

**NUEVO CONSTITUCIONALISMO
LATINOAMERICANO Y DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA: ¿PROGRESO O
RETROCESO DEMOCRÁTICO?***

**NEW LATIN AMERICAN CONSTITUTIONALISM
AND PARTICIPATORY DEMOCRACY:
PROGRESS OR DEMOCRATIC REGRESSION?**

*Alfredo Ramírez-Nárdiz***

*Fecha de recepción: 4 de mayo de 2015
Fecha de aceptación: 4 de febrero de 2016
Disponible en línea: 31 de mayo de 2016*

Para citar este artículo / To cite this article

Ramírez-Nárdiz, Alfredo, *Nuevo constitucionalismo latinoamericano y democracia participativa: ¿progreso o retroceso democrático?*, 132 *Vniversitas*, 349-388 (2016). <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.vj132.nclld>
doi:10.11144/Javeriana.vj132.nclld

* Este artículo es producto del proyecto de investigación *Transformaciones democráticas y democracia participativa*, perteneciente al grupo de investigación Poder público y ciudadanía, Universidad Libre, Seccional Barranquilla.

** Doctor en Derecho constitucional, Universidad de Alicante, España. Profesor de Derecho en la Universidad Libre, Seccional Barranquilla. Contacto: aramirez@unilibrebaq.edu.co, alfredoramireznardiz@hotmail.com



RESUMEN

El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano (NCL) es uno de los fenómenos más interesantes del Derecho constitucional comparado actual. Uno de sus rasgos es la incorporación a las Constituciones de una amplia carta de instrumentos participativos que contiene las novedades de la democracia participativa, lo que convierte estos textos en algunos de los más desarrollados del mundo en esta materia. La pregunta es si esta incorporación de instrumentos participativos mejora la democracia o la empeora, si logra sus objetivos participativos o si la democracia participativa acaba diluida en el modelo representativo, o convertida en herramienta en manos de gobernantes que desean fortalecer su poder al debilitar los otros poderes del Estado. ¿Produce la democracia participativa del NCL una mejora o un empeoramiento democrático? Este artículo, mediante el método analítico-sintético y mediante el estudio comparado de la doctrina y la legislación más relevante, trata de aportar una respuesta para concluir que, si bien los instrumentos participativos son en sí neutros y dependerá de la voluntad del actor que los active que sean positivos o negativos, la democracia participativa supone la introducción de una cuña de participación directa en un modelo esencialmente representativo, lo que puede ser fuente de desequilibrios.

Palabras clave: *Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano; democracia participativa; democracia; participación*

ABSTRACT

The New Latin American Constitutionalism (NLAC) is one of the most interesting phenomena of the present compared constitutional Law. One of its features is the incorporation to the Constitutions of a wide carte of participatory tools that contain the last news of participatory democracy converting those texts in some of the most developed ones in this area. The question is if this incorporation of participatory tools improves democracy or worsens it, if achieves its participatory objectives or if participatory democracy ends or diluted in the representative model or becoming a tool in the hands of rulers that want to strengthen their power weakening the other powers of the State. Does the participatory democracy of the NLAC make a democratic improvement or worsening? This paper, by the analytic-synthetic method and through the compared study of the most relevant doctrine and legislation, tries to give an answer concluding that, although the participatory tools themselves are neutral and it will depend of the will of the actor that active them that they will be positive or negative, participatory democracy means the introduction of a direct participation wedge in a essentially representative model and can be source of imbalances.

Keywords: *New Latin American Constitutionalism; participatory democracy; democracy; participation*

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. I. RASGOS ESENCIALES DEL NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO.- II. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.- III. REGULACIÓN BÁSICA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO.- A. Colombia.- B. Venezuela.- C. Ecuador.- D. Bolivia.- IV. PROS Y CONTRAS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA APLICADOS AL NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO.- A. Porto Alegre y Venezuela: ejemplos de pros y contras.- CONCLUSIONES.- BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano (en adelante, NCL) es una de las áreas de estudio más populares del Derecho constitucional comparado¹. El gran interés doctrinal que generan las Constituciones latinoamericanas contemporáneas es fácilmente comprensible si se valora que en ellas se recogen algunas de las más llamativas novedades del Constitucionalismo de las últimas décadas. Los derechos sociales, el reconocimiento de las minorías indígenas, de sus culturas y tradiciones, la protección del medio ambiente o la democracia participativa son áreas en las cuales el NCL está a la vanguardia de la innovación constitucional, al situarse en estos y otros ámbitos en cotas generalmente no alcanzadas o incluso desconocidas por gran parte del Constitucionalismo comparado.

La voluntad del NCL de transformar las sociedades en las que se aplica, en particular para mejorar las condiciones de vida de grupos sociales tradicionalmente discriminados y/o desfavorecidos y activar la participación política de la ciudadanía y el posicionamiento ideológico que esto ha supuesto en algunos casos ha generado importantes debates a su alrededor entre aquellos que lo apoyan al considerarlo vía necesaria para el desarrollo y progreso social de países en los cuales hay importantes poblaciones depauperadas o, incluso y en la práctica, expulsadas de la sociedad, y aquellos que lo ven como instrumento populista en manos de gobernantes que no buscan otra cosa que el propio poder personal aun a costa de debilitar las restantes instituciones del Estado. Ante sus ambiciosos objetivos, las importantes innovaciones que supone y el debate teórico que a su alrededor genera, parece evidente que el NCL merece ser estudiado en sus distintos aspectos y capítulos.

Uno de estos capítulos es el de la democracia participativa y la decidida apuesta que el NCL hace por ella al incorporar a los distintos textos constitucionales múltiples instrumentos cuyo objeto es aumentar la intervención de los ciudadanos en la toma de las

1 La referencia al Nuevo Constitucionalismo o Neoconstitucionalismo puede rastrearse ya en la obra de GUSTAV ZAGREBELSKY, LUIGI FERRAJOLI, RONALD DWORKIN o ROBERT ALEXANDER, entre otros, desde finales del siglo XX. LEONARDO GARCÍA-JARAMILLO, *Buenos tiempos para el Neoconstitucionalismo (sobre la aparición de El examen de proporcionalidad en el Derecho constitucional, de Laura Clérico)*, 120 *Vniversitas*, 317-332, 318 (2010). Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/vniv/n120/n120a15.pdf>

decisiones políticas, mejorar el modelo representativo y profundizar la democracia. Así, en las Constituciones latinoamericanas, a partir de 1991, con la Constitución colombiana, es posible encontrar consultas populares, referendos, plebiscitos, iniciativas populares, revocatorias, cabildos y otros instrumentos jurídicos ideados para permitir una mayor involucración del ciudadano en la vida pública, pues los mismos textos constitucionales proclaman que la participación es uno de sus elementos nucleares, característica necesaria de las sociedades que se proponen forjar.

No obstante este objetivo formal y esta riqueza normativa, la práctica participativa en estos países, en sus ámbitos nacionales, no es, en términos generales, especialmente numerosa² (tampoco lo es en Europa³ o en Estados Unidos⁴) y el ejercicio de los ins-

-
- 2 DANIEL ZOVATTO indica que el número de consultas populares realizadas en América Latina entre 1978 y 2007 se mantuvo en una media de 3-4 por país (analiza 11 países), lo cual supone aproximadamente una media de una consulta por cada década. Destaca por numeroso el caso de Uruguay con 12 consultas, si bien la mayoría de los países no supera las tres consultas. DANIEL ZOVATTO, *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007*, en *Democracia directa en Latinoamérica*, 253-296, 265-267 (ALICIA LISSIDINI, YANINA WELP & DANIEL ZOVATTO, coords., Prometeo Libros, Buenos Aires, 2008). En el caso concreto de Colombia, desde que se aprobó la Constitución Política de 1991, la cual prevé tres tipos de preguntas a la ciudadanía (referendo, plebiscito y consulta popular), hasta enero de 2016 solo había convocado un referendo nacional, ningún plebiscito y ninguna consulta popular nacionales. Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil, *Mecanismos de participación ciudadana*. Disponible en: www.registraduria.gov.co/Mecanismos-de-Participacion,320-.html
- 3 MATT QVORTRUP apunta que, sin incluir los realizados en regímenes autoritarios o en dictaduras (no cuenta Suiza, pues ella sola tiene más que el resto de Europa junta), en Europa Occidental en el siglo XX tuvieron lugar 326 referendos, plebiscitos e iniciativas populares. Al calcular la existencia de unos 15 países en Europa Occidental, habría habido 0,2 instrumentos participativos por país y año (esto es una grosera media, pues la mayoría de los instrumentos, como indica QVORTRUP, tuvieron lugar en unos pocos países, esencialmente Liechtenstein, Irlanda e Italia, mientras en el resto prácticamente no hubo nada). MATT QVORTRUP, *Referendums in Western Europe, en Referendums around the World: The Continued Growth of Direct Democracy*, 43-64, 43-44 (MATT QVORTRUP, ed., Palgrave-MacMillan, Basingstoke, New York, 2014). El ejemplo español es significativo: después de la aprobación de la Constitución en 1978, ratificada por el referéndum del 6 de diciembre de 1978 y la promulgación de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, se han convocado en España solo dos referendos: sobre la OTAN en 1986 y sobre la Constitución Europea en 2005. ALFREDO RAMÍREZ-NÁRDIZ, *Aproximación a la regulación de la democracia participativa en Colombia y España. Estudio comparado*, 15 *Civilizar*, 28, 21-36, 25 (2015). Disponible en: <http://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/ccsh/article/download/277/234>. España, Constitución, 27 de diciembre de 1978, 311 *Boletín Oficial del Estado*, BOE, 29 de diciembre de 1978. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>. España, Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, 20 *Boletín Oficial del Estado*, BOE, 18 de enero de 1980. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1980-1564>
- 4 En toda su historia, en Estados Unidos no ha habido un solo referendo de ámbito nacional y, aunque los instrumentos participativos estatales y locales son mucho más habituales, los

trumentos participativos es en no pocas ocasiones escaso. ¿Por qué sucede esto? Es posible considerar que las sociedades en las que se ha implantado el NCL tienen grandes *bolsas* de población tradicionalmente desconectadas de la vida política (a causa de su pobreza y de su tradicional “asunción” de su escasa relevancia en la toma de las decisiones públicas), pero también se argumenta que, a pesar de la formal ampliación de las posibilidades de participación popular, el NCL es heredero y continuador del Constitucionalismo latinoamericano decimonónico en dos aspectos clave que hacen que en la práctica la participación directa sea compleja o tenga escasa relevancia: el centralismo y el presidencialismo.

Igualmente, frente al objetivo formal de lograr una mayor participación, es recurrente la acusación que se vierte sobre algunos de los Estados que han aplicado el NCL (el caso de Venezuela es paradigmático) al indicar que, tras la apariencia de una intensa voluntad participativa, se esconde el deseo del gobernante de utilizar la democracia participativa como herramienta para fortalecer su posición frente a los otros poderes del Estado mediante la recurrente apelación a la ratificación popular sobre sus políticas y sobre sí mismo. En la práctica, este uso pervertido de la participación popular ha llevado al debilitamiento institucional del Estado (en especial del Parlamento), a la progresiva hegemonía del ejecutivo y a la lenta pero segura degeneración de la democracia⁵.

mismos no siempre producen los resultados esperados. Así lo indica MATT QVORTRUP respecto de la revocatoria: “en Estados Unidos, se han realizado de 4.000 a 5.000 elecciones de revocatoria (Cronin, 1989). Aunque solo dos gobernadores han sido revocados: *Gray Davis* [Joseph Graham Gray Davis, Jr.], 2003 y Lynn J. Frazier, 1921”. MATT QVORTRUP, *La experiencia estadounidense de 1776 a 2012*, en *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, 207-222, 221 (YANINA WELP & UWE SERDÜLT, coords., Instituto de la Democracia, Quito, 2014). Disponible en: https://www.academia.edu/8257344/La_dosis_hace_el_veneno._An%C3%A1lisis_de_la_revocatoria_del_mandato_en_Am%C3%A9rica_Latina_Estados_Unidos_y_Suiza

- 5 PEDRO SALAZAR opina que el neoconstitucionalismo (y el garantismo) “en aras de la promoción de los derechos, han ido dejando de lado el otro componente fundamental del constitucionalismo: la organización y limitación de los poderes. Con ello se ha descuidado el andamiaje que da forma y sustento a los principios básicos de legalidad, por un lado, y de imparcialidad, por el otro. Y al hacerlo, se ha olvidado que la garantía de los derechos solamente es posible si, primero, se asegura que los poderes públicos actuarán *sub lege* y *per lege*”. PEDRO SALAZAR-UGARTE, *El constitucionalismo latinoamericano ante el paradigma neoconstitucionalista: retos desde la realidad política a una teoría progresista*, 34 *Revista Internacional de Filosofía Política*, 181-191, 185 (2009). Disponible en: <http://e-spacio.uned.es/fez/view/bibliuned:filopoli-2009-numero34-2080>

Por todo lo indicado, el presente artículo plantea la siguiente pregunta: ¿dentro del NCL, la democracia participativa supone una mejora o un empeoramiento democrático de los países que han potenciado su regulación y práctica? El objetivo principal de estas líneas es proponer una respuesta a esta pregunta; y su objetivo secundario, evaluar los distintos pros y contras que puede tener la democracia participativa en el NCL. Mediante una investigación que, con el método analítico-sintético, partirá del estudio de la doctrina y la legislación más relevante se tratará de hallar una respuesta y concluir si efectivamente la democracia participativa es susceptible de hacer progresar la democracia de los países del NCL o si, por el contrario, puede desembocar en un retroceso democrático.

RASGOS ESENCIALES DEL NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO

Es posible entender por NCL la corriente constitucional que surge en Latinoamérica en la década de los noventa del siglo XX (no ajena en su aparición a la crisis económica, a las reformas promovidas por el Fondo Monetario Internacional, FMI y a sus negativas consecuencias en el empleo y en el empobrecimiento de la clase media, que se producen en la región durante la década anterior), que se extiende hasta el presente y que busca transformar las sociedades de los países en los que se implanta mediante un proyecto que, partiendo de un diagnóstico crítico con la realidad que encuentra, en particular con sus estándares sociales y participativos, trata de lograr una mayor igualdad social, la incorporación de los grupos sociales identificados como excluidos, una mayor participación y una reforma de la sociedad en su conjunto desde una perspectiva progresista. ALBERT NOGUERA-FERNÁNDEZ y MARCO CRIADO DE DIEGO indican:

Se ha empezado a hablar del neoconstitucionalismo latinoamericano como un nuevo modelo constitucional, cuyos últimos y más representativos textos son la Constitución de Venezuela de 1999, las de Ecuador de 1998 y 2008 y la de Bolivia del 2009. Pero ¿dónde ubicamos el origen de este neoconstitucionalismo latinoamericano? En respuesta a esta pregunta, podemos ubicar el proceso constituyente y la Constitución colombiana de 1991 como la primera

*manifestación constituyente que define un punto de inflexión en la evolución constitucional no solo latinoamericana, sino mundial*⁶.

Se podría, por tanto, fijar el inicio del NCL con la Constitución Política de Colombia de 1991 y algunos de sus hitos más destacados en la Constitución de Venezuela de 1999, la Constitución de Ecuador de 2008 y la de Bolivia de 2009⁷. No obstante, el NCL no es un todo homogéneo y la intensidad de las reformas sociales, y las concepciones ideológicas detrás de ellas dependerán del país concreto del que se trate, si bien, en términos generales, en todos aquellos en los que se ha desarrollado el NCL hay una idea común y esencial consistente en tratar de mejorar las condiciones de vida y la participación política de todos los ciudadanos sin exclusiones por condición económica, étnica o de cualquier otro tipo.

Sin ánimo de hacer una enumeración exhaustiva (y generalizando en las descripciones para poder realizar una revisión general de textos diferentes), sino con la voluntad de destacar las áreas tal vez más relevantes del NCL, se podrían destacar los siguientes como algunos de los elementos más destacados de las Constituciones del NCL: activación del poder constituyente: al cual se apela mediante una mucho más desarrollada democracia participativa y que, al ser convocado a manifestarse por el poder Ejecutivo, generalmente para resolver conflictos de este con el Parlamento, establece una

6 ALBERT NOGUERA-FERNÁNDEZ & MARCOS CRIADO DE DIEGO, *La Constitución colombiana de 1991 como punto de inicio del nuevo constitucionalismo en América Latina*, 13 *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 1, 15-49, 17 (2011). Disponible en: <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1506/1418>

7 Fijar qué Constituciones forman parte del NCL del modo en que se hace en este artículo y, por tanto, cuándo empieza este es una opción pero no la única. Así, ROBERTO GARGARELLA parte de la Constitución de Brasil de 1988 e incluye las reformas constitucionales de Argentina en 1994 y de México de 2011. ROBERTO GARGARELLA, *Dramas, conflictos y promesas del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, 3 *Anacronismo e Irrupción. Revista de Teoría y Filosofía Política Clásica y Moderna*, 4, 245-257, 250 (2013). Disponible en: <http://revistasiggg sociales.uba.ar/index.php/anacronismo/article/download/330/288>. Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm, versión en español en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0507>. Argentina, Constitución de la Nación Argentina, Ley 24.430, ordenase la publicación del texto oficial de la Constitución Nacional (sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994), reforma sancionada el 15 de diciembre de 1994 y promulgada el 3 de enero de 1995. Texto consolidado disponible en: <http://infoleg.meccon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>. México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, 13 de octubre de 2011. Disponible en: http://www.normateca.gob.mx/Archivos/50_D_2838_17-10-2011.pdf. Reformas por orden cronológico: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm

intensa relación con el titular del Ejecutivo de la cual este último sale fortalecido⁸; 1) derechos sociales: se recogen los derechos sociales tradicionales (educación, sanidad, subsidios públicos, etc.) pero de un modo mucho más pormenorizado y ampliado que en el Constitucionalismo europeo actual (derechos a la alimentación, al vestido, etc.). Se incide particularmente en una perspectiva de los derechos sociales desde la óptica de la familia, protegiendo esta forma de organización humana. Se enfatiza la protección igualitaria de todos independientemente de sus circunstancias personales, con especial atención a los más pobres y se fomentan políticas de discriminación positiva⁹; 2) reconocimiento de derechos a grupos sociales anteriormente no reconocidos en su singularidad: caso de las personas ancianas, de los padres respecto de sus hijos, o de los grupos económicamente más desfavorecidos¹⁰; 3) nuevo enfoque de los derechos: reconocimiento de nuevas categorías de derechos tradicionalmente subsumidas en otras o no reconocidas previamente y enfoque de los derechos como un todo interrelacionado e interdependiente y no como bienes jurídicos desconectados e independientes entre sí¹¹; 4) democracia participativa: al objeto de

8 Como indica ALICIA LISSIDINI —citando a ALFREDO RAMOS-JIMÉNEZ respecto del caso venezolano—: “el fruto de la reforma y de la inclusión de los mecanismos de la democracia directa no fue una profundización de la democracia, sino el origen de una democracia ‘plebiscitaria’(…) la posición del presidente plebiscitario descansa en la confianza de las masas de su país y en modo alguno en la confianza del Parlamento (lugar privilegiado de los partidos), entonces la selección plebiscitaria se superpone a la selección proveniente de la lucha parlamentaria. De modo tal que el poder del presidente plebiscitario entra en relación directa con el debilitamiento del poder parlamentario (de los partidos), y ello a tal punto que el primero, elegido directamente por el pueblo, necesariamente tiende a ubicarse por encima del Parlamento”. ALICIA LISSIDINI, *La democracia directa en Venezuela: ¿democracia participativa o democracia plebiscitaria?*, 13 (C2D, Centre for Research on Direct Democracy, ZDA, Zentrum für Demokratie Aarau, University of Zurich, Zurich, Working Paper 25/2008, 2008). Disponible en: http://www.c2d.ch/files/C2D_WP25.pdf

9 Así, por ejemplo, el artículo 82 de la Constitución de Venezuela proclama el derecho a la vivienda y lo dota de gran detalle (adecuada, segura, cómoda, higiénica, con un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias) y les da preferencia en su acceso a las familias, en particular, a las más pobres; o el artículo 13 de la Constitución de Ecuador y el artículo 16 de la Constitución de Bolivia recogen el derecho a la alimentación que habrá de ser sana, suficiente y nutritiva en Ecuador y sana, adecuada y suficiente en Bolivia.

10 El artículo 37 de la Constitución de Ecuador recoge un amplio número de derechos a las personas adultas mayores; o el artículo 76 de la Constitución de Venezuela regula la paternidad y maternidad con detalle incluyendo también las obligaciones de los hijos respecto de sus padres.

11 El artículo 43 de la Constitución de Ecuador recoge expresamente los derechos de las mujeres embarazadas y lactantes; el artículo 13.I de la Constitución de Bolivia indica que los derechos son interdependientes y el II que la afirmación de unos no supone la negación de otros; la Constitución de Venezuela recoge en su artículo 22 que no por no aparecer expresamente en

promover una sociedad más activa y participativa políticamente para conseguir con ello una democracia más estable y consolidada, se regulan múltiples instrumentos participativos, tanto de ámbito nacional, como regional y local. Se concibe incluso, en algunos casos, la democracia como participativa antes que representativa¹²; 5) reconocimiento de minorías indígenas: los países del NCL entre sus ciudadanos tienen grupos indígenas tradicionalmente marginados. Las constituciones del NCL tratan de visibilizar a los indígenas, reconocer sus tradiciones y creencias como propias del Estado e incluso dotarlos de autonomía dentro del ordenamiento general de los Estados¹³; 6) protección del medio ambiente: en algunas de las Constituciones del NCL, se llega a personalizar la naturaleza y a convertirla en titular de derechos¹⁴. La protección del medio ambiente, los derechos de la naturaleza o ecológicos son habituales en el NCL¹⁵; 7) descentralización: las constituciones del NCL tienden a la distribución territorial del poder, ya sea mediante descentralización administrativa, ya sea siguiendo el modelo federal¹⁶. Es

la Constitución un derecho deja de ser un derecho.

- 12 La Constitución de Bolivia en su artículo 7 indica que la soberanía se ejerce de forma directa y delegada. Esta afirmación es especialmente llamativa tanto por anteponer el ejercicio directo al representativo, como por sustituir el representativo por el delegado; el artículo 103 de la Constitución Política de Colombia, el primer artículo de la Carta Magna dedicado a la participación política, recoge expresamente los diferentes instrumentos participativos.
- 13 El artículo 57 de la Constitución de Ecuador es especialmente detallado y reconoce más de veinte derechos colectivos indígenas; el artículo 30.II de la Constitución de Bolivia desarrolla igualmente más de quince derechos de los pueblos indígenas.
- 14 Ecuador personaliza la naturaleza en la Pacha Mama —a la que apela directamente en el preámbulo— e indica que tiene derechos subjetivos, como el respeto de su existencia o el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales (artículo 71 y ss., Constitución 2008); Venezuela proclama como deber y derecho proteger y mantener el ambiente (artículo 127, Constitución 1999); Colombia dedica un capítulo a los derechos colectivos y del ambiente (artículo 78 y ss., Constitución 1991).
- 15 Especial relevancia se da a los recursos mineros y energéticos fósiles: se recoge su titularidad pública como fuente de riqueza nacional Así, el artículo 12 de la Constitución de Venezuela de 1999 (situado en el Título II, antes que la regulación de los derechos individuales); artículo 359 y ss. de la Constitución de Bolivia de 2009; artículo 408 de la Constitución de Ecuador de 2008 (hay una mención previa en el artículo 1).
- 16 Si bien no es extraña la crítica que afirma que, tras un impulso descentralizador inicial, se ha procedido en diversos casos a la recentralización al observarse, se argumenta, que el proceso descentralizador llevó a una mala distribución de los recursos económicos. Así, respecto del caso ecuatoriano o del colombiano, PATRICIO PAZMIÑO-FREIRE, *Algunos elementos articuladores del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, 67/68 *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 27-54, 37-38 (2009). Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3903141.pdf>

habitual dotar de autonomía a las comunidades indígenas y definir los Estados como plurinacionales, multiculturales, etc.¹⁷

Todos estos elementos están sujetos a debate doctrinal acerca de si ellos y el modo en que están regulados suponen efectivamente un progreso democrático o, por el contrario, arrojan sombras sobre las verdaderas finalidades detrás de ellos (populismo, movilización e instrumentación de las clases populares, polarización de la sociedad como medio para alcanzar y mantener el poder por presidentes devenidos en caudillos, etc.). A este respecto, resulta paradigmático el debate planteado sobre la descentralización, pues frente a las afirmaciones constitucionales descentralizadoras (Colombia) o federalizantes (Venezuela) en función de las cuales cabría pensar que los Estados regulados por el NCL han abandonado el centralismo y el presidencialismo propios del siglo XIX latinoamericano, o como mínimo están en vías de abandonarlo, diversos autores plantean que la realidad es justo la contraria y que el NCL repite las estructuras presidencialistas y centralistas típicas del constitucionalismo latinoamericano del siglo XIX haciendo que, en gran medida, todos los progresos que sobre el papel lleva a cabo el NCL (derechos sociales, participación, etc.) queden desvirtuados al concentrarse el poder en la figura del presidente de la República. Como indica ROBERTO GARGARELLA, más allá de elementos aparentemente importantes pero no cruciales, la “sala de máquinas” de las constituciones del NCL —esto es, la parte de su articulado dedicada a la organización del poder— mantiene intacto tanto el presidencialismo como el centralismo y hace que queden muy relativizados los restantes elementos de los nuevos textos constitucionales¹⁸.

17 Tanto Bolivia (artículo 1, Constitución 2009) como Ecuador (artículo 1, Constitución 2008) se definen como Estados plurinacionales e interculturales.

18 “Para decirlo de modo más simple: las reformas de avanzada en materia de derechos terminan siendo bloqueadas por la vieja estructura política favorable al poder concentrado”. ROBERTO GARGARELLA, *Dramas, conflictos y promesas del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, 3 *Anacronismo e Irrupción, Revista de Teoría y Filosofía Política Clásica y Moderna*, 4, 245-257, 255 (2013). Disponible en: <http://revistasig.g.sociales.uba.ar/index.php/anacronismo/article/download/330/288>

APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A modo de propuesta, es posible definir la democracia participativa como:

conjunto de instrumentos jurídicos (referendos, iniciativas populares, etc.) cuya introducción se pretende en la democracia representativa con el objetivo de complementarla y mejorarla (nunca sustituirla), mediante la ampliación de la participación popular en el gobierno de la comunidad y el mayor control de los representantes y gobernantes por parte de los ciudadanos. La finalidad última de la democracia participativa es profundizar en la democracia¹⁹.

La democracia participativa tiene, por tanto, por objetivo esencial la mejora de la democracia, entendiendo por tal la actual democracia representativa y entendiendo los instrumentos participativos como complemento —y no como sustituto— de la representación política. No es este un modelo revolucionario ni mucho menos sustitutivo de la democracia representativa. No es democracia directa (modelo utópico, que, a lo sumo y en un futuro, sería concebible mediante la aplicación masiva y constante de herramientas informáticas), ni tiene por objeto cambiar el modelo democrático actual más allá de permitir que los ciudadanos se impliquen más y reconecten con instituciones políticas (derechos como el sufragio) que, habitualmente, practican poco y, por ende, valoran escasamente²⁰.

No es ni necesariamente progresista (como habitualmente se tiende a pensar al ser promovida en muchas ocasiones por partidos

19 ALFREDO RAMÍREZ-NÁRDIZ, *Guía práctica de la democracia participativa. Conocer la democracia participativa y aprender a usarla*, 109 (Dykinson, Madrid, 2012).

20 Resuena aquí poderoso el conocido argumento de JOSEPH A. SCHUMPETER sobre la esfera de responsabilidad directa y la esfera de responsabilidad indirecta del ciudadano. En la primera se encuadran los intereses personales del ciudadano (familia, trabajo, etc.), mientras que los intereses políticos del ciudadano (por cuál partido vota, qué decide en un referendo, etc.) se encuadran en la segunda. SCHUMPETER considera que el ciudadano siempre dedicará más tiempo y esfuerzos mentales a las decisiones de su esfera de responsabilidad directa que a las decisiones de su esfera de responsabilidad indirecta. Esto será así porque vive en permanente contacto con la esfera de responsabilidad directa, mientras que solo ejercita esporádicamente la indirecta: se ejerce mucho más a menudo el derecho al trabajo, que el derecho de participación política. Por ello se asume como más propio, se dedica más tiempo y se valora más todo lo relacionado con la esfera directa, que con la indirecta. ALFREDO RAMÍREZ-NÁRDIZ, *Democracia participativa. La democracia participativa como profundización en la democracia*, 235-236 (Tirant lo Blanch, Valencia, 2010), que explica a JOSEPH A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo y democracia* (Aguilar, Madrid, 1971).

políticos de izquierda), ni necesariamente conservadora (pues también ha sido promovida por partidos y movimientos de derecha)²¹. En principio, tampoco tiene por qué ser buena o mala en sí, pues no deja de ser otra cosa que un conjunto de instrumentos jurídicos que bien pueden ser usados en una o en otra dirección (se puede aprobar un referéndum para dar derechos o para retirar derechos). No obstante, la verdadera, aquella que no está viciada y que realmente busca la profundización democrática (frente a la que aparenta, pero no posee, este objetivo y que debería llamarse *democracia populista* o *plebiscitaria*) sí tiene una característica nuclear inevitable: la asunción de la democracia como modelo político y la búsqueda de una mejor democracia como objetivo²².

Si algo caracteriza la democracia participativa, tal como se la concibe en el presente (para diferenciarla así de los mecanismos participativos promovidos en Europa en el período de entreguerras y cuya función esencial —como consideraba Hans Kelsen— era ayudar a consolidar la joven democracia parlamentaria de masas en un momento en el que estaba especialmente acosada por fascismos y comunismo), es el intento de regenerar una democracia representativa que se considera conjugada alrededor de parámetros elitistas, cuyos dirigentes no representan tanto a los ciudadanos que los han elegido, sino intereses económicos carentes de legitimidad democrática y, más que una verdadera pluralidad de opciones democráticas entre las cuales primero elegir y sobre las cuales después ejercer control, se produce una mera posibilidad de elegir entre opciones políticas sobre cuya previa selección el ciudadano no tiene poder

21 Ha sido promovida por movimientos políticos de todo espectro y condición. Desde partidos de izquierda (el Partido de los Trabajadores en Brasil y sus presupuestos participativos) o movimientos populares (como la Revolución Bolivariana dirigida por Hugo Chávez [1999-2013] en Venezuela), hasta reacciones conservadoras (como la sufrida en el ámbito local de Estados Unidos por el presidente Jimmy Carter [1977-1981]) o grupos xenófobos y racistas (como el UDC/SVP, Unión Democrática de Centro/Partido Popular de Suiza [Union démocratique du centre/Schweizerische Volkspartei], que en los últimos años ha promovido diversos referendos para limitar el número y expulsar a los extranjeros). ALFREDO RAMÍREZ-NÁRDIZ, *Guía práctica de la democracia participativa. Conocer la democracia participativa y aprender a usarla* (Dykinson, Madrid, 2012).

22 “En rigor, cuando se trata de verdaderos procesos democráticos, la democracia participativa no solo no desplaza a la representativa, sino que la complementa, situándose en un plano diferente que permite minimizar los riesgos de alejamiento entre representantes y representados, a la búsqueda de una mejor calidad de la representación”. CARMEN FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR & ALFONSO FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, *Sistema electoral, partidos políticos y parlamento*, 28 (Colex, Madrid, 2003).

alguno y que, en palabras de JOSEPH ALOIS SCHUMPETER, no acuden al ciudadano más que para legitimar su gobierno sobre él²³.

Junto con esto, el elemento característico de la democracia participativa contemporánea es la importancia de lo local, esto es, los instrumentos participativos se pueden practicar en cualquier ámbito territorial (incluso en el supranacional, como demuestra la iniciativa legislativa popular en la Unión Europea regulada en 2011)²⁴, pero aquel en el que más se desarrolla, innova y aplica en el presente, tanto en Europa, como en América, es en el ámbito local. Si se observa su ejercicio en cualquier país occidental, es fácil comprobar cómo, por lo general, en los ámbitos nacional y regional el número de instrumentos participativos puestos en marcha es escaso cuando no inexistente. Frente a esto, en el ámbito local la práctica, sin ser necesariamente extraordinaria, sí es mucho más numerosa y, lo más interesante, más original, pues innova e idea nuevos instrumentos participativos (enmarcados siempre en el amplio paraguas de la “consulta a los ciudadanos”) y se realizan experiencias que en no pocos casos llegan a trascender las fronteras nacionales y se extienden por varios continentes (caso de los presupuestos participativos brasileños²⁵ o de los núcleos de intervención participativa alemanes)²⁶.

23 JOSEPH A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo y democracia* (Aguilar, Madrid, 1971).

24 Unión Europea, Reglamento (UE) 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02011R0211-20131008&from=ES>

25 La dualidad entre el poco desarrollo nacional y el mayor local se percibe en los ejemplos brasileño y alemán, países donde la práctica participativa nacional es inexistente (Alemania) o casi inexistente (Brasil), pero que, por ejemplo, han practicado y practican en no pocos municipios dos instrumentos participativos surgidos en su territorio y extendidos a otros. Así, los presupuestos participativos de Porto Alegre, que no solo se extendieron a otros municipios brasileños, sino que dieron el salto a Europa (en España: Rubí, San Juan de Alicante, Córdoba, Cabezas de San Juan, etc.). O los núcleos de intervención participativa que de Alemania (Berlín, Múnich, Colonia, Hannover, Frankfurt, Dortmund, etc.) pasaron a Bélgica (Brabant-Wallon), o España (Idiazábal, Corbera de Llobregat, Montornès del Vallès, Sant Quirze del Vallès, etc.). Ver los capítulos relativos a Brasil y Alemania en ALFREDO RAMÍREZ-NÁRDIZ, *Guía práctica de la democracia participativa. Conocer la democracia participativa y aprender a usarla* (Dykinson, Madrid, 2012).

26 JOSÉ MANUEL CANALES-ALIENDE indica cuáles pueden ser las razones del mayor desarrollo participativo local, frente al nacional: la proximidad; la complementariedad de lo local con lo global; la diversidad, la complejidad y la pluralidad de redes políticas y sociales existentes en el nivel local; la preeminencia de lo urbano; la aparición de nuevos problemas y conflictos sociales y medioambientales; la lucha contra la inseguridad ciudadana; el debate público mayor y más intenso sobre el presupuesto local como instrumento de gobierno y de participación; la necesidad de fortalecimiento de la pertenencia e integración del ciudadano en una determinada comunidad humana y política; la generalización de la heterogeneidad social y

La democracia participativa, aunque se ha mostrado en diversas ocasiones como instrumento de gran utilidad para mejorar los estándares democráticos de una determinada comunidad al aumentar la implicación de los ciudadanos en la vida pública²⁷ y ha contribuido a mejorar sus condiciones materiales de vida, no puede ocultar lo que podría llamarse su “lado oscuro”, es decir, su *potencial* tendencia a ser utilizada por gobernantes y grupos políticos que apelan a ella en nombre de la democracia, pero que no buscan en ella otra cosa más allá de su carga lingüística y emocional positiva (¿qué más positivo que apelar a la democracia y, en el seno de esta, a lo que parece ser su esencia como es la participación?) para, por medio de ella, alcanzar, mantener o acrecentar su poder personal, lo que provoca en no pocas ocasiones un debilitamiento de las instituciones representativas y, con ello, un empeoramiento y regresión de la democracia²⁸. No es, en definitiva, este un concepto

territorial urbana; la aparición de grandes aglomeraciones urbanas; la accesibilidad de la ciudadanía a las instituciones y políticos locales; etc. JOSÉ MANUEL CANALES-ALIENDE, *La democracia participativa local*, 184-185 *Sistema, Revista de Ciencias Sociales*, 191-201 (2005). Disponible en: <http://www.revistas culturales.com/articulos/83/sistema/288/1/la-democracia-participativa-local.html>

- 27 De nuevo, destaca el caso de los presupuestos participativos de Porto Alegre, donde se implicó en una acción política a grupos sociales tradicionalmente marginados por su pobreza y se consiguió que en el período 1989-1996 el nivel de implicación en las asambleas participativas subiera de la nada hasta suponer el 8% de la población del municipio, más de cien mil personas. T. M. THOMAS-ISAAC & RICHARD W. FRANKE, *Democracia local y desarrollo. Campaña popular de planificación descentralizada de Kerala*, 266-278 (Diálogos L’Ullal Edicions, Játiva, 2004).
- 28 Tal vez el caso más polémico de los últimos años sea el venezolano. En el sentido de verlo como una verdadera tergiversación de la democracia participativa indica RAFAEL RUBIO-NÚÑEZ: “Chávez no ha dejado de afirmar su régimen a costa de la democracia, transformada en ‘participativa’, ‘popular’ y, finalmente, ‘de partido único’, preludio de la tiranía. Tras las elecciones del 4 de diciembre de 2005 se ha acelerado este proceso autocrático, y hoy Hugo Chávez ejerce casi todos los poderes del Estado, ha comenzado a extender su ‘revolución’ por Hispanoamérica y amenaza con perpetuarse en el poder a través de un referéndum”. RAFAEL RUBIO-NÚÑEZ, *Venezuela. La pesadilla revolucionaria y el camino hacia el totalitarismo*, 29 *La Ilustración Liberal: Revista Española y Americana*, 89-100 (2006). Disponible en: <http://www.ilustracionliberal.com/29/venezuela-la-pesadilla-revolucionaria-y-el-camino-hacia-el-totalitarismo-rafael-rubio.html>. ANA MARÍA BEJARANO y RENATA SEGURA, en relación nuevamente con Venezuela, pero también respecto de Ecuador, y sus procesos constituyentes, los cuales crearon dos constituciones marcadamente *participativas*, añaden: “allí los procesos constituyentes aumentaron los poderes presidenciales, crearon Congresos unicamerales con menor capacidad para ejercer el control político sobre el Ejecutivo, mantuvieron poderes judiciales dependientes del poder presidencial y revirtieron la tendencia anterior a la descentralización, transformaciones todas que afectan en forma negativa el equilibrio de poderes, a favor del Ejecutivo y en detrimento de las demás ramas del poder”. ANA MARÍA BEJARANO & RENATA SEGURA, *Asambleas constituyentes y democracia: una lectura crítica del nuevo constitucionalismo en la región andina*, 79 *Colombia Internacional*, 19-48, 42 (2013). Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81229189002>

jurídico pacífico y, si bien despierta pasiones y ardientes defensas, también suscita no menos vehementes críticas, sospechas y temores.

REGULACIÓN BÁSICA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO

Partiendo cronológicamente de la Constitución Política de Colombia de 1991, de manera sucinta, se expone la regulación constitucional esencial de la democracia participativa en cuatro distintas Constituciones del NCL²⁹.

Colombia

Los artículos 40 y 103 de la Constitución Política de 1991, desarrollados por las leyes 131 y 134 de 1994 (reformadas por la Ley 741 de 2002 y la Ley 1757 de 2015), recogen los siguientes instrumentos participativos:

Plebiscito: pronunciamiento del pueblo convocado por el presidente de la República mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo. Trata sobre las políticas del Ejecutivo que no requieren aprobación del Congreso, excepto las relacionadas con los estados de excepción. El plebiscito no puede versar sobre la duración del mandato presidencial ni puede modificar la Constitución.

Consulta popular: institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, de distrito o local, es sometida por el presidente, el gobernador o el alcalde, según el caso, a la decisión

29 Como se ha indicado en el apartado *Rasgos esenciales del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano* y se ha referenciado con las notas al pie 6 y 7, se ha optado por estas cuatro Constituciones (pudiendo incluir otras como la de Brasil de 1988 —cuya experiencia más relevante, los presupuestos participativos, se menciona en este texto, pero no aparece en el texto constitucional, y apenas cita el plebiscito, el referendo y la iniciativa popular en el artículo 14—, la de Argentina de 1994 o la de México de 2011) por ser la colombiana la que se tiende a aceptar como la primera del NCL y las venezolana, ecuatoriana y boliviana las tres que desde estas líneas se consideran más relevantes en materia de democracia participativa, no solo por la amplia regulación que hacen de la misma (la cual se expone sucintamente por cuestiones de espacio) sino especialmente por las acusaciones de mal uso de la democracia participativa que estos tres/cuatro países reciben (como se manifiesta en diversos puntos de este estudio) y que hacen relevante centrarse en estos textos para colaborar a resolver la pregunta de investigación planteada en el presente artículo.

de la ciudadanía. No se puede hacer sobre una modificación de la Constitución. La decisión de la ciudadanía es *obligatoria*, debiendo ser favorables al menos la mitad más uno de los sufragios válidos emitidos y participando no menos de la tercera parte del respectivo censo electoral.

Referendo: convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente. El referendo puede ser nacional o territorial, aprobatorio o derogatorio, facultativo u obligatorio. Para convocar un referendo se requiere que lo solicite al menos el 10% del censo electoral del ámbito territorial del que se trate. El referendo constitucional requiere la iniciativa del Gobierno o de un 5% del censo y que el Congreso apruebe por ley su convocatoria y, para ser aprobado, requiere el voto afirmativo de la mayoría de los sufragantes y que estos supongan más del 25% del electorado³⁰.

Iniciativa popular: derecho de los ciudadanos de presentar proyectos de acto legislativo y de ley ante el Congreso, de ordenanzas ante las asambleas departamentales, de acuerdos ante los concejos municipales o distritales y de resoluciones ante las juntas administradoras locales y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales para que sean debatidos y aprobados, modificados o negados por la corporación correspondiente. No se pueden presentar iniciativas populares en materias que sean de iniciativa exclusiva del gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes; presupuestales, fiscales o tributarias; relaciones internacionales; concesión de amnistía o indultos; preservación y restablecimiento del orden público. Para promover una iniciativa debe estar suscrita por el 5% de los inscritos en el censo correspondiente.

Revocatoria: derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que han conferido al gobernador o al alcalde. Debe ser solicitada por un número de ciudadanos no

30 El único referendo nacional celebrado en Colombia desde la aprobación de la Constitución de 1991 se realizó el 25 de octubre de 2003 para reformar la Constitución en materia fiscal, económica, entes de control y corrupción. Los resultados fueron negativos para el gobierno del presidente Álvaro Uribe [2002-2006, 2006-2010], pues de las quince reformas constitucionales planteadas solo fue aprobada una, la llamada “muerte política”, es decir, aquella que prohibía a condenados por delitos de corrupción ser candidatos para cargos públicos o ser adjudicatarios de contratos públicos. Las otras propuestas eran sobre materias como los límites de las pensiones estatales o el congelamiento de los salarios de los funcionarios públicos y no fueron aprobadas.

inferior al 30% del total de votos que obtuvo el elegido. Solo puede iniciarse cuando haya transcurrido un año desde la toma de posesión del gobernador o el alcalde, cuyo mandato será revocado si la votación es aprobada por la mitad más uno de los votos siempre que el número de sufragios no sea inferior al 40% de la votación válida registrada el día en que se eligió al mandatario. En los treinta días siguientes a la revocatoria exitosa se celebrarán elecciones para elegir al sustituto³¹.

Cabildo abierto: reunión pública de los concejos distritales, municipales o las juntas administrativas locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente a fin de discutir asuntos de interés para la comunidad. En cada período de sesiones deben celebrarse al menos dos sesiones para estudiar asuntos propuestos por los residentes. Estos asuntos deberán ser competencia de la corporación ante la que se presenten. No pueden ser materia de cabildo los proyectos de ordenanza, acuerdo o cualquier otro acto administrativo. Para que un asunto sea discutido, la propuesta debe estar apoyada con las firmas del 5 por mil del censo electoral.

Venezuela

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 enumera en su artículo 70 los diferentes instrumentos participativos que regula el texto constitucional en la que posiblemente sea una de las más variadas colecciones de herramientas participativas del mundo y que incluye diversas modalidades de referendo e iniciativa popular, la revocatoria, el cabildo abierto o la asamblea de ciudadanos.

Referendo: hay varios tipos diferentes de referendo, como el legislativo aprobatorio, el constitucional, el consultivo nacional, estatal y municipal, el revocatorio de cargos, el revocatorio de leyes y el referendo sobre tratados internacionales.

31 Hasta la reforma introducida por el artículo 2 de la Ley 741 de 2002, los artículos 11 de la Ley 131 y 69 de la Ley 134 de 1994 indicaban que la revocatoria se aprobaba por no menos del 60% de los votantes y siempre que el número de votos emitido no fuera inferior al 60% de aquellos que se emitieron el día en que se eligió al mandatario revocado; y solo podrían votar aquellos que en su día votaron para elegir al mandatario ahora revocado. Posteriormente y hasta la reforma de la Ley 1757 de 2015, los porcentajes eran respectivamente 40% y 55%.

Revocatoria del mandato: todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables, incluido el presidente de la República. Debe transcurrir la mitad del período por el que fue elegido el cargo público para presentar la solicitud de la revocatoria y debe hacerlo un número no menor del 20% de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción. La revocatoria se materializa en un referendo revocatorio y se considera revocado el mandato cuando igual o mayor número de electores que aquellos que eligieron al cargo público hubiere votado en favor de la revocatoria, siempre que hayan concurrido al referendo un número de electores igual o superior al 25% del electorado inscrito. Se procederá de inmediato a cubrir el puesto³².

Iniciativa popular: hay varias modalidades como la iniciativa legislativa, la de reforma constitucional, la de convocatoria constituyente, la de referendo consultivo, la de referendo revocatorio, la de referendo de los tratados internacionales, y la de referendo para la abrogación total o parcial de leyes y de decretos leyes. En todos los casos se requiere que la iniciativa popular sea solicitada por un porcentaje del censo electoral que va del 0,1% al 20,0%.

Cabildo abierto: la Ley Orgánica de Régimen Municipal³³ de 15 de junio de 1989 indica que la cámara municipal o distrital con presencia del alcalde, al menos cada tres meses, ha de celebrar una sesión en la que se tratarán las materias que los vecinos pidan que sean debatidas públicamente, debiendo responderlas el alcalde. Los vecinos deben elaborar una relación de asuntos a tratar. El público asistente puede hacer preguntas y emitir opiniones sobre las ma-

32 El 15 de agosto de 2004 tuvo lugar la revocatoria más famosa hasta la fecha realizada sobre la continuidad o no en el cargo del presidente Hugo Chávez. La pregunta fue “¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual período presidencial?”. La participación fue del 69,92% (9.815.631 votantes de 14.037.900 electores), siendo el resultado favorable al presidente con un 59,09% (5.800.629) contrario a su revocación, frente a un 40,64% (3.989.008) que se inclinó por su remoción. El proceso fue polémico. La Organización de Estados Americanos o el Centro Carter lo avalaron pero criticaron al Consejo Nacional Electoral por falta de transparencia y le pidieron que mejorara los mecanismos de recolección, verificación y reparación de firmas, y que mejorara su colaboración con la oposición y con los observadores internacionales. La oposición denunció un fraude masivo y resultados adulterados. Ver el capítulo dedicado a Venezuela en ALFREDO RAMÍREZ-NÁRDIZ, *Guía práctica de la democracia participativa. Conocer la democracia participativa y aprender a usarla* (Dykinson, Madrid, 2012).

33 Venezuela, Ley Orgánica de Régimen Municipal, 4.109 *Gaceta Oficial*, Extraordinario, 15 de junio de 1989. Disponible en: http://oas.org/juridico/spanish/ven_res48.pdf

terias inscritas en el orden del día. Siempre han de ser convocadas las organizaciones gremiales, sociales, culturales, deportivas, etc.

Ecuador

La Constitución de Ecuador de 2008 recoge en su artículo 61 y regula en el Título IV la iniciativa popular normativa, la consulta popular, la revocatoria de mandato, y los derechos genéricos a participar en los asuntos de interés público y a fiscalizar los actos del poder público.

Iniciativa popular: para crear, reformar o derogar normas jurídicas (para presentarla se pide un 0,25% de los inscritos en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente) y la constitucional (para presentarla se pide el 1,0% del censo electoral).

Consulta popular: puede ser de ámbito nacional o regional; puede tratar sobre cualquier materia en el nacional y sobre regionales en el regional, con la excepción de la organización político-administrativa del país y los tributos, materias que no pueden presentarse a referendo ni por las autoridades regionales ni por iniciativa popular; puede proceder de una iniciativa popular necesitando un respaldo del 5% del electorado en el ámbito nacional, del 10% del electorado en el ámbito local y del 5% de los ecuatorianos en el extranjero.

Revocatoria: la solicitud debe presentarse una vez terminado el primer año de mandato de la autoridad y antes de que comience el último; solo se puede hacer una revocatoria por cada mandato de una autoridad; la solicitud debe apoyarla el 10% del electorado correspondiente y el 15% del nacional si se trata de la revocatoria del presidente.

Esta Constitución es una de las que más abiertamente conciben un modelo político participativo en el que los ciudadanos (artículo 95): “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”.³⁴ En esta línea (artículo

34 La idea del control es crucial en el modelo ecuatoriano, al mismo nivel que la de participación. Indica PAZMIÑO: “la idea constitucional es que existan dos orillas de participación: la estatalizada, que aporta democracia y legitimidad al Estado, y la social que garantiza la fiscalización y el control de los poderes”. PATRICIO PAZMIÑO-FREIRE, *Algunos elementos articuladores del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, 67/68 Cuadernos Constitucionales de la Cátedra

100) prevé que en todos los niveles de gobierno haya instancias de participación que cuenten con representantes de los ciudadanos al objeto de lograr fines como elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía; mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo; elaborar presupuestos participativos de los gobiernos; fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y otras instancias promovidas por la ciudadanía. Recoge instrumentos participativos especialmente novedosos como la llamada “silla vacía”, que supone que las reuniones de los gobiernos autónomos descentralizados sean públicas y que en ellas haya una “silla vacía” (artículo 101) que ocupará un representante ciudadano, o como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que tiene, entre otras funciones, promover e incentivar el derecho a la participación ciudadana.

Bolivia

La Constitución de Bolivia de 2009 recoge en su artículo 11 como instrumentos participativos el referendo, la iniciativa popular, la revocatoria de mandato (que puede solicitarse de cualquier cargo político electo), el cabildo, la asamblea y la consulta popular previa. Pero más allá de esta amplia enumeración y regulación (habitual en el NCL), lo relevante de la regulación boliviana son diversos aspectos que la hacen especialmente original:

La Constitución indica (artículo 11) que la forma de gobierno de Bolivia es la democracia participativa, representativa y comunitaria, con lo que se define como participativa antes que representativa (a lo largo de todo el texto prioriza el elemento participativo sobre el representativo) y, además utiliza el término *participativa*, que es mucho más habitual en la literatura doctrinal, que en la legislación

Fadrique Furió Ceriol, 27-54, 29 (2009). Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3903141.pdf>

comparada, que tiende a utilizar los términos *democracia directa* o *participación ciudadana*³⁵.

Visibiliza con especial intensidad la relación entre participación y control de los servidores públicos cuando en sus artículos 241 y 242 la Constitución afirma que el pueblo mediante la sociedad civil participa en el diseño de las políticas públicas, de la legislación y controla la gestión pública en todos sus niveles³⁶.

Se configura un nuevo modo de gobierno llamado *democracia comunitaria* (artículo 11 Constitución) que, en gran medida mediante cabildos, asambleas comunitarias y autogestión comunitaria, pretende dotar a las poblaciones indígenas de una fortalecida capacidad de autogobierno basada en sus propias normas e instituciones³⁷.

PROS Y CONTRAS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA APLICADOS AL NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO³⁸

La democracia participativa puede contribuir a la mejora democrática en distintos aspectos: mejora del intercambio de información entre las administraciones públicas y los ciudadanos: el elemento esencial y necesario de cualquier instrumento participativo es el

35 Tres variantes de la democracia desarrolladas en la Ley 26 de 2010, del Régimen Electoral. Bolivia, Ley 026, del Régimen Electoral, 30 de junio de 2010. Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/index.php/edicions/ver/147NEC>

36 Y como indica JOSÉ ÁNGEL CAMISÓN-YAGÜE, “Téngase en cuenta que los servidores y servidoras públicas son todas aquellas personas que desempeñan funciones públicas, formando parte de la carrera administrativa”. JOSÉ ÁNGEL CAMISÓN-YAGÜE, *Los derechos civiles y políticos en la Constitución boliviana*, 28 *Revista Derecho del Estado*, 171-231, 224 (2012). Disponible en: <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/articulo/view/3183/2822>

37 Como indica ALBERT NOGUERA-FERNÁNDEZ, el reconocimiento de derechos que hace la Constitución no se plantea tanto de los indígenas entendidos como comunidades, sino como individuos. Esto es, no es que se cree un nuevo modelo constitucional que reconozca derechos a comunidades dentro del Estado, sino que se amplían los derechos de determinados sujetos por pertenecer a estas comunidades y para favorecer su integración. No surge un nuevo modelo de Estado posliberal, sino la tercera generación del constitucionalismo liberal: el constitucionalismo multicultural. ALBERT NOGUERA-FERNÁNDEZ, ¿De qué hablamos cuando hablamos de constitucionalismo multicultural?, 28 *Anuario de la Facultad de Derecho, Universidad de Extremadura*, 87-116, 99 (2010). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/262207>

38 En la enumeración de pros y contras, se siguen los artículos de ALFREDO RAMÍREZ-NÁRDIZ, *La participación como respuesta a la crisis de la representación: el rol de la democracia participativa*, 90 *Revista de Derecho Político*, 177-210 (2014). Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/articulo/download/13160/12133>. ALFREDO RAMÍREZ-NÁRDIZ, ¿Más participación igual a mejor democracia? *Acerca de la crítica a la democracia participativa*, 94 *Revista de Derecho Político*, 183-218 (2015). Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/articulo/view/15741/13692>

intercambio de información entre los gobernantes y los ciudadanos. En este sentido, el primer objetivo que cumple es mejorar la comunicación entre gobernantes y gobernados al aumentarla y hacerla más fluida.

Aumento de la participación de los ciudadanos: el ejercicio de cualquier instrumento participativo incrementa la participación de los ciudadanos, no solo por el hecho de que se involucran más en la vida pública tomando parte en ese instrumento que no tomándola, sino también porque al intervenir en el instrumento es probable que como mínimo una parte de ellos adquiera una “dinámica de participación” que los lleve a disminuir su abstención en las elecciones representativas. Es decir, cuanto más se practican los referendos, presupuestos participativos, etc., más se acaba participando también en las elecciones representativas.

Aumento de la formación³⁹ de los ciudadanos: todos los instrumentos participativos exigen del ciudadano un nivel de información y formación generalmente superior que el requerido para votar en una elección representativa; en algunos instrumentos, el ciudadano ha de conocer como mínimo los rudimentos de áreas que pueden ser ajenas a su esfera de conocimiento, como la contabilidad o la construcción, pero que requiere conocer para poder participar en el instrumento participativo. Vista así, la democracia participativa no solo colabora en aumentar la participación, sino también la formación de los ciudadanos⁴⁰.

39 Con *formación* se hace referencia a un aumento estricto de los conocimientos técnicos de los ciudadanos, no a una mera adquisición de información inherente a cualquier proceso participativo, ya sean conocimientos jurídicos y económicos sobre el funcionamiento de la administración con la que se relacionan por medio del instrumento participativo, ya sean conocimientos técnicos específicos en el área concreta sobre la que versa el instrumento participativo (construcción, urbanismo, sanidad, energías, etc.). Es decir, con *formación* se hace referencia a *educación*. Así sucedió, por citar un ejemplo especialmente llamativo aunque ajeno al NCL, en el Kerala, uno de los Estados de la India, donde desde 1996 se puso en marcha la *Campaña de Construcción Popular*, un proceso participativo asimilable a los presupuestos participativos mediante el cual se comenzó a dedicar entre el 35% y el 40% del presupuesto a planes e iniciativas elaborados por los gobiernos locales en cooperación con los ciudadanos por procedimientos participativos y que implicó entre otras actuaciones un proceso a largo plazo (varios años) de formación técnica en áreas como alcantarillado, potabilización de agua o alumbrado público (desde elaboración de mapas hasta realización de estudios sanitarios) de miles de personas que posteriormente se involucraron en el proceso participativo dotados de verdadera formación técnica y, por ello, con mucho más criterio para decidir. T. M. THOMAS-ISAAC & RICHARD W. FRANKE, *Democracia local y desarrollo. Campaña popular de planificación descentralizada de Kerala* (Diálogos L'Ullal Edicions, Játiva, 2004).

40 En palabras de RUBIO, contribuye así, a... «el gobierno, no del pueblo, ni de las masas, de los ciudadanos, como personas educadas y formadas por la propia deliberación, por sus

Identificación más intensa del ciudadano con la comunidad de la que forma parte: al participar más, el ciudadano puede relacionarse más con sus vecinos y conciudadanos, lo que aumenta su sentimiento de pertenencia a la comunidad de la que ya no se ve como un ente ajeno, sino como una parte que interactúa políticamente con las restantes⁴¹.

Revalorización de la democracia como modelo político: al participar más y al comprobar que se valoran sus opiniones, así como sus necesidades y que él personalmente forma parte de las soluciones, el ciudadano valora más el sistema político que le permite lograr estos objetivos, esto es, la democracia.

Mayor respaldo popular de las decisiones tomadas por los poderes públicos: el ciudadano que participa periódicamente en instrumentos participativos respalda en mayor medida la acción de gobierno al comprenderla mejor ya no por asistir a ella como espectador, sino como actor que participa y se implica en ella.

Mejora de la imagen de los políticos y los partidos políticos: al participar más, el ciudadano se concientiza de las dificultades y complejidades que supone la acción de gobierno y disminuye su visión negativa de los políticos y los partidos políticos.

Igualmente, la democracia participativa puede ser acusada de problemas o defectos:

Populismo: si no es utilizada para alcanzar el fin general de profundizar en la democracia, sino para lograr el fin particular de una autoridad política de legitimarse ante sus ciudadanos mediante la recurrente consulta directa a ellos, incluso a costa de debilitar las restantes instituciones del Estado, para establecer una relación personal con ellos y derivar las consultas en preguntas sobre esa autoridad y su continuidad en el poder, la democracia participativa

contribuciones mutuas". RAFAEL RUBIO-NÚÑEZ, *La guerra de las democracias*, 16 *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 79-107, 86 (2007). Disponible en: <http://www.asambleamadrid.es/RevistasAsamblea/ASAMBLEA%2016%20COMPLETA.pdf>

41 Como indica PAZMIÑO respecto de Ecuador: "la participación es vista hoy día en Ecuador como una forma de intervención social que genera responsabilidad y pertenencia en los individuos, que a raíz de esta participación se ven a sí mismos y se conciben como actores capaces de transformar intereses individuales en demandas colectivas de transformación social". PATRICIO PAZMIÑO-FREIRE, *Algunos elementos articuladores del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, 67/68 *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 27-54, 30 (2009). Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3903141.pdf>

deja de ser tal y se convierte en democracia populista/plebiscitaria. Esto supone una peor calidad de la democracia⁴².

Simplificación de la democracia: los instrumentos participativos suelen tomar la forma de consultas en las que solo es posible escoger entre dos opciones antagónicas (sí o no) que no permiten negociación, ni transacción y que no garantizan el respeto a la minoría perdedora⁴³. Depositán la toma de decisiones en ciudadanos que actúan como *amateurs* de la política y la enajenan de los políticos profesionales e, incluso, para su formulación lingüística como preguntas tienden a simplificar las materias a debate al darles la forma de una pregunta sencilla que omita los aspectos secundarios y complejidades de la gestión política. Debido a esto la democracia puede perder calidad técnica, fomentar el conflicto (al no permitir la negociación) y quedar en manos de sujetos con escasa preparación⁴⁴ o, cuando menos, menor dedicación a ella que los políticos profesionales⁴⁵.

42 “Por este camino el que vence es el demagogo, el manipulador por excelencia de la soberanía popular. El demagogo que se apoya en las muchedumbres gritando que el pueblo tiene siempre la razón”. GIOVANNI SARTORI, *¿Qué es la democracia?*, 129 (Taurus, México, 2007).

43 Dado que el respeto a las minorías es un elemento esencial de la democracia: “La democracia representativa no consiste solo en que sea representativo el gobierno sino también en que lo sea la oposición, esto es, en que no solo se eligen gobiernos sino también parlamentos, comprensivos de las mayorías y de las minorías. Justamente porque el parlamento, a través del sufragio, representa a todos (...) es por lo que cabe hablar de democracia pluralista (...)”. MANUEL ARAGÓN-REYES, *Democracia y representación. Dimensiones objetiva y subjetiva del derecho de sufragio*, 9 *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 37-60, 55 (2000). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/93440>

44 No se está indicando aquí que los ciudadanos sean ignorantes y que haya que dar el poder a tecnócratas, pero sí que la democracia participativa puede ser acusada de entregar la toma de decisiones políticas a personas (la ciudadanía) que en su mayoría posiblemente tenderán a priorizar y a ocupar la mayor parte de su tiempo en su esfera privada, no en la pública, con las consecuencias que eso tendrá sobre la profundidad y justificación de sus decisiones políticas. Resuenan aquí SCHUMPETER con su citada obra *Capitalismo, socialismo y democracia*, pero también CONSTANT —BENJAMIN CONSTANT, *De la libertad de los Antiguos comparada con la de los Modernos*, en *Escritos políticos*, 257-285 (MARÍA LUISA SÁNCHEZ-MEJÍA, trad., Serie Clásicos Políticos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, CEPC, Madrid, 1989)— con su diferenciación entre la democracia de los antiguos y la de los modernos y la protección del ámbito privado (que el ciudadano pueda dedicarse a sus asuntos privados y deje los públicos en manos de representantes) que caracteriza la segunda. Se indica que los ciudadanos no utilizarán ni tanto tiempo, ni tantos esfuerzos, a la toma de decisiones políticas que los que dediquen los representantes elegidos. Por ello sus decisiones, en lugar de ser razonadas y negociadas, tenderán a ser superficiales o, incluso, fundadas en elementos emocionales. No es pues que la democracia participativa ponga al frente de la acción política a ignorantes, pero sí a personas cuya dedicación a esta probablemente será inferior a la de los políticos profesionales.

45 Por supuesto, frente a este razonamiento siempre puede decirse, con JOAN SUBIRATS, que: “En el fondo uno acaba pensando que los argumentos contra la democracia directa basados en la falta de formación suficiente de los ciudadanos para tomar decisiones, podrían servir

Imposibilidad material: salvo que se recurra a los medios informáticos, es imposible o, como mínimo, extraordinariamente complejo realizar de forma constante instrumentos participativos en los que se movilicen millones de personas distribuidas en millones de kilómetros cuadrados. Y en caso de que se recurra a esos medios, surgen problemas de fondo y de forma que hacen dudar de la conveniencia de recurrir a ellos: tanto el software como el hardware necesarios suelen ser suministrados por empresas privadas cuyo único interés es el beneficio económico y que se incorporan a un proceso público al ser además remuneradas habitualmente por una de las partes interesadas en el resultado electoral; hay dudas acerca de que pueda ejercerse un verdadero control y que el resultado electoral no sea adulterado mediante el programa informático utilizado⁴⁶; el peligro de que se pierda el secreto del voto es real pues el ciudadano tiene que identificarse el votante ante el programa o al votar a distancia desde entornos no seguros⁴⁷; además de todos los señalados anteriormente con la salvedad del cambio en el instrumento (programa informático frente a papel) con el cual se realiza el proceso democrático participativo⁴⁸.

La falta de control: en democracia, todo ejercicio de poder político requiere responsabilidad por parte de quien lo ejerce y de control sobre aquel por parte de terceros. ¿Pero quién puede controlar a

igual para argumentar contra la misma democracia genéricamente definida". JOAN SUBIRATS I HUMET, *¿Qué democracia tenemos? ¿Qué democracia queremos?*, 26 *Historia Actual Online, HAOL*, 115-132, 130 (2011). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/objeto/288757>

- 46 "(...) tendrán que aceptarse como hechos consumados los datos entregados por un procedimiento automático cuyo funcionamiento se desconoce y, por lo tanto, tampoco puede controlarse". JORDI BARRAT I ESTEVE, *Observación electoral y voto electrónico*, 39 *Revista Catalana de Dret Públic*, 277-296 (2009). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3100573>
- 47 JORDI BARRAT I ESTEVE, *El secreto del voto en el sufragio por internet*, 1 *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, Universidad de Guanajuato, REMAP*, 2, 57-72, 58 (2012). Disponible en: <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/issue/view/2/showToc>, <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/20/20>
- 48 La democracia participativa no tiene por fin más que complementar la democracia representativa, pero esta función no queda satisfecha con la práctica esporádica de sus instrumentos, sino que implica un ejercicio continuado y constante, repetido y mantenido en el tiempo, que no sustituirá el núcleo y la esencia representativos del modelo, pero que sí le añadirá una fuerte carga de intervención ciudadana. Es decir, no se habla de sustituir el parlamento por los referendos, ni mucho menos, pero sí de hacer muchos más referendos, no apenas unos pocos y muy espaciados en el tiempo como sucede en el presente en la mayoría de los Estados. La crítica aquí expuesta señala la imposibilidad de llevar a cabo esta práctica constante, pero no tanto por la imposibilidad en sí, que podría subsanarse con medios informáticos, sino por las grandes dudas que surgen al analizar la aplicación a gran escala de estos medios informáticos y su posible conflicto con diversas garantías democráticas.

los millones de ciudadanos que participan en, por ejemplo, un referendo? ¿Quién puede exigirles responsabilidad? Y en el caso de que alguien pudiera, ¿cómo lo haría? A un representante se le puede no volver a votar, o en algunos ordenamientos se le puede revocar, ¿pero qué se podría hacer contra el conjunto de la ciudadanía? Si en un referendo los ciudadanos toman una decisión cuyas consecuencias son lesivas para los intereses generales o, incluso, delictivas, no se les puede someter a control político, ni tampoco a control judicial. ¿Se podría revocar la capacidad de voto de millones de personas? ¿Meterlos en la cárcel? El mero razonamiento se desliza por el absurdo. La democracia participativa lleva a enajenar poder político en un sujeto decisorio, la ciudadanía, que por su propia naturaleza es irresponsable e inimputable. Esto quiebra uno de los elementos básicos de la democracia moderna: la idea de responsabilidad del gobernante, el fin de la arbitrariedad y el sometimiento al control como garantía de limitación del poder. Por supuesto, se podría argüir que la ciudadanía no puede ser sometida a control porque, por ejemplo, al votar en un referendo no actúa en representación de nadie (como *siempre* hacen las autoridades políticas elegidas) más que en el suyo propio. Pero lo cierto es que un referendo no es más que una abstracción en la que se asume como la voluntad de todos lo que no es más que la voluntad de aquellos que acudieron a votar. Luego esos votantes concretos sí representan al conjunto de la ciudadanía. Pero el control sobre ellos no es posible o, cuando menos, es difícilmente imaginable. En definitiva, la participación directa supone ejercicio de poder, pero es complejo ejercer control sobre ese poder cuando lo titulariza la ciudadanía⁴⁹.

La atracción de lo representativo: la democracia participativa consiste habitualmente en unos pocos instrumentos participativos (referendos, iniciativas, etc.) que se introducen en un todo representativo. Normalmente, la iniciativa para convocar estos instrumentos suele depender de los gobernantes y la decisión tomada en

49 Ejemplo de modelo de control, si no sobre las decisiones populares, sí al menos sobre sus consecuencias es posible encontrarlo en los presupuestos participativos de Porto Alegre y el sistema que pusieron en marcha por el que cada año, al empezar el proceso, se evaluaba el nivel de ejecución de las obras comprometidas el año anterior. ALFREDO RAMÍREZ-NÁRDIZ, *Los presupuestos participativos como instrumento de democracia participativa (La experiencia de San Juan de Alicante)*, 66 *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 127-144 (2009). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/301217>

ellos no es vinculante sino que depende en última instancia de esos gobernantes. Incluso, cuando el ciudadano es el llamado a iniciar el proceso y cuando el resultado sí es vinculante, suele ser habitual que los porcentajes de población que se requieren para iniciar el proceso y para aprobarlo sean tan elevados que se desincentiva o directamente se hace poco menos que imposible su aprobación final. Por todo ello, en muchas ocasiones los instrumentos participativos acaban fagocitados por el carácter eminentemente representativo del modelo político actual y terminan por ser herramientas en manos de los gobernantes para legitimarse o para acudir a los ciudadanos cuando lo consideran conveniente⁵⁰.

Todos estos elementos, tanto positivos como negativos, que se pueden predicar de la democracia participativa en su conjunto, se pueden igualmente predicar de la aplicación concreta de la misma en el NCL. Se podría realizar una evaluación de conjunto de los pros y los contras de la regulación de esta materia en el NCL sobre dos ejemplos concretos: los presupuestos participativos de Porto Alegre (Brasil) y la revocatoria de mandato sobre el presidente Hugo Chávez en Venezuela.

Porto Alegre y Venezuela: ejemplos de pros y contras⁵¹

Los presupuestos participativos de Porto Alegre comienzan en 1989 al llegar a la alcaldía el Partido de los Trabajadores (PT) y en apenas una década consiguieron movilizar cientos de miles de vecinos, activar la vida política y democrática local, dotar a la ciudad de infraestructuras básicas (pavimentación, alcantarillado, iluminación, etc.)⁵², en particular en sus barrios más marginales

50 De nuevo, quepa citar aquí el caso colombiano (nota de pie de página 2), país donde se produce un poderoso contraste entre la variedad de instrumentos participativos regulados en la Constitución Política de 1991 y su muy escasa práctica, la cual parece haber sido fagocitada por su dinámica representativa (y presidencialista).

51 La exposición sigue los dos ejemplos la obra de ALFREDO RAMÍREZ-NÁRDIZ, *Guía práctica de la democracia participativa. Conocer la democracia participativa y aprender a usarla* (Dykinson, Madrid, 2012).

52 Gracias a los presupuestos participativos "(...) se ha extendido el suministro de agua potable entre 1990 y 1995 de las 400.000 hasta las 465.000 familias. Si en 1989 solo el 49% de la población tenía acceso a agua potable, en 1996 era al 98%; y si en 1989 el sistema de alcantarillado llegaba al 46% de las familias, en 1996 legaba al 85%". ALFREDO RAMÍREZ-NÁRDIZ, *Los presupuestos participativos como instrumento de democracia participativa (La experiencia de San Juan de*

(lugares donde los ciudadanos llevaban décadas pidiendo servicios básicos o el simple asfaltado de sus calles sin haber recibido respuesta alguna) y hasta conseguir que aumentara la recaudación de impuestos (al sentir las clases populares que su dinero sí se materializaba en beneficios para ellas)⁵³. Los presupuestos participativos saltaron a otros países americanos y europeos, y hoy por hoy son posiblemente una de las experiencias participativas más conocidas y populares. La segunda tuvo lugar en 2004⁵⁴, colaboró en polarizar la política nacional con dos bandos irreconciliables dentro de la sociedad venezolana, personificó la vida pública alrededor del titular del Ejecutivo y contribuyó a que el desarrollo democrático venezolano de la primera década del siglo XXI se resumiera en un “Chávez sí, Chávez no”⁵⁵. La cuestión sería por qué: ¿por qué en

Alicante), 66 *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 127-144, 134 (2009). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/301217>

- 53 El procedimiento fue complejo, pero cabe explicar algunos de sus elementos: “La ciudad se dividió en 16 zonas para organizar la participación de la población, se crearon organizaciones de participación dedicadas a temas específicos (mujer, sanidad, cultura, etc.), se comenzaron a realizar un mínimo de tres grandes asambleas anuales generales, más las específicas, se establecieron procedimientos para la elección de delegados de las asambleas que las representarían ante la administración, se organizaron organismos intermedios de coordinación y control y se ordenó el proceso de selección de prioridades por las asambleas. El nivel de inversión alcanzó el 25% de la partida municipal dedicada a obras e inversiones y los resultados fueron muy llamativos, especialmente en las zonas pobres de la ciudad”. Más allá de los resultados materiales, el aumento de participación e implicación fue muy destacado: “En 1989 el nuevo procedimiento solo logró una modesta participación popular. En 1990 la participación se mantuvo limitada, en particular por las dificultades de financiación que el Ayuntamiento atravesaba. Pero a partir de ese momento, y gracias a que la ciudad recuperó su capacidad de inversión debido a una profunda reforma fiscal, el presupuesto participativo recibió un fuerte impulso. Desde 1991 los presupuestos participativos empezaron a movilizar a las comunidades de todos los barrios. En 1994 más de 11.000 personas, y en 1995 más de 14.000, acudieron a los encuentros y asambleas regionales dirigidas por el Ayuntamiento. En 1996 unas 100.000 personas asistieron a las distintas asambleas, lo que entonces equivalía al 8% de la población. A esta participación se debe añadir el gran número de asociaciones locales y organizaciones populares que tomaron parte en los presupuestos participativos”. ALFREDO RAMÍREZ-NÁRDIZ, *La participación como respuesta a la crisis de la representación: el rol de la democracia participativa*, 90 *Revista de Derecho Político*, 177-210, 200-201 (2014). Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/download/13160/12133>
- 54 Se recomienda, sobre este punto, la lectura de las obras: MIRIAM KORNBLITH, *Democracia directa y revocatoria de mandato en Venezuela*, en *Democracia directa en Latinoamérica*, 117-130 (ALICIA LISSIDINI, YANINA WELP & DANIEL ZOVATTO, coords., International Institute for Democracy and Electoral Assistance, International IDEA, Buenos Aires, 2007). Disponible en: http://www.idea.int/publications/direct_democracy_la/index.cfm. ALICIA LISSIDINI, *La democracia directa en Venezuela: ¿democracia participativa o democracia plebiscitaria?* (C2D, Centre for Research on Direct Democracy, ZDA, Zentrum für Demokratie Aarau, University of Zurich, Zurich, Working Paper 25/2008, 2008). Disponible en: http://www.c2d.ch/files/C2D_WP25.pdf
- 55 Esta polarización, que en gran medida procedía de la situación política general de Venezuela potenciada por la revocatoria, se materializó hasta en aspectos procedimentales como el

un caso la participación directa mejora objetivamente la vida de los ciudadanos y en la otra contribuye no poco al enfrentamiento político?

Evidentemente, las explicaciones son diversas. En primer lugar, los instrumentos participativos son diferentes. Uno es local, el otro nacional⁵⁶. Uno necesariamente focaliza la atención en un cargo político, el otro en la consecución de una serie de objetivos materiales. Los presupuestos fueron puestos en marcha por una alcaldía

nombre dado al referendo, que para la oposición era *revocatorio* y para los votantes de Chávez *ratificatorio*, o el proceso de recogida de firmas: “La petición de convocatoria de la revocación de mandato fue promovida y solicitada por la Coordinadora de Acción Democrática (alrededor de la cual se agrupó la oposición al presidente Chávez: agrupaciones empresariales —Fedecámaras—, partidos políticos —AD, Primero Justicia—, organizaciones sociales, etc.). Su petición se presentó el 20 de agosto de 2003, pero apenas un mes más tarde la Comisión Nacional Electoral la declaró inadmisibles a causa, entre otros factores, de que las firmas necesarias para respaldar la petición se habían recogido antes de que se cumpliera la mitad del mandato del presidente Chávez; además, unos meses más tarde, la Comisión no aceptaría como válidas más de un millón de firmas presentadas por los solicitantes (la actitud de la Comisión Nacional Electoral ha sido considerada como una intromisión excesiva en el proceso, criticándose que impuso condiciones no equitativas y onerosas en exceso a los solicitantes de la revocatoria. Entre otras circunstancias, el período de verificación de firmas se extendió hasta los cien días, cuando no debía durar más de treinta, imponiéndose sobre la marcha criterios de invalidación de firmas muy discutidos). Ante estas decisiones de la autoridad electoral, desde dentro de las filas de los solicitantes se promovieron actos de desobediencia civil que degeneraron en protestas y actos violentos. Finalmente la Comisión aceptó como válidas las aproximadamente dos millones y medio de firmas necesarias para convocar la revocación de mandato y el proceso comenzó”. Ver el capítulo dedicado a Venezuela en ALFREDO RAMÍREZ-NÁRDIZ, *Guía práctica de la democracia participativa. Conocer la democracia participativa y aprender a usarla* (Dykinson, Madrid, 2012), citando a ALICIA LISSIDINI, *Democracia directa en Venezuela: ¿participación política controlada?* (Universidad Nacional de San Martín, Escuela de Política y Gobierno, Documento de Trabajo 32, 2008). Disponible en: <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/documentos/32.pdf>. MIRIAM KORNBLITH, *Democracia directa y revocatoria de mandato en Venezuela*, en *Democracia directa en Latinoamérica*, 117-130 (ALICIA LISSIDINI, YANINA WELP & DANIEL ZOVATTO, coords., International Institute for Democracy and Electoral Assistance, International IDEA, Buenos Aires, 2007). Disponible en: http://www.idea.int/publications/direct_democracy_la/index.cfm

56 Esta divergencia territorial tiene más consecuencias prácticas de lo que puede parecer. En el ámbito local, por motivos de tamaño y cercanía, resulta más sencilla la negociación entre la alcaldía y los grupos de ciudadanos, lo cual reduce los riesgos a los que se somete la autoridad convocante y aumenta sus posibles beneficios: “un gobierno municipal que ponga en marcha un instrumento participativo obtendrá de partida un rédito positivo de carácter publicitario (en principio, cualquier actividad que suponga una mayor participación de los ciudadanos siempre es vista positivamente por los mismos) y, si es capaz de orientar acertadamente a los vecinos del municipio, conseguirá fácilmente que lo decidido por los mismos en la consulta popular, en los presupuestos participativos, etc. sea justo aquello que el ayuntamiento deseaba de inicio”. En el ámbito local, por tanto, es más sencillo lograr la negociación, la transversalidad y los acuerdos de consenso que en el ámbito nacional, donde los instrumentos participativos acostumbra a ser referendarios y tienden a dividir la población en dos grupos opuestos por su postura ante una pregunta. ALFREDO RAMÍREZ-NÁRDIZ, *La participación como respuesta a la crisis de la representación: el rol de la democracia participativa*, 90 *Revista de Derecho Político*, 177-210, 192 (2014). Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/articledownload/13160/12133>

cuyo objetivo era constructivo: mejorar la vida de sus ciudadanos mediante una selección colectiva de los objetivos de gasto del municipio (sin olvidar que cuando el PT llegó al poder encontró el municipio prácticamente quebrado y, ante la evidencia de que no iban apenas a poder realizar obra alguna, se consideró más prudente contar con los ciudadanos para decidir las pocas que se pudieran hacer); la revocatoria venezolana tuvo, por el contrario un objetivo evidentemente destructivo: dar término a un gobierno al deponer al presidente. Estas distintas variables hacen comprensible que el ejemplo brasileño potenciara las sinergias colectivas, mientras que el venezolano fomentara el enfrentamiento entre los partidarios y los detractores del cargo político a deponer⁵⁷.

Ambos ejemplos concretaron algunos de los pros de la democracia participativa, como el aumento del intercambio de información entre administración y ciudadanos, o el aumento de participación, pero posiblemente los presupuestos participativos cumplieron los restantes (ciudadanos más formados, más identificados con el modelo democrático y con su comunidad, con mejor imagen de sus gobernantes, etc.), mientras que la revocatoria no solo no los cumplió, sino que cayó en varios de los contras: fomento del enfrentamiento (al ser necesario votar sí o no, pero no haber el acuerdo, ni la transversalidad), simplificación de la política (al resumir toda la política nacional en una pregunta sobre un ser humano concreto), etc.⁵⁸ Por no hablar de la recurrente consideración que indica que el

57 No acaba aquí el debate, por supuesto. Son conocidas las opiniones de GIOVANNI SARTORI sobre la democracia referendaria y sus riesgos (y la revocatoria no deja de ser una modalidad de referendo, en el amplio sentido de pregunta a la ciudadanía): “la democracia referendaria centuplica los riesgos de manipulación y embrollos del *demos*, más allá de cuánto haya logrado el demagogo del que tenemos conocimiento (...) Con la democracia referendaria se toca (...) el momento en el cual el ideal se vuelve su opuesto y se autodestruye (...)”. GIOVANNI SARTORI, *¿Qué es la democracia?*, 125-131 (Taurus, México, 2007).

58 Ambos ejemplos permitieron aumentar el intercambio de información entre administración y ciudadanos pues la revocatoria implicó una campaña en la que tantos los ciudadanos al presidente, como el presidente a los ciudadanos intercambiaron argumentos y razones, mientras que los presupuestos supusieron un proceso de años en el que decenas de miles de ciudadanos asistieron a asambleas en las que la alcaldía les informó tanto de las necesidades del municipio, como de las obras que se iban realizando, mientras ellos informaban de sus necesidades; supusieron aumento de la participación pues evidentemente los ciudadanos participaron más al existir la posibilidad de que tanto la revocatoria como los presupuestos supusieron, que si no hubieran existido; los presupuestos contribuyeron a la formación de los ciudadanos al instruirles hasta en las calidades de los materiales para hacer las obras, les hicieron sentirse más identificados con el modelo democrático y con la comunidad al atraer a las asambleas y mantener en ellas a grupos sociales tradicionalmente expulsados de la acción política municipal; la revocatoria, sin embargo, fue un escalón más en la polarización

caso venezolano prueba la deriva en la que puede caer la participación directa al contribuir a fortalecer la centralidad del Ejecutivo, la debilidad del resto de instituciones representativas, en particular del Parlamento, y el protagonismo de la relación identitaria entre el líder carismático y el pueblo (visto como todo uniforme)⁵⁹ del que ese líder es el único intérprete válido, el motor y el activador; los que no se identifican con el líder devienen no en rivales políticos merecedores de respeto y tolerancia, sino en enemigos de la patria, pues su oposición al líder equivale, en esta dinámica de razonamiento, a oposición al pueblo mismo⁶⁰. La democracia participativa, en definitiva, fortalecería al Ejecutivo y debilitaría al Parlamento. Como indican ALBERT NOGUERA y MARCO CRIADO DE DIEGO:

*Así, la democracia participativa no se entiende como una conquista real de espacios de decisión, sino como una pérdida de poder del parlamento, liberando así al ejecutivo para elegir los ámbitos de la administración pública en que la efectiva participación resulta útil, inocua o poco molesta*⁶¹.

venezolana, tal como se mostró antes, durante y después de la campaña electoral y llevó a que todo un país girara alrededor de un hombre en concreto, lo que simplificó la acción política hasta convertirla en un choque de filias y fobias sobre el presidente. Ver los puntos relativos a Brasil y Venezuela de la obra de ALFREDO RAMÍREZ-NÁRDIZ, *Guía práctica de la democracia participativa. Conocer la democracia participativa y aprender a usarla* (Dykinson, Madrid, 2012).

- 59 Se llega a acusar al NCL de contribuir, mediante la activación del poder constituyente, a generar una concepción unitaria y totalizante del pueblo no lejana en muchos aspectos del pensamiento de Carl Schmitt: «Este énfasis puesto por Schmitt, donde se prioriza la integración por sobre la deliberación, resulta clave a la hora de ponderar las experiencias latinoamericanas, ya que nos encontraremos en varios casos con fórmulas en apariencia representativas y democráticas, pero que en su articulación no buscan fundamentalmente instalar un debate plural y diverso, sino más bien la hegemonía de una posición política». FRANCISCO SOTO-BARRIENTOS, *Asamblea constituyente: la experiencia latinoamericana y el actual debate en Chile*, 12 *Estudios Constitucionales*, 397-428, 406 (2014). Disponible en: <http://www.estudiosconstitucionales.cl/index.php/econstitucionales/article/view/10/10>
- 60 Sobre la dinámica de Venezuela con la democracia participativa cabe citar a MIRIAM KORNBLITH cuando indica que “en la constitución venezolana vigente, la democracia directa se presenta en oposición a la democracia representativa (...) Existe abundante literatura acerca de las tendencias antiliberales y antidemocráticas del régimen político inaugurado con el ascenso de Chávez al poder y su particular combinación con la participación y las elecciones. Entre otros, puede consultarse: Coppedge (2003); Kornblith (2009); Corrales y Penfold (2011). Una visión en su momento más favorable respecto de las potencialidades de la democracia participativa en: López Maya (2005)”. MIRIAM KORNBLITH, *Venezuela: polarización, revocatoria y después*, en *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, 111-134, 120 (YANINA WELP & UWE SERDÜLT, coords., Instituto de la Democracia, Quito, 2014). Disponible en: https://www.academia.edu/8257344/La_dosis_hace_el_veneno._An%C3%A1lisis_de_la_revocatoria_del_mandato_en_Am%C3%A9rica_Latina_Estados_Unidos_y_Suiza
- 61 ALBERT NOGUERA-FERNÁNDEZ & MARCOS CRIADO DE DIEGO, *La Constitución colombiana de 1991 como punto de inicio del nuevo constitucionalismo en América Latina*, 13 *Revista Estudios*

CONCLUSIONES

Posiblemente, no sea tanto que la democracia participativa contribuya en sí a mejorar o empeorar la democracia de los países del NCL, sino que de qué instrumentos se regulen, cómo se regulen y con qué objetivo se regulen, dependerán los resultados de la aplicación de los instrumentos participativos.

Sin embargo, todos los países del NCL tienen en común poseer grandes bolsas poblacionales que viven en la pobreza y que son susceptibles de ser movilizadas mediante instrumentos participativos por parte de gobernantes cuya voluntad tal vez sea la reforma social, o tal vez utilizar esas masas populares y su relación directa con ellas para subvertir el sistema institucional o, cuando menos, fortalecer su posición frente a las restantes instituciones⁶². Por esto, la democracia participativa vista en relación con el NCL sí que tiene unos riesgos evidentes. Puede ser utilizada para empeorar la democracia en la medida en que se debiliten las instituciones representativas⁶³.

Socio-Jurídicos, 1, 15-49, 26-27 (2011). Disponible en: <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1506/1418>

- 62 No se desea transmitir que el ciudadano al que se hace referencia aquí sea más o menos ignorante, pero sí que su tradicional exclusión económica y social lo hace susceptible de ser atraído por gobernantes que activen dos de los elementos característicos del NCL: los derechos sociales y la democracia participativa. Si a un ciudadano excluido se le mejora su calidad de vida mediante la ampliación de sus derechos sociales y simultáneamente se le transmite que él y los que como él han sido históricamente ignorados pueden cambiar el país apoyando a un gobernante que apela a ellos mediante instrumentos participativos, sobre todo si aquellos que lo excluyeron e ignoraron concentran su poder en un Parlamento al que precisamente se puede superar por medio de la participación directa, resulta cuando menos imaginable una situación en la que esas masas empobrecidas se conviertan en fieles seguidores de ese gobernante. En ese punto, dependerá de la voluntad del gobernante que esta movilización social sirva para profundizar la democracia o, simplemente, fortalecer su poder personal.
- 63 Esta afirmación implica asumir que la democracia moderna ha de ser necesariamente representativa. Esta es precisamente la concepción de la democracia participativa que se sostiene en este artículo: considerar la representativa como la única factible en las sociedades modernas a la que la participativa viene a complementar y mejorar, pero nunca sustituir. En el hipotético caso de que la pudiera sustituir, ya no sería participativa, sino directa. Y la democracia directa, desde estas líneas y siguiendo la tradición liberal, partiendo de BENJAMIN CONSTANT y continuando en el presente hasta GIOVANNI SARTORI, no se considera deseable para el mundo moderno. La democracia moderna surge para limitar el poder (mediante la garantía de los derechos, el Estado de Derecho, la elección periódica de los gobernantes, etc.) y garantizar la esfera privada de los ciudadanos (en particular, su derecho a la propiedad frente al poder absoluto). Como indica NORBERTO BOBBIO, "jamás será exagerado sostener contra toda tentación organicista recurrente (no extraña al pensamiento político de izquierda) que la doctrina democrática reposa en una concepción individualista de la sociedad, por lo demás semejante al liberalismo (...)". NORBERTO BOBBIO, *El futuro de la democracia* (Fondo de Cultura Económica, FCE, México, 1986). La democracia directa, en última instancia, tiene el serio riesgo de

No es baladí recordar que uno de los elementos esenciales del NCL es la activación del poder constituyente, esto es, la activación de los ciudadanos constituidos, en muchas ocasiones, en herramienta de resolución de controversias entre el Ejecutivo y el Parlamento⁶⁴, pues habitualmente su acción refuerza al Ejecutivo al ser este quien convoca a los ciudadanos y quien dirige el proceso constituyente. En este marco, la participación directa no es un fin en sí mismo, no busca una profundización en la democracia por el valor que esta tiene en sí, sino una herramienta meramente instrumental cuyo único objetivo es permitir la materialización de esa acción del constituyente, lo cual, en última instancia, no buscaría otra cosa que el fortalecimiento del Ejecutivo frente al Legislativo⁶⁵.

Pero como tal, dentro del NCL, la democracia participativa forma parte de un todo que busca la reforma y el cambio en los países

llevar a establecer un poder absoluto, el de los ciudadanos, tal vez (o el del gobernante que les guíe), pero un poder absoluto. No es tanto que la democracia representativa sea la verdadera democracia, pero sí (con más participación e implicación de los ciudadanos) la más deseable. En palabras de FERNÁNDEZ-MIRANDA: “Quedan por último, y esta es la posición en que nos situamos, quienes — desde luego Giovanni Sartori; según creemos, [Francisco] Rubio-Llorente, [Ángel] Garrorena Morales, Pedro de Vega... — eluden el ensueño del paradigma ideal, asumen la lógica de la democracia representativa y reflexionan al servicio de una crítica razonable de las enormes carencias de la teoría clásica de la representación pero, al tiempo, no al servicio de su destrucción, sino de su perfeccionamiento”. CARMEN FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR & ALFONSO FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, *Sistema electoral, partidos políticos y parlamento*, 31 (Colex, Madrid, 2003).

64 Cabe citar el ejemplo de la “autorrevocatoria” de mandato del presidente de Bolivia Evo Morales en 2008, convocada no por la oposición, sino por él mismo, y utilizada para fortalecer su posición respecto a la oposición, encarnada en varios prefectos departamentales, pero también en el Senado. En palabras de Morales y en referencia a sus adversarios políticos: “Si el pueblo dice *se va Evo*, no tengo ningún problema, soy más demócrata. El pueblo dirá quiénes se van y quiénes se quedan para garantizar este proceso de cambio”. El resultado fue favorable a que continuaran el presidente y el vicepresidente. Pero dos prefectos opositores al gobierno (el de La Paz y el de Cochabamba) fueron revocados. Como indica JULIO TEODORO VERDUGO-SILVA, la revocatoria fue “utilizada como un medio para medir fuerzas entre el presidente y vicepresidente de la república frente a sus opositores (...)”. JULIO TEODORO VERDUGO-SILVA, *Bolivia: entre la expectativa de uso y los intentos fallidos de activación*, en *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, 135-158, 141-142 (YANINA WELP & UWE SERDÜLT, coords., Instituto de la Democracia, Quito, 2014). Disponible en: https://www.academia.edu/8257344/La_dosis_hace_el_veneno._An%C3%A1lisis_de_la_revocatoria_del_mandato_en_Am%C3%A9rica_Latina_Estados_Unidos_y_Suiza

65 De ahí preocupaciones como la expresada por PEDRO SALAZAR: “Cuando la legitimidad de origen se utiliza para desplazar a la legitimidad de ejercicio y los instrumentos de la democracia formal se distorsionan (y se enmascaran en presuntas formas de democracia participativa) con la finalidad de perpetuarse en el poder, en los hechos, se rompe con la lógica que impone el constitucionalismo democrático y que debe traducirse en la circulación y la limitación de los poderosos en los cargos de mando”. PEDRO SALAZAR-UGARTE, *El constitucionalismo latinoamericano ante el paradigma neoconstitucionalista: retos desde la realidad política a una teoría progresista*, 34 *Revista Internacional de Filosofía Política*, 181-191, 189 (2009). Disponible en: <http://e-spacio.uned.es/fez/view/bibliuned:filopoli-2009-numero34-2080>

en los que se aplica. Por ello, no puede ser leída de forma aislada, sino como parte de ese todo. Así, a la hora de valorar si un gobernante se sirve de ella para fines particulares (fortalecimiento del Ejecutivo) habrá que analizar si el conjunto de instituciones jurídicas que reforma la nueva Constitución va o no en esa dirección y, de igual modo, si las acciones concretas de ese gobernante buscan o no estos resultados. Cada uno de los países del NCL también tiene sus peculiaridades. No es posible verlos como un todo y pensar que la participación directa generará en todos los mismos efectos. Así, por ejemplo, aunque formalmente son países hermanos en el NCL, resulta evidente que el modelo político colombiano no es gemelo del venezolano. La deriva política y social de los últimos años tampoco y los resultados que cabe esperar posiblemente tampoco. La democracia participativa y sus efectos en la mejora o el empeoramiento de la democracia no pueden leerse, por tanto, como si fueran un ente aislado y sin relación con el resto del ordenamiento nacional.

Los efectos concretos que sobre la mejora o el empeoramiento de la democracia tenga la democracia participativa dependerán, en definitiva, de más factores además de ella misma, lo cual no debe impedir observar que tiene tanto potencialidades positivas, como negativas y que, en cualquier caso, supone introducir una cuña de participación directa en un modelo institucional esencialmente representativo, pudiendo ser esto fuente de desequilibrios⁶⁶. Ante este hecho, es posible afirmar más participación sí, pero ante todo mejor representación.

66 En palabras de ÓSCAR ALZAGA-VILLAAMIL, “alguien dijo, con fino sentido, que la combinación de géneros plantea una gravedad distinta en política que en literatura”. MIGUEL HERRERO-LERA, citando el 109 *Boletín Oficial de las Cortes Generales, BOC*, 4208-4209 (13 de julio de 1978). MIGUEL HERRERO-LERA, *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, 12 volúmenes, VII, 213-250, 216-217 (ÓSCAR ALZAGA-VILLAAMIL, dir., Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, EDERSA, Madrid, 1983-1989, 1985).

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- BOBBIO, NORBERTO, *El futuro de la democracia* (Fondo de Cultura Económica, FCE, México, 1986).
- CONSTANT, BENJAMIN, *De la libertad de los Antiguos comparada con la de los Modernos*, en *Escritos políticos*, 257-285 (MARÍA LUISA SÁNCHEZ-MEJÍA, trad., Serie Clásicos Políticos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, CEPC, Madrid, 1989).
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, CARMEN & FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, *Sistema electoral, partidos políticos y parlamento* (Colex, Madrid, 2003).
- RAMÍREZ-NÁRDIZ, ALFREDO, *Democracia participativa. La democracia participativa como profundización en la democracia* (Tirant lo Blanch, Valencia, 2010).
- RAMÍREZ-NÁRDIZ, ALFREDO, *Guía práctica de la democracia participativa. Conocer la democracia participativa y aprender a usarla* (Dykinson, Madrid, 2012).
- SARTORI, GIOVANNI, *¿Qué es la democracia?* (Taurus, México, 2007).
- SCHUMPETER, JOSEPH A., *Capitalismo, socialismo y democracia* (Aguilar, Madrid, 1971).
- THOMAS-ISAAC, T. M. & FRANKE, RICHARD W., *Democracia local y desarrollo. Campaña popular de planificación descentralizada de Kerala* (Diálogos L'Ullal Edicions, Játiva, 2004).

Colaboración en obras colectivas

- HERRERO-LERA, MIGUEL, *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, 12 volúmenes, VII, 213-250 (ÓSCAR ALZAGA-VILLAAMIL, dir., Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, EDERSA, Madrid, 1983-1989, 1985).
- KORNBLITH, MIRIAM, *Democracia directa y revocatoria de mandato en Venezuela*, en *Democracia directa en Latinoamérica*, 117-130 (ALICIA LISSIDINI, YANINA WELP & DANIEL ZOVATTO, coords., International Institute for Democracy and Electoral Assistance, International IDEA, Buenos Aires, 2007). Disponible en: http://www.idea.int/publications/direct_democracy_la/index.cfm
- KORNBLITH, MIRIAM, *Venezuela: polarización, revocatoria y después*, en *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, 111-134 (YANINA WELP & UWE SERDÜLT, coords., Instituto de la Democracia, Quito, 2014). Disponible en: https://www.academia.edu/8257344/La_dosis_hace_el_veneno._An%C3%A1lisis_de_la_revocatoria_del_mandato_en_Am%C3%A9rica_Latina_Estados_Unidos_y_Suiza
- QVORTRUP, MATT, *La experiencia estadounidense de 1776 a 2012*, en *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, 207-222 (YANINA WELP & UWE SERDÜLT, coords., Instituto de la Democracia, Quito, 2014). Disponible en: https://www.academia.edu/8257344/La_dosis_hace_el_veneno._An%C3%A1lisis_de_la_revocatoria_del_mandato_

en_Am%C3%A9rica_Latina_Estados_Unidos_y_Suiza

QVORTRUP, MATT, *Referendums in Western Europe*, en *Referendums around the World: The Continued Growth of Direct Democracy*, 43-64 (MATT QVORTRUP, ed., Palgrave-MacMillan, Basingstoke, New York, 2014).

VERDUGO-SILVA, JULIO TEODORO, *Bolivia: entre la expectativa de uso y los intentos fallidos de activación*, en *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, 135-158 (YANINA WELP & UWE SERDÜLT, coords., Instituto de la Democracia, Quito, 2014). Disponible en: https://www.academia.edu/8257344/La_dosis_hace_el_veneno._An%C3%A1lisis_de_la_revocatoria_del_mandato_en_Am%C3%A9rica_Latina_Estados_Unidos_y_Suiza

ZOVATTO, DANIEL, *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007*, en *Democracia directa en Latinoamérica*, 253-296 (ALICIA LISSIDINI, YANINA WELP & DANIEL ZOVATTO, coords., Prometeo Libros, Buenos Aires, 2008).

Revistas

ARAGÓN-REYES, MANUEL, *Democracia y representación. Dimensiones objetiva y subjetiva del derecho de sufragio*, 9 *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 37-60 (2000). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/93440>

BARRAT I ESTEVE, JORDI, *El secreto del voto en el sufragio por internet*, 1 *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, Universidad de Guanajuato, REMAP*, 2, 57-72 (2012). Disponible en: <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/issue/view/2/showToc>, <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/20/20>

BARRAT I ESTEVE, JORDI, *Observación electoral y voto electrónico*, 39 *Revista Catalana de Dret Públic*, 277-296 (2009). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3100573>

BEJARANO, ANA MARÍA & SEGURA, RENATA, *Asambleas constituyentes y democracia: una lectura crítica del nuevo constitucionalismo en la región andina*, 79 *Colombia Internacional*, 19-48 (2013). Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81229189002>

CAMISÓN-YAGÜE, JOSÉ ÁNGEL, *Los derechos civiles y políticos en la Constitución boliviana*, 28 *Revista Derecho del Estado*, 171-231 (2012). Disponible en: <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/3183/2822>

CANALES-ALIENDE, JOSÉ MANUEL, *La democracia participativa local*, 184-185 *Sistema, Revista de Ciencias Sociales*, 191-201 (2005). Disponible en: <http://www.revistasculturales.com/articulos/83/sistema/288/1/la-democracia-participativa-local.html>

GARCÍA-JARAMILLO, LEONARDO, *Buenos tiempos para el Neoconstitucionalismo (sobre la aparición de El examen de proporcionalidad en el Derecho constitucional, de Laura Clérico)*, 120 *Vniversitas*, 317-332 (2010). Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/vniv/n120/n120a15.pdf>

- GARGARELLA, ROBERTO, *Dramas, conflictos y promesas del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, 3 *Anacronismo e Irrupción, Revista de Teoría y Filosofía Política Clásica y Moderna*, 4, 245-257 (2013). Disponible en: <http://revistasiiigg sociales.uba.ar/index.php/anacronismo/article/download/330/288>
- NOGUERA-FERNÁNDEZ, ALBERT, *¿De qué hablamos cuando hablamos de constitucionalismo multicultural?*, 28 *Anuario de la Facultad de Derecho, Universidad de Extremadura*, 87-116 (2010). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/262207>
- NOGUERA-FERNÁNDEZ, ALBERT & CRIADO DE DIEGO, MARCOS, *La Constitución colombiana de 1991 como punto de inicio del nuevo constitucionalismo en América Latina*, 13 *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 1, 15-49 (2011). Disponible en: <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1506/1418>
- PAZMIÑO-FREIRE, PATRICIO, *Algunos elementos articuladores del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, 67/68 *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 27-54 (2009). Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3903141.pdf>
- RAMÍREZ-NÁRDIZ, ALFREDO, *Aproximación a la regulación de la democracia participativa en Colombia y España. Estudio comparado*, 15 *Civilizar*, 28, 21-36 (2015). Disponible en: <http://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/ccsh/article/download/277/234>
- RAMÍREZ-NÁRDIZ, ALFREDO, *La participación como respuesta a la crisis de la representación: el rol de la democracia participativa*, 90 *Revista de Derecho Político*, 177-210 (2014). Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/download/13160/12133>
- RAMÍREZ-NÁRDIZ, ALFREDO, *Los presupuestos participativos como instrumento de democracia participativa (La experiencia de San Juan de Alicante)*, 66 *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 127-144 (2009). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/301217>
- RAMÍREZ-NÁRDIZ, ALFREDO, *¿Más participación igual a mejor democracia? Acerca de la crítica a la democracia participativa*, 94 *Revista de Derecho Político*, 183-218 (2015). Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/15741/13692>
- RUBIO-NÚÑEZ, RAFAEL, *La guerra de las democracias*, 16 *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 79-107 (2007). Disponible en: <http://www.asambleamadrid.es/RevistasAsamblea/ASAMBLEA%2016%20COMPLETA.pdf>
- RUBIO-NÚÑEZ, RAFAEL, *Venezuela. La pesadilla revolucionaria y el camino hacia el totalitarismo*, 29 *La Ilustración Liberal: Revista Española y Americana*, 89-100 (2006). Disponible en: <http://www.ilustracionliberal.com/29/venezuela-la-pesadilla-revolucionaria-y-el-camino-hacia-el-totalitarismo-rafael-rubio.html>
- SALAZAR-UGARTE, PEDRO, *El constitucionalismo latinoamericano ante el paradigma neoconstitucionalista: retos desde la realidad política a una teoría progresista*, 34 *Revista Internacional de Filosofía Política*, 181-191 (2009). Disponible en: <http://e-spacio.uned.es/fez/view/bibliuned:filopoli-2009-numero34-2080>
- SOTO-BARRIENTOS, FRANCISCO, *Asamblea constituyente: la experiencia latinoamericana y el actual debate en Chile*, 12 *Estudios Constitucionales*, 397-428 (2014). Disponible

en: <http://www.estudiosconstitucionales.cl/index.php/econstitucionales/articulo/view/10/10>

SUBIRATS I HUMET, JOAN, *¿Qué democracia tenemos? ¿Qué democracia queremos?*, 26 *Historia Actual Online, HAOL*, 115-132 (2011). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/288757>

Working paper

LISSIDINI, ALICIA, *Democracia directa en Venezuela: ¿participación política controlada?* (Universidad Nacional de San Martín, Escuela de Política y Gobierno, Documento de Trabajo 32, 2008). Disponible en: <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/documentos/32.pdf>

LISSIDINI, ALICIA, *La democracia directa en Venezuela: ¿democracia participativa o democracia plebiscitaria?* (C2D, Centre for Research on Direct Democracy, ZDA, Zentrum für Demokratie Aarau, University of Zurich, Zurich, Working Paper 25/2008, 2008). Disponible en: http://www.c2d.ch/files/C2D_WP25.pdf

Normatividad internacional

Argentina, Constitución de la Nación Argentina, Ley 24.430, ordenase la publicación del texto oficial de la Constitución Nacional (sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994), reforma sancionada el 15 de diciembre de 1994 y promulgada el 3 de enero de 1995. Texto consolidado disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Bolivia, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 7 de febrero de 2009. Disponible en: <http://www.wipo.int/wipolex/es/details.jsp?id=5430>, <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/index.php/edicions/buscar>

Bolivia, Ley 026, del Régimen Electoral, 30 de junio de 2010. Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/index.php/edicions/ver/147NEC>

Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm, versión en español en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0507>

Ecuador, Constitución de la República del Ecuador de 2008, ratificación 28 de septiembre de 2008, en vigor desde el 20 de octubre de 2008. Disponible en: http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf

Ecuador, Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, 5 de junio de 1998, en vigor desde el 11 de agosto de 1998. Disponible en: <http://www.wipo.int/wipolex/es/details.jsp?id=1220>

España, Constitución, 27 de diciembre de 1978, 311 *Boletín Oficial del Estado, BOE*, 29 de diciembre de 1978. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

España, Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades

de referéndum, 20 *Boletín Oficial del Estado, BOE*, 18 de enero de 1980. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1980-1564>

México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, 13 de octubre de 2011. Disponible en: http://www.normateca.gob.mx/Archivos/50_D_2838_17-10-2011.pdf. Reformas por orden cronológico: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm

México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, 29 de enero de 2016. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf. Reformas por orden cronológico: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm

Unión Europea, Reglamento (UE) 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02011R0211-20131008&from=ES>

Venezuela, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 20 de diciembre de 1999. Disponible en: <http://www.mp.gob.ve/LEYES/constitucion/constitucion1.html>

Venezuela, Ley Orgánica de Régimen Municipal, 4.109 *Gaceta Oficial*, Extraordinario, 15 de junio de 1989. Disponible en: http://oas.org/juridico/spanish/ven_res48.pdf

Normatividad colombiana

Colombia, Constitución Política, 7 de julio de 1991. Versión corregida, 116 *Gaceta Constitucional*, 20 de julio de 1991, disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Colombia, Ley 131 de 1994, por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones, 41.351 *Diario Oficial*, 9 de mayo de 1994. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0131_1994.html

Colombia, Ley 134 de 1994, por la que se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, 41.373 *Diario Oficial*, 31 de mayo de 1994. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0134_1994.html

Colombia, Ley 741 de 2002, por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático, 44.823 *Diario Oficial*, 4 de junio de 2002. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0741_2002.html

Colombia, Ley 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, 49.565 *Diario Oficial*, 6 de julio de 2015. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html

Direcciones web

Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil, *Mecanismos de participación ciudadana*, Disponible en: www.registraduria.gov.co/-Mecanismos-de-Participacion,320-.html