

---

# Participación ampliada y reforma del Estado

## Mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela

**FIDEL PÉREZ FLORES,  
CLAYTON MENDONÇA CUNHA FILHO  
Y ANDRÉ LUIZ COELHO**

Investigadores del Observatorio Político  
Sudamericano, Instituto Universitario de  
Investigaciones de Río de Janeiro.

### Resumen

A raíz de las reformas constitucionales en Bolivia, Ecuador y Venezuela, el artículo presenta una comparación del modo en que las diversas cartas magnas de cada país conciben la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones de sus respectivos Estados. En particular, se refiere a los mecanismos de representación ampliada, la revocación de mandatos y leyes, la política exterior, los mecanismos populares de control y rendición de cuentas, las iniciativas de ley, los mecanismos de cogestión y la autonomía indígena. Por último se hace un rastreo de cómo ha sido la intervención de la sociedad civil en los asuntos públicos luego de la reforma constitucional.

### Abstract

Following the constitutional reforms in Bolivia, Ecuador and Venezuela, this paper reviews each Magna Carta in terms of how civil society participation in decision making is conceived in the corresponding nations. Particularly, it focuses on expanded representation mechanisms, repeal of laws and termination of terms of office, foreign policy, accountability and popular control frameworks, law drafts, co-management systems, and indigenous people's autonomy. To finish, social society involvement in public affairs after constitutional reform is explored.

### Palabras clave

Participación ampliada, reforma del Estado, democracia participativa, Constitución Política del Estado de Bolivia, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Constitución de la República del Ecuador

**Keywords**

Expanded participation, state reform, participatory democracy, Political Constitution of Bolivia, Political Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, Constitution of the Republic of Ecuador

**Cómo citar este artículo**

Coelho, André Luiz; Mendonça Cunha Filho, Clayton y Pérez Flores, Fidel 2010 "Participación ampliada y reforma del Estado: mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela" en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) Año XI, Nº 27, abril.

---

**Introducción**

El presente trabajo pretende analizar en perspectiva comparada y a partir de sus nuevas Constituciones los procesos de transformación vigentes en Venezuela, Ecuador y Bolivia y sus implicaciones para la construcción de un nuevo modelo de Estado democrático. Esos tres casos han sido señalados como los más radicales procesos de transición política en la historia reciente de América Latina y tienen en común el hecho de haber pasado por una amplia renovación institucional que, en mayor o menor medida, cuestiona el modelo clásico de democracia representativa mediante la adopción de nuevas Constituciones. Algunos observadores, inclusive, han llamado a estas experiencias "revoluciones de papel" (Partlow, 2009), ya que se basan fundamentalmente en el cambio de sus estructuras jurídico-políticas.

Estos tres países enfrentaron recientemente, en un contexto de crisis económica, situaciones de inestabilidad política que llevaron al colapso de sus sistemas de partidos, a la destitución de presidentes y al surgimiento de movimientos contestatarios (ver Coutinho, 2006: 795-832; Hellinger, 2003: 27-54; Mainwaring, 2006: 13-27; Pachano, 2006: 15-30; Peña y Lillo, 2009). Todos esos fueron ingredientes de una crisis de representación que para importantes actores políticos tenía que resolverse mediante un proceso de refundación del Estado y sus instituciones que garantizara mayor control y participación popular. El proceso de imposición de reformas de mercado características de la década del noventa era visto por esos actores como un movimiento doblemente pernicioso: en el ámbito económico, las reformas en sí no consideraban los intereses de las clases subalternas e impactaron negativamente al agravar sus ya precarias condiciones de vida; en el terreno político, se desgastó la institucionalidad democrática a medida que creció el enojo en relación con un proceso decisorio que tendía a excluir a los sectores que más perdían con las reformas. Fue en ese contexto político y dando voz a esas demandas que Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa fueron electos, respectivamente, en 1998, 2005 y 2006.

Autores que, como Enrique Dussel (2007), se han dedicado a estudiar la problemática de la dialéctica entre el poder popular originario (*potentia*) y el poder constituido a través de instituciones (*potestas*), han resaltado el carácter necesariamente transitorio de toda institución. Conformadas como canales de mediación necesarios a la práctica democrática en grandes comunidades, todas las instituciones sufrirían, con el tiempo, procesos entrópicos que las llevarían a perder eficiencia en esa traducción entre voluntad popular y ejecución política efectiva. Una tarea esencial de la política sería, para Dussel, por un lado saber reconocer el

momento de transformar las instituciones dadas y por otro intentar hacer que esa transformación esté siempre orientada a volverlas más permeables a la participación directa y al control por parte de la *potentia*, en una aproximación progresiva a la utopía de la democracia directa.

A primera vista, los procesos desencadenados en los tres países andinos, con sus nuevas constituciones, parecen caminar en ese sentido. Pero ¿hasta qué punto las potencialidades contenidas en esas nuevas institucionalidades se han concretizado en la práctica? Aunque es verdad que los procesos que aquí nos ocupan se orientan por la necesidad de construir instituciones que amplíen la participación y el protagonismo de sectores sociales fuera del ámbito de la política profesional, es pertinente un análisis que evalúe el tipo de participación política sugerida por esas nuevas instituciones en contraste con las prácticas concretas que hoy pueden ser sometidas a evaluación.

En ese sentido, Armando Chaguaceda (2008: 11-42) llama la atención sobre la posibilidad de que la dinámica de la participación termine por encuadrarse en lo que él llama *colaboración pragmática*. En ese marco, es el aparato del Estado el principal patrocinador de las formas organizativas de los ciudadanos a medida que tiene el papel social y político más relevante. La participación es conducida por las autoridades estatales, que acaban volviéndose el centro de todo el proceso participativo. Así, a la sociedad civil sólo le queda el papel más limitado de identificar necesidades para que sean atendidas por la esfera gubernamental en subordinación a objetivos trazados por la dirección estatal. Existen, por lo tanto, distintas formas en que la participación de la sociedad organizada se lleva a la práctica. Participación, en el modelo tradicional del socialismo de Estado, equivale a movilización, y el sujeto de dicha participación son las masas, destinadas a cumplir un papel pasivo en la implementación de políticas diseñadas en el gobierno. Otro modelo, que Chaguaceda identifica como *modelo ciudadano*, define sus actores como participantes activos, abre espacios para la coestión de los asuntos públicos con la institucionalidad estatal y la sociedad civil participaría de forma corresponsable y no subordinada.

Con el objetivo de analizar los textos constitucionales propiamente dichos, en la sección siguiente identificamos en las Constituciones de los tres países los mecanismos de participación concedidos a los ciudadanos y que estarían, teóricamente, aproximando tales Estados a un modelo de democracia más directa. En seguida, hacemos una tipología de esos mecanismos constitucionales en función del aumento gradual en la intensidad de la participación y en la complejidad de su implementación efectiva. Por último, intentamos propiciar una discusión sobre los alcances, límites y contradicciones que estas experiencias aún recientes representan como vías para mejorar la calidad de la democracia en la región, así como para discutir posibles caminos para futuras investigaciones en este campo.

## Los poderes constitucionales y la participación ampliada

Para efectos del análisis, dividimos en ocho dimensiones distintas los mecanismos que amplían la capacidad de los ciudadanos para intervenir en el proceso decisorio antes reservado a los organismos tradicionales de representación, conforme está expuesto en el siguiente cuadro:

Cuadro 1

| Mecanismos de participación                                   | Bolivia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Ecuador                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Venezuela                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Mecanismos de representación ampliada</b>                  | Cortes Superiores del Poder Judicial electas por sufragio directo (Artículos 182, 183, 188, 194 y 197). Posibilidad de elegir parlamentarios indígenas y autoridades de los territorios autónomos por medio de usos y costumbres (Artículo 11). Cupo mínimo de diputados indígenas en la Asamblea (Artículo 146) - Reglamentado por la Ley Electoral Transitoria de 2009.                                                                | Representación paritaria de hombres y mujeres en cargos públicos, partidos y movimientos (Artículo 65).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Los consejos comunales nombran representantes para integrar el Comité de Selección de Jueces (Código de Ética del juez y la jueza venezolanos). Tres diputados especiales indígenas (Artículo 186).                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Revocación de mandatos</b>                                 | Todos los cargos de elección son revocables (Artículo 240)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Todos los cargos de elección son revocables (Artículo 105)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Todos los cargos de elección son revocables (Artículo 72).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Revocación/ ratificación de leyes</b>                      | Cualquier enmienda a la Constitución debe someterse a referéndum (Artículo 411).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Los ciudadanos pueden convocar a referéndum para revocar leyes y decretos presidenciales (Artículos 103 y 104). Cualquier modificación constitucional debe someterse a referéndum (Artículos 441 y 443).                                                                                                                                                                                                                  | Los ciudadanos pueden convocar a referéndum para revocar leyes y decretos presidenciales (Artículos 73 y 74). Cualquier modificación constitucional debe someterse a referéndum (Artículos 341 y 344).                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Política Exterior</b>                                      | Los ciudadanos pueden convocar a referéndum para aprobar tratados y convenios internacionales (Artículo 259). Para tratados sobre cuestiones limítrofes, integración monetaria, integración económica estructural y cesión de competencia a órganos supranacionales el referéndum es obligatorio (Artículo 257).                                                                                                                         | Los ciudadanos pueden convocar un referéndum para aprobar tratados y convenios internacionales (Artículo 420).                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Los ciudadanos pueden convocar un referéndum para aprobar o rechazar tratados y convenios internacionales (Artículo 73).                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Mecanismos populares de control y rendición de cuentas</b> | Ejercido por mediación de la Función de Control, Defensa de la Sociedad y del Estado (Ministerio Público, Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la República) (Artículos 213 a 231). La sociedad civil organizada participa en la fiscalización y denuncia de posibles casos de revocación y controla la gestión pública en todos los niveles estatales y de cualquier empresa que use recursos públicos (Artículos 241 y 242). | Ejercido por mediación del Poder Función de Transparencia y Control Social (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Defensoría del Pueblo, Contraloría General del Estado) (Artículos 204 y 205). Los ciudadanos y organizaciones sociales seleccionan a los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para fiscalización a todos los niveles de gobierno (Artículos 207, 209 y 210). | Ejercido por mediación del Poder Ciudadano (Ministerio Público, Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la República) (Artículos 273 a 291). La sociedad organizada propone candidatos para dirigir el Poder Ciudadano; la Asamblea Nacional hace el nombramiento (Artículo 279). Miembros del poder ciudadano son designados por consulta popular sólo cuando hay mayoría suficiente en la Asamblea Nacional (Artículo 279). |

| Mecanismos de participación    | Bolivia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Ecuador                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Venezuela                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Iniciativa de ley</b>       | Los ciudadanos pueden proponer legislación, modificaciones constitucionales y convocar una Asamblea Constituyente (Artículos 162 y 411).                                                                                                                                                                                                                                                          | Los ciudadanos pueden proponer legislación, modificaciones constitucionales y convocar una Asamblea Constituyente (Artículos 103, 104, 135 y 444). Los ecuatorianos en el exterior tienen las mismas prerrogativas (Artículo 102).                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Los ciudadanos pueden proponer legislación, modificaciones constitucionales y convocar una Asamblea Constituyente (Artículos 204, 341, 342 y 348).                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Mecanismos de cogestión</b> | La sociedad civil organizada participa en el diseño de políticas públicas y de gestión, pero la reglamentación específica aún no existe (Artículos 241 y 242).                                                                                                                                                                                                                                    | Participación ciudadana en todos los niveles de gobierno (Artículos 85 y 95). Garantías de participación a representantes de la sociedad civil en discusiones y deliberaciones de los gobiernos subnacionales (Artículo 101). Los ciudadanos participan en el Consejo Nacional de Planeación, responsable por el Plan Nacional de Desarrollo (Artículos 279 y 280).                                                                                                                                                          | Las organizaciones comunitarias participan en la ejecución, control y planeación de obras, programas sociales y suministro de servicios públicos (Artículos 70 y 184). Los trabajadores participan en la gestión de empresas públicas (Artículo 184). La Ley de 2006 sobre consejos comunales reglamenta los mecanismos de participación comunitaria. |
| <b>Autonomía indígena</b>      | Los territorios indígenas autónomos son instancias subnacionales de gobierno, en los cuales se aplica la justicia indígena y usos y costumbres para la selección de los gobernantes (Artículos 289 a 296). Las leyes que afecten a los indígenas en su territorio y los recursos naturales en los mismos deben pasar por un referéndum aprobatorio en los territorios en cuestión (Artículo 130). | Los indígenas pueden constituir circunscripciones territoriales donde se apliquen mecanismos judiciales propios (Artículos 60 y 171). Se reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas el derecho de propiedad de tierras comunitarias, indivisibles y exentas de pagar impuestos (Artículo 57). Las leyes que afecten a los indígenas en su territorio y los recursos naturales en los mismos deben pasar por un referéndum aprobatorio en los territorios en cuestión (Artículo 57). | Se reconoce la existencia de una organización social, política y económica propias a las comunidades indígenas (Artículo 119). Las autoridades indígenas pueden aplicar instancias judiciales propias de su cultura (Artículo 260).                                                                                                                   |

*Fuentes:* Elaboración propia a partir de la Constitución Política del Estado de Bolivia, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Constitución de la República del Ecuador.

Tales dimensiones no necesariamente reflejan la estructura formal en la cual las Constituciones están divididas, pero permiten una comparación sistemática de las semejanzas y diferencias entre los países analizados. A continuación, desarrollamos un análisis más específico de cada una de ellas.

### ***Mecanismos de representación ampliada***

De acuerdo con la Constitución ecuatoriana, el Estado promoverá la representación paritaria de hombres y mujeres en los cargos designados por el poder público en sus instancias de dirección y decisión, así como en los partidos y movimientos

políticos. El texto constitucional garantiza también que el Estado adopte medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados. En el caso de las elecciones proporcionales, la ley establecerá un sistema electoral que garantice los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternancia entre hombres y mujeres, además de determinar las circunscripciones electorales dentro y fuera del país.

La Constitución boliviana establece la forma comunitaria como una de las configuraciones posibles de la democracia en el país, definiendo la elección de dirigentes de los pueblos indígenas originarios y campesinos por usos y costumbres, supervisada por el Poder Electoral, siempre que no se aplique la necesidad de voto igual, universal, directo, secreto, libre y obligatorio. En relación con las formas de representación clásica en el Parlamento, el texto constitucional establece la participación paritaria de hombres y mujeres y la reserva de espacios para representantes indígenas, aunque no establece exactamente cómo serán distribuidos. La Ley Electoral Transitoria, aprobada por el Legislativo en abril de 2009, que fue diseñada para regular las elecciones generales de diciembre de ese año y las departamentales de abril de 2010, establece que la lista proporcional de diputados deberá ser alternada entre hombres y mujeres; en las circunscripciones uninominales<sup>1</sup> los candidatos hombres deben tener una mujer como suplente y viceversa, además de reservar siete circunscripciones especiales para candidatos indígenas. La ley, sin embargo, deberá obligatoriamente ser sustituida por una nueva legislación cuando tome posesión el nuevo Parlamento y el gobierno señale su intención de aumentar los cupos indígenas.

La Carta Magna boliviana define también que el Tribunal Supremo de Justicia elegirá a sus miembros mediante el sufragio universal. El texto establece que el órgano legislativo, mediante dos tercios de los votantes presentes, preseleccionará a los candidatos que, sin embargo, no podrán hacer campaña. El Poder Electoral, en ese caso, sería el encargado de difundir los méritos de las candidaturas. La reelección de los magistrados no será posible y los mismos procedimientos para la selección de los jueces se aplican al Consejo de la Magistratura, al Tribunal Agroambiental y al Tribunal Constitucional.

Por su parte, la Constitución venezolana establece que los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política y que el Estado debe garantizar la representación indígena en la Asamblea Nacional (mediante el establecimiento de un cupo mínimo de tres diputados indígenas, respetando sus tradiciones y costumbres) y en los organismos de deliberación en los niveles federales y locales.

### ***Revocación de mandatos***

En relación con la posibilidad de revocación de mandatos de autoridades electas democráticamente, los tres países analizados tienen semejanzas significativas.

Según la Constitución ecuatoriana, los ciudadanos están aptos para revocar mandatos de todas las autoridades electas por la vía del voto popular. No obstante, este proceso puede ser iniciado una sola vez y tiene que ocurrir después del primero y antes del último año de mandato para el cual fue electa la autoridad cuestionada. La solicitud de revocación deberá ser respaldada por un número no

inferior a 10% de los electores inscritos en el registro electoral correspondiente. Si la solicitud de revocación afecta al Presidente de la República, es necesario un respaldo de por lo menos 15% de los electores inscritos en todo el país.

Cabe al Consejo Nacional Electoral (CNE) promover el proceso. Para eso, será necesario que aquel conozca la decisión del Presidente de la República y de los gobiernos autónomos descentralizados o acepte la solicitud presentada por los ciudadanos. En caso de que se inicie el proceso, el CNE convocará en un plazo de 15 días el referéndum o consulta popular para la revocación del mandato. Para que ocurra la aprobación, será necesaria la mayoría absoluta de los votos válidos, excepto en el caso de revocación del mandato presidencial, para la cual será necesaria la aprobación de la mayoría absoluta de los electores.

En el caso boliviano, la Constitución regula la revocación de todos los cargos electivos, excepto los de miembros del Poder Judicial. La solicitud de revocación podrá ser solicitada después de que haya transcurrido la mitad del mandato, antes de iniciado el último año del mismo y una sola vez por mandato. El proceso, para iniciarse, debe contar con el apoyo de al menos el 15% de los ciudadanos de la circunscripción del representante cuestionado.

La Constitución venezolana define que el proceso de revocación de mandatos debe ser iniciado después de transcurrida la mitad del periodo para el cual fue electo el representante y por un número no inferior al 20% de los electores inscritos en la circunscripción electoral correspondiente. Una vez convocado el referéndum, si al menos el 25% por ciento de los electores participa del mismo y la decisión de la mayoría fuese favorable a la revocación del mandato, ocurrirá la inmediata destitución del representante. No obstante, el proceso de revocación del mandato de un representante electo sólo podrá ser iniciado una vez a lo largo del mandato.

Vemos entonces que la principal diferencia entre los países reside en el hecho de que en Venezuela todos los cargos de elección pueden ser revocados, incluso los de la magistratura, mientras que en Bolivia los cargos de la magistratura están exentos de esa posibilidad. En Ecuador, siendo que los cargos de la magistratura son escogidos por concurso público y no por elección popular, no existe esa posibilidad.

### ***Revocación / ratificación de leyes***

De manera análoga en los tres países, existe la necesidad de refrendar cualquier modificación constitucional aprobada, independientemente de quién la haya propuesto.

En Venezuela y Ecuador, los ciudadanos tienen también el poder de convocar a un referéndum para revocar cualquier ley o decreto presidencial, facultad que no está mencionada en el texto constitucional boliviano. En el caso ecuatoriano, son necesarias las firmas del 5% de los electores en consultas nacionales o del 10% de los electores si el referéndum se da a nivel local. Los ecuatorianos en el exterior también pueden activar este mecanismo, siendo necesario en este caso las firmas de por lo menos el 5% de los inscritos en la circunscripción especial de que se trate. En el caso venezolano, las solicitudes deben tener el apoyo de por lo menos el 10% de los electores correspondientes.

***Participación en política exterior***

Los ciudadanos de los tres países tienen poderes para convocar referendos para rechazar o ratificar tratados y convenios internacionales firmados por sus respectivos gobiernos. Sin embargo, hay diferencias específicas en cuanto al tamaño del apoyo relativo de la población para realizar una solicitud de esa naturaleza y al tipo de tratados que pueden o deben ser sometidos a referéndum.

En Bolivia, un referéndum debe ser convocado de forma automática y obligatoria en relación con tratados sobre cuestiones limítrofes, integración monetaria, integración económica estructural y cesión de competencias a órganos supranacionales. Otros tipos de tratados, para ser sometidos a referéndum, necesitan el apoyo de por lo menos el 5% de los ciudadanos inscritos en la lista de electores.

La Constitución ecuatoriana abre la posibilidad de ratificación de cualquier tratado internacional mediante la activación del mecanismo de iniciativa ciudadana, la cual necesita el apoyo de por lo menos el 0,25% de los electores.

En Venezuela, los ciudadanos sólo pueden someter a referéndum aquellos tratados internacionales que pudieran comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales.

***Mecanismos populares de control y rendición de cuentas***

Las tres Constituciones prevén la creación de un poder o función autónoma específica del Estado para garantizar mecanismos de control y rendición de cuentas con participación ciudadana. Esa instancia está integrada por la Defensoría del Pueblo, para garantizar el cumplimiento de los derechos ciudadanos, y la Contraloría General, para el control de los órganos de la administración pública.

En Bolivia y Venezuela, este poder del Estado también incluye al Ministerio Público, encargado de ejercer la acción penal pública. En Ecuador, la Fiscalía General del Estado, que cumple funciones equivalentes, está incluida en la Función Judicial y de Justicia Indígena.

En Ecuador y Venezuela se crearon canales de participación de la sociedad organizada en el nombramiento de los principales funcionarios de esas instancias. En el caso ecuatoriano, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, integrado por siete miembros propuestos por organizaciones sociales, es el encargado de nombrar a los titulares de la Defensoría del Pueblo y de la Contraloría General del Estado.

Los ciudadanos venezolanos pueden participar en el proceso de nombramiento de las autoridades del Poder Ciudadano mediante el Comité de Evaluación de Candidaturas, compuesto exclusivamente por representantes de diversos sectores de la sociedad. Ese comité propone a la Asamblea Nacional los nombres para encabezar el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General. Pero, en caso de que los parlamentarios no consigan designar por una mayoría de dos tercios a las autoridades del órgano en cuestión, la decisión se debe someter a una consulta popular.

En Bolivia, la Constitución no prevé mecanismos de participación ciudadana en el proceso de nombramiento de los órganos de control y rendición de cuentas, pero da a la sociedad civil el derecho de participar en la fiscalización, la denuncia de posibles casos de revocación, el control de la gestión pública en todos los

niveles estatales y de cualquier empresa que use recursos públicos. Sin embargo, la reglamentación específica sobre estos mecanismos de participación directa y control social todavía no existe.

### ***Iniciativa de ley***

Las Constituciones de los tres países permiten que ciudadanos presenten iniciativas de ley, propongan modificaciones constitucionales, soliciten plebiscitos sobre cualquier asunto de relevancia y convoquen a un referéndum sobre la conformación de una Asamblea Constituyente. En el caso de Ecuador los ciudadanos que viven más allá de las fronteras del país tienen las mismas prerrogativas.

Para poner en práctica este derecho, es necesario que los interesados formalicen su petición mediante la presentación de un número de firmas de acuerdo con un porcentaje del registro electoral que varía según el país. En Ecuador es donde se exige el menor número relativo de firmas: 0,25% para proponer una ley, 5% para un plebiscito nacional, 10% para un plebiscito local, 1% para modificaciones constitucionales y 8% si las modificaciones propuestas suponen alteraciones en la estructura fundamental de la carta. Por último, el 12% de los electores inscritos pueden convocar a una consulta popular sobre el llamado a una Asamblea Constituyente.

En Venezuela, una iniciativa de ley puede ser presentada por el 0,1% de los inscritos en el registro electoral; un plebiscito puede ser convocado por la petición de por lo menos el 10% de los electores y las modificaciones constitucionales, así como la iniciativa de convocatoria para una Asamblea Constituyente, necesitan el apoyo de por lo menos el 15% de los electores.

Tanto en Ecuador como en Venezuela, la Constitución da garantías a los ciudadanos para que sus iniciativas ante el Parlamento y otros órganos normativos sean efectivamente discutidas sin demoras excesivas. En el caso ecuatoriano el plazo máximo es de 180 días para una iniciativa de ley y de un año para una reforma constitucional. Si la iniciativa no fuera considerada por los parlamentarios, entraría en vigor automáticamente y, si fuera una reforma constitucional, se convoca a un referéndum popular para su aprobación.

En Venezuela los diputados deben considerar una iniciativa de ley de ese tipo en por lo menos el periodo ordinario de sesiones siguiente al que la misma fue presentada, mientras que una reforma constitucional ha de ser tramitada en el mismo periodo legislativo en que fue presentada y ser sometida a votación en un plazo máximo de dos años. Si no llegara a darse la discusión parlamentaria, la iniciativa de ley sería sometida de cualquier forma a referéndum popular para su aprobación.

### ***Mecanismos de cogestión***

De manera general, las Constituciones de los tres países prevén mecanismos de cogestión y participación de la sociedad civil en las instancias de gobierno, pero las formas a través de las cuales esa cogestión se vuelve efectiva varían significativamente en cada caso.

En Ecuador, por ejemplo, el principal instrumento de cogestión establecido por la Carta Magna es, probablemente, el Consejo Nacional de Planeación.

Este tiene la atribución de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, de carácter vinculante para la política económica y de inversiones en el sector público. De acuerdo con el texto constitucional, el Consejo –que se replica en los niveles subnacionales de gobierno con las mismas funciones– deberá contar con la participación de los ciudadanos, aunque no está claro en el texto la cantidad de miembros ni la forma de selección de los mismos, detalles fundamentales para evaluar cuál es el grado de poder de los ciudadanos en este órgano. Fue creada también la figura de la “silla vacía”, que reserva un asiento con voz y voto para representantes de la sociedad civil en las sesiones de los gobiernos subnacionales, aunque también en este caso el texto de la Constitución es poco claro en cuanto a cómo se llevará esta institución a la práctica.

En Bolivia, la Constitución prácticamente establece a la sociedad civil como un contrapoder al crear la figura de “participación y control social”, con el papel de participar en el diseño de las políticas públicas, ejercer el control social de todos los órganos de gobierno y empresas públicas o privadas que reciban dinero público, auxiliar al Legislativo en la elaboración de leyes, denunciar actos de corrupción y pronunciarse sobre los informes de gestión emitidos por los órganos del Estado. La forma en cómo se hará efectivo este contrapoder, sin embargo, es todavía más oscura en el texto constitucional boliviano que la formación del consejo de planeación ecuatoriano arriba mencionado. De hecho, la Constitución boliviana remite su reglamentación a una ley infraconstitucional que todavía no existe y que debe ser aprobada por el nuevo parlamento a partir de 2010.

El hecho de que los dos países hayan aprobado sus Constituciones muy recientemente y, por lo tanto, de que no tienen sus mecanismos todavía en pleno funcionamiento impide la evaluación sobre la práctica de los mismos.

Por su parte, en Venezuela, la Constitución determina la participación de los trabajadores y de las comunidades en la gestión de las empresas públicas y establece que los estados y municipios deben favorecer la descentralización y la transferencia de la gestión de servicios públicos a las comunidades y grupos vecinales. Aunque a semejanza del caso ecuatoriano y boliviano el texto constitucional venezolano también sea un tanto vago sobre las formas en que se darán tales mecanismos de cogestión, en 2006 fue aprobada la Ley de Consejos Comunales, que reglamenta y da más detalles sobre el funcionamiento de esos órganos.

De acuerdo con la ley, los Consejos Comunales pueden ser establecidos en áreas geográficas contiguas en las que vivan entre 200 y 400 familias en áreas urbanas, a partir de 20 en zonas rurales y a partir de 10 en territorios indígenas, y tendrán la función de planear y ejecutar obras y políticas públicas de tipos diversos en sus territorios de actuación, decididas por asambleas de ciudadanos. Para eso, reciben recursos del Fondo Nacional de Consejos Comunales, creado por la misma ley, de otros dos fondos públicos previamente existentes, transferencias de otros órganos e instancias de gobierno, donaciones o recursos generados por los propios consejos y que son canalizados a través de los bancos comunales también establecidos por la referida ley.

### ***Autonomía indígena***

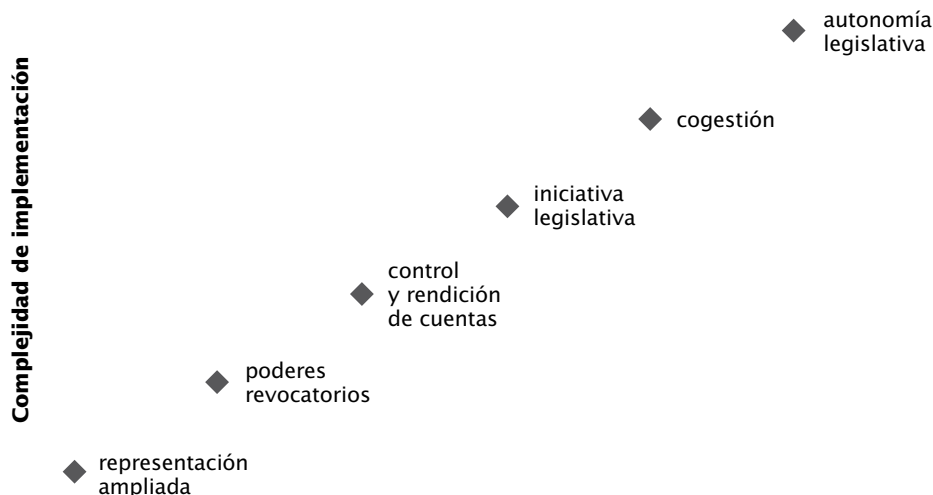
Los pueblos indígenas, que han tenido una participación decisiva en los procesos políticos que permitieron en los últimos años el rediseño institucional en Bolivia y Ecuador, obtuvieron en los nuevos textos constitucionales de estos países extensos derechos de autonomía y autogobierno. En Bolivia, que adoptó la denominación oficial de Estado plurinacional en reconocimiento a las naciones indígenas presentes en el país, los pueblos indígenas tienen en la nueva Constitución el reconocimiento de sus territorios como entes del gobierno subnacional en igualdad jerárquica con municipios y provincias y donde se aplican leyes y procedimientos judiciales comunitarios propios. En estos territorios autónomos los indígenas pueden organizarse políticamente de acuerdo con sus usos y costumbres y es necesario consultarlos mediante referéndum acerca de cualquier ley o proyecto que afecte sus territorios o los recursos naturales de los mismos.

En Ecuador, aunque no tengan sus territorios equiparados a entes gubernamentales autónomos, los indígenas pueden organizarse territorialmente siendo reconocida la posesión comunal de sus tierras y la aplicación en esos espacios de sus sistemas de justicia, además de que también deben ser consultados acerca del aprovechamiento de sus recursos naturales.

En Venezuela, sin embargo, los indígenas disponen de mucho menos poder constitucional, el cual está prácticamente restringido a la organización territorial en sus tierras ancestrales, delimitadas por el Estado. Existe también la consulta previa sobre el aprovechamiento de los recursos de sus tierras (sin que esté claro si tal consulta tiene o no carácter vinculante) y el respeto a sus idiomas y culturas propios. La Ley de Consejos Comunales de 2006, no obstante, abre la posibilidad de que se constituyan consejos comunales indígenas, que podrían entonces ejercer las funciones de autogobierno propias de los demás consejos.

### **La intensidad de la participación**

Es posible ahora establecer una tipología de acuerdo con distintos grados en la intensidad de la participación presupuesta en cada uno de los mecanismos descritos en la sección anterior e insertarlos en una escala que nos permita observar con mayor claridad la complejidad esperada en la implementación de esas instituciones. Esto es necesario en la medida en que no es lo mismo participar como elector en un referéndum que ocurre sólo de forma excepcional que estar involucrado, de forma permanente, en el proceso de planeación, gestión y toma de decisiones en torno de los problemas básicos de una comunidad específica. Desde el punto de vista del ciudadano, la participación en un referéndum termina con el voto a favor de alguna de las opciones que le fueron presentadas el día de la elección; en cambio, para el miembro de un consejo comunal, tal y como es proyectado en Venezuela, la participación es mucho más compleja y exige un involucramiento permanente, además de conocimiento y competencia adecuadas para efectivamente ser parte de la solución de los problemas de su comunidad.

**Figura 1 - Escala de intensidades participativas**

La escala muestra una relación directamente proporcional entre la intensidad de la participación presupuesta para cada mecanismo y la complejidad de los desafíos que podemos esperar a la hora de su implementación efectiva. Es decir, cuanto más intensa sea la participación esperada de parte de los ciudadanos, más compleja y difícil se vuelve su concretización dentro del sistema político democrático.

La pregunta que orienta la conformación de esta tipología de los mecanismos constitucionales de participación ampliada en los tres países analizados aquí es: ¿qué tan intensa es la participación que se espera de parte de los ciudadanos para la implementación efectiva del mecanismo constitucional? Repensar los mecanismos de acuerdo con esa mirada nos permitió representar la intensidad participativa presupuesta para cada uno de los diferentes tipos de mecanismo constitucional de forma semejante a una escalera. A cada escalón aumenta en alguna medida la intensidad con la que se espera que el ciudadano sea participante activo en el proceso político. Pero aumenta también el tamaño de los desafíos institucionales para su efectiva implementación.

Consideremos ahora los mecanismos de acuerdo con su posición en la escala:

### ***Representación ampliada***

Básicamente, la representación se amplía en los tres casos por la incorporación de criterios étnicos y de género en la elección de representantes ante los órganos ejecutivos y legislativos. También, en el caso boliviano, instancias relevantes del Poder Judicial pasan a ser elegidas por el voto popular. Desde el punto de vista del ciudadano, esto representa la ampliación de sus poderes como elector. Se considera así que la condición de indígena y de mujer son políticamente relevantes desde el punto de vista de la representación y los electores identificados con esa condición tienen asegurado un cupo mínimo de representantes en los niveles

ejecutivo y legislativo. La implementación de estos mecanismos continúa siendo el voto ejercido de forma periódica de acuerdo con los intervalos temporales preestablecidos. Por eso, la intensidad presupuesta de la participación ciudadana en este caso no es distinta de la que ya existía con la realización calendarizada de procesos electorales y, por lo tanto, estos mecanismos de participación están en el nivel más bajo de nuestra escala de intensidades.

### ***Poderes revocatorios***

La posibilidad de revocar mandatos, leyes y tratados internacionales mediante referendos mantiene como elemento central para su implementación el ejercicio del voto. Aunque, esta vez, la periodicidad para que eso ocurra no obedece a un calendario preestablecido. Se necesita, según el caso, del involucramiento activo de una parte de los ciudadanos abocados a coleccionar firmas para solicitar el referéndum, de la firma de un tratado internacional por parte del Ejecutivo o de algún intento de reforma constitucional. Así, para que esos poderes sean ejercidos efectivamente por el ciudadano, se necesita la acción concertada de un grupo de electores. Por lo tanto, se presupone un nivel de involucramiento y participación mayor que en el mecanismo anterior de representación ampliada.

### ***Mecanismos populares de control y rendición de cuentas***

En esta dimensión el voto ya pierde su centralidad y deja de ser la única manera en que la participación se hace efectiva. En Venezuela y en Ecuador se crearon canales para la inclusión de los sectores sociales relevantes en el proceso de nombramiento de los integrantes de las diversas instancias de control y rendición de cuentas, lo que implica que haya mecanismos de participación mediados por organizaciones. Es decir, ciudadanos que ya se movilizan con alguna intensidad en la solución de los problemas colectivos en sus respectivos ámbitos empiezan a tener mayor capacidad de incidencia. En el caso de Bolivia, la Constitución enuncia poderes todavía más directos y permanentes de involucramiento en la función de control y rendición de cuentas de la gestión pública a todos los niveles. Así, desde el punto de vista del ciudadano, aumenta la intensidad de la participación que de él se espera para aplicar este mecanismo.

### ***Iniciativa legislativa***

La confección de las leyes deja de ser atribución exclusiva de los parlamentarios y del Ejecutivo con la creación del mecanismo que permite a ciudadanos no electos para esos cargos la presentación de iniciativas legislativas. Pero, para poner en práctica esta prerrogativa, los ciudadanos interesados deben mostrar capacidad no sólo para movilizar un mínimo de apoyo como está previsto en la Constitución, sino que también sería necesario tener un cierto dominio de la *técnica* legislativa. Esto es, de forma análoga a los proyectos de ley originados en las instancias legislativas y ejecutivas del Estado, los legisladores ciudadanos necesitarían conocer el lenguaje y las estrategias políticas para aumentar las posibilidades de ver aprobada su propuesta, ya que, a final de cuentas, el proyecto de ley iniciado por ellos habrá de ser también discutido y evaluado por el Poder Legislativo ya constituido.

Vemos así que el voto en este caso desaparece como protagonista del mecanismo participativo y deja su lugar al ejercicio de habilidades más sofisticadas que exigen un involucramiento más profundo e informado de acuerdo con el tema en cuestión. Podemos afirmar, por lo tanto, que estamos ante un mecanismo que presupone una intensidad participativa mayor que en los casos anteriores.

### ***Mecanismos de cogestión***

El término cogestión sugiere que los ciudadanos se involucran, tanto como sus representantes electos, en la planeación, gestión e implementación de soluciones sobre las cuestiones de interés público. Conceptualmente, podemos decir que la cogestión puede ser ejercida en distintos niveles de gobierno o incluso en la administración de las empresas públicas. Pero con eso debemos aceptar también que cuanto mayor el tamaño de la comunidad que actúa como sujeto de esa cogestión, mayor el tamaño de los desafíos que la implementación efectiva de esa cogestión enfrenta<sup>2</sup>. En todo caso, la cogestión nos lleva a un involucramiento mucho más directo e intenso de los ciudadanos en todas las fases del proceso político y se exige de ellos, consecuentemente, corresponsabilidad. Por esa razón es uno de los mecanismos que conlleva los más altos niveles de intensidad participativa.

**“...existe la noción ampliamente aceptada de que las comunidades indígenas se organizan de acuerdo con un patrón participativo muy intenso...”**

### ***Autonomía indígena***

Una característica común en los tres casos es que, sean cuales fueren las atribuciones formales otorgadas a las unidades políticas que eventualmente serían creadas en las comunidades indígenas existentes, siempre les es reconocida la posibilidad de organizarse de acuerdo con *usos y costumbres* propios. La enunciación de este derecho no nos dice por sí misma nada concreto sobre cómo esos *usos y costumbres* se llevarían a la práctica. Tampoco está garantizado en ningún lugar del texto constitucional que, necesariamente, una costumbre indígena constituya un tipo de organización política que, desde el punto de vista de los ciudadanos, implique niveles muy elevados de participación. No obstante, existe la noción ampliamente aceptada de que las comunidades indígenas se organizan de acuerdo con un patrón participativo muy intenso que presupone el involucramiento de buena parte de sus miembros en la solución de los problemas comunitarios. Esta noción es todavía más plausible si consideramos el argumento de que en comunidades de pequeña escala la participación en intensidades mayores es más viable. Incluir, por lo tanto, la dimensión de la autonomía indígena como la que tiene el más elevado nivel de intensidad participativa obedece a esas presuposiciones que, en todo caso y ante la falta de elementos explícitos en las constituciones, es necesario confirmar o refutar por el examen cuidadoso de lo que ocurre en esas comunidades.

## **Algunas aplicaciones prácticas de los mecanismos constitucionales**

Algunas experiencias concretas en Bolivia y principalmente en Venezuela ya muestran cómo se han venido desarrollando en la práctica las prerrogativas constitucionales discutidas en la sección anterior, especialmente en relación con la revocación de mandatos, la revocación o ratificación de leyes y los mecanismos de cogestión y autonomía indígena. El caso ecuatoriano es todavía más reciente y no hay casos suficientemente relevantes para analizar en esta sección.

### ***Revocación de mandatos***

En agosto de 2004 se materializó lo que está dispuesto en el Artículo 72 de la Constitución venezolana al realizarse un referéndum popular sobre la continuidad en el cargo del presidente Hugo Chávez. En junio de aquel año, el Consejo Nacional Electoral (CNE) validó las firmas colectadas entre por lo menos el 20% de los electores inscritos y organizó la consulta a nivel nacional. Los electores dieron una amplia victoria al presidente, abriendo así un periodo de estabilidad y legitimidad renovada para el gobierno. De esa forma, los mecanismos de revocación de mandatos en Venezuela se revelaron como un instrumento eficaz para canalizar por vías institucionales las tensiones propias de un proceso político altamente polarizado.

Sin embargo, el proceso no estuvo exento de dificultades. Los actores políticos enfrentados, en este caso el presidente de la República y los sectores de la sociedad que pretendían su destitución, no siempre se mantuvieron fieles a la legalidad consagrada en la Constitución. En 2002, un golpe de Estado fracasado y un paro general con el que se intentaba forzar la renuncia del mandatario fueron intentos claros de ignorar canales institucionales de participación por parte de los opositores al gobierno. Inconformes con el programa de reformas que el Ejecutivo se proponía implementar, empresarios, militares, sindicalistas y medios de comunicación privados articularon una alianza en torno del objetivo común de interrumpir el mandato presidencial a cualquier costo (Leite y Pérez Flores, 2007: 341-374; Marcano y Barrera, 2004).

Ante el fracaso de esta primera ola de intentonas extra-institucionales contra el presidente, la alianza opositora decidió explotar los canales constitucionales de revocación de mandatos. Sin embargo, las sucesivas campañas para reunir firmas a favor de un referéndum encontraron serios obstáculos iniciales por parte de las autoridades electorales y judiciales antes de que efectivamente se convocara a una consulta con carácter vinculante. Un primer intento de realizar un referéndum consultivo no fue autorizado por el Tribunal Supremo de Justicia argumentando la necesidad de renovar antes al cuadro directivo del CNE, hasta entonces compuesto por autoridades provisionales. Posteriormente, y ya con el nuevo CNE, una segunda campaña de firmas fue invalidada bajo el argumento de que se había llevado a cabo antes de que el presidente completara la mitad de su mandato, como ordena la Constitución. La tercera y última campaña de firmas, realizada en marzo del 2004, no logró ser validada inmediatamente debido a que las autoridades electorales argumentaban que algunas firmas podrían haber sido falsificadas (Miguel et al., 2009).

Entre las filas oficialistas siempre se dijo que la identidad de varias personas estaría siendo usada indebidamente para respaldar firmas en contra del presidente. Esa situación habría motivado al entonces diputado oficialista Luís Tascón a divulgar en un sitio de internet la lista de todos los que habían firmado desde la primera campaña, realizada a finales de 2002. De esa forma todos tendrían la posibilidad de verificar y, en su caso, retirar su firma. Sin embargo, ya publicadas las preferencias políticas de los firmantes mediante la llamada *Lista Tascón*, una parte de la población quedó en una situación vulnerable en cuanto a posibles represalias de diversa naturaleza, especialmente aquellos ciudadanos que fueran empleados públicos o tuvieran su principal fuente de ingresos ligada a la máquina del Estado. Recientemente, un dirigente sindical del sector petrolero declaró al periódico venezolano *El Nacional* que la referida lista estaba siendo usada como criterio para recontractar o no a los empleados de una empresa de servicios que había sido recién nacionalizada en la región del Lago Maracaibo. En consecuencia, aquellos que hubieran firmado contra el gobierno en el periodo de 2003 a 2004 no iban a ser contratados por la empresa estatizada<sup>3</sup>.

En el caso boliviano, el 10 de agosto de 2008 fue realizado un referéndum revocatorio de los mandatos del presidente Evo Morales y de ocho de los nueve gobernadores departamentales<sup>4</sup>. De ese proceso resultó la revocación del mandato de dos gobernadores y la ratificación de todos los demás cargos. A pesar de que no estaba previsto en el ordenamiento constitucional anterior, el revocatorio fue convocado por una ley propuesta por el presidente como un intento por solucionar los *impasses* políticos entre el gobierno central y los gobernadores opositores de la región conocida como “Media Luna”, en el oriente del país.

El hecho de no estar previsto en la Constitución que entonces estaba en vigor llegó a generar un intento –fracasado– de impugnación del revocatorio por el Tribunal Constitucional y las amenazas a los gobernadores de oposición de no reconocer los resultados. Después de entabladas las negociaciones políticas, sin embargo, sólo el gobernador de Cochabamba siguió afirmando hasta el día de la consulta que no reconocería los resultados. Con todo, después de la divulgación del cómputo final del revocatorio, él –justamente uno de los dos gobernadores que fue revocado– reconoció el resultado y dejó el cargo.

Las reglas del revocatorio aprobadas en el Congreso, sin embargo, eran bastante confusas y establecían la revocación del mandato del presidente o de los gobernadores que obtuvieran votos contrarios a su permanencia en el cargo en mayor número que los obtenidos para su elección en 2005. Eso, en teoría, permitiría la revocación del mandato de algunos gobernadores aunque obtuvieran más votos a favor de su permanencia que a favor de su revocación. Habría sido justamente el caso del gobernador de Oruro, Alberto Aguilar, que en 2005 fue electo con el 40,15% de votos. No obstante, la Corte Nacional Electoral había emitido una resolución interpretativa de la ley manteniendo las reglas originales sólo para el caso del presidente y estableciendo la revocación de los gobernadores que obtuvieran el 50% de los votos contrarios a su permanencia.

### ***Revocación / ratificación de leyes***

En Venezuela, en diciembre de 2007, la participación ciudadana fue determinante en la decisión de rechazar una reforma que modificaría 69 Artículos de la Consti-

tución por iniciativa del presidente de la República y la Asamblea Nacional. En esa ocasión, fue activado el mecanismo del Artículo 344, que obliga a la realización de un referéndum siempre que la Constitución sea modificada. Los electores terminaron por rechazar la reforma por un margen estrecho<sup>5</sup>. De esa forma, un proyecto del Ejecutivo para fijar en la Constitución parte de su programa de transformaciones rumbo al socialismo fue detenido por la voluntad mayoritaria de los electores, decisión que fue aceptada por todas las autoridades constituidas.

Sin embargo, a pesar de reconocer oportunamente la derrota de su programa por la vía de la reforma constitucional, el gobierno no renunció del todo a la aplicación de su proyecto normativo a través de otros mecanismos legislativos. La Asamblea Nacional y el propio Ejecutivo, a través de los poderes que les fueron concedidos en 2007 en la Ley Habilitante<sup>6</sup>, promulgaron leyes que retomaban el contenido de varias de las reformas derrotadas por el referéndum popular. Formalmente, ese procedimiento no era necesariamente ilegal, ya que sacaba provecho de los márgenes permitidos constitucionalmente. No obstante, sí reflejaba la voluntad del Ejecutivo de avanzar en sus objetivos independientemente de las manifestaciones mayoritarias de los ciudadanos. Esa situación llevó a algunos sectores de la oposición a afirmar que el presidente estaba, en la práctica, implementando *de contrabando* la reforma constitucional que no logró aprobar (Pérez Flores, 2008: 2-14).

Uno de los artículos propuestos para su modificación en 2007 era el que imponía límites a la reelección presidencial, los cuales habrían sido eliminados en caso de que la reforma hubiera sido aprobada. En ese punto, el presidente no tenía margen de maniobra posible fuera de los procedimientos de la modificación constitucional. Así, una enmienda a los artículos correspondientes fue sometida a referéndum en febrero de 2009. Esta vez la voluntad presidencial contó con la aprobación mayoritaria del 54,86% de los electores<sup>7</sup>. Los opositores al gobierno aceptaron la derrota, pero no dejaron de denunciar que la máquina del Estado y recursos públicos en masa habrían sido utilizados para propiciar una cascada de votos a favor de la enmienda.

### ***Mecanismos de cogestión***

De acuerdo con un estudio de la Fundación Centro Gumilla (Machado, 2008) hasta marzo de 2008 existían más de 25 mil consejos comunales formalmente constituidos y 10 mil en proceso de formación en todo el territorio venezolano. Hasta el momento, los resultados obtenidos con los consejos son ambiguos. Por un lado, se destaca el aumento del empoderamiento local, la definición de prioridades por las propias comunidades y la experiencia de participación política directa proporcionada a muchos ciudadanos antes políticamente pasivos. Por otro lado, se destaca la falta de experiencia administrativa de muchos de los consejeros, la articulación deficiente con las instancias de fiscalización nacionales como la Contraloría y con los gobiernos estatales y municipales y la excesiva dependencia frente al gobierno central de algunos consejos (ver Ellner, 2009).

El caso de los consejos comunales del municipio caraqueño de Chacao es ilustrativo de la efectividad y de los problemas que enfrenta esta experiencia de gestión a nivel local. El 14 de junio de 2009, 29 asambleas de vecinos en el

municipio se pronunciaron, mediante voto directo, sobre la continuidad o no de un proyecto de revitalización del espacio donde se encuentra el mercado municipal. El resultado favoreció en 99% la concretización del proyecto que incluye la construcción de un centro cívico<sup>8</sup>. Esta consulta se encuadra en lo dispuesto por el Artículo 70 constitucional, que crea la figura de asambleas de ciudadanos a nivel local y da a sus decisiones carácter vinculante. Además, la Ley de Consejos Comunales de 2006 hace de esas asambleas la máxima instancia para el ejercicio del poder comunitario.

Este caso, que no sería el único en cuanto al ejercicio de los poderes comunitarios en Venezuela, es emblemático por dos razones: ocurre en un municipio de mayoría opositora<sup>9</sup> y la decisión tomada es contraria a la voluntad del gobierno central y de las instancias judiciales que habían ordenado la detención de las obras por considerar la actividad de los vendedores del mercado que ahí se encuentra como tradición oral del municipio. Por ese motivo, la Guardia Nacional, instancia dependiente del Ejecutivo nacional, movilizó a algunos de sus efectivos para ocupar parte del terreno de las obras. El alcalde de Chacao, que tiene la intención de dar continuidad al proyecto, anunció que usará el poder comunal precisamente para revertir esas acciones y proseguir con las obras.

### ***Autonomía indígena***

Desde la reforma constitucional de 1994, Bolivia reconocía la existencia de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) en las comunidades indígenas y ahí había entrado en vigor la propiedad colectiva de tierras y cierta autonomía cultural y económica. Se espera que la mayoría de esas TCO se conviertan en Territorios Indígenas Campesinos Autónomos con las facultades de autogobierno establecidas por la nueva Constitución. Sin embargo, para que lo hagan, la Constitución establece la necesidad de realizar un referéndum y la redacción de un Estatuto de Autonomía local adecuado a los términos de la futura Ley Marco de Autonomías requerida por la nueva Constitución y que será aprobado por la próxima legislatura.

Algunos efectos no esperados de la constitucionalización de las autonomías indígenas y de sus derechos sobre los recursos naturales de esas tierras ya se hicieron sentir en algunos conflictos localizados entre indígenas y cooperativas mineras por la explotación de yacimientos minerales en el departamento de La Paz. Los indígenas intentaron expulsar de sus tierras a los mineros —que trabajaban allí antes de que se promulgara la Constitución— alegando que esta les garantizaría la propiedad de los recursos, siendo necesaria la intervención del gobierno central para evitar la confrontación. Otro problema que repercutió en la prensa boliviana tiene que ver con la justicia comunitaria indígena: Marcial Fabricano, indígena mojeño y funcionario del gobierno opositor del departamento de Beni, fue condenado a un castigo de cincuenta azotes por traición. El castigo fue defendido por organizaciones indígenas como la Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) que argumentan que es perfectamente compatible con lo establecido en la nueva Constitución, pero el viceministro de Coordinación con Movimientos Sociales, Sacha Llorenti, condenó la acción.

## Consideraciones finales

En los tres casos existen efectivamente textos constitucionales que amplían considerablemente los mecanismos de participación ciudadana más allá de las instituciones representativas tradicionales. Podemos decir que, a nivel institucional, esa es la apuesta de esos países para dar respuesta a la crisis de representación que se abatió sobre la región en la década del noventa. Hay coincidencias fuertes en materia de revocación de mandatos, revocación de leyes, iniciativa de ley, mecanismos populares de rendición de cuentas y política exterior. Pero hay especificidades notables en cuanto a los instrumentos de coestión y autonomía indígena.

Con todo, la existencia de estos mecanismos de democracia participativa no significó un abandono de las instituciones y mecanismos representativos. En realidad, la verticalidad del proceso decisorio continúa siendo un pilar esencial en el funcionamiento de esos sistemas políticos y estamos lejos de cualquier afirmación que identifique el diseño institucional de esos tres países como ejemplos plenos de democracia participativa. La incorporación de nuevos instrumentos de participación como los que fueron aquí discutidos, sin duda, abre espacios para la creación de un nuevo tipo de relación entre gobernantes y gobernados, aproximando a estos últimos a las instancias de decisión. Pero abre también, como es natural en cualquier proceso de cambio institucional profundo, una tensión entre la enunciación de derechos y garantías constitucionales y la forma en que son efectivamente llevados a la práctica. Con este trabajo esperamos apuntar caminos por los cuales pudieran ser estudiadas esas tensiones.

Otra cuestión importante tiene que ver con la práctica ciudadana en la democracia. Usualmente se dice que su ejercicio se vuelve efectivo primordialmente en el momento del voto, cuando el ciudadano puede escoger a su representante. Esas nuevas posibilidades tienen el potencial de radicalizar la práctica ciudadana, sin restringirla al momento del voto y propiciando un control constante sobre las acciones de los representantes, conforme se refleja en los mecanismos de coestión y control y rendición de cuentas. Si lo que está escrito en las Constituciones analizadas en este trabajo de hecho se transforma en una práctica cotidiana, podremos observar un cambio en la dinámica de la democracia representativa en sus esquemas tradicionales encaminándose a un modelo de mayor aproximación entre gobernantes y gobernados, participación ampliada de los sectores sociales organizados y control popular de los representantes electos.

En ese sentido, un ejemplo se encuentra en la capacidad que los ciudadanos ahora tienen para revocar mandatos de autoridades electas. Reflexionando sobre el acontecer histórico político reciente de la región, encontramos varios presidentes que traicionaron sus promesas de campaña. Tales mecanismos de revocación del mandato inexistentes en el pasado, son ahora elementos importantes para la concretización de la voluntad popular y principalmente para la resolución de crisis. Es notable que, tanto en Bolivia como en Venezuela, la posibilidad de revocar mandatos fue esencial para encaminar tensiones políticas recientes entre adversarios altamente polarizados por vías institucionales y pacíficas.

Así, la voluntad popular puede volverse un verdadero mediador entre las crisis cíclicas que enfrentan los poderes constituidos, una vez que tanto el mecanismo de la revocación de mandatos como el de la consulta popular, en teoría, podrían

resolver conflictos que antes paralizaban a los países durante meses y a veces hasta por años. No obstante, en Venezuela, la experiencia de la *Lista Tascón* fue un precedente que tiene la capacidad potencial de inhibir la reutilización de ese mecanismo por ciudadanos inconformes con sus gobernantes.

En cuanto a la revocación y ratificación de leyes, se demostró su importancia como mecanismos de legitimación para el nuevo marco legal en el momento de aprobar, mediante referéndum, las nuevas constituciones. Y en el caso venezolano, para revertir una reforma que cambiaba sustancialmente la Constitución de 1999, pero que no tuvo apoyo popular suficiente. Esa reforma, por cierto, disminuía en algunos aspectos la capacidad de los ciudadanos para intervenir en el proceso decisorio: aumentaba el porcentaje de apoyos necesarios para activar referendos revocatorios, iniciativas de ley y revocación de leyes y hacía desaparecer la posibilidad de una consulta popular para designar a los dirigentes del Poder Ciudadano.

En relación con los mecanismos de cogestión, se ha podido verificar un aumento considerable en el nivel de movilización ciudadana a partir de la creación de consejos comunales en Venezuela. Sin embargo, hay dudas sobre la autonomía efectiva de esos consejos ante las directrices del poder central. Y cuando ellos efectivamente prefieren diseñar políticas públicas distintas a las propuestas por el presidente, hay indicios de que las propias instancias del gobierno buscan darle la vuelta a las decisiones locales, como muestra el caso de Chacao descrito en la sección anterior.

Los textos constitucionales, como se ve, otorgan poderes auténticos para la participación autónoma de sectores de la sociedad organizada. Pero en el caso venezolano hay señales de que el gobierno prefiere un tipo de participación más verticalizado donde la sociedad civil se moviliza en función de decisiones de una cúpula. Bajo este esquema, la participación se asemeja más al modelo en que las masas siguen las orientaciones producidas por una dirección política centralizada pero tienen una influencia limitada en el diseño de las mismas. De cualquier forma, nada impide que esas tendencias que hoy observamos puedan ser revertidas en Venezuela por medio de los propios poderes de participación ampliada incorporados en la Constitución ni que necesariamente esas incongruencias se reproduzcan en Bolivia, Ecuador<sup>10</sup> o en cualquier otro contexto sociopolítico en que ese modelo constitucional sea experimentado.

Con este artículo buscamos esencialmente describir los mecanismos de participación ciudadana presentes en los nuevos textos constitucionales de los tres países, pero estamos conscientes de que no agotamos el tema. Por el contrario, esperamos que a partir de este texto eminentemente descriptivo, puedan surgir futuros cuestionamientos y temas de investigación. Por ejemplo, una de las cuestiones que merece mayor atención y desarrollo sería la relación entre estos mecanismos de democracia directa y el llamado socialismo del siglo XXI, muchas veces asumida implícitamente como una relación necesaria (ver Dasso Júnior, 2009).

¿Hasta qué punto la adopción de este tipo de mecanismos implica necesariamente la adopción de un programa político de redistribución económica y justicia social? ¿En un hipotético escenario adverso, con la elección de presidentes derechistas, no podrían usarse este mismo tipo de mecanismos para implementar

políticas distintas? Abordando el uso de mecanismos de democracia directa en Estados Unidos, los politólogos Arthur Lupia y John G. Matsusaka (2004: 463-482) muestran, por ejemplo, que en las últimas cuatro décadas la iniciativa legislativa y el referéndum han sido usados mayoritariamente para la implementación de políticas conservadoras de impuestos y gasto social y que en el inicio del siglo XX actuaban en el sentido inverso. Ellos lanzan la hipótesis de que tales mecanismos, en realidad, actúan como canales de aproximación entre las políticas públicas y el ciudadano medio, moderándolas en la medida en que este se ubique más a la izquierda y radicalizándolas en situación inversa, de forma que no actúan necesariamente en una determinada dirección ideológica. Como las experiencias que nosotros estudiamos son todavía muy recientes como para analizarlas en perspectiva comparada, no hay elementos suficientes para probar la hipótesis en los casos en cuestión, pero sería necesario evaluar en el futuro las relaciones efectivas entre los mecanismos de democracia directa y el tipo de políticas efectivamente implementadas en los tres países.

## Bibliografía

- Chaguaceda, A. 2008 "Participación ciudadana y espacio asociativo: desafíos en el contexto cubano" en Chaguaceda, A. (ed.) *Participación y espacio asociativo* (La Habana: Publicaciones Acuario).
- Conaghan, C. M. 2008 "Ecuador: Correa's Plebiscitary Presidency" en *Journal of Democracy* (Washington: Johns Hopkins University Press) Vol. 19, Nº 2.
- Coutinho, M. V. 2006 "Democracias Andinas: chegando tarde à festa?" en *Dados* (Río de Janeiro: IUPERJ) Vol. 49, Nº 4.
- Dasso Júnior, A. E. 2009 "As novas Constituições latino-americanas do século XXI: os casos da Bolívia, Equador e Venezuela", Ponencia presentada en el 21º Congreso Mundial de Ciencia Política, Santiago de Chile, 12 al 16 de julio.
- Dussel, E. 2007 *20 Teses de Política* (San Pablo: Expressão Popular).
- Ellner, S. 2009 "Un modelo atractivo con fallas: los Consejos Comunales de Venezuela" en *Rebelión* <www.rebelion.org> publicado el 26 de julio.
- Estado Plurinacional de Bolivia 2009 *Constitución Política del Estado*, publicada en la Gaceta Oficial de Bolivia.
- Hellinger, D. 2003 "Political Overview: The Breakdown of Puntofijismo and Rise of Chavismo" en Hellinger, D. y Ellner, S. (eds.) *Venezuelan Politics in the Chávez Era* (Boulder: Lynne Rienner).
- Leite, I. y Pérez Flores, F. 2007 "Refundações, conflito e polarização na Venezuela de Chávez" en Soares de Lima, M. R. y Coutinho, M. V. (eds.) *A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI* (Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão).
- Lupia, A. y Matsusaka, J. G. 2004 "Direct democracy: new approaches to old questions" en *Annual Review of Political Sciences* (Palo Alto: Annual Reviews) Vol. 7.
- Machado, J. 2008 *Estudio de los consejos comunales en Venezuela* (Caracas: Fundación Centro Gumilla).

- Mainwaring, S. 2006 "The Crisis of Representation in the Andes" en *Journal of Democracy* (Washington: Johns Hopkins University Press) Vol. 17, N° 3.
- Marcano, C. y Barrera, A. 2004 *Hugo Chávez sin uniforme: Una historia personal* (Barcelona: Debate).
- Miguel, E.; Hsieh, C. T.; Ortega, D.; Rodríguez, F. R. 2009 "The Price of Political Opposition: Evidence from Venezuela's Maisanta", NBER Working Paper en <<http://www.nber.org/papers/w14923>> acceso el 21 de abril de 2009.
- Pachano, S. 2006 "El peso de lo institucional: auge y caída del modelo boliviano" en *América Latina Hoy* (Salamanca: Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal) Vol. 43.
- Partlow, J. 2009 "Latin America's Document-Driven Revolutions" en *The Washington Post* (Washington) 17 de febrero.
- Peña y Lillo, J. E. 2009 "Procesos constituyentes en el mundo andino. Bolivia y Ecuador en perspectiva comparada" en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) Año X, N° 25.
- Pérez Flores, F. 2008 "A Venezuela depois do referendo: avanços e recuos do projeto socialista de Hugo Chávez" en *Observador On-line* (Río de Janeiro) Vol. 3, N° 7.
- República Bolivariana de Venezuela 1999 *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, publicada en la Gaceta Oficial.
- República del Ecuador 2009 *Constitución de la República del Ecuador*, publicada en el Registro Oficial.

## Notas

1 La mitad de los miembros de la Cámara de Diputados boliviana se elige mediante el método proporcional de listas cerradas y la otra mitad mediante elecciones en circunscripciones uninominales.

2 Sobre este asunto, Giovanni Sartori, como parte de sus consideraciones en torno de los modelos de democracia participativa, postula que la intensidad de un autogobierno practicable está en relación inversa a la extensión y a la duración requerida de autogobierno que se exige. Así, la práctica del autogobierno, que tiene elementos semejantes a lo que aquí llamamos cogestión, sería menos viable a medida que aumenta el tamaño de la comunidad que se autogobierna. Reconocido teóricamente este problema de escala, lo que interesa es indagar en qué medida el diseño institucional en los tres países logra superar este desafío en la práctica.

3 Ver "Excluyen a 80 petroleros por la Lista Tascón" en *El Nacional*, publicado el 10 de junio de 2009. También, un estudio patrocinado por el *National Bureau of Economic Research* de Massachusetts, EUA, encontró que por lo menos el 30% de los firmantes de la tercera y definitiva campaña por el referéndum vieron reducidos sus ingresos y la posibilidad de obtener empleo entre 2004 y 2006, periodo inmediatamente posterior a la realización del referéndum revocatorio. Los autores del estudio llegaron

a esta conclusión al cruzar datos como la fecha de nacimiento y domicilio de las listas de firmantes divulgadas con los datos equivalentes de la encuesta anual por muestreo de domicilios de Venezuela (ver Miguel et al., 2009).

4 La gobernadora del departamento de Chuquisaca había sido recién electa en junio de 2009 y por esa razón no fue sometida al revocatorio.

5 La reforma fue dividida para la consulta en dos bloques. El bloque A fue rechazado por el 50,7% de los electores contra el 49,2% que lo apoyó; el bloque B fue rechazado por el 51,05% de los electores contra el 48,94% (Resultados disponibles en <<http://www.cne.gov.ve>>. Consultado el 28 de marzo de 2009).

6 En enero de 2007, después de tomar posesión para un nuevo mandato de seis años, el presidente Chávez obtuvo de la Asamblea Nacional poderes para legislar en consejo de ministros durante 18 meses en once materias de interés público.

7 Resultados disponibles en <<http://www.cne.gov.ve>>. Consultados el 28 de marzo de 2009.

8 En la consulta participaron más de 20 mil vecinos del municipio. Para que la decisión final sea vinculante se necesitaba de por lo menos 8 mil electores (o el 20% de los electores registrados en Chacao) conforme dispone la Ley de Consejos Comunales.

9 En la elección municipal de noviembre de 2008,

el candidato oficialista del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) obtuvo solamente el 12,56% de los votos válidos (Resultados disponibles en <<http://www.cne.gov.ve>>. Consultados el 1 de julio de 2009).

**10** Aunque algunos autores (ver, por ejemplo, Conaghan, 2008: 46-60) han venido señalando en la actuación del presidente Rafael Correa rasgos personalistas que podrían llevar a ese tipo de tensión también en Ecuador.