grave crisis de esta en los países centrales en los que más se había consolidado; crisis que fue conocida como producto de una doble patología: la patología de la participación, sobre todo si se considera el aumento dramático del abstencionismo; y la patología de la representación, marcada por el hecho de que los ciudadanos se consideran cada vez menos representados por aquellos a quienes eligieron.⁷

Por su parte, la idea republicana de la participación valora la indispensable presencia de la ciudadanía en los asuntos públicos como un requisito cardinal de la democracia, que considera un bajo nivel de participación como síntoma alarmante para el funcionamiento del

en Ciencias Jurídicas, La Habana, Cuba, 2005, p. 22. En esta investigación el autor realiza un exhaustivo recorrido doctrinal en torno a la esencia de la tripartición de poderes, prestando especial atención al silogismo formulado por Giovanni Lobrano que aclara la crisis de la constitución fallida o inexistente.

6 Gargarella, Roberto, "Liberalismo frente a Socialismo" en Teoría y filosofía política. La recuperación de los clásicos en el debate latinoamericano, Borón, Atilio (compilador), Buenos Aires, CLACSO, marzo de 2002, p. 100.

7 de Sousa Santos, Boaventura, en Democracia de Alta intensidad. Apuntes para democratizar la democracia. Ed. Unidad de Análisis e Investigación del Área de Educación Ciudadana de la Corte Nacional Electoral. Bolivia, 2004, p. 12.

sistema político democrático. Nohlen, desde esta visión, concibe a la participación como valor por sí misma. La palabra “valor” explicita la normatividad de este concepto, mientras el carácter autorreferencial del “por sí misma” indica que no se trata de un “medio para” sino de un propio fin. Este fin consiste en la autorrealización en el proceso de la acción conjunta democrática y en ese “formar parte” de la mayor cantidad posible de esferas políticas y sociales.⁸

Esta noción de participación encuentra su máxima concreción en el principio constitucional de soberanía popular. Mientras para el pensamiento liberal la soberanía es cedida por el pueblo a sus representantes, y con ello delega en esos hombres su voluntad política, para el modelo antiguo, latino y democrático, la soberanía pertenece exclusivamente al pueblo y no puede ser cedida, ni traspasada, ni dividida. De ahí, como corolario natural, que para un modelo los excesos del gobierno se evitan dividiendo ese poder soberano que el pueblo ha regalado graciosamente a los gobernantes; en tanto para otros, como ese poder jamás puede cederse, ni delegarse, o traspasarse, la soberanía pertenece y permanece indivisa en manos del pueblo.⁹

Ciertamente la actualidad se revela con la necesidad de defender la concepción republicana de la participación, donde el concepto hace honor a su etimología,¹⁰ a la noción de *formar parte*, de *ser parte de*; pero también corre el velo a la representación, representación sometida al control permanente, constante y sistemático de los electores, que refuerce el vínculo político y posibilite la revocación de los elegidos si no satisfacen las expectativas de la colectividad. Se trata de “afirmar

8 Nohlen, Dieter, Ob. cit., p. 4.

9 Fernández Bulté, Julio, en Teoría del Estado y el Derecho. (Teoría del Estado), Ed., Félix Varela, La Habana, Cuba, 2001, p. 111.

10 Del latín *participatio*, derivado de *pars*, parte y *capere*, tomar; por tanto, la parte que se toma; corresponde al griego *méthexis*, que propiamente no significa tener o tomar una parte, sino ser semejante. Ver Diccionario de Filosofía Herder, Empresa Editorial Herder S.A., Diccionario de filosofía en CD-ROM: autores, conceptos, textos. Barcelona, España

Participación electoral versus Abstencionismo electoral: ¿dos caras de la misma moneda?

En busca de la verdadera patología democrática

Yuri Pérez Martínez

mecanismos articulados de participación directa con formas controladas de representación política”.¹¹

Sin pretender agotar un debate no zanjado en la doctrina jurídica y de las Ciencias Políticas, coincidimos con Del Río en que más allá de la polémica existente en torno al carácter excluyente de los términos democracia y representación, en las condiciones actuales a partir del análisis de su viabilidad universal, lo cierto es que tienden a coexistir, aunque con más fuerza una que otra. La expresión concreta y objetiva de la democracia en la actualidad pasa por el reconocimiento de la representación como una vía democrática, aun cuando en puridad teórica y conceptual la representación sea la negación de la democracia tal como fue concebida en sus orígenes.¹²

Nos encontramos ante un dilema: asumimos la participación política en un sentido instrumental convirtiéndola en medio para un fin, o nos apoderamos de la participación como valor en sí misma, como fin propio. Frente a tal inconveniente, apostamos por la intervención directa del ciudadano en la vida política, como requisito esencial de la democracia, como elemento de funcionalidad democrática; para lo cual es necesaria la intervención del Derecho dimensionando jurídicamente a la participación.

Para la Ciencia Jurídica, la participación se configura como un derecho fundamental que involucra activamente a todos los ciudadanos en el ejercicio del poder y se expresa en concretas relaciones jurídico-políticas. Desde esta arista, la participación adquiere un valor objetivo —sin desconocer la dimensión subjetiva que le es inherente—, pues con la realización del derecho el poder público se legitima.

11 Fernández Estrada, Julio A., y César Guanche, Julio, en “Un socialismo de ley. En busca de un diálogo sobre constitucionalismo socialista cubano en 2010”, epílogo del libro Azcuy, Hugo Análisis de la Constitución cubana y otros ensayos. Ed. Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello y Ruth Casa Editorial, 2010, p. 341.

12 Ver Del Río Hernández, Mirtha A, ob. cit., p. 17.

El orden constitucional procura, además de los derechos que preservan a la persona de la intromisión de otros particulares o del Estado, la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos. Aquí, la libertad no se concibe solo sobre el insoslayable respeto a las esferas de libre actividad de los individuos; se concibe también como una libertad activamente ejercida, que trasciende de la mera libertad pasiva, y que está encaminada a la configuración de la voluntad general. La democracia supone, como consecuencia lógica, que los poderes del Estado emanen del pueblo en cuanto titular absoluto de la soberanía nacional. De esta suerte, según López Guerra, si los llamados derechos de libertad son base en el orden constitucional, los derechos de participación son su columna vertebral.¹³

La participación como derecho fundamental reconocido constitucionalmente entra en la moldura de la libertad positiva, donde el ciudadano no solo limita al Estado y le exige respeto a sus derechos sino que se convierte en partícipe de la actuación de ese Estado conformando su *status activae civitatis*.¹⁴

Llegados a este punto, valdría preguntarnos: *¿la participación como derecho político —en su variante negativa de no realización— se contrapone a la participación como elemento funcional de la democracia?*

La respuesta a tal interrogante supone orientar nuestro análisis entre la teoría liberal y la teoría democrático-funcional de los derechos fundamentales.¹⁵ Para la primera, la configuración de la participación como derecho impide que su ejercicio —en su variante de realización

13 Ver López Guerra, Luis, en El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos, en Derecho Constitucional, Volumen I, 2a edición, Ed., Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 1994, p. 279.

14 Ver Nota bibliográfica No. 12 en Cutié Mustelier, Daniela en “El Sistema de garantía de los Derechos Humanos en Cuba”, Tesis presentada en opción al Grado Científico de Doctora en Ciencias Jurídicas, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, Cuba, 1999.

15 No pretendemos desconocer dentro de los marcos de los derechos fundamentales las diferentes construcciones teóricas que existen, sino que solo analizaremos las que de forma directa, a nuestro juicio, se relacionan con los objetivos de la presente investigación.

o no realización— esté limitado, pues la libertad garantizada por cada uno de los derechos fundamentales es libertad sin más, no libertad para determinados fines u objetivos (*v. gr.* constitución de diseño político-democrático, realización de valores, entre otros). Según los postulados de esta teoría, el que los titulares de los derechos fundamentales hagan uso de su libertad de derecho fundamental, así como los motivos que les muevan y los fines que persigan, es decisión y asunto suyo; por eso no puede ser objeto de valoración por el Estado y tampoco punto de apoyo para una diferenciación jurídica de la libertad.¹⁶

Otra óptica de análisis la ofrece la teoría democrático-funcional que enfatiza la concepción de los derechos fundamentales desde su función pública y política, ya que los derechos fundamentales alcanzan su sentido y su principal significación como factores constitutivos de un libre proceso de producción democrática del Estado y de un proceso democrático de formación de la voluntad política. La garantía del ámbito de libertad de los derechos fundamentales, así entendidos, tiene lugar para proteger y facilitar estos procesos. Se pasa de una libertad *sin más* a una libertad *para*.¹⁷

En el planteamiento teórico de esta postura —advierte Böckenförde— junto al contenido y al ámbito de libertad del derecho fundamental, también se relativiza su carácter voluntario, o sea la libertad de decidir sobre el *sí* del uso de la libertad, ya que la fundamentación funcional de la libertad convierte a esta en una competencia: si la libertad se garantiza con relevancia jurídica, en virtud de facilitar y asegurar una función pública políticamente necesaria, no se puede poner su ejercicio a la subjetiva discreción del titular de la libertad.¹⁸

16 Ver Wolfgang Böckenförde, Ernst en Escritos sobre Derechos Fundamentales, Ed., Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, Alemania, 1993, pp. 48-52.

17 Ver Wolfgang Böckenförde, Ernst, ob. cit., pp. 60-63.

18 *Ibidem*.

A nuestro juicio, ambas teorías presentan falencias; mientras que en la teoría liberal se obvia que los condicionamientos políticos, económicos y sociales inciden en las posibilidades de realización de la libertad de los derechos fundamentales; en la teoría democrático-funcional se desconoce la libertad como libertad de elección jurídicamente asegurada. Sin embargo, ambas teorías aportan elementos para llegar a una solución intermedia.

Asumida la participación como requisito funcional de la democracia, convenimos que su materialización sublimizada radica en la soberanía popular;¹⁹ que actúa en este contexto de forma bifronte: como garantía y como límite de la libertad de decisión sobre el uso del derecho político de participación por su titular. De esta manera, el ejercicio efectivo del derecho político constituye un elemento imprescindible para el funcionamiento del Estado democrático, y por tanto representa un deber para los ciudadanos, si bien tal deber no debe ser exigible jurídicamente.

Es en este contexto donde la dimensión política y la dimensión jurídica de la participación se engranan para generar funcionalidad democrática. La participación política supone que su manifestación o concreción jurídica en derecho, presente a su vez como reverso su aspecto de actitud cívica sobre cuyo ejercicio descansa la constitución y funcionalidad del sistema democrático.²⁰ Este significado de la participación hace que la negación del ejercicio de la acción participativa resulte cívicamente injustificable o reprochable, aun cuando pueda

19 Al respecto arguye Del Río: “Asumiendo el criterio de que en la raíz de todas las definiciones de la democracia está la idea del poder popular, podemos decir que existe una estrecha relación entre democracia y participación, si tenemos en cuenta que en su acepción más general la democracia es el poder del pueblo y ese poder debe expresarse fundamentalmente, a través de la participación de los ciudadanos en los asuntos del Estado, es decir, a través de mecanismos participativos que lo hagan posible en el orden práctico.” Ver Del Río Hernández, Mirtha A, ob. cit., p. 31.

20 Ver Fernández Baeza, Mario, en *El Voto obligatorio*, en *Tratado de derecho electoral de América Latina*. Ed. Instituto Federal Electoral. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 125. El autor de referencia cita una sentencia del Tribunal Supremo de España.

Participación electoral versus Abstencionismo electoral: ¿dos caras de la misma moneda?

En busca de la verdadera patología democrática

Yuri Pérez Martínez

ser excusada legalmente. Al respecto, sería oportuno preguntarse en qué medida una presión social en torno a la necesaria participación política como garante del principio constitucional de soberanía popular, no se aproxima a una compulsión jurídica. Cuestión en la que la cultura política-jurídica —unida a otros factores— juega un papel fundamental.

Ahora bien, por la importancia que reviste para nuestros objetivos, trataremos de fijar el análisis realizado anteriormente, en la participación electoral como forma esencial de la participación política, para lo cual estimamos conveniente hacer referencia a la relación de género/especie que entre ambas se establece, justificando por qué es necesario enfocarse en la participación electoral; así como fomentar su nivel y alcance.

2. Participación política y participación electoral. Distinción

Es prácticamente unánime²¹ considerar como la vía más significativa de participación que posee el ciudadano la electoral; sin embargo, esto no ha sido óbice para que durante mucho tiempo fuera la más criticada, ya que por medio de ella se eligen los representantes y se legitiman los órganos de poder del Estado. En este sentido, sostiene Sotelo Valencia que la existencia de una democracia política se reduce en la mayor parte del mundo al simple juego electoral controlado por clases dominantes y burocracias corporativas, que reproducen un sistema político neoliberal en el que se excluye a la mayor parte de la sociedad y sirve, al mismo tiempo, como válvula de escape a sus

21 Ver Nohlen, Dieter, ob. cit., p. 14; Molina Vega, José Enrique, en “Participación política”, Documento en Soporte Digital disponible en http://www.iidh.ed.cr/siii/index_fl.htm, fecha de consulta 24 de noviembre de 2010, p.3; Franco-Cuervo – Flórez Henao, Beatriz y Javier A., en Participación electoral: radiografía teórica y práctica de un fenómeno en Colombia Caso de estudio: Senado 1974-2006, Documento de investigación núm. 2, Facultades de Ciencia Política y de Relaciones Internacionales, Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI) Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2009, p. 16.

contradicciones económicas, sociales y políticas; la extensión de la pobreza, el desempleo y la marginalidad social.²²

Es así que la crisis de los sistemas políticos y de la mal llamada democracia representativa parte —teóricamente— del momento en que el electorado ejerce el derecho al voto y se enajena del representante votado; por ende su participación en los asuntos públicos queda comprimida a ese instante.

Bajo este prisma se reduce la participación política al momento en que los electores concurren a las urnas. Esta arista unidimensional de la participación tristemente no ha sido superada del todo, aunque es justo señalar que la contemporaneidad exhibe mecanismos participativos, más allá de los electorales, que propenden al logro de una intervención directa de los individuos en la vida política de la sociedad.²³ Según criterio de Nohlen, llama la atención la tendencia a utilizar un concepto más estrecho para designar un fenómeno más amplio.²⁴

La relación que se establece entre ambas categorías es de género-especie, pues el sufragio constituye un ámbito, esfera, una de las muchas aristas de la participación política. No obstante, a nuestro juicio, muchas de las vías, formas y mecanismos de la participación política, correspondientes al entramado institucional o no, se presentan en la medida en que se ejercite la acción participativa en los procesos electorales. En otras palabras, la participación electoral es primordial

22 Sotelo Valencia, Adrián, en América Latina de crisis y paradigmas, Ed., Plaza y Valdés, S. A. de C. V. primera edición, México, 2005, p. 205.

23 De forma especial se puede constatar la existencia de estos mecanismos de participación en América Latina con los denominados paradigmas constitucionales del siglo XXI, expresión referida a los textos constitucionales de Venezuela, Ecuador y Bolivia.

24 El asombro de autor parte de que International IDEA (Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral) presente sus *voters turnout* como un *global report on political participation*, o sea, se presenta el número de votantes como un reporte global de la participación política, con lo que se identifica a esta con la participación electoral. Ver Nohlen, Dieter, ob. cit., p. 6.

Participación electoral versus Abstencionismo electoral: ¿dos caras de la misma moneda?

En busca de la verdadera patología democrática

Yuri Pérez Martínez

para la constitución de un sistema político democrático y su posterior funcionalidad. Claro está, la participación electoral, vista desde este ángulo, se restringe a la participación política y se asocia al sufragio universal, pues este concepto se opone al sufragio corporativo: se trata del sufragio atribuido a todo ciudadano en cuanto ciudadano, y no en cuanto jurista, médico, ingeniero, o cualquier otra calificación.

En términos clasificatorios nos encontramos ante una participación directa (teniendo en cuenta que no interviene otro sujeto que el habilitado para participar), institucional (conforme a la inserción en el proceso estatal de toma de decisiones), decisiva (referido al carácter de la decisión que resulta del acto de participación) y permanente (atendiendo al vínculo indisoluble que debe existir entre elector y elegido).

Molina Vega expresa que para el estudio de las actividades participativas es necesario considerar cinco dimensiones diferentes, a saber: grado de influencia que se ejerce a través de la actividad, amplitud del resultado a obtener, grado de conflicto en el que se verán envueltos los participantes, nivel de iniciativa personal y grado de cooperación con otros ciudadanos necesario para llevar a cabo la actividad.²⁵

En opinión del referido autor, las actividades que cumplan con estas dimensiones podrán ser catalogadas como modos participativos. Así, la actividad de votar se configura como un acto caracterizado por mucha presión sobre el gobierno, relativamente poca información sobre el objetivo de los votantes, resultado colectivo, alto grado de conflictividad, no cooperación con otras personas y poca iniciativa personal. Elementos por los que considera que, de los diferentes mecanismos que posibilitan la participación, “votar es el único en el que usualmente toma parte más del cincuenta por ciento de la población hábil en los países democráticos; el resto de las actividades

señaladas rara vez envuelve más de la cuarta parte de los electores. Esta circunstancia contribuye a resaltar la importancia del sufragio universal y libre como elemento fundamental e irremplazable de la democracia moderna”.²⁶

Suscribimos la afirmación del citado autor en cuanto a la trascendencia de la participación electoral; pero no creemos que la independencia de otros ciudadanos y entes gubernamentales o no, pueda ser un elemento que caracterice de forma absoluta a esta vía de participación política.

Es necesario diferenciar, pues una consecuente intervención ciudadana estará salpicada, entre otros, por factores cívicos y jurídicos. Una cosa es hablar de libertad en el acto de votar, en el cual no debe mediar nadie más, ninguna presión externa que desnaturalice la autonomía de participar, y cosa distinta es plantear que para llegar a esa manifestación de voluntad política exteriorizada en la boleta electoral no se requiere el concurso de los propios ciudadanos en su interrelación con otros individuos y del Estado como responsable de propiciar los conocimientos requeridos para participar. Además de la integridad del sistema político y electoral, entran en el análisis los valores jurídicos, la eficiencia del sistema electoral y la cultura cívica-jurídica como herramientas para el desarrollo de una participación electoral consciente.

Nohlen, en un análisis más objetivo, asume tres razones para justificar la jerarquía de la participación electoral con respecto a las demás formas participativas. En este sentido, señala que una primera razón es de tipo sociológico, pues la participación electoral es la más democrática e igualitaria. La segunda razón es de índole política; ya que constituye el más central de los canales de vinculación del electorado y sus preferencias políticas con el poder que se manifiesta en su elección

26

Molina Vega, José Enrique, ob. cit., p.3.

Participación electoral versus Abstencionismo electoral: ¿dos caras de la misma moneda?

En busca de la verdadera patología democrática

Yuri Pérez Martínez

de los representantes y mandatarios. La tercera razón es que a través de esa vinculación, de tipo *input*, toda la sociedad se vincula, o está afectada de forma vinculante, por el *output*; es decir la legislación por un lado y el desarrollo económico y social por el otro, como resultado en parte de las políticas llevadas a cabo por los gobernantes.²⁷

En efecto, en su aspecto sociológico la participación electoral incluye el número más elevado de sujetos habilitados y calificados para ejercer el derecho al voto, y al mismo tiempo garantiza la participación más igualitaria de los miembros de la sociedad que conforme a Derecho pueden ejercer.²⁸

En el orden político la participación electoral se relaciona con los niveles de legitimidad, democracia y gobernabilidad. Por ello, se afirma que el estudio de la participación política es fundamental desde el punto de vista teórico y práctico, por la incidencia que esta puede tener en la gobernabilidad de un sistema político dado. La democracia —y la participación como su requisito esencial— están estrechamente relacionadas con la gobernabilidad de los sistemas políticos, en tanto se condicionan mutuamente. La democracia debe implicar necesariamente participación popular y ambas son premisas esenciales para la gobernabilidad.²⁹

Para concretar esta relación sirve un ejemplo: una elección presidencial con altos niveles de abstencionismo tiene como resultado la elección de un representante no electo por la mayoría y, por ende, lejano al cumplimiento de sus expectativas políticas. El nuevo presidente votado por esa minoría responde a los intereses de ese

27 Ver Nohlen, Dieter, ob. cit., p. 14.

28 Los requisitos para poder ejercer el sufragio activo varían de un diseño constitucional a otro. Sin embargo, es denominador común poseer la ciudadanía y la mayoría de edad.

29 Del Río Hernández, Mirtha A, “La participación popular en el proceso de toma de decisiones públicas en el ámbito local comunitario en Cuba. Su régimen jurídico.” Tesis presentada en opción al título de Doctor en Ciencias Jurídicas, Documento en Soporte Digital, Facultad de Derecho, Universidad Central “Martha Abreu” de Las Villas, Santa Clara, 2001, p. 42.

sector minoritario, que se traduce, en menor o mayor medida, en afectaciones a la mayoría que no ejerció el sufragio. Con un gobierno apostando por el bienestar de un segmento de la sociedad, los niveles de ingobernabilidad ascienden.

La ingobernabilidad es concebida como el debilitamiento del consenso de los ciudadanos, y es el resultado de la insatisfacción por parte del gobierno de las demandas sociales en la cantidad y calidad en que se exige, lo cual trae como consecuencia la pérdida de legitimidad ante los ojos de los ciudadanos.³⁰

Continuando con el ejemplo anterior, pero con la participación como protagonista; podría decirse que más allá del resultado electoral, de la calidad moral, intelectual y política de los candidatos, de la capacidad existente o no por parte del electorado para influir en el desarrollo político de su país mediante el ejercicio del voto; la participación en ellas es un hecho positivo en sí mismo, cuyo efecto inmediato beneficia al sistema político y le aporta legitimidad.³¹ Es obvio que luego entran al debate sus implicaciones instrumentales mediatas, como la capacidad de la maquinaria gubernamental para producir y ejecutar las decisiones políticas con que se pretende hacer frente a las demandas y problemas de los electores.

Este ejemplo adquiere otros matices dependiendo cómo o desde qué posturas asumimos la participación. La noción liberal de la participación electoral relativiza el fenómeno del abstencionismo. Sobre la base de estudios comparativos, se identifican altísimos niveles de participación con una expresión del estrés que vive un sistema político, o de compulsión. En niveles de participación altos o moderados, se ve la expresión de un grado de satisfacción con la democracia y su

30 Ver Calderón Ortiz, Gilberto, en “La gobernabilidad en América Latina”, cit., pos., Del Río Hernández, Mirtha A, ob. cit., p. 43.

31 Ver Nohlen, Dieter, ob. cit., p. 4.

funcionamiento de modo que no es ineludible mayor compromiso a través de una participación más activa.

Por otro lado, si recalamos en la teoría republicana de la participación, el abstencionismo y el ausentismo son problemas esenciales en las democracias actuales. El sufragio no puede concebirse como una institución aislada, es por su intermedio —entre otros mecanismos— que la participación ciudadana se traduce en legitimación para los gobernantes, tanto en su designación como en su desempeño.

Y desde esta perspectiva, el crecimiento o una tendencia persistente de la abstención pueden significar mucho más que el no ejercicio de un derecho. De ahí el propósito, según Nohlen, de revertir la participación ciudadana en términos o de “satisfacer las demandas ciudadanas de participación”, suponiendo una demanda subjetiva, o de mejorar “cualitativamente la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones”, enfatizando el propósito pedagógico de instituciones que consideran al ciudadano como objeto de una educación cívica para convertirlo en sujeto republicano.³²

El abstencionismo electoral —en algunas de sus manifestaciones— puede erigirse como una verdadera patología democrática. Sin embargo, tal afirmación nos conduce a dilucidar la esencia del fenómeno político.

3. Presupuestos teóricos del Abstencionismo Electoral. En busca de la verdadera patología democrática

El fenómeno del abstencionismo se inscribe en el siglo XXI como uno de los problemas más relevantes de las sociedades democráticas contemporáneas. Bajo su égida se ocultan disímiles factores que

32 Ver Nohlen, Dieter, ob. cit., p. 11.

inciden o determinan que el ciudadano, habilitado y calificado por el ordenamiento jurídico para ejercer el derecho al voto, no desee o no pueda³³ ejercitar la acción participativa en los marcos de un proceso electoral.

El acercamiento teórico a la abstención que proponemos parte de asumir a la participación electoral —con su materialización jurídica— como requisito funcional de la democracia; pues, desde esta vertiente, el abstencionismo se dilucida como una problemática que reclama inaplazable solución, o al menos, un intento científico por contribuir a la disminución de sus cifras.

En su acepción básica, abstencionismo deriva de la voz latina *abstentio* y encarna la práctica de los que se abstienen o propugnan la abstención.³⁴ El significado literal del término nos obliga a realizar una aclaración que se deriva de la articulación entre participación política y participación electoral.³⁵ Erróneamente se concibe al abstencionismo electoral como sinónimo de inhibición política.

El abstencionista, cuando asume —producto de su voluntad política— un comportamiento de abstención individual, no ejerce un derecho o lo hace en su variante negativa,³⁶ pero abstencionismo electoral no significa abstenerse de la participación política, sino de votar. De lo anterior se desprende, por un lado, que la participación

33 Se discute si el término abstencionismo electoral puede determinar la ausencia del ciudadano a las urnas por causas ajenas a su voluntad, para lo cual se utiliza el término ausentismo. No obstante, amén de la diferencia teórica que se pueda manifestar —sobre la que nos referiremos posteriormente— las cifras de abstencionismo abarcan ambas categorías. Ver al respecto Tuesta Soldevilla, Fernando. “Abstencionismo y ausentismo. ¿Son iguales?”, en Elecciones, No. 2, diciembre de 2003. Documento en soporte digital publicado en <http://www.web.onpe.gob.pe/modEseparate%5Ccaratulas%5Ctuesta.pdf>, consultado el 24 de noviembre de 2010.

34 Ver Gran Diccionario de la Lengua Española Larousse. Ed. Larousse Planeta S. A. Creación y realización de la versión electrónica de Planeta Actimedia S. A. 1998. ISBN: 84-816-266-X.

35 Ver acápite 2 del primer epígrafe, p. 8.

36 En dependencia de la concepción que se tenga en torno a la abstención como expresión de participación.

Participación electoral versus Abstencionismo electoral: ¿dos caras de la misma moneda?

En busca de la verdadera patología democrática

Yuri Pérez Martínez

política y la abstención son caras opuestas de la misma realidad y, por otro, que participación y abstencionismo político abarcan a la participación y abstencionismo electoral.

La doctrina concibe la abstención como la no participación en el acto de votar de quienes tienen derecho a ello, comportamiento que se enmarca en el fenómeno más amplio de la apatía participativa y constituye indicador de la participación que muestra el porcentaje de los no votantes sobre el total de los que tienen derecho a voto.³⁷

La definición anterior está formulada en términos negativos que —a juicio nuestro— si bien delimitan algunos de los elementos esenciales del concepto, no los integran en su verdadera dimensión de conducta electoral.

Desde este enfoque, teniendo en cuenta que el acto de no decidir constituye una decisión, el abstencionismo se configura como una forma de comportamiento electoral consistente en la actitud voluntaria del elector que no desea, por diversas razones, sufragar.³⁸ Así entendido, la esencia del fenómeno político-social radica en la causa

37 En la literatura especializada es *communis opinio* utilizar la definición que ofrece Alcubilla A., Enrique, en *Diccionario electoral*. 2a Edición. IIDH, CAPEL, San José de Costa Rica, 2000, pp. 1-9. En este sentido, ver, Raventós Vorst, Ciska, et al., en “Abstencionistas en Costa Rica : ¿Quiénes son y por qué no votan?”, primera edición, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2005, p. 17; Franco-Cuervo, Beatriz y Flórez Henao, Javier A., en *Participación electoral: radiografía teórica y práctica de un fenómeno en Colombia* Caso de estudio: Senado 1974-2006, Documento de investigación núm. 2, Facultades de Ciencia Política y de Relaciones Internacionales, Centro de Estudios Políticos e Internacionales –CEPI–Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2009, pp. 20-21; Brenes Montoya, María Marta, en “Abstencionismo en las elecciones municipales”, en *Revista de Derecho Electoral Tribunal Supremo de Elecciones*, No. 2, Segundo Semestre 2006, Costa Rica, Documento en Soporte digital, <http://www.tse.go.cr/revista/art/2/brenes.pdf>, consultado en fecha 21 de noviembre de 2010, p. 6; Thompson José, en *El abstencionismo electoral: algunos dilemas derivados de su existencia para el derecho y la administración electoral*, Centro de Asesoría y promoción electoral, p. 5; entre otros.

38 Ver al respecto Tuesta Soldevilla, Fernando. “Abstencionismo y ausentismo. ¿Son iguales?”, en *Elecciones*, No. 2, diciembre de 2003. Documento en soporte digital publicado en <http://www.web.onpe.gob.pe/modEscaparatel%5Ccaratulas%5Ctuesta.pdf>, consultado el 24 de noviembre de 2010, p. 3. El autor refiere la importancia de esta precisión, puesto que un elector puede ser un activista político contrario al voto que desarrolla una participación política y no vota. El abstencionismo construye una distancia de las urnas de manera voluntaria y, en ese sentido, quien lo practica lo hace de manera consciente.

voluntaria o involuntaria de la no participación por parte del elector, ya que, solo cuando se produce un distanciamiento consciente de las urnas estamos en presencia de un abstencionista electoral, si bien es cierto que lo difícil radica en precisar cuándo estamos delante de uno u otro.

Para Alcubilla, la actitud de abstenerse se enmarca dentro de la apatía participativa, criterio que no compartimos absolutamente. El abstencionismo puede tener como causa la apatía en relación con los efectos que pueda producir el voto; pero no siempre se debe asociar con desinterés, con indolencia. En reiteradas ocasiones, al abstencionista no le falta impulso o decisión para no votar; todo lo contrario, su comportamiento es resultado de la comprensión de elementos que actúan como factores generadores de su conducta; no se muestra indiferente ante el derecho que le asiste, sino que bajo la sombrilla de la libertad de decidir, resuelve no hacerlo por motivos que lo conducen a ello.

El análisis anterior, por su complejidad, no escapa de matizaciones que limitan nuestra premisa investigativa. Si defendemos la idea de que el ejercicio efectivo del derecho político constituye elemento imprescindible para el funcionamiento del Estado democrático, y por tanto representa un deber cívico para los ciudadanos: *¿cómo solventar la contradicción que se crea en el elector cuando, sin estar conforme con ninguna de las opciones políticas sometidas a su consideración, se convierte en votante por la presión social en torno a la necesaria participación política como garante del principio constitucional de soberanía popular?*

Este imperativo ético, producto de valores predominantes en la cultura política de cada sociedad —particularmente en aquellas que aprecian la participación en los asuntos públicos como un acto de virtud cívica, de responsabilidad ciudadana y obligación moral—, se traduce en tres formas del comportamiento electoral: votar en blanco,

anular el voto o escoger la alternativa que menos lesiona la voluntad política.

Sin embargo, más allá de satisfacer la necesidad de *ser parte* y contribuir a la funcionalidad democrática, el hecho de haber elegido en detrimento de la libertad de decidir o participar formalmente en la elección *stricto sensu* y llegado el momento de votar hacerlo en blanco o anular el voto, genera interrogantes que escapan de los marcos de la presente análisis.³⁹

Por tal razón, consideramos que la inserción del abstencionismo dentro de la apatía participativa presenta sus matices; más aún si apelamos a la conexión de esta última con la tesis del llamado apoliticismo, que se refiere a la actitud de indiferencia y desinterés por la política que caracteriza a un determinado “estrato apolítico” existente en la sociedad.⁴⁰ Así planteado, habría que discutir lo acertado o no de tal designación si tenemos en cuenta que aunque el hombre no se ocupe de política, la política siempre se ocupará de él en alguna medida, positiva o negativamente. Aunque sea en forma pasiva ante un determinado fenómeno o proceso político, el hombre asume, de hecho, una actitud política. Negarlo no tendría, quizás, mucho fundamento.⁴¹ En función de la participación, apunta Merino que en las sociedades modernas es imposible dejar de participar, pues, a juicio del autor, la ausencia total de participación es también, inexorablemente,

39 Muchas de estas incógnitas transitan por elementos subjetivos. Estimamos que la participación electoral no solo puede ser reducida al acto de votar, sino que debe ser constante en todo el iter de las elecciones. El proceso electoral se compone de un conjunto de fases concatenadas de tal forma que la anterior resulta presupuesto de la siguiente, sin que se puedan concebir aisladas las unas de las otras. Precisamente, en estas etapas debe el ciudadano poner en movimiento la acción participativa. Con la intervención directa en la proposición y nominación de los representantes, pudiera disminuir la aludida contradicción entre la voluntad política exteriorizada en la elección y la formada realmente. Sin duda, otro factor determinante en el comportamiento electoral es la cultura cívica-jurídica, que permite al sujeto participante una aprehensión crítica de la dinámica política, para luego, a través de la conciencia, poder manifestar su voluntad en el acto de votación.

40 Dahl, Robert, cit. por Duharte Díaz Emilio y coautores: Teoría y Procesos Políticos Contemporáneos, Tomo I, Editorial “Félix Varela”, La Habana, 2006, p. 11.

41 Duharte Díaz Emilio y coautores, ob. cit., p. 11.

una forma de compartir las decisiones comunes.⁴² Y es que una de las consecuencias de la abstención es aceptar la decisión de los que deciden participar, o sea, el *no hacer* se traduce en un *dejar hacer*.

En el ejercicio de conceptualizar al abstencionismo, el voto en blanco requiere una mención obligada, pues determinar considerarlo o no dentro de la conducta abstencionista es imprescindible. Algunos autores⁴³ consideran como abstencionismo cívico que el ciudadano participe en el acto electoral, pero sin pronunciarse a favor de ninguna de las opciones políticas en pugna, para lo cual emite un voto en blanco. Nosotros preferimos excluir de la definición de abstención electoral todos aquellos casos en que el elector concurre a la votación y ejerce su derecho al voto, dado que, consideramos que el campo abarcado por el abstencionismo es suficientemente amplio y complejo en su entidad como para añadirle manifestaciones de voluntad similares en algunos aspectos pero distantes en otros.⁴⁴

Al ejercer el derecho al sufragio, los electores tienen presente la calidad moral de los candidatos, su nivel de gestión para hacer frente a las demandas sociales, el prestigio de las fuerzas políticas que los representan, entre otros aspectos; y ello facilita que tenga cabida una corriente que insta a blanquear la boleta electoral. Precisamente en este elemento reside la diferencia con el abstencionismo, pues mientras este último puede generarse por infinidad de causales, el voto en blanco está marcando una inconexión con las ofertas realizadas al elector. Generalmente, quien concurre a ejercer el sufragio y así se manifiesta, es porque ninguna de las opciones políticas presentadas satisfacen sus expectativas como elector; razón por la cual tiene más elementos comunes —al menos objetivamente— con el que decide por una

42 Merino, Mauricio, La participación ciudadana en la democracia. Ed. Instituto Federal Electoral. México. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 4, 1997, pp. 9-10.

43 Alcubilla A., Enrique, ob. cit., p. 3; Brenes Montoya, María Marta, en ob. cit., p. 8; Oñate Garza, Tatyanna, en El Abstencionismo en México. Una visión institucional del tema, disponible en <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/67/74-12.pdf> (Alegatos, No. 74 enero-abril de 2010).

44 Ver Thompsom, José, en ob. cit., p. 5.

Participación electoral versus Abstencionismo electoral: ¿dos caras de la misma moneda?

En busca de la verdadera patología democrática

Yuri Pérez Martínez

opción política determinada que con quien se abstiene de votar. El voto en blanco “es una manifestación de lucidez”.⁴⁵

Por último, en la configuración de la definición de abstencionismo cabe realizar una precisión teórica; puesto que, el término no determina la actitud involuntaria de aquel elector que desea efectuar el sufragio y no puede por circunstancias asociadas a factores naturales, técnicos o institucionales. Es obvio —como acertadamente asevera Tuesta— que estos ciudadanos no deben ser ubicados, ni por el origen de su ausencia ni por sus intenciones, en el mismo grupo de quienes practican el abstencionismo. Pero, en la medida en que se cuenta a todos los que no asistieron a votar, aparecen incluidos en el mismo rubro los voluntarios e involuntarios. En consecuencia, lo más preciso es denominar ausentismo al resultado cuantitativo y oficial de todos aquellos que, por una u otra razón, no asisten a votar.⁴⁶ Aquí se revela uno de los dilemas de la participación enunciado por Merino: no todos quieren participar aunque puedan, y no todos pueden hacerlo aunque quieran.⁴⁷

En efecto, la equiparación del abstencionista al ausente involuntario es imprecisa teóricamente; pues el ciudadano que al amparo de la libertad de decidir sobre el ejercicio del derecho fundamental, opta por no hacerlo; no siempre decide por motivos atribuidos al abstencionismo. Así, entre las razones por las que los ciudadanos no acuden a las urnas sin ser abstencionistas se encuentran: dificultades para la inscripción en el registro civil; desconocimiento o dificultad en

45 Palabras del Ministro de Justicia en la obra literaria *Ensayo sobre la lucidez*. Ver Saramago, José, en *Ensayo sobre la lucidez*, Ed., Caminho, S. A., Lisboa, Portugal, 2004. Versión electrónica, Proyecto Editorial Pandora, p. 84. El Premio Nobel de Literatura, en una entrevista ofrecida a la Agencia Francesa de Prensa (AFP), ante la pregunta de si el voto en blanco era antidemocrático, contestó: “el voto en blanco es igual de democrático que cualquier voto expreso. Si el voto en blanco asusta a los partidos es precisamente por ser democrático. El elector que vota en blanco no puede ser acusado de subversivo, es sencillamente alguien que no está satisfecho con el funcionamiento de la democracia y escoge esa manera de expresarlo. Solo falta probar su eficacia real”. Consultado en <http://www.abstencionactiva.blogspot.com/> el 21 de noviembre de 2010.

46 Tuesta Soldevilla, Fernando. ob. cit., p. 5.

47 Merino, Mauricio, en ob. cit., p 11.

la distribución territorial de los locales de votación; ausencia del voto en el extranjero; cambio domiciliario que no es reportado al registro y que aleja la residencia del elector del local de votación; lejanía y costo del desplazamiento a los locales de votación, particularmente en zonas rurales y de selva; pérdida del documento habilitante para el voto; problemas ocasionados por desastres naturales e intimidación de grupos armados, etc.

Otro sector de los aquí denominados “electores ausentes” son aquellos que, registrados en el padrón electoral, no acuden a votar por circunstancias objetivas que les impiden su traslado a las urnas.

En este círculo se encuentran las personas con discapacidad física y los privados de libertad. En derredor de los primeros, más allá de las consideraciones de no discriminación que revisten importancia en relación con el ejercicio del derecho a elegir que tiene este grupo social, pueden incluirse dentro del ausentismo si no se aplican medidas prácticas y normativas que faciliten su participación electoral.

Respecto a los sancionados con privación de libertad, el tema es más álgido; pues se encuadran como ausentes, si reconociéndoles el derecho al voto⁴⁸ no se les brindan condiciones para llegar a los recintos de votación o se habilitan urnas en el sistema penitenciario. De lo contrario, si la privación de libertad trae aparejada la inhabilitación política, el sancionado no puede ejercer el derecho al voto en tales condiciones conforme a Derecho; lo que se configura como una excepción a la participación electoral. En función de lo anterior, apunta Guzmán que las excepciones a la participación no pueden estar fundamentadas en calificaciones irracionales o extremistas del participante. Le asiste razón al autor de referencia cuando expresa que la democracia está fundamentada entre otros aspectos, en el principio de igualdad material. La materialidad de este principio, declarado

48

Lo que implica la inscripción en el registro electoral.

Participación electoral versus Abstencionismo electoral: ¿dos caras de la misma moneda?

En busca de la verdadera patología democrática

Yuri Pérez Martínez

constitucionalmente, vio afectada su dimensión política por fórmulas en la cuales perviven posiciones discriminantes del participante como la exclusión de los derechos políticos a quienes han sido privados de libertad por sentencia judicial.⁴⁹

En la gran mayoría de los casos enunciados, el elector que no concurre a las urnas no lo hace por una decisión consciente. Entonces, difícilmente pueden aplicarse a este segmento las consecuencias o implicaciones que pretenden derivarse del abstencionismo para la democracia.

Podemos asegurar que la categoría “ausentismo electoral” se revela como un género ante el abstencionismo que actúa como especie; o sea, el abstencionista es el elector ausente que asume un comportamiento electoral por factores que inciden en la formación y desarrollo de su voluntad política.

No obstante, amén de la divergencia en el plano teórico-conceptual, en el ámbito estadístico quedan unidas ambas conductas bajo la fórmula del abstencionismo; dado que no se puede, por factores cualitativos, determinar cuantitativamente cuándo el elector se ausenta de forma voluntaria o involuntaria. El elemento sociológico de la participación electoral —analizado antes— explica esta dificultad práctica, pues todos los electores se convierten en votantes, en un acto que es igual para todos, y el resultado de cada una de estas decisiones tiene el mismo valor: un elector es igual a un voto, o sea, la participación electoral se mide en números o porcentajes; realidad que impide ofrecer un resultado en términos subjetivos.

Pese a esta imposibilidad fáctica, en ocasiones las interpretaciones político-electorales acuden a la diferenciación entre ausentismo y

49 Ver Guzmán Hernández, T. Yan, en “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”, Tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Jurídica. Facultad de Derecho, Universidad de la Habana, La Habana, 2008, p. 104.

abstencionismo para ocultar las consecuencias nefastas que altos niveles de abstención presenta para el sistema político de la sociedad, su legitimidad y la funcionalidad democrática.⁵⁰

Al tenor del examen anterior, sin ánimo de perfección, podemos señalar que la abstención —en los marcos de un proceso electoral— consiste en el comportamiento del elector que, al amparo de la libertad de decidir por el efectivo ejercicio del derecho político del que es titular exclusivo, resuelve no ejercerlo; decisión que se origina por una serie de factores que inciden en su voluntad política. Se encuadra teóricamente dentro del ausentismo electoral y presenta, más allá de sus derivaciones mediatas, efectos negativos para la funcionalidad democrática de la sociedad.

4. Naturaleza del abstencionismo electoral

El abstencionismo es un fenómeno complejo, transversal, que puede ser objeto de estudio de diversos campos científicos. Las investigaciones sociológicas, por ejemplo, centran su atención cuando la abstención se manifiesta en sectores específicos de la población y se asocia a características estructurales de desigualdad social.⁵¹

50 Un ejemplo de lo expresado lo constituye las disquisiciones efectuadas en torno a los altos índices de abstención (53,4 %) en las elecciones presidenciales de Portugal de fecha 23 de enero del 2011, donde rápidamente se acudió a justificar la no participación en el acto de votación con problemas técnicos del censo electoral y factores naturales como las bajas temperaturas registradas en el país el día de las elecciones. Al respecto, vale reseñar las palabras de un analista: “endeble democracia que sucumbe al frío y a la burocracia. Creo que con independencia de que ambos factores hayan podido traducirse en una alícuota abstencionista determinada, no creo que, ni de lejos, sean la causa de la abstención. Los portugueses son conscientes de dos cosas: primero, que su país se encuentra en situación harto delicada; y, segundo, que se trataba de elegir al Presidente de la República. No era una elección de trámite, sin duda. Por tanto, la abstención parece más bien provocada por el hartazgo y desconfianza en la clase política de la que Cavaco es un ejemplo casi indestructible, perpetuo, constante (...). Portugal ya vivió una abstención del cincuenta por ciento. No hizo frío ni tuvieron problemas burocráticos en aquella ocasión”. Conde, Mario en “Elecciones en Portugal: la abstención asciende a casi el 54 %.” Artículo publicado en Internet en fecha 24 de enero de 2011. Web: <http://www.fundacioncivil.org/2011/01/elecciones-en-portugal-la-abstencion-asciende-casi-al-54-por-100/>.

51 V. gr. altos índices de pobreza, bajo nivel educativo, electores que viven en regiones más remotas, poblaciones indígenas, jóvenes, etc.

Participación electoral versus Abstencionismo electoral: ¿dos caras de la misma moneda?

En busca de la verdadera patología democrática

Yuri Pérez Martínez

Por su parte, la psicología examina la actitud, las motivaciones y el comportamiento individual dentro de la sociedad. No obstante, más allá de las implicaciones que tenga para otros ámbitos del saber, constituye una categoría con naturaleza esencialmente política, que se enmarca en el análisis de actuación política, y por ende se ubica dentro del sistema epistemológico de aquella rama de la ciencia capaz de formular y sistematizar conocimientos específicos en materia de fenómenos políticos, de instituciones y de movimientos, de procesos y de comportamientos.⁵²

Desde esta perspectiva, la abstención electoral se relaciona con factores de índole política: el grado de identificación de los ciudadanos con las instituciones políticas; la situación política y económica del país, traducida en cambios importantes en la decisión de votar; la transparencia e integralidad del sistema electoral; las diferencias ideológicas entre las fuerzas políticas; la participación de los electores en el sistema político; su grado de educación, cultura y conciencia política, entre otras que condicionan la conversión del elector en votante.

La no participación en el proceso electoral sitúa en terrenos movedizos la legitimidad del sistema político, en especial las estructuras del Estado que son directamente elegibles por el soberano, y la funcionalidad democrática. Pensemos en un parlamento que ha sido electo por una minoría de votantes y acto seguido preguntémosnos en qué medida ese órgano legislativo responderá a las demandas sociales de la mayoría que no ejerció el derecho político; o mejor, cómo es posible mantener un vínculo político que permita el control de los representantes, viabilice la rendición de cuentas y facilite la revocación, si no se realizó el acto que origina la relación elector-elegido. Claro que las interrogantes son factibles si asumimos la teoría republicana de la participación, ya que, con una óptica liberal el sistema político democrático no pierde legitimidad con el descenso del nivel de participación.

52 Ver el concepto de Ciencia política en Duharte Díaz Emilio, et., al., en “La política: relaciones interdisciplinarias” en Teoría y Procesos Políticos Contemporáneos, Tomo I, Editorial “Félix Varela”, La Habana, 2006, p.7.

Sin embargo, independientemente de la distinción que debe establecerse entre el enfoque político y jurídico en el examen de los comportamientos sociales, existe un punto de vista⁵³ que obvia los efectos que la conducta abstencionista provoca sobre el Estado como elemento cardinal del sistema político y el orden jurídico en general.

Desde una visión reducida de la Ciencia Jurídica, Alcubilla afirma que la abstención “normalmente no produce efecto jurídico alguno, aunque en ocasiones puede ser considerada como la exteriorización de una determinada voluntad y en tal sentido ser tenida en cuenta por el Derecho”.⁵⁴ Esta concepción coloca su atención en la manifestación de voluntad política individual, *del ser en sí* y no del *ser activo como parte de*; o sea, se valora jurídicamente la declaración expresa realizada por el elector, pero se desconoce que ese contenido volitivo o intencional que se transforma en voluntad, a partir de la cual se pone o no en movimiento la acción participativa, es primordial para la constitución del sistema democrático.⁵⁵

En este punto la naturaleza del abstencionismo se enlaza con la naturaleza del sufragio, es decir, la consideración de este último como derecho, deber y función, robustece la esencia política de la participación electoral y su antítesis, la abstención.

El sufragio puede ser apreciado a partir de tres dimensiones diferentes. Una primera, lo reconoce como derecho político que tiene todo ciudadano como titular de la soberanía. Desde esta perspectiva

53 Alcubilla A., Enrique, ob. cit., p. 1. Este criterio presenta eco en otros estudios relacionados con el abstencionismo, así: Moya Delgado, Octaviano, en *El Voto Nulo en México. Causas, efectos y perspectivas*, Ed., Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República (IBDSEN), México, 2010, p. 81.

54 Ídem.

55 No estamos negando que la voluntad, para que sea eficaz jurídicamente, implica determinados presupuestos que el Derecho consagra; pero se trata de dimensionar esa manifestación fuera de los ámbitos personales y situarla en función de la *res publicae*, sin que ello implique —en principio— la supresión de la libertad de ejercicio o no del derecho fundamental, pues no son pocos los ordenamientos jurídicos donde se regula el voto obligatorio y se sanciona la conducta abstencionista; cuestión que tiene implicaciones directas en la participación.

Participación electoral versus Abstencionismo electoral: ¿dos caras de la misma moneda?

En busca de la verdadera patología democrática

Yuri Pérez Martínez

—universalmente aceptada— lo que interesa es que existan garantías materiales y jurídicas para la concreción del derecho; además, que no existan límites injustificables para su ejercicio.⁵⁶ Esta dimensión será matizada dependiendo cómo asumamos el derecho a la participación, haciéndolo sobre la base de la teoría liberal o la teoría republicana.⁵⁷

La segunda proyección considera la participación como requisito de funcionalidad democrática, en su carácter objetivo, en tanto signifique mayor inmediatez y efectos en las esferas decisorias del poder político del Estado, y en su carácter subjetivo referido al mayor número.⁵⁸ En esta concepción el voto se manifiesta como deber; cuyo incumplimiento puede acarrear responsabilidades diversas, incluyendo la institución del “voto obligatorio” según la cual el no ejercicio del sufragio conlleva la imposición de sanciones de distinta naturaleza.⁵⁹

Considerar el voto obligatorio como remedio jurídico frente al abstencionismo nos llevaría a renunciar a una de las conquistas alcanzadas por la humanidad: la libertad.⁶⁰ Con la consagración del sufragio como deber jurídico, no se puede distinguir —al menos formalmente— entre los ciudadanos que votan y los que no lo hacen, pues el ordenamiento jurídico compele a todos los electores a convertirse en votantes. Es decir que la legitimidad forzada del sistema

56 El derecho a la participación política es reconocido en varios instrumentos jurídicos internacionales, a saber: artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y artículo 23 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

57 Sirva en este punto el análisis realizado in supra en relación a la dimensión jurídica de la participación.

58 Ver Guzmán Hernández, T. Yan, en oc., cit., p.104.

59 Ver Thompson, José, en ob. cit., p. 5.

60 “La ineficacia práctica de las sanciones para obligar a votar, que pueden eludirse por el voto en blanco o por el mero alejamiento de los comicios (...), demuestra plenariamente que, en el fondo, el problema moral, en relación a esta materia es más importante que el jurídico. Hay que inculcar la noción del deber moral de votar, antes de infundir el temor —relativísimo— de una sanción por dejar de hacerlo”. Dana Montaña, Salvador, cit., por Lancís y Sánchez, Antonio, en Los principios básicos del Derecho Electoral contemporáneo. Ed., Editorial Lex. La Habana, Cuba, 1957, p. 26.

político, del Estado como su eslabón principal, convierte en rehén la libertad individual de decidir si se participa o no en el proceso electoral, retención que va en detrimento de la soberanía popular que también ampara determinadas posturas abstencionistas. De cualquier forma, como hicimos antes, aquí consideramos el sufragio como un deber cívico que entraña la propia condición de ciudadano. Coincidimos en el hecho de que la democratización coactiva en el ámbito de la configuración social, impuesta por el Estado, transporta de modo inaceptable a la esfera de libertad del ciudadano un modelo que es inexcusable en la configuración de la voluntad política dentro de ese Estado. La democracia política no tiene otro sentido que la de garantizar la libertad en la sociedad.⁶¹

La tercera dimensión le asigna al voto una función ineludible en el movimiento del sistema político: se erige en mecanismo cardinal —que no es el único— de la participación política. En esta dirección, el abstencionismo se patentiza como un problema de la sociedad democrática, y generalmente es conexas con la segunda dimensión del sufragio.

Franco y Flórez hacen depender la visión de la participación del tratamiento jurídico que se le otorgue al voto. En tal sentido, afirman que cuando el voto se considera obligatorio, ese ordenamiento jurídico se alinea con la teoría republicana y la visión de función de la partición electoral, en la medida en que piensan la abstención como un problema serio y la participación como una función *sine qua non* de la democracia. Por otra parte, cuando el voto es facultativo, el sistema normativo muestra una predilección por la teoría liberal y por la visión de la participación electoral como derecho, ya que considera que la participación es una decisión personal que no debe estar enmarcada en el campo de la obligatoriedad, es decir, que el ciudadano tiene la

61 Doehring, Karl, et., al., en *El Estado Social*, traducido por José Puente Egido. Ed. Centros de Estudios Constitucionales. Madrid, España, p. 153.

capacidad legítima de decidir si participa o si no lo hace.⁶² No creemos que una relación tan compleja pueda ser minimizada a una fórmula matemática, pues las dimensiones del sufragio no se excluyen, sino que son perfectamente concomitantes. En una sociedad democrática que aspire, al amparo de la soberanía popular, a construir su diseño político con altos índices de participación, esta debe ser entendida como derecho, deber cívico y elemento de funcionalidad democrática, pero nunca tal consideración debe desnaturalizar la libertad del elector; pues el voto obligatorio no parece ser el medio más adecuado para conferir al ejercicio de ese derecho el sentido de íntima y cabal responsabilidad que su emisión reclama.

A raíz de lo expuesto, convenimos en que el abstencionismo es un fenómeno de esencia política, con vocación transdisciplinar, pues en su análisis concurren elementos científicos de diferentes sectores de la ciencia. Ajustado a nuestro estudio, sus implicaciones jurídicas, que van desde el registro electoral⁶³ hasta la naturaleza del sufragio, son significativos para la democracia.

5. Clasificación del abstencionismo electoral en atención a los factores que lo generan

In supra advertimos que el abstencionismo se expresa en cifras, en valores numéricos, y en este sentido, se concreta en la diferencia resultante entre los electores inscritos en el registro electoral y los que ejercieron

62 Franco-Cuervo, Beatriz y Flórez Henao, Javier A., en ob. cit., p. 26.

63 Un elemento jurídico cardinal en el examen del abstencionismo es la inscripción en el registro electoral. En algunos sistemas electorales el empadronamiento electoral es voluntario o facultativo; lo que genera una reducción de las cifras formales de abstencionismo, ya que no se contabilizan aquellos ausentes que, conscientes de su decisión de no participar, no lo hacen y no entran dentro de los cálculos y estadísticas de la abstención. Son abstencionistas de hecho, pero no de derecho. Con la inscripción automática —entendida como aquella que se produce sin el consentimiento o voluntad del ciudadano cuando cumple los requisitos constitucionales y legales para hacer parte del padrón electoral— todos aquellos electores que decidieron no ser votantes, son considerados abstencionistas.

efectivamente el derecho al voto. De ahí que en expresiones estadísticas sea fácil medirlo. Sin embargo, diferente es la situación respecto a los factores que motivan el abstencionismo, así como su apreciación en términos de valoración; o sea, en representaciones de sus efectos reales o posibles. Al respecto expresa Nohlen que la conducta abstencionista, reducida a una expresión numérica al final de la jornada electoral y puesta en perspectiva temporal o geográfica, es decir comparada histórica o internacionalmente, corre el riesgo de quedar analíticamente desconectada de su verdadera génesis.⁶⁴

Diferentes y diversas son las construcciones teóricas que tratan de dilucidar los elementos generadores del abstencionismo, siempre bajo la apreciación de que la abstención es un mecanismo opaco que esconde una pluralidad de motivaciones.⁶⁵

Alcubilla, al explicitar las causas que originan el abstencionismo, las concentra en tres grupos. En el primero ubica lo que considera factores socio-demográficos, tales como el sexo, la edad, el nivel de educación, el nivel de ingresos, la religión, el sistema de comunicaciones o el ámbito de población en que se reside.

Incluye un segundo grupo de factores psicológicos, en los que engloba la indiferencia, la desideologización o desinterés por los asuntos políticos, el convencimiento íntimo de la vacuidad y del escaso peso específico e inutilidad del acto participativo (escepticismo), así como la relativización de la importancia de las elecciones, debido a su escasa influencia en las decisiones políticas.

En el tercer segmento se agrupan los que Alcubilla denomina factores políticos, tales como: el dominio de los partidos políticos, la desvinculación de estos de los asuntos concretos y de la vida comunitaria,

64 Nohlen, Dieter, Ob. cit., p. 7.

65 Vilajosana, J.M., en "La justificación de la abstención". Revista de Estudios Políticos No.104, 1999. cit. por Alcubilla A., Enrique, ob. cit., p. 3.

Participación electoral versus Abstencionismo electoral: ¿dos caras de la misma moneda?

En busca de la verdadera patología democrática

Yuri Pérez Martínez

la tecnificación del debate político cuando este existe en condiciones de publicidad y transparencia, la ausencia de renovación de la clase política, la falta de credibilidad de las fuerzas políticas ante el incumplimiento de las promesas electorales, el carácter cerrado de las listas electorales y el descontento con el método tradicional de participación; factores todos que pueden influir en la abstención como forma de castigo.⁶⁶

Brenes enfatiza que entre todos los factores que originan la conducta abstencionista, los políticos son de mayor complejidad, pues reflejan una serie de deficiencias dentro del sistema político en general. Desde esta perspectiva, admite que este tipo de abstencionismo no debe ser combatido, ya que representa el malestar de la ciudadanía con lo político.⁶⁷

Como factores estructurales, contingentes, intrínsecos al derecho electoral y relativos al sistema político, congrega Nohlen las razones del abstencionismo. Entre los de carácter estructural enfatiza en la composición del electorado, teniendo en cuenta la existencia de culturas étnicas, el nivel de educación, las características de la cultura política en general y la concepción del voto por parte de los electores; por ejemplo, como un derecho o como un deber. Como parte de los contingentes señala la imposibilidad del elector de asistir al lugar de votación, criterios de la elección racional, fecha de la elección y cantidad de órganos a ocupar. Relativos al sistema electoral, destaca el modo de registro de los electores y las propias características del sistema, verbigracia: la sencillez de la boleta electoral. Por último incluye en los factores políticos el tipo de competencia entre los partidos, el grado de movilización del electorado a través de los programas políticos, el desempeño del gobierno saliente y las expectativas vinculadas a los candidatos que se presentan.

66 Alcubilla A., Enrique, ob. cit., pp. 3-4.

67 Brenes Montoya, María Marta, en ob. cit., p. 9.

Coincidimos en los factores que refiere el autor, excepto con uno que él subsume dentro de los contingentes, pues, como ya se analizó, el impedimento de asistir al lugar de votación por enfermedad o cuestiones de distancia no genera abstencionismo, sino ausentismo.

Desde una visión institucional del abstencionismo en México, Oñate⁶⁸ adiciona a los factores reseñados, aquellos que guardan relación con lo que nombra *sobrerregistro* del padrón electoral en los cuales influye la sobreestimación que generan variables como la mortalidad y la migración. Para la autora, dichas variables, al no encontrarse debidamente actualizadas en el padrón electoral, impactan en la participación y generan abstencionismo.

Con respecto a este último grupo de factores, somos del criterio que es necesario precisar con más exactitud los efectos que entrañan las variables mencionadas. En el caso de la mortalidad, puede efectivamente incrementar la cifra de ausentes, pero no de abstencionistas, como expresa la autora, pues con el hecho cierto de la muerte se agota la posibilidad fáctica del sufragio; aunque en la realidad de América Latina, por elementos endógenos y exógenos de los sistemas electorales,⁶⁹ los difuntos “continúan votando”. Claro que ese incremento en cifras será posible siempre que no se actualice el padrón electoral.

En cuanto a la migración, estimamos que tampoco genera abstencionismo, sino ausentismo; a no ser que la migración sea para evitar la participación en las elecciones, cuestión poco probable, se configuraría una migración electoral negativa.⁷⁰ El que emigra podrá ser

68 Oñate Garza, Tatyanna, en ob. cit., pp. 263-264.

69 Entre los elementos endógenos podemos señalar los propios del sistema electoral, en este caso, relacionados con el registro o padrón. Por su parte los que denominamos exógenos están fuera del sistema electoral y sus organismos rectores pero indudablemente influyen en su actuar, v. gr., presiones políticas. Sin duda alguna esta práctica, ha sido objeto de impugnaciones en los procesos electorales.

70 Caso distinto de la migración con fines electorales o positiva a tales efectos. Este es un fenómeno palpable en países como Venezuela. En lugares fronterizos determinadas fuerzas políticas salen en búsqueda de aquellos electores que no residen en el territorio nacional, pero tienen las condiciones para ejercer el derecho de sufragio. Se trata de electores con doble cedulación. v. gr., ciudadanos venezolanos que residen en Colombia.

Participación electoral versus Abstencionismo electoral: ¿dos caras de la misma moneda?

En busca de la verdadera patología democrática

Yuri Pérez Martínez

considerado ausente electoral si, en goce de su condición de ciudadano,⁷¹ no existe en el país de origen la institución del voto en el extranjero;⁷² de lo contrario puede decidir ser votante o abstencionista.

En este punto, es menester mencionar un caso al que —al menos en la doctrina consultada— no se le otorga atención y puede comprenderse dentro del grupo de factores que menciona Oñate. Nos referimos a la ausencia como circunstancia de hecho que influye en la capacidad de obrar de las personas. Antes de declarada judicialmente la ausencia donde hay una incertidumbre sobre la vida, existe un período de tiempo que implica la no presencia del individuo en su domicilio. Si en este lapso se produce una elección, el ausente de hecho se convierte en ausente electoral, por lo que entraría a engrosar la cifra de los que no ejercieron el derecho al voto. Es en este espacio que la posibilidad del ausentismo electoral se manifiesta, pues una vez que el tribunal emite resolución judicial, esta produce determinados efectos en relación con los derechos del ausente. En lo que a los derechos políticos se refiere, por ser estos personalísimos, la propia declaración del órgano jurisdiccional debe producir efectos en cuanto a la inscripción en el padrón electoral, y de esta forma si durante este tiempo se efectúan elecciones, el ausente de derecho no será ausente electoral.

Por todo lo anterior, creemos que las variables mortalidad, migración y ausencia, como circunstancias de hecho que influyen en la capacidad de obrar, pueden generar ausentismo, pero no abstencionismo.

71 Además de todos los requisitos que establece el ordenamiento jurídico para poder ejercer el derecho al sufragio, v. gr., inscripción en el padrón o registro electoral.

72 Un estudio de Derecho Comparado realizado en el año 2001 que abarcó 133 países, 66 de ellos aplican la institución de voto en el extranjero. De estos el 44 por ciento del total se ubica en el continente europeo. Ver Navarro Fierro, Carlos M., en “El voto en el extranjero. Estudio comparado”, Ed., Instituto Federal Electoral. Primera edición. México, 2001, pp. 21-23.

Con otro criterio, Lutz propone dos tipos de causas que generan abstencionismo: unas que conciernen a la conducta electoral más o menos previsible de ciertos sectores de la ciudadanía, y otras que remiten al contexto socio-histórico en el cual se realizan los comicios, así como la naturaleza de los mismos.⁷³ De esta forma, distingue tres clases de ciudadanos que no emiten sus votos.

La primera categoría concierne al núcleo duro de los abstencionistas, el cual aglutina a los ciudadanos cuya motivación personal para no participar electoralmente se mantiene en el transcurso del tiempo. La segunda categoría de abstencionistas, según el autor, se caracteriza por reagrupar a ciudadanos que no tienen una conducta electoral predeterminada, ya que acuden a las urnas cuando estiman que el valor esperado de su participación es lo suficientemente elevado. En la tercera categoría aglutina al conjunto de electores que no ejercen su derecho al voto por razones de fuerza mayor y los enmarca dentro del llamado abstencionismo técnico o estructural.

La falencia teórica de la distinción ofrecida por Lutz se identifica desde el origen de la construcción hipotética. Es difícil determinar, por el elemento subjetivo que subyace en la abstención, entre uno u otro tipo de ciudadano. El ocasionalismo que identifica la segunda categoría de electores puede destruir al convencionalismo que particulariza al primer grupo de ciudadanos abstencionistas. Así, la posibilidad de transformación positiva de la situación económica personal derivada de la victoria de una candidatura determinada; atenta contra la condición de abstencionista convencido y con la permanencia dentro del referido —por el autor— como núcleo duro del abstencionismo. Con respecto a la tercera categoría, equipara abstencionismo con ausentismo, pues envuelve dentro de la abstención aquellos ciudadanos que, convencidos de votar, no pueden hacerlo por hechos imprevisibles que les

impiden ejercer el derecho político; cuestión para nosotros despejada teóricamente.

El otro tipo de causas que señala el autor se conecta con las condiciones sociales, históricas y económicas en que se desarrollan los comicios; así como con su naturaleza. Le asiste razón al afirmar la correlación existente entre el contexto social y la participación electoral; pero valoramos que la abstención no está determinada por el tipo de elecciones, de cargos a elegir. Es cierto que puede apreciarse mayor índice de participación en la elección del titular del ejecutivo en un sistema presidencialista que en la escogencia de parlamentarios en el propio sistema de gobierno, pero esta realidad no constituye una constante, está influida por diversos elementos que actúan en el momento histórico.

Coincidimos con Nohlen, en que para entender el abstencionismo o los factores que lo generan es ineludible fijarse no solo en su magnitud sino también en su composición. En este sentido propone el análisis de algunos aspectos,⁷⁴ entre ellos:

- El grado de desigualdad social: independientemente del tamaño de la participación electoral, la desigualdad social tiende a expresarse en ella a través de un mayor desequilibrio de la participación en detrimento de las clases bajas. Por otra parte, en situaciones de alta pobreza y desigualdad, gran parte del electorado percibe las elecciones no tanto como un acto a través del cual se transmite un mandato político, sino como un intercambio de productos y/o favores, un fenómeno que se conceptualiza con el término clientelismo. Así, por más alto que pueda ser el grado de participación, tras ella se oculta un electorado con expectativas muy diferentes asociadas al voto según el grado de desigualdad social que rige en el país en vías de desarrollo.

- La cultura política participativa en su orientación hacia la disyuntiva Estado-sociedad: aunque esta variable se refiere especialmente a la magnitud de la participación electoral, ella dirige la mirada a un fenómeno compensatorio. Una alta participación orientada a la sociedad parece compensar una baja participación orientada al sistema político o al Estado, en términos de la participación ciudadana necesaria para una democracia “de calidad”. Así, cuando se compara el grado de participación electoral entre países, vale considerar también el tipo de orientación de su cultura participativa.⁷⁵

Concordamos con el autor en la necesidad de tener en cuenta para el análisis de la abstención la dirección de la cultura política, o sea, hacia dónde el ciudadano dirige su participación producto de patrones culturales aprehendidos. Pero esto no significa que la intervención ciudadana en otros ámbitos sociales sustituya o compense la necesaria participación que debe desarrollar para contribuir con la funcionalidad democrática. Como acertadamente explicita Del Río: la participación política concretamente se vincula a las relaciones de poder y de dominación clasista, consustanciales al tipo de democracia imperante en una sociedad, por lo que esta tiene lugar en el marco de las relaciones jurídico-políticas. Ello no significa que los otros ángulos desde los cuales se puede enfocar la participación (relaciones económicas, culturales, laborales, etc.) no aporten elementos esenciales en torno a la democraticidad del régimen existente, pero es a nivel político donde se deciden los asuntos relativos al poder, por ser allí donde radica el Estado como su principal instrumento.⁷⁶

La democracia exige que la participación ciudadana sea integral, que el ciudadano contribuya con su acción en todos los ámbitos de la vida social; pero la dimensión política debe manifestarse

75 Ibídem., p. 14.

76 Del Río Hernández, Mirtha A, ob. cit., p. 32.

Participación electoral versus Abstencionismo electoral: ¿dos caras de la misma moneda?

En busca de la verdadera patología democrática

Yuri Pérez Martínez

con intensidad. La democracia social tiene poco valor, y la económica poca autenticidad, si el sistema político global no está en función de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas.⁷⁷

La participación electoral transita por infinidad de motivaciones que pueden incitar o inhibir la acción participativa en circunstancias distintas. Reducir los elementos que originan abstencionismo a un listado taxativo sería desconocer que es un fenómeno social condicionado por características propias del país, así como por aspectos psicosociológicos. De ahí que actúen como factores generadores de conductas abstencionistas todos aquellos que determinan la voluntad del elector que decide no ejercer el derecho del que es titular. Para ser consecuentes con el concepto de abstencionismo al que se arribó *in supra*, se distinguen las causas que acarrearán ausentismo electoral de aquellas que producen abstención.

En este sentido, la clasificación en atención a los factores que generan abstencionismo se debe realizar solo a efectos metodológicos, pues la propia variabilidad de la conducta abstencionista y su naturaleza política, impiden perfilar una tipología.

Generalmente, se parte del criterio⁷⁸ que clasifica al abstencionismo electoral en cuatro clases o tipos: abstención cívica, abstencionismo técnico o estructural, abstención política o racional y abstencionismo apático.

La abstención cívica califica la actitud consistente en participar en el acto de votación y no manifestarse por ninguna de las opciones políticas sometidas a su consideración. Alcubilla la define como aquella en el que el ciudadano participa en el acto electoral pero sin pronunciarse a favor de ninguna de las opciones políticas en pugna, por

77 Ver Sartori, Giovanni, en Teoría de la democracia. Los problemas clásicos. Ed., Alianza. México, 1997, p. 23.

78 Alcubilla A., Enrique, ob. cit., pp. 1-9.

lo que emite el voto en blanco.⁷⁹ Desde el concepto mismo observamos una contradicción: calificar de abstencionista a un elector que ejerce la acción participativa, si bien no lo hace como el sistema electoral lo predetermina. Como se sostuvo con anterioridad, este comportamiento electoral no lo consideramos abstención.

El ‘llamado’ abstencionismo “técnico” o “estructural” se refiere a razones no imputables al ciudadano con derecho a voto, a circunstancias ajenas a su voluntad que le impiden ejercer el sufragio. En este caso, el elector quiere y no puede ser votante; por tanto, no debe considerarse como abstencionista. Esta situación de ausencia electoral tiende a relacionarse de forma importante con la desigualdad social, en la medida en que los problemas de empadronamiento y acceso a las urnas tienden a afectar de forma sistemática a los sectores más desfavorecidos de la sociedad, en términos socio-económicos, etarios, educativos, étnicos, de género y regionales.

En cuanto a la abstención política o racional, esta se conceptúa como la actitud consciente de silencio o pasividad individual en el acto electoral que es la expresión de una determinada voluntad política de rechazo del sistema político, o de la convocatoria electoral en concreto (abstencionismo de rechazo), o bien de no identificación con ninguno de los líderes o los programas políticos en competencia electoral, convirtiéndose la abstención en un acto de desobediencia cívica o en la concreción de insatisfacción política. Cuando traspasa los límites de la decisión individual para convertirse en un movimiento que promueve la inhibición participativa o abstención activa, con el objeto de hacer pública la oposición al régimen político o al sistema de partidos, toma la forma de abstencionismo de lucha o beligerante.⁸⁰

79 Alcubilla A., Enrique, ob. cit., p. 4.

80 *Ibidem.*, p. 5.

Esta clase de abstención tiene sus causas en los factores psicológicos, socio-demográficos y políticos que menciona Alcubilla, y en los que Nohlen reseña como de carácter estructural y los relativos al sistema político. Es un comportamiento electoral intencional, que preferimos denominar abstencionismo activo, pues adjetivarlo como político o racional, es redundar en su naturaleza, ya que, el abstencionismo en todas sus manifestaciones —si es que pueden dividirse más allá de una pauta teórica/metodológica— es un fenómeno de esencia política.

Por su parte, el abstencionismo apático está motivado por la pereza, la ley del mínimo esfuerzo unida a la falsa convicción de la escasa importancia del voto individual y a la ignorancia de las fuertes consecuencias de la abstención.⁸¹ Se relaciona con factores sociales, psicológicos, demográficos, culturales, económicos, entre otros. Ahora bien, por las consideraciones realizadas *in supra* en torno a la apatía, optamos por calificar este comportamiento electoral como pasivo.

De esta forma, en atención a los factores que generan la abstención, se puede distinguir entre el abstencionismo pasivo, cuya génesis está en la ignorancia, incultura política, entre otros; y el abstencionismo activo, que denota mayor intencionalidad, inconformidad con las opciones en disputa o con el sistema político en general.

6. Abstencionismo pasivo: verdadera patología democrática

La abstención constituye un catalizador político de la relación establecida entre participación, legitimidad, gobernabilidad y realidad democrática. En la medida en que el ciudadano concientice la significación de su comportamiento electoral para la formación y desarrollo del sistema

81

Ibídem.

político, la no concurrencia a las urnas puede representar un rechazo hacia las opciones en disputa; siempre que la conducta del elector denote tales propósitos. Sobre la base de este enfoque, el no participar motivado por disconformidad con el “régimen” —posible en ejercicio de la libertad y el pluralismo— dinamiza la democracia y diferencia la voluntad de la mayoría abstencionista de la del mayor número de votantes efectivos.

Altos niveles de abstencionismo beligerante⁸² desnaturalizan la legitimación material, descubren el grado de ingobernabilidad, instan a las fuerzas en el poder para que reorienten sus programas a la satisfacción efectiva de las expectativas sociales y/o abren el horizonte para nuevas propuestas políticas. El abstencionista activo está consciente de la trascendencia que presenta el ejercicio del derecho del que es titular; sin embargo, resuelve no ejercer el voto. Su proceder es resultado de una disconformidad con el sistema político que actúa como determinante de su actitud; o sea, decide no poner en movimiento la acción participativa como represalia ante elementos con los que no concuerda, pero nunca por indiferencia.

Es en el caso de la abstención pasiva donde se configura —a nuestro juicio— la verdadera patología democrática. El ciudadano no interviene en los asuntos públicos por la incultura política-jurídica que matiza su voluntad. Este tipo de abstencionista decide no ejecutar el sufragio por considerar su voto como *uno más*. La conducta electoral no está relacionada con un aborrecimiento del sistema político, sino con el desconocimiento de que la participación es básica para la vigorización de la democracia, e incluso con un cálculo egoísta de costos y beneficios que se realiza. El riesgo que conlleva este tipo de abstencionismo radica en que imperceptiblemente puede llegar a definir o redefinir los perfiles de quienes determinan los resultados electorales hacia formas crecientemente elitistas; lo que se traduce en el

82 En ocasiones las fuerzas políticas llaman a los electores a no asistir a las urnas como un movimiento de oposición ante el predecible resultado.

Participación electoral versus Abstencionismo electoral: ¿dos caras de la misma moneda?

En busca de la verdadera patología democrática

Yuri Pérez Martínez

hecho de que estas personas pierden el interés por votar, en tanto que las organizaciones políticas tácitamente aceptan la abstención —lo que resulta conveniente— pues se vuelve innecesario hacer esfuerzos para captar al elector.⁸³

Esta modalidad de abstención puede estar originada, además, por la complacencia de sectores favorecidos con políticas públicas desplegadas por las fuerzas que conforman gobierno, pero solo cuando los beneficiarios muestran una baja conciencia política que no les permite discernir la importancia de su participación electoral para la mantención de las conquistas alcanzadas; ya que la teoría liberal de la participación justifica índices elevados de abstencionismo con la aparente consecución de demandas ciudadanas, de modo que no sería necesario un mayor compromiso a través de la presencia en el acto de votación.

Ahora bien, la dificultad práctica referente a la identificación de qué tipo de abstencionismo constituye elemento de disfuncionalidad democrática, transita por dos incógnitas: *¿Cómo distinguir en un proceso electoral la abstención activa del abstencionismo pasivo? ¿Cómo determinar el quantum de abstencionistas para quebrantar la legitimidad en democracia, si en el contexto electoral reina el principio de la tiranía del mayor número?*

La distinción de los abstencionistas en función de los factores que generan su comportamiento es complicada por los diferentes elementos subjetivos que tienen lugar en un momento histórico. No obstante, si bien existe el escollo de determinar cuándo estamos en presencia de uno u otro, es posible batallar por la eliminación de las causas que producen abstencionismo pasivo, y con ello incidir en la

83 Ver Raventós Vorst, Ciska, en “Abstención: conceptos y alcances, problemas asociados y posibilidades de superación. Perspectiva política.”, XVII Conferencia Protocolo de Tikal, San José, Costa Rica, 25 de septiembre de 2003, p. 25.

disminución del caudal de electores que asumen ese comportamiento electoral.⁸⁴

Con respecto a la segunda de las interrogantes, preferimos responder con la formulación de otra: ¿cómo llamar democracias a sistemas políticos donde la real mayoría es ajena a la acción política de sus gobiernos u opciones políticas en disputa? Más allá de las cuestiones teóricas que subyacen en la solución a esta problemática —ajenas al presente estudio— consideramos que la mejor herramienta para fijar la cantidad de abstencionistas incompatible con la legitimidad democrática consiste en la asunción por los diseños políticos constitucionales de la regla de la mayoría. De lo contrario, la mayoría electoral —tiranía del mayor número que refiere Sartori—⁸⁵ dará lugar a la representación de unos pocos, avasallamiento de la minoría electoral y exclusión de la mayoría abstencionista; provocando a ilegitimidad e ingobernabilidad.⁸⁶

En los procesos electorales la candidatura vencedora se “legítima” formalmente por haber obtenido el número superior de votos. Sin embargo, esta mayoría no está en función de todos los electores que pueden, conforme al ordenamiento jurídico, ejercer el derecho de sufragio, sino de aquellos que efectivamente lo hicieron. En este sentido, se impone la voluntad de los votantes (mayoría formal) sobre la voluntad de los electores que intencionalmente no acudieron a sufragar (mayoría material) y la de aquellos que ejercieron el derecho (minoría electoral). Como señala Sartori: puesto que las elecciones son

84 Comúnmente, “el abstencionismo es interpretado más bien como una forma de expresar el malestar con la política en general, ganando así significado político en sentido estricto. El análisis que se queda en esta exégesis del ‘reproche’ peca por unidimensional”. Nohlen, Dieter, en “Ampliación de la participación política...”, ob. cit., p. 8.

85 Sartori, Giovanni, en “Qué es la democracia” Nueva edición revisada y ampliada. Ed. Santilla Ediciones Generales, S. L., España, 2007, p. 111.

86 En Cuba Santos Jiménez, advertía: “Si es una minoría la que concurre a las urnas, no podrá afirmarse realmente que se está viviendo dentro de un régimen propiamente democrático que presupone no solo el gobierno del número*, sino también el gobierno de la razón.” Santos Jiménez, Rafael, en Tratado de Derecho Electoral, Ed. Lex. La Habana, Cuba, 1946, p. 193. *El autor utiliza la expresión como sinónimo de mayoría ciudadana, que dota de legitimidad al poder.

Participación electoral versus Abstencionismo electoral: ¿dos caras de la misma moneda?

En busca de la verdadera patología democrática

Yuri Pérez Martínez

un instrumento cuantitativo con el objeto de una selección cualitativa, la necesidad de hacer número ha subordinado a la necesidad de cualificación. El mecanismo ha suplantado a los maquinistas, y si la intención era contar para elegir, las democracias actuales funcionan contando mucho y eligiendo poco. La tiranía de los números valora la cantidad, es decir, devalúa la calidad.⁸⁷

Una última reflexión en torno al análisis que promueve este acápite está encaminada a los efectos que tiene el voto obligatorio para la tipología del abstencionismo. Cuando el sufragio es obligatorio, el abstencionista puede asumir diferentes modos de actuación:⁸⁸

Abstencionismo de tipo activo: a) abstenerse, y en este caso la abstención es la manifestación más positiva de la inconformidad con el sistema político: el elector juiciosamente mantiene firme su convicción de no votar aunque para ello tenga que afrontar el castigo que el ordenamiento jurídico impone; b) anular el voto o sufragar en blanco, posibilidades que no revelan sus intenciones y lo alejan del abstencionismo. Para él la estabilidad de lo que entiende por “democracia” está por encima de todo; por ello, de concurrir a las urnas —movido por la responsabilidad social o por el miedo a las penalidades jurídicas— no tiene más alternativa que asumir este comportamiento electoral.

Abstencionismo de tipo pasivo: a) abstenerse: los factores asociados a esta modalidad se manifiestan de forma intensa y el potencial votante es indiferente ante la ley, actitud que es poco probable, está en dependencia de la cuantía y efectividad de las sanciones jurídicas; b) ambos tipos de abstencionistas pueden participar por temor a las consecuencias legales que genera la práctica de la abstención.

87 Sartori, Giovanni, en “¿Qué es la Democracia?”, ob. cit., p. 118.

88 Esta construcción teórica la hacemos sin pretender absolutizar. Sería de ingenuos tratar de hacerlo por la variabilidad de causas y factores que inciden en el comportamiento electoral abstencionista.

Por todo lo anterior, como corolario definimos abstencionismo electoral pasivo como: práctica de un comportamiento electoral, de naturaleza política, originado por factores extraños a la disconformidad con el sistema político, que condicionan la manifestación de voluntad del elector en torno al ejercicio del derecho al sufragio. Es elemento disfuncional del componente participativo de la democracia. Está contenido dentro de la categoría de ausentismo electoral.

7. La cultura política-jurídica: entre la participación electoral y el abstencionismo electoral pasivo

Las últimas décadas del siglo XX en algunos países de América Latina estuvieron signadas por una profunda crisis política, caracterizada por la disfuncionalidad del sistema de partidos, la marginalización de estratos populares, el clientelismo, la corrupción, el fraude electoral, la concentración del poder en cúpulas, la partidización de instituciones, entre otras circunstancias.

La consecuencia de la insuficiencia de este sistema en la satisfacción de demandas sociales, se concretó en la ausencia de políticas orientadas a proporcionar a la población de menores recursos, mejores niveles de vida, lo que ocasionó ingobernabilidad e inestabilidad democrática.

Fueron imprescindibles —en este contexto— nuevos órdenes constitucionales que, diferenciándose de los regímenes anteriores, redimensionaran la participación ciudadana en los asuntos públicos. Justamente, el denominado Constitucionalismo Latinoamericano del siglo XXI delinea la opción de un futuro mejor: el empoderamiento popular, elemento fundamental para la conformación de un Estado de nuevo tipo que se sustenta en el postulado de la soberanía popular, intransferible e inalienable; gracias al cual el pueblo es sujeto activo en la toma de decisiones políticas. En este escenario, las contiendas

Participación electoral versus Abstencionismo electoral: ¿dos caras de la misma moneda?

En busca de la verdadera patología democrática

Yuri Pérez Martínez

electorales se convirtieron en catalizadores del paralelogramo de fuerzas políticas. La vía electoral, que durante varios años fue teatro de alternancia de las facciones políticas del continente, en las nuevas condiciones, se erige en un arma del campo popular.⁸⁹ Sin embargo, en la realidad de América Latina existe un conjunto de electores que se abstienen de manifestar su voluntad política a través del voto, situación que incide en la legitimidad material de los actuales sistemas políticos, específicamente en el caso de las estructuras estatales que son directamente elegibles por el soberano.⁹⁰

Consideramos que en el panorama político del área geográfica, el comportamiento electoral, consistente en la actitud voluntaria del elector que no ejerce el derecho político que le asiste, se determina por varios factores que son difíciles de despejar. No obstante, somos del criterio de que en varios países la mayoría de los “ausentes” no se determinan por factores de disconformidad con los regímenes políticos.⁹¹ Resulta contradictorio que los ciudadanos más necesitados, beneficiarios directos de las políticas de avanzada que se desarrollan en el continente, no respalden con su voto los sistemas político-sociales que se edifican en América Latina, no avalen la democracia como valor superior de los diferentes ordenamientos jurídicos.

La democracia requiere de altos niveles de participación popular. Con este propósito, la abstención electoral pasiva es un obstáculo, un inconveniente que debe eliminarse; constituye una barrera que incide en la gobernanza mundial.

Si tomamos como plataforma teórica que el ejercicio del derecho a la participación política —en especial la electoral— alcanza su sentido

89 Martínez Heredia, Fernando, en “El socialismo hoy en América Latina y Cuba.”, en *Perfiles de la Cultura Cubana* No.01 enero-abril de 2008, La Habana, Cuba, p. 3.

90 Ver Anexo I.

91 La percepción varía en dependencia del país que se trate y de las condiciones históricas que concurren en él.

y principal significado como elemento de funcionalidad democrática, de conformación de la voluntad política del soberano, resulta necesario considerar la relación existente entre una participación política proyectada, idealizada, declarada y normativizada formalmente desde el poder, y la manera en que es entendida por los diversos subsistemas de la sociedad en los cuales el ciudadano ejerce la acción participativa. Dicha relación está signada de forma bidireccional, entre otros elementos, por la cultura política-jurídica, pues el nivel de intervención en la toma de decisiones constituye indicador para valorar si la ciudadanía es objeto de una educación cívica y jurídica coherente, armónica, por la cual se apropia de la participación desde una perspectiva intrínseca.

La cultura democrática actúa como factor codeterminante de la participación política. Una sociedad protagónica debe generar hombres corresponsables en el ejercicio efectivo del poder; no como simples espectadores, sino como actores/decisores. Como sostiene Lebowitz,⁹² esas personas no caen del cielo; de manera que el Estado debe ser garante de la creación, desarrollo y fortalecimiento de valores que le permitan dilucidar al ciudadano que es “ser” necesario en la consolidación de la democracia. Deben proveerse desde los diferentes diseños constitucionales garantías materiales y jurídicas para que la participación como derecho no se convierta en una simple declaración formal. La existencia de mecanismos participativos —convencionales o no— es necesaria para viabilizar la intervención ciudadana en los asuntos públicos; pero la tarea pendiente en muchas sociedades que recurren al ideal republicano y su régimen político es la transformación del ser humano; aspecto en el que América Latina no es la excepción.

La disminución del abstencionismo pasivo depende de facilitar todos los medios necesarios para que los ciudadanos intervengan conscientemente en los procesos electorales. Se debe incentivar una

92 Ver Lebowitz, Michael A. en “El Socialismo no cae del cielo”, Ed., Ministerio de Comunicación e Información de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, 2006, p. 13.

Participación electoral versus Abstencionismo electoral: ¿dos caras de la misma moneda?

En busca de la verdadera patología democrática

Yuri Pérez Martínez

cultura que le permita discernir al individuo cuál es su papel en la comunidad política y, en correspondencia, actuar. En este proceso, es ineludible entender desde dónde se trasmite la cultura político-jurídica, qué intereses se persiguen en función del tipo de proceso electoral, cómo actúa la comunicación política dentro de este contexto, cuáles son las consecuencias mediatas e inmediatas desde el punto de vista participativo y qué efecto presenta para la configuración de la democracia. En el examen se entrelazan aspectos económicos, políticos, sociales, jurídicos e históricos que, de una u otra forma, expresan en el ámbito de la cultura política-jurídica el valor de la participación electoral y ciudadana en los asuntos públicos y viceversa.

Cuando un ciudadano se abstiene de ejercer el derecho al sufragio, en su actuar reproduce diferentes esquemas culturales que coexisten en la sociedad. La naturaleza del ciudadano nunca es abstracta, sino que siempre está referida a la comunidad concreta donde existe, al atributo principal del poder político de que participa, con el que se relaciona.⁹³

Desde esta perspectiva, convenimos con Limia,⁹⁴ en que para poder dilucidar cómo se forma un ciudadano tenemos que distinguir tres elementos fundamentales: a) la especificidad del poder público en la sociedad, por sus fundamentos sociales, normas esenciales, finalidades de funcionamiento, valores fundamentales que promueve y defiende, contexto interno y externo en que se desenvuelve, entre otras; b) las características esenciales, históricamente configuradas, de la participación política de sus sujetos, por sus medios, por sus modos, por sus normas organizativas y de procedimiento, por sus finalidades, etc.; c) las cualidades concretas, históricamente estructuradas y condicionadas de los sujetos de la participación en política.

93 Ver Limia, Miguel, en Hernández, Rafael, et al., en “¿Cómo se forma un ciudadano? Controversia”. Revista TEMAS No.35, noviembre-diciembre, 2003, p. 61.

94 *Ibidem.*, p. 62.

Estos aspectos se relacionan con la educación cívica de los ciudadanos como vía para alcanzar una cultura participativa. La democracia presupone la participación ciudadana en los asuntos propios de la sociedad; para lo cual es imprescindible desarrollar vías que pongan al alcance de la ciudadanía los conocimientos y habilidades necesarios para hacerlo posible. En este sentido, se exige la acción consciente del Estado en la educación del ciudadano sobre su función de autogobierno, lo que presupone la formación de una conciencia política y jurídica activa que permita conocer cómo, dónde, por qué y para qué participar.⁹⁵ Ello debe funcionar como sistema, donde la familia, la escuela, la comunidad y todos los ámbitos donde el individuo se forma e interactúa sean elementos articulados.

Igualmente, constituye causa que origina desinterés en relación con la participación en las contiendas electorales, los bajos niveles de concientización democrática presentes en algunos sectores de la sociedad latinoamericana, consecuencia natural de la falta de educación cívica y jurídica. En ciertos lugares, se percibe la herencia de un modelo clientelista⁹⁶ que opera como condicionante del comportamiento electoral. Electores —sin filiación política concreta— están a la espera de la utilidad que pueden recibir de parte de las fuerzas en contienda; al no recibir nada, se manifiestan absteniéndose. En esta actitud, no se denota inconformidad con el sistema político; simplemente el voto se concibe como mercancía en oferta al mejor postor. En ellos subyace la incultura política o una cultura sustentada en axiomas antidemocráticos del pasado. La conciencia social refleja todo el conjunto de fenómenos de la realidad objetiva, de la vida social, entre los que ocupan un

95 Pérez Hernández e Iglesias Morell, Lissette y Antonio en “Gestión local y participación ciudadana. Experiencias y retos para Cuba.” Biblioteca Virtual fundación latinoamericana para la calidad, Soporte digital, 2005, Centro de Información del Tribunal Supremo Popular de la República de Cuba, p. 3.

96 La relación patrón-cliente puede definirse como un tipo especial de relación diádica que asume en gran medida un carácter instrumental, en el cual el individuo de status económico más alto (patrón) beneficia a la persona de status más bajo (cliente) quien a su vez retribuye al primero ofreciendo apoyo, asistencia y servicios personales. Ver Espinal, Rosario, en Clientelismo. Diccionario electoral. 2a Edición. IIDH, CAPEL, San José de Costa Rica, 2000, pp. 113-119.

Participación electoral versus Abstencionismo electoral: ¿dos caras de la misma moneda?

En busca de la verdadera patología democrática

Yuri Pérez Martínez

lugar importante las relaciones de clases, la herencia espiritual de las formaciones precedentes y la cultura material de la época en que se desarrolla.⁹⁷

En relación directa con la cultura política-jurídica está la concepción predominante en la sociedad en torno a la naturaleza del derecho al sufragio. Debe tenerse en cuenta que para la mayoría de los países del entorno latinoamericano la presencia del elector en las urnas constituye un derecho y un deber jurídico,⁹⁸ cuestión que propicia que se manifieste un rechazo a las obligatoriedad impuesta, con sus respectivas sanciones jurídicas; aspecto que cala en la psicología social, trascendiendo al comportamiento electoral.

En las actuales sociedades de América Latina se proveen mecanismos participativos, de inclusión, de empoderamiento popular; pero es necesario formar al partícipe para poder poner en movimiento la acción participativa. La democracia existe *por* los ciudadanos y *para* los ciudadanos; de ahí que ambas instituciones, democracia y ciudadanía se condicionen mutuamente. El ejercicio cotidiano de la ciudadanía conduce a la realización de la democracia. No hay auténtica democracia sin ciudadanos plenos. *Ser* ciudadano es muchas veces una condición indispensable para poder “realizar” democracia; “hacer” como ciudadano es dar existencia a la democracia, convirtiéndola en una práctica viva de la sociedad.⁹⁹

La cualidad esencial de los regímenes democráticos consiste en el empoderamiento del pueblo, en la restitución de su capacidad de gobierno, en la participación ciudadana en todos los ámbitos sociales.

97 Ferrari Yaunner, Majela, en “De la cultura jurídica a la conciencia jurídica, un tránsito necesario”. Ponencia presentada al III Congreso Internacional “JURISCUBA 2011”, La Habana, Cuba, marzo 2011, p. 4.

98 Ver Anexo I.

99 Pérez Hernández, Lissette, en “El Derecho entre la Educación Cívica y la Ética. Cuestión de presente.” Revista Jurídica. Ministerio de Justicia Tercera Época Año 1 Número 1 enero junio 2008, p. 40.

En consecuencia, el sistema político demanda que el individuo sea partícipe activo en la vida pública, o al menos que el ciudadano disponga de las herramientas necesarias para, al amparo de la libertad de decidir, resuelva participar o no hacerlo, para lo cual ha de conocer e interiorizar los valores supremos de la sociedad, los principios cardinales y —sobre todo— sentirse corresponsable con la democracia. Ser ciudadano debe significar la participación consciente y voluntaria en la vida política.

La escena institucional latinoamericana exhibe estructuras para promover la instrucción como proceso creador de la ciudadanía, aspecto que constituye una fortaleza de los nuevos órdenes constitucionales.

Poner esos mecanismos en práctica constituye el reto. Desafío que se revela cardinal para propiciar, promover y garantizar la participación política en sus diferentes manifestaciones. Solo así cercenaremos al abstencionismo electoral pasivo como patología que ataca a las democracias y exhibiremos la cara más significativa de la moneda: la participación ciudadana.

Bibliografía general

Alcubilla A., Enrique, en *Diccionario electoral*. 2a Edición. IIDH, CAPEL, San José de Costa Rica, 2000.

Brenes Montoya, María Marta, en “*Abstencionismo en las elecciones municipales*”, en Revista de Derecho Electoral Tribunal Supremo de Elecciones, No. 2, Segundo Semestre 2006, Costa Rica, Documento en Soporte digital, <http://www.tse.go.cr/revista/art/2/brenes.pdf>, consultado en fecha 21 de noviembre de 2010.

Conde, Mario en “*Elecciones en Portugal: la abstención asciende a casi el 54 por ciento.*” Artículo publicado en Internet en fecha 24 de enero de 2011. Web: <http://www.fundacioncivil.org/2011/01/elecciones-en-portugal-la-abstencion-asciende-casi-al-54-por-100/>.

Participación electoral versus Abstencionismo electoral: ¿dos caras de la misma moneda?

En busca de la verdadera patología democrática

Yuri Pérez Martínez

Cortés Morató, Jordi y Martínez Riu, Antoni, en *Diccionario de filosofía* en CD-ROM., Ed., Empresa Editorial Herder S.A., Barcelona, 1996.

Cutié Mustelier, Danelia en “*El Sistema de garantía de los Derechos Humanos en Cuba*”, Tesis presentada en opción al Grado Científico de Doctora en Ciencias Jurídicas, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, Cuba, 1999.

Nohlen, Dieter, en “*Ampliación de la participación política y reducción del abstencionismo: ejes de una cultura democrática y una nueva ciudadanía para el siglo para el siglo XXI*”, XVII Conferencia Protocolo de Tikal, San José, Costa Rica, 24 de septiembre de 2003.

Del Río Hernández, Mirtha A, en “*La participación popular en el proceso de toma de decisiones públicas en el ámbito local comunitario en Cuba. Su régimen jurídico.*” Tesis presentada en opción al título de Doctora en Ciencias Jurídicas, Soporte Digital, Facultad de Derecho, Universidad Central “Martha Abreu” de Las Villas, Santa Clara, 2001.

Doehring, Karl, *et., al.*, en *El Estado Social*, traducido por José Puente Egido. Ed. Centros de Estudios Constitucionales. Madrid, España.

Duharte Díaz Emilio y coautores: *Teoría y Procesos Políticos Contemporáneos*, Tomo I, Editorial “Félix Varela”, La Habana, 2006.

_____, *et., al.*, en “*La política: relaciones interdisciplinarias*” en *Teoría y Procesos Políticos Contemporáneos*, Tomo I, Editorial “Félix Varela”, La Habana, 2006.

Espinal, Rosario, en *Clientelismo. Diccionario electoral*. 2a Edición. IIDH, CAPEL, San José de Costa Rica, 2000.

Fernández Bulté, Julio, en *Historia General del Estado y Del Derecho*, t. II, ed. Félix Varela, La Habana, Cuba, 2001.

_____, en *Teoría del Estado y el Derecho. (Teoría del Estado)*, Ed., Félix Varela, La Habana, Cuba, 2001.

_____, en Hernández, Rafael, *et. al.*, en *¿Cómo se forma un ciudadano?* Controversia. Revista TEMAS N°35, noviembre-diciembre, 2003.

Fernández Estrada, Julio Antonio, en *“El Tribunalado: sus expresiones posibles en la crisis del actual modelo iuspublicístico”*, Tesis presentada en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Jurídicas, La Habana, Cuba, 2005.

Fernández Estrada, Julio A y César Guanche, Julio, en *“Un socialismo de ley. En busca de un diálogo sobre constitucionalismo socialista cubano en 2010”*, epílogo del libro Azcuy, Hugo, en *Análisis de la Constitución cubana y otros ensayos*, Ed. Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello y Ruth Casa Editorial, 2010.

Ferrari Yaunner, Majela, en *“De la cultura jurídica a la conciencia jurídica, un tránsito necesario”*. Ponencia presentada al III Congreso Internacional “Memorias Juriscuba 2011”, La Habana, Cuba, marzo 2011.

Franco-Cuervo, Beatriz y Flórez Henao, Javier A., en *Participación electoral: radiografía teórica y práctica de un fenómeno en Colombia Caso de estudio: Senado 1974-2006*, Documento de investigación núm. 2, Facultades de Ciencia Política y de Relaciones Internacionales, Centro de Estudios Políticos e Internacionales –CEPI–Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2009.

Participación electoral versus Abstencionismo electoral: ¿dos caras de la misma moneda?

En busca de la verdadera patología democrática

Yuri Pérez Martínez

Gargarella, Roberto, en “*Liberalismo frente a Socialismo*” en Teoría y filosofía política. La recuperación de los clásicos en el debate latinoamericano, Borón, Atilio (compilador), Buenos Aires, CLACSO, marzo de 2002.

Garretón, Manuel, en “*Cultura política y política cultural*”, en *Cultura, autoritarismo y redemocratización en Chile*. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

Garza, Tatyanna, en *El Abstencionismo en México. Una visión institucional del tema*, disponible en <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/67/74-12.pdf> (Alegatos, N°74 enero-abril de 2010. Fecha de consulta 24 de noviembre de 2010.

Guzmán Hernández, T. Yan, en *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*, Tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Jurídica. Facultad de Derecho, Universidad de la Habana, La Habana, 2008.

Haroldo Dilla y Vicentelli González, en *Participación popular y desarrollo en los municipios cubanos*, Centro de Estudios sobre América (CEA), La Habana, 1993.

Lancís y Sánchez, Antonio, en *Los principios básicos del Derecho Electoral contemporáneo*. Ed., Editorial Lex. La Habana, Cuba, 1957.

_____, en *Elementos de Derecho Electoral*, Ed. Publicaciones universitarias, La Habana, Cuba, 1954.

Lebowitz, Michael A. en *El Socialismo no cae del cielo*, Ed., Ministerio de Comunicación e Información de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, 2006.

Limia, Miguel, en Hernández, Rafael, *et., al.*, en *¿Cómo se forma un ciudadano?* Controversia. Revista TEMAS N°35, noviembre-diciembre, 2003.

López Guerra, Luís, en *El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos*, en Derecho Constitucional, Volumen I, 2ª edición, Ed., Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 1994.

Lutz, Bruno en *La Participación electoral inconclusa: abstencionismo y votación nula en México*, Revista Mexicana de Sociología 67, N° 4, octubre-diciembre 2005.

Madrigal Montealegre, Ricardo, en *Comportamiento electoral*, Diccionario Electoral. 2a Edición. IIDH, CAPEL, San José de Costa Rica, 2000.

Marta-Sosa, Joaquín, en *“La abstención electoral en 1989, una señal de alerta”* COPRE, Reformas para el cambio político. Volumen 3, Caracas, Venezuela.

Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*. Ed. Instituto Federal Electoral. México. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, N° 4, 1997.

Martínez Heredia, Fernando, en *“El socialismo hoy en América Latina y Cuba.”*, en Perfiles de la Cultura cubana N°01 enero-abril de 2008, La Habana, Cuba.

Molina Vega, José Enrique, en *“Participación política”*, Documento en Soporte Digital disponible en http://www.iidh.ed.cr/iiii/index_fl.htm, fecha de consulta 24 de noviembre de 2010.

Molina Vega, José E. y Pérez Baralt, Carmen, en *“Los procesos electorales y la evolución del sistema de partidos en Venezuela”*, en

Participación electoral versus Abstencionismo electoral: ¿dos caras de la misma moneda?
En busca de la verdadera patología democrática
Yuri Pérez Martínez

Álvarez, Ángel E. (coordinador), *El Sistema Político Venezolano: Crisis transformaciones*, Caracas, Instituto de Estudios Políticos-Universidad Central de Venezuela, 1996.

_____, en
“Venezuela: ¿un nuevo sistema de partidos? Las elecciones de 1993.”
Memoria Política N°4, V. II, Valencia, Venezuela, 1995.

Moya Delgado, Octaviano, en *El Voto Nulo en México. Causas, efectos y perspectivas*, Ed., Instituto *Belisario Domínguez*, Senado de la República (IBDSEN), México, 2010.

Navarro Fierro, Carlos M., en “*El voto en el extranjero. Estudio comparado*”, Ed., Instituto Federal Electoral. Primera edición. México, 2001.

Ossorio, Manuel, en *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Primera edición electrónica realizada por Datascan S. A. Guatemala.

Pérez Hernández, Lissette, en *Algunas consideraciones en torno a la Democracia*, Pérez Hernández, Lissette y Prieto Valdés, Martha, en *Temas de Derecho Constitucional Cubano*. Ed., Félix Varela, segunda reimpresión, La Habana, Cuba, 2004.

Pérez Hernández e Iglesias Morell, Lissette y Antonio en “*Gestión local y participación ciudadana. Experiencias y retos para Cuba.*” Biblioteca Virtual fundación latinoamericana para la calidad, Soporte digital, 2005.

Raventós Vorst, Ciska, *et al.*, en “*Abstencionistas en Costa Rica: ¿Quiénes son y por qué no votan?*”, primera edición, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2005.

_____, en *“Abstención: conceptos y alcances, problemas asociados y posibilidades de superación. Perspectiva política.”*, XVII Conferencia Protocolo de Tikal, San José, Costa Rica, 25 de septiembre de 2003.

Santos Jiménez, Rafael, en *Tratado de Derecho Electoral*, Ed. Lex. La Habana, Cuba, 1946.

Saramago, José, en *Ensayo sobre la lucidez*, Ed., Caminho, S. A., Lisboa, Portugal, 2004. Versión electrónica, Proyecto Editorial Pandora.

Sartori, Giovanni, en *Teoría de la democracia. Los problemas clásicos*. Ed., Alianza. México, 1997.

_____, en *“Qué es la democracia”* Nueva edición revisada y ampliada. Ed. Santilla Ediciones Generales, S. L., España, 2007.

Sotelo Valencia, Adrián, en *América Latina de crisis y paradigmas*, Ed., Plaza y Valdés, S. A. de C. V. primera edición, México, 2005.

Sousa Santos, Boaventura, en *Democracia de Alta intensidad. Apuntes para democratizar la democracia*. Ed. Unidad de Análisis e Investigación del Área de Educación Ciudadana de la Corte Nacional Electoral. Bolivia, 2004.

Thompson José, en *El abstencionismo electoral: algunos dilemas derivados de su existencia para el derecho y la administración electoral*, Centro de Asesoría y promoción electoral.

Tuesta Soldevilla, Fernando. *“Abstencionismo y ausentismo. ¿Son iguales?”*, en Elecciones, No. 2, diciembre de 2003. Documento en soporte digital publicado en <http://www.web.onpe.gob.pe/modEscap>

Participación electoral versus Abstencionismo electoral: ¿dos caras de la misma moneda?
En busca de la verdadera patología democrática
Yuri Pérez Martínez

arate%5Ccaratulas%5Ctuesta.pdf, consultado el 24 de noviembre de 2010.

Wolfgang Böckenförde, Ernst en Escritos sobre Derechos Fundamentales, Ed., Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, Alemania, 1993.

Obras de referencia

Diccionario de Filosofía Heder, Empresa Editorial Herder S.A., Diccionario de filosofía en CD-ROM: autores, conceptos, textos. Barcelona, España.

Gran Diccionario de la Lengua Española Larousse. Ed. Larousse Planeta S. A. Creación y realización de la versión electrónica de Planeta Actimedia S. A. 1998. IBN:84-816-266-X.