

La construcción teórica del derecho de participación política*

Considerations on the right to political participation

Por Sebastián Sancari**

Resumen

El propósito central del presente artículo es el aporte de un análisis integrado de los elementos centrales que constituyen un marco teórico general sobre la participación política. Para ello se realizará una reconstrucción histórica y teórica del derecho de participación política, a través de su vinculación con diferentes nociones tales como la ciudadanía, la soberanía popular, la nación, la representación política y los aspectos culturales de la participación. Finalmente, se analizará la recepción normativa de la participación política tanto en el ámbito nacional como en el latinoamericano.

Palabras Clave

Participación política, ciudadanía, cultura política, representación política, sistema político e institucional

*Recibido el 27/07/2015 y aprobado definitivamente para su publicación el 17/05/2016. Este trabajo es una continuación en el desarrollo del publicado bajo el título "Aspectos teóricos y normativos relevantes del derecho de participación política". *Revista Cartapacio del Derecho*, Vol.28 (2015).

**Doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires, área Derecho Político. Especialista en Derechos Fundamentales y Amparo por la Universidad de Castilla-La Mancha, España. Abogado por la Universidad de Buenos Aires y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad del Salvador. Magister en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín/IDAES. Director del proyecto de investigación dentro de las programaciones UBACyT D. 602 e Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja de la Universidad de Buenos Aires. Profesor de Grado, Postgrado y Doctorado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Abierta Interamericana.

Abstract

The main purpose of this paper is the contribution of an integrated theoretical framework on political participation analysis. For this purpose, it conducts a historical and theoretical right of political participation reconstruction, through its relationship with different notions such as citizenship, popular sovereignty, nation, political representation and cultural aspects of participation. Finally, the normative reception of political participation it will be analyzed on Latin American and local Constitutions.

Keywords

Political participation, citizenship, political culture, political representation, political and institutional system

Planteo Introductorio

En tanto que es uno de los institutos jurídicos sobre los que se sustentan los derechos civiles y políticos que establecen la capacidad del ciudadano de participar en el sistema de gobierno y en sus instituciones, una sistematización de la participación política en tanto categoría analítica, resultará una etapa previa e insoslayable para la fundamentación de posicionamientos axiológicos sobre los alcances del poder ciudadano de elección y legitimación de la dirigencia política. A tales fines, se expondrá un marco teórico general encaminado a examinar algunos aspectos relevantes de la construcción teórica del derecho de participación política, así como a detallar aquellas definiciones teóricas que tienden a subsumirlo a través de un conjunto de acciones o conductas encaminadas a influir de modo divergente en el proceso político democrático. Finalmente, se reseñará el modo en que la participación política ha sido receptada constitucionalmente a nivel nacional, provincial y latinoamericano.

Ciudadanía, Soberanía Popular y Representación Política

Históricamente, la adquisición de derechos ciudadanos (civiles, políticos, sociales, culturales, informáticos, etc.) refiere a hechos y procesos sociales que van íntimamente ligados a una determinada lucha social por la pertenencia *a* y la participación *en* una comunidad dada (Held, 1997). Es sabido que la *praxis* política de la noción de ciudadanía de la antigua Atenas se hallaba acotada a una pequeña porción de la población masculina que no era ni esclava ni extranjera (solamente los atenienses varones mayores de veinte años podían optar por la ciudadanía. La *Ekklesia* o Asamblea requería un *quórum* de 6.000 ciudadanos para sesionar, cada ocho días, acerca de los asuntos de gobierno). Similar conformación tenían los *Comitia* o Asambleas romanas. En el derecho público romano sólo un pequeño sector de la población aventajado económicamente gozaba de derechos políticos como el *ius suffragii* (derecho a votar en las asambleas); el *ius honorum* (derecho a ser elegido para cargos públicos) y el *ius provocationis* (derecho a apelar a la asamblea del pueblo contra la sentencia a pena capital impartida por un magistrado). La etimología misma de la palabra ciudadanía remite al latín *civitas*, la organización jurídico-política de los romanos.

Puede decirse entonces que la antigüedad clásica (tanto en Atenas como en Roma) conoce una forma de democracia directa de participación e involucramiento directo de los ciudadanos en los asuntos públicos. Pero con una noción de ciudadanía acotada a una pequeña parte de la población. Y que aún no está presente de manera institucional la idea de democracia asociada a alguna forma de representación política.

Habrà una larga transición entre las concepciones teocráticas del poder propio de la Edad Media, un poder afincado en la idea de que el bien reside en la sumisión a la voluntad de Dios -especialmente en *La Ciudad de Dios* de San Agustín y en el pensamiento de Santo Tomás de Aquino- y la teoría de la soberanía popular que acompaña el surgimiento de los Estados Nacionales.

Un temprano epicentro en favor de la consagración normativa del “gobierno del pueblo” mediante derechos que otorgan mayor poder al pueblo frente al Rey, puede encontrarse en la Revolución Inglesa de 1642 -en el marco de la confrontación monarquía/república y catolicismo/anglicanismo- y especialmente en un documento del 1 de Mayo de 1649 conocido como “Un acuerdo del pueblo libre de Inglaterra”. Dicha declaración establece las bases del gobierno representativo, con sufragio y periodicidad anual de los cargos parlamentarios, y la libertad de opinión –entre otras garantías civiles-

Estas ideas serán receptadas y articuladas por John Locke, en 1690, cuando plantee el derecho al *gobierno por consenso*, en donde aparece la máxima de que todo ejercicio de soberanía, para ser legítimo, debe contar con el consentimiento de sus súbditos y debe ser funcional al respeto de los derechos naturales de los hombres, y que en caso de que no se respetasen alguno de estos derechos existía la posibilidad que el pueblo se rebelase contra el poder instituido. *Al plantear la necesidad del gobierno por consenso, Locke sienta de este modo una de las bases del gobierno representativo, al decir que “lo que origina y de hecho constituye una sociedad política cualquiera, no es otra cosa que el consentimiento de una pluralidad de hombres libres que aceptan la regla de la mayoría y que acuerdan unirse e incorporarse a dicha sociedad”* (Locke, 1990, p.114).

Con Jean-Jacques Rousseau, en 1762, aparece plenamente teorizado el *principio de soberanía popular*, que sustituyó la noción de que el Estado constituía un dominio personal del rey y de la aristocracia por la idea de que el Estado pertenece *a los ciudadanos, como partícipes de la autoridad soberana*.¹ En su pensamiento, la ciudadanía debe ser activa y participativa, dado que la soberanía no es más que el ejercicio de la voluntad general –inalienable, indivisible e infalible- y el ciudadano es el partícipe de la autoridad soberana que la conforma. Para Rousseau la ciudadanía no se agota en el derecho de voto sino que también contempla los derechos de deliberar,

¹ “En cuanto a los asociados, éstos toman colectivamente el nombre de *Pueblo*, y particularmente el de *ciudadanos*, como partícipes de la autoridad soberana, y el de *súbditos* por estar sometidos a las leyes del Estado” (Rousseau, 1990, p. 56). La importancia de la soberanía popular ya es contemplada en el *Digesto* romano (en preceptos de Ulpiano y de Juliano) y aparece abiertamente planteada por Marsilio de Padua en su obra *El defensor de la paz* de 1342. Por otro lado, el principio de la soberanía popular está consagrado no sólo en la Constitución Nacional (Arts. 33 y 37) sino que también se encuentra presente en diversos textos constitucionales: por ejemplo, en la Constitución de Italia de 1948 (art. 1); en la Ley Fundamental de Bonn de 1949 (art. 20 inc. 2); y en la Constitución de México de 1917 (art. 39).

entendiendo por ello el sopesar los pros y los contras, y el derecho de opinar, en el sentido de dar una opinión y justificarla.²

La idea de la soberanía popular deriva del principio de autodeterminación del individuo. Por lo que la participación en un Estado democrático de derecho se articula bajo un presupuesto central del contractualismo clásico (Hobbes, Locke y Rousseau): la existencia de personas libres e iguales consideradas racionales que acuerdan un determinado contrato social. Es un presupuesto central de las principales obras de filosofía política contemporáneas emparentadas con modelos de democracia participativa con fuertes componentes deliberativos, en autores como Rawls (1995) (Principio de igual participación) o Waldron (2005) (la participación entendida como “el derecho de los derechos” -el derecho de participación en la elaboración de leyes-).

La soberanía popular se convirtió en el principio inspirador de la Revolución Francesa. Hito histórico que significó que si los ciudadanos de un Estado ya no aprobaban las instituciones políticas de su sociedad, tenían el derecho y el poder de reemplazarlas por otras más satisfactorias. Los hombres-ciudadanos que obraban de tal suerte, lo hacían no como miembros de una determinada clase, grupo o corporación con algún interés especial, sino que actuaban en nombre de la nación, entendida como un todo. Como afirmaba el art. III de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (art. 3º): “la fuente de toda soberanía reside esencialmente en la Nación; ninguna corporación, ni individuo puede ejercer autoridad que no emane directamente de ella”. El punto de partida es el reconocimiento de la nación –considerada única e indivisible- como el soporte de la soberanía del Estado (Carré de Malberg, 1998, p. 914). El ciudadano sobre el que se edifica el sistema representativo queda así delineado como un hombre desprovisto de clase o grupo; es el individuo en tanto miembro de la comunidad.

Se da así un cambio en la idea de soberanía popular: de estar ligada al pueblo (Rousseau) pasará ahora a estar ligada a la nación. La soberanía nacional (basada en la idea de que la nación delega en sus mandatarios el ejercicio de sus poderes) fue materializada en la soberanía de la Asamblea como la genuina representante de la voluntad nacional.

La construcción teórica del concepto “participación política” suele estar articulada con la noción de ciudadanía, en dos dimensiones: en el paradigma liberal de los derechos individuales, y en su vínculo con una comunidad determinada. La ciudadanía como la capacidad o reconocimiento jurídico de intervenir en política es entendida en tanto ejercicio de determinados derechos políticos mediante el reconocimiento de todo individuo como un agente dotado de razón práctica y de la consiguiente dignidad para votar, elegir, ser elegido, realizar actividades políticas, por un lado; y la ciudadanía derivada de la nacionalidad, entendida como un estatus *adscriptivo*, obtenido pasivamente por el mero hecho de pertenecer ya sea por *jus soli* (derecho del suelo) o *jus sanguinis* (derecho de la sangre) a una nación, por otro. La ciudadanía define así no

² Nótese que, a diferencia de Locke, Rousseau considera deseable la regla de la unanimidad de las decisiones colectivas, al sostener que cuanto más unánimes son las opiniones, tanto más imperante resulta ser la voluntad general. Solo en caso de desacuerdo aceptará la regla de la mayoría en las votaciones. Pero el ginebrino enfatiza que esa *libertad de participación política debe estar sustentada en bases materiales y sociales igualitarias que la posibiliten*. La diferencia principal con Locke reside en que Rousseau rechaza la idea de representación (ver nota 6).

sólo al miembro potencialmente activo del *demos* democrático sino también a un sinónimo de la nacionalidad (O' Donnell, 2008).

En el proceso de creación del Estado moderno adquiere un nuevo significado el *componente nacional*. La naturaleza de esta operación constructiva de un Estado Nacional, o en otras palabras de fusión de un Estado y una Nación, reside en la creación de un ámbito dirigido a la consecución de determinados fines, que pasarán a llamarse en ese contexto "nacionales". Entre ellos, ocupará un lugar primordial la construcción de la ciudadanía derivada de la nacionalidad, entendida como un estatus *adscriptivo*. Esta noción de ciudadanía conforma un perfil de ciudadano como titular de derechos y deberes que da sustento -a su vez- al cuerpo nacional, que guarda un íntimo parentesco con la imagen de la *nación-contrato* que surge con la Revolución Francesa de 1789; momento en el cual las directrices del modelo de construcción de los Estados-Nacionales quedan formadas a partir de la idea de soberanía popular, cuya génesis se vislumbra con la aparición del liberalismo político. Será entonces cuando el término "nación", que tradicionalmente era entendido como un grupo de hombres que compartían un mismo origen, mayor que una familia pero menor que un clan o un pueblo, comenzará a ser redefinido y será equiparado a la noción de ciudadanía constituida por la soberanía popular. Ello implicaba dejar atrás siglos de un absolutismo fundado en la legitimidad "divina" del monarca.

La matriz del paradigma *iusnaturalista* que hegemoniza las concepciones políticas en los siglos XVII y XVIII, importa una racionalización del origen del Estado, en dos momentos que ponen de manifiesto que son los individuos de la sociedad los que otorgan la autoridad al gobierno: el primero, o "pacto de asociación", presupone la decisión individual y colectiva de aceptar unánimemente un sistema de reglas básicas de convivencia (quien no comparte estos criterios primarios se autoexcluye de la sociedad en gestación). El segundo, o "pacto de sumisión" a un poder público, es el acuerdo para instaurar una autoridad que especifique, con un ordenamiento normativo, aquellas pautas, y que les garantice eficacia mediante el uso monopólico de la coacción. El hilo conductor de esta socialización/politización voluntaria es que los individuos aceptan devenir 'ciudadanos-súbditos al pactar la renuncia a una parte de sus derechos naturales y la cesión de la misma a un tercero, el cual asume la responsabilidad de desempeñarse como soberano (Dotti, 1994, p.60).³

Rawls (1994) entiende que el pensamiento democrático de los últimos dos siglos se vincula con Locke y Rousseau en cuanto a la manera en que los ciudadanos considerados como libres e iguales expresan los valores de libertad e igualdad: por un lado, la tradición asociada con Locke, que concede mayor importancia a lo que Constant llamara "las libertades de los modernos" (derechos subjetivos tales como libertad de pensamiento y conciencia, determinados derechos básicos de la persona y de propiedad, y el imperio de la ley) y, por otro, la tradición asociada con Rousseau, que concede mayor importancia a lo que Constant llamara "las libertades de los antiguos" (las

³ Recuérdese la formulación de la soberanía popular que había realizado Hobbes en su *Leviatán* (1651): "Autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho de gobernarme a mí mismo, con la condición de que vosotros transferiréis a él vuestro derecho, y autorizaréis todos sus actos de la misma manera. Hecho así la multitud unida a una persona se denomina Estado" (Hobbes, 1984, p. 179). Atinadamente se ha dicho: "para Hobbes, el que autoriza a otro a actuar por él se convierte en autor de todo lo que hace su representante, al que por consiguiente no puede criticar sin incurrir en auto-contradicción. La autorización es, por lo tanto, ilimitada" (Pousadela, 2006, p.16).

libertades políticas iguales y los valores de la vida pública). Allí está la raíz de dos modelos básicos de ciudadanía: el liberal y el republicano.

En un razonamiento análogo al de Rawls, otros autores como Habermas (1994) y Held (2009) consideran, por un lado, que el concepto de ciudadano asociado a la defensa de los derechos subjetivos frente al Estado y a los demás ciudadanos es tributario de la *tradición liberal*, por cuanto los derechos subjetivos son derechos negativos que garantizan un ámbito de opción del cual las personas jurídicas quedan libres de coacciones externas. En esta inteligencia, la ciudadanía queda relacionada más con la protección legal de la que goza el ciudadano antes que con la participación activa en los asuntos públicos. Y que, por otro lado, el concepto de ciudadano definido por los derechos de participación como práctica común y la comunicación política, está relacionado con la tradición republicana y su crítica a la noción de ciudadanía acotada a la realización de sus intereses personales (Habermas, 1994).

Ahora bien, ¿cómo conjugar la participación en los asuntos públicos con el principio de la representación política, en los Estados modernos? La participación entendida como una actividad social y política de involucramiento directo -ya definida en el pensamiento filosófico greco-romano- ha ido evolucionando con el reconocimiento de las imposibilidades materiales de concreción de una democracia directa. La opción por la democracia como forma de gobierno representativo se encuentra cercana a la teoría liberal de la sociedad y del derecho, en cuanto a que la idea de la soberanía popular -elemento fundante de la democracia- deriva del principio de autodeterminación del individuo.

Desde el punto de vista histórico, la idea de soberanía del pueblo se expresó de dos maneras centrales: a través del derecho al sufragio, ejercido por los ciudadanos como un poder de elección y legitimación de dirigentes, por un lado; y mediante el intento de prolongar en períodos no electorales ese poder ciudadano de elección y legitimación, por el otro (Rosanvallon, 2011, p.30), siendo ambas dimensiones centrales en la construcción histórica de los derechos ciudadanos. Aunque más allá de las diversas concepciones sobre los alcances y efectos de la representación,⁴ la articulación del principio de la soberanía nacional con el gobierno representativo es central, puesto que se funda, ante todo, en la idea de que los individuos que forman dichos órganos ejercen derechos de los cuales no son titulares y que representan a la persona que es titular de esos derechos.

⁴ Sobre el tema de los alcances de la representación política, Rousseau en su obra “Contrato Social”, niega toda posibilidad de representación política: el pueblo no puede transmitir ni delegar su soberanía, nadie puede arrogarse la expresión de la voluntad general en nombre del pueblo. Rousseau entiende que la idea de los representantes proviene del gobierno feudal. Uno de sus pasajes más conocidos del “Contrato Social” es su crítica al sistema parlamentario inglés: el pueblo inglés sólo es libre durante la elección de los miembros del Parlamento; luego de ese momento, pierde su autonomía. Aunque reconoce la imposibilidad material de realizar este ideal, sino en ciudades muy pequeñas, acepta un tipo de sistema representativo reservado sólo al poder legislativo y realizado bajo dos condiciones: a- El mandato imperativo: los diputados sólo actúan en la asamblea de acuerdo a las instrucciones imperativas que les han dado sus electores; y b- La ratificación popular: toda ley que no haya ratificado el pueblo en persona es nula; no es una ley (Carré de Malberg, 1998, 918 y ss.). En una línea de pensamiento opuesta -y como ya se expuso- Hobbes defenderá el mandato ilimitado. Por otro lado, Edmund Burke, en su famoso “Discurso a los electores de Bristol” pronunciado el 3 de Noviembre de 1774 sentará las bases de la representación sin mandato moderna, al establecer que los representantes no deben ser mandatarios y que sólo representan el interés de la nación. Posteriormente algunos postulados del modelo de democracia-participativa irán en la dirección del mandato limitado y responsable de los cargos públicos.

El clivaje entre participación y representación ha sido un tema central del derecho público. El mismo puede rastarse en pensadores como el mismo Sieyès, así como también en Benjamin Constant, Tocqueville, y John Stuart Mill. Por ejemplo, Sieyès defendió ante la Asamblea constituyente francesa la necesidad de un gobierno representativo, debido a la falta de instrucción y de tiempo de la nación para poder ocuparse adecuadamente de asuntos públicos. Es bien conocido que un artículo como el 22 de nuestra Carta Magna (“el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes...”) sólo es compatible con un ideario de fuerte correlación entre saber y poder, en tanto una de las principales fuentes de legitimidad del gobierno representativo. Ello ya había sido advertido por Montesquieu (1984), para quien uno de los grandes inconvenientes de la democracia es la falta de preparación del pueblo para discutir los asuntos públicos; por lo que el pueblo debe participar del gobierno sólo para elegir a sus representantes. Esta idea luego será retomada por “El Federalista”, LVII, al sostener que el fin de toda constitución política es, o debería ser, primeramente conseguir como gobernantes a los hombres que posean mayor sabiduría para discernir (Hamilton, Madison y Jay, 1994, p.242).

En este punto conviene recordar la distinción entre “república” y “democracia” que formula Madison en “El Federalista”, X, siendo la primera aquella en que tiene efecto el sistema de la representación; cuya nota central reside en que la voz pública, expresada por los representantes del pueblo, está más en consonancia con el bien público que si la expresara el pueblo mismo. Puede apreciarse que tanto desde un pensamiento de tipo monárquico constitucional (Montesquieu) como desde el republicano norteamericano (Madison, Hamilton, Jay) el gobierno representativo asume que la participación popular en los asuntos públicos se canaliza fundamentalmente a través de la elección de los representantes.

El pensamiento de la Ilustración insistirá en la necesidad de instruir o educar al pueblo en tanto soberano en el marco de un Estado-Nación, para construir ciudadanía y así extender los alcances de la participación política. Es significativo en este sentido lo dicho por Constant en el discurso pronunciado en el Ateneo de París en Febrero de 1819 sobre *La libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*. Allí alerta que el peligro de la libertad moderna (libertad de pensamiento y conciencia, derechos básicos de la persona y de propiedad; imperio de la ley) consiste en que el pueblo, absorto en la consecución de sus intereses particulares, se desentienda del involucramiento en los asuntos públicos y renuncie así fácilmente a su derecho de compartir el poder político. Para él, desde el momento en que la participación directa deja de ser la regla, queda configurada la distinción entre el Estado y su cuerpo de funcionarios públicos, por un lado, y la ciudadanía, por otro. El “buen” ciudadano de la Ilustración es, ante todo, un individuo alfabetizado por las instituciones estatales, y dotado de las herramientas materiales e intelectuales necesarias para interesarse, recibir y procesar la información concerniente a los asuntos públicos.

Como es bien conocido, en nuestro país -y en general en toda la región- la educación pública resultó altamente eficaz en ser un pilar fundamental del proceso de socialización política, y la consagración plena de los derechos políticos fue el resultado de múltiples conquistas sociales. Junto con la identificación de un conjunto de libertades que posibilitan una participación política guiada por la determinación autónoma de la voluntad de cada individuo, la concepción liberal del Estado concibe que la

participación política queda delineada como expresión y resultado de otras libertades tales como la libertad de pensamiento, de religión, de imprenta, de reunión, etc.

A partir de las últimas décadas del siglo XIX, con el nacimiento del Estado demo-representativo (D'Auría, 2012, 70 y ss.) se produce una ampliación en la participación política con la instauración del sufragio universal, y los partidos políticos quedan incorporados como entes cuasi-estatales de la burocracia política; en tanto que la sociedad civil ya no será solamente aquello que el Estado resguarda (liberalismo clásico) sino un conjunto de fuerzas sociales que alimentan y realimentan al sistema político.

El camino hacia la aplicación igualitaria de los derechos ciudadanos a todos los adultos en el marco de un gobierno representativo, va unido al crecimiento de un aparato estatal acorde con la complejidad y la diversidad de las sociedades modernas. Según Weber solo Occidente conoce el Estado en sus dimensiones modernas, con una administración profesional, un funcionariado especializado y un derecho basado en el concepto de ciudadanía. Dándose así las condiciones para que se configure una *dominación legal* caracterizada por: un ejercicio continuado, sujeto a ley, de funciones, dentro de una competencia que significa: a) un ámbito de deberes y servicios objetivamente limitado en virtud de una distribución de funciones, b) con la atribución de los poderes necesarios para su realización, y c) con fijación estricta de los medios coactivos eventualmente admisibles y el supuesto previo de su aplicación (Weber, 1992, p.174).

Aparece perfilado así un poder político fundado en la dominación legítima de carácter racional (dominación legal con administración burocrática), caracterizado por la obediencia a las normas impersonales y objetivas y a las personas que, de acuerdo con ellas, ocupan los cargos de gobierno (López, 2005, p. 146). Como afirmara T.H. Marshall, la ciudadanía es una construcción histórica de progresiva incorporación de derechos civiles, políticos y sociales, a lo largo de los siglos XVIII, XIX y XX, respectivamente (Marshall y Bottomore, 1998).

Claro está que en la actualidad el ámbito de derechos ciudadanos se ha ampliado considerablemente, desde los derechos de primera generación (civiles y políticos), los de segunda generación (sociales y económicos), de tercera generación (de solidaridad) englobando temáticas tales como la ecología, la libertad sexual, la igualdad de géneros, el desarrollo cultural, el derecho de los consumidores, hasta los novedosos derechos informáticos. Es por ello que en las democracias contemporáneas la noción de ciudadanía excede ampliamente su aspecto político -es decir, aquellos que tienen derecho a votar, y son titulares de derechos, libertades y obligaciones comunes- y tiende a extenderse en múltiples áreas del desarrollo humano.

Participación y Cultura Política

La ciudadanía va mutando en sus contenidos conforme a las tradiciones y marcos institucionales de cada país. Y es justamente aquí en donde se entronca la contribución de Almond y Verba (1965), a partir de la cual nace una fecunda corriente de la Ciencia Política que articula los conceptos de *ciudadanía* y *cultura política*; particularmente, el estudio de la interiorización del sistema político y las instituciones que le dan vida, en la

cognición, las actitudes, los sentimientos y las evaluaciones por parte de una determinada población. Esta sería la tercera de las dimensiones a las que nos referíamos más arriba: la ciudadanía construida en base a un sentimiento de pertenencia a la comunidad y a sus instituciones políticas.

Desde el pluralismo se ha sostenido que por debajo de la diversidad de las demandas de los grupos debe haber un consenso básico acerca de los valores (una cultura política democrática). Sobre todo, teniendo en cuenta la sobrecarga de demandas que entrañan los procesos de modernización. Según Almond y Verba (1965), una cultura cívica participativa refiere a la manera como los dirigentes toman sus decisiones, sus normas y actitudes, así como las normas y actitudes del ciudadano corriente, sus relaciones con el gobierno y con los demás ciudadanos. Para conocer una determinada cultura política deben ser considerados en cada individuo los siguientes extremos:

- I. Conocimientos, opiniones y juicios sobre su nación y su sistema político.
- II. Conocimientos, sentimientos y opiniones sobre las estructuras y roles de las diferentes élites políticas y de los principios de gobierno.
- III. Conocimientos, sentimientos y opiniones sobre la corriente inferior de la imposición política.
- IV. Conocimientos sobre sus derechos, facultades, obligaciones y de la estrategia a seguir para tener acceso a la influencia política. Conocer los límites sobre sus posibilidades. Reconocer qué normas de participación aplica a la hora de formular juicios políticos u opiniones.

Así, podríamos preguntarnos con Häberle (2000) si existe realmente consenso a nivel de Constitución y si existe realmente equivalencia entre el texto escrito de la Constitución y nuestra cultura política, desde que el concepto de “cultura política” ostenta una relación íntima con las bases culturales de la cultura democrática.

La cultura política engloba al conjunto de componentes que intervienen en la realidad social en un momento histórico dado, en un doble sentido, horizontal y vertical: desde el primero, refiere a las posiciones políticas concretas presentes en la sociedad; en tanto que el segundo se produce cuando un sistema político necesita para su reproducción de desprenderse de ciertas prácticas culturales del sistema de socialización política de los individuos. De hecho, muchos de los estudios que analizan la evolución de los sistemas políticos, apelan a la cultura política y a las modalidades que asume la participación política, como uno de sus indicadores más significativos (Landi, 2008, p.147).

La doctrina es pacífica respecto a que el vigor y la estabilidad de las democracias occidentales dependen en gran medida de las cualidades y aptitudes de sus ciudadanos. En la confianza en sus instituciones, en las reglas de juego, en los líderes políticos⁵ y en sus conciudadanos. En términos políticos, ello significa una participación activa en el proceso político, responsable y democrático.

La correlación entre ciudadanía y cultura política también es realizada en el ideario de Rawls, para quien la democracia constitucional supone la existencia de

⁵ En el marco de un diseño institucional basado en la desconfianza respecto a los posibles abusos del poder, en los *Federalist Papers* (Cap. XLIX) la confianza en el pueblo hacia sus líderes tiene por efecto el ahogo de la diversidad de opiniones respecto a los grandes problemas nacionales.

ciudadanos considerados como libres e iguales, portadores de una cultura política (entendida como el cúmulo compartido de ideas y principios básicos reconocidos) caracterizada por la tolerancia a la diversidad religiosa, filosófica y moral.

Desde una mirada crítica al neoliberalismo y a la desigualdad económico-social reinante en Latinoamérica, nace el concepto de *des-ciudadanización*, con el que se quiere significar el desbalanceo entre libertad política e igualdad económica, que ya había denunciado Rousseau. Se alude así a la creciente exclusión social que provoca la privación de derechos ciudadanos tales como la salud, la educación, la vivienda y la cultura, en un importante sector de la sociedad. De la mano de la denuncia sobre las carencias sociales, económicas y político-institucionales en la región, con bienes jurídicos tutelados escasos, se imputa una carencia de capital social por la falta de confianza interpersonal para formar una comunidad eficiente y participativa. También se señala que, en sentido inverso, esta *des-ciudadanización* convive con un ciclo de expansión de la ciudadanía a partir del reconocimiento de nuevos derechos en los textos constitucionales.

La participación como Acción y como Derecho

Podemos distinguir dos grandes grupos de definiciones sobre la participación política: el primero de ellos es el más común en la literatura especializada; desde un enfoque politológico y sociológico, tiende a subsumir a la participación a través de un conjunto de acciones o conductas encaminadas a influir en el proceso político democrático. El segundo grupo de definiciones proviene más bien de la filosofía política y del derecho constitucional y destaca el valor intrínseco de la participación política como un derecho de las personas.

a) La participación como Acción

Desde el ámbito de la ciencia política y de la sociología se ha precisado conceptualmente a la participación política a través de su vinculación con la acción política. Se han descrito determinadas actividades relacionadas con el proceso electoral, en el marco de un régimen político democrático (Lazarsfeld, Berelson y Gaudet, 1962); así, se han puntualizado conductas tales como: el acto mismo del voto; la militancia en un partido político; la contribución dada a una agrupación política; la discusión de sucesos políticos; la participación en un comicio o en una reunión sectorial; el apoyo dado a un determinado candidato en el curso de una campaña electoral; la actuación en un grupo de presión política; la difusión de información política, entre otras. Lester Milbrath (1965) se ha referido al grado de compromiso e intensidad que requiere cada una de ellas, y ha calificado a la participación política como “acumulativa”, puesto que quienes realizan alguna de estas acciones luego tienden a realizar otras.

En un trabajo pionero de los estudios empiristas, Verba y Nie (1972) identifican cuatro modos relevantes de participación política:

- I. El acto de votar
- II. Las actividades de campaña política
- III. El participar de un grupo civil (léase organización de la sociedad civil), y
- IV. La acción comunitaria (involucrarse en problemáticas locales).

Si bien allí encontramos el núcleo de las definiciones posteriores, la enunciación de Verba y Nie no toma en cuenta la desobediencia civil y la violencia política; la pretensión de cambiar y/o mantener la forma de gobierno; las acciones que se desarrollan por fuera de la esfera de gobierno; así como la movilización política (acciones movilizadas por el gobierno). Por lo que hay un esfuerzo en la literatura ulterior por ampliar esta definición, agregando el análisis del “**potencial de protesta**” - esto es, el uso de modalidades no institucionalizadas de participación política incorporando en el ámbito participativo aquellas actividades relacionadas con el descontento y la protesta social, con variable grado de violencia (Barnes y Kaase, 1979).

De modo que las aproximaciones posteriores han tomado en cuenta no sólo las modalidades institucionales de participación sino que también se han interesado cada vez más en las modalidades no institucionales y en la creciente desconfianza ciudadana hacia los carriles tradicionales de participación política. Un buen ejemplo de ello es una definición ecléctica reproducida en un trabajo de Costa Rica auspiciado por Naciones Unidas y denominado “Auditoría Ciudadana Sobre la Calidad de la Democracia: “la participación política comprende las acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera como se dirige el Estado en dicho país, o en las decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros.”⁶

Otras definiciones relevantes sobre la participación política como Acción son las siguientes:

-“Es una acción individual o colectiva a nivel nacional o local que apoya o se opone a las estructuras, autoridades y/o decisiones relacionadas con la distribución o asignación de los bienes públicos. Dicha acción puede ser: -verbal o escrita; -violenta o no violenta; y -de intensidad variable” (Conge, 1988).

-“Es aquel conjunto de actos y de actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma elección, con vistas a conservar o modificar la estructura del sistema de intereses dominantes” (Pasquino, 1991).

-“Se trata de la acción realizada por ciudadanos privados con el objetivo de influenciar las acciones o la composición del gobierno nacional o local” (Huntington y Nelson, 1976).

-“Es el comportamiento que influye o intenta influir en la distribución de los bienes públicos” (Booth y Seligson, 1978).

-“La participación política es un fenómeno instrumental para conseguir fines políticos” (Uhlander, 1986).

-“Un número sustancial de ciudadanos privados (para distinguirlos de los funcionarios públicos y los políticos electos) tomando parte en el proceso de elección de líderes y/o en el proceso en el cual las políticas gubernamentales son elaboradas e implementadas” (Birch, 2007).

-“Una acción llevada a cabo por ciudadanos y dirigida a influenciar decisiones tomadas, en última instancia, por oficiales y representantes públicos” (Parry, 1992).

⁶ Consultado en [www.estadonacion.or.cr/biblioteca-virtual/costa-rica/otras-publicaciones/auditoria/capitulo-06] el 06/07/2013.

-“Son aquellas acciones intencionales, legales o no, desarrolladas por individuos y grupos con el objetivo de apoyar o cuestionar a cualquiera de los elementos que configuran el ámbito de lo político; toma de decisiones, autoridades y estructuras” (Sabucedo, 1996).

Se han identificado cuatro puntos sobre los que los autores suelen acordar al definir a la participación política (Van Deth, 2001).

- I. La participación política hace referencia a la gente en su rol de ciudadanos y no como funcionarios civiles o líderes políticos.
- II. La participación política es entendida como actividad (acción), el solo mirar la televisión o el declarar querer saber sobre política no constituye participación.
- III. Las actividades definidas como participación política deben ser voluntarias y no producto de una orden dada por la clase dominante o por alguna ley o regla.
- IV. La participación política se relaciona con el gobierno y la política en un sentido amplio que se refiere al sistema político, y no se restringe a determinados “inputs” como las acciones tomadas en el parlamento, o bien a determinadas áreas como las elecciones nacionales o el contacto con las autoridades.

Adviértase el giro copernicano que estas definiciones de participación política entrañan respecto de la concepción reinante en la antigua Atenas. Un cambio de perspectiva que bien fuera destacado por Constant: el sujeto activo de la participación no es ya quien se ocupa directamente de los asuntos públicos sino el ciudadano “privado” que, fundamentalmente, ejerce su libertad de expresión frente al resto de la sociedad y ante los poderes constituidos.⁷

El grado de compromiso en la acción individual y/o colectiva puede estar determinado por múltiples factores: demográficos, culturales, económicos, sociales, etc. Es por ello que desde la literatura especializada se ha puesto el énfasis en la “inequidad” de la participación política, dada la heterogeneidad de recursos materiales y humanos con las que cuentan diferentes individuos y grupos a la hora de participar.

Al respecto, suele ponerse el énfasis en la necesidad de fortalecer el *debate público*, en tanto acción participativa medular del sistema político democrático. Cabe adelantar que la noción de debate público se encuentra íntimamente relacionada con la filosofía política de la Ilustración, eminentemente racionalista, puesto que implica que un grupo de personas conocen un problema, elaboran propuestas heterogéneas, y las discuten en pos de arribar a la mejor solución de una manera consensuada. Pero conviene reflexionar sobre cómo es concebido el debate público, es decir, en qué marco institucional se produce y cuáles son sus actores. Porque una interpretación rígida y estricta de la democracia representativa, tal como surge del Art. 22 de la Constitución

⁷ En el ordenamiento jurídico argentino, bajo el paraguas de la Ley n° 25.246, la resolución UIF (Unidad de Información Financiera) nro. 11/2011 identifica a quienes, por su actividad, se diferencian de los ciudadanos privados, y los califica como *personas políticamente expuestas*. Estableciendo una exhaustiva diferenciación entre funcionarios públicos nacionales (Presidente y Vicepresidente de la Nación; Senadores y Diputados de la Nación, Magistrados del Poder Judicial de la Nación; del Ministerio Público, Síndico General de la Nación, personal de Fuerzas Armadas, entre otros) funcionarios públicos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al igual que autoridades y apoderados de partidos políticos en los tres niveles de gobierno.

Nacional (el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes) fomentará un tipo de debate público totalmente dissociado del propiciado por otras concepciones de democracia, como las de *tipo participativo*, que ponen el acento en una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones públicas sin la necesaria intermediación de los partidos políticos, o bien en concepciones *deliberativas*, que impulsan un debate público amplio y robusto.

Desde un ideario democrático-deliberativo, Habermas realiza una distinción sustancial entre la participación orientada a la emisión de opiniones y aquella orientada a la toma de decisiones. El considera que todos aquellos públicos cuya práctica deliberativa consista exclusivamente en la formación de la opinión y no incluya la toma de decisiones, son “públicos” en sentido “débil”.

En su descripción de los actores sociales presentes en el espacio público, Habermas (1998) piensa que, a causa de su estructura anárquica, el espacio público general resulta mucho más desprotegido que los espacios públicos organizados dentro del complejo parlamentario. Y esto se produce por la represión y la exclusión provenientes de la desigual distribución del poder social, el poder estructural y a la comunicación sistemáticamente distorsionada. Pero a la vez tiene la ventaja de ser un medio de comunicación no restringido, en el que los nuevos problemas pueden percibirse de forma más sensible, los discursos de auto-entendimiento pueden efectuarse de forma más extensa y expresiva, y las identidades colectivas e interpretaciones pueden articularse más espontáneamente que en los espacios regulados por procedimientos.

Dentro del espacio público Habermas encuentra diferentes actores. Algunos organizados y otros no. Entre los primeros hay actores que pueden ser identificados por su proveniencia de determinados ámbitos funcionales, como (I) los *partidos políticos* y *asociaciones económicas*, etc. De por sí tienen poder organizativo, recursos y potenciales de sanción. En tanto que los actores con poca organización tienen que empezar produciendo sus propias características identificatorias. Esto, aun cuando vale para todos los (II) actores de la sociedad civil en general, resalta con claridad en el caso de los *movimientos sociales*, que deben encontrar formas de organización que creen solidaridades y espacios públicos y que, en la persecución de objetivos especiales, permitan a la vez utilizar y radicalizar los derechos de comunicación y las estructuras de comunicación existentes. Un tercer grupo de actores son los (III) *publicistas*, que reúnen información, que deciden sobre la selección y presentación de las emisiones y que controlan el acceso a temas, contribuciones y autores al espacio de la opinión pública dominado por los medios de comunicación de masas.

Por otra parte, existe una corriente teórica que resalta la relación entre una ciudadanía activa y la expansión de la participación política a través del llamado capital social (Putnam, 1993). Entendiéndose por tal, la realización de acciones de voluntariado y compromiso social con valores compartidos, cultura, tradiciones y sabiduría acumulada; así como redes de solidaridad y expectativas de comportamiento recíproco, especialmente en las comunidades de pertenencia.

b) La participación como derecho

El sustrato sobre el que se basan las argumentaciones que conceptualizan a la participación política como un derecho intrínseco del ser humano, es la ponderación de la dignidad y autonomía de las personas, así como el reconocimiento mutuo de la existencia de ciudadanos libres e iguales. Siguiendo a Nino (1996, 416 y ss.), es posible afirmar que, en la justificación liberal de los “derechos individuales”, éstos son los derechos morales que los hombres tienen por el hecho de ser hombres. Siendo la propiedad de ser un individuo humano el motivo antecedente que sirve de condición suficiente de estos derechos, porque el hombre es un fin en sí mismo. Para el mencionado autor, detrás del reconocimiento de los derechos individuales subyace el *principio de la dignidad de la persona humana*, como uno de los principios fundamentales de la concepción liberal del hombre y de la sociedad. Este principio indica que las personas deben ser tratadas y juzgadas por sus acciones voluntarias, y no según su raza, sexo, religión, clase social, etc. De ello se infiere la prohibición de toda persecución y discriminación por los mismos motivos. Para Nino, este principio está en la base de la participación democrática en el gobierno: el respeto por la decisión autónoma de la persona y de su derecho a escoger su propio plan de vida.

John Rawls (1995), en su obra *Una Teoría de la Justicia*, elabora un modelo de democracia participativa con un fuerte componente deliberativo. Rawls defenderá el ideal de una participación continua y equitativa en los asuntos públicos, dado que -para él- muestras esporádicas e imprevistas de la opinión pública mediante votación u otras formas o, en ciertos casos, como convenga a aquellos que ocupan puestos de poder, no bastan para un régimen representativo.

El rol de la participación política en su teoría se hace bajo el presupuesto de un *contractualismo* tributario de Locke, Rousseau y Kant: la existencia de personas libres e iguales consideradas racionales que acuerdan un determinado contrato social. Rawls imagina que el mismo es sustentado en dos principios de justicia fundamentales: a) el principio de libertad igual (cada persona tiene un derecho igual de libertades básicas tales como la libertad política, la libertad de la persona y el derecho de propiedad personal) y b) que las desigualdades sociales y económicas deberán ser ventajosas para todos y habrán de ser vinculadas a empleos y cargos asequibles para todos. Para Rawls estos principios forman parte de una concepción general de la justicia en la cual todos los valores sociales -libertad y oportunidad, ingreso y riqueza, así como las bases del respeto a sí mismo- habrán de ser distribuidos igualmente a menos que una distribución desigual de alguno o de todos estos valores redunde en una ventaja para todos.

Rawls (1995) piensa en la aplicación de estos principios al proceso político definido por la Constitución. Pues bien, cuando el primer principio (de libertad igual) es empleado para diseñar el régimen constitucional, Rawls le dará el nombre de principio de (igual) participación: este principio exige que todos los ciudadanos tengan el mismo derecho a tomar parte y a determinar el resultado del proceso constitucional que establecen las leyes que ellos han de obedecer. En cuanto a la dinámica política, el no piensa en un ideal de ciudadanía determinado sino en que la Constitución establezca los mismos derechos para participar en las cuestiones públicas y en condiciones equitativas de acceso al debate público. En tal sentido, retoma la preocupación de Rousseau sobre el acceso igualitario a la educación y el acento en la acción del gobierno para alentar

debates públicos libres, todo ello para que las desigualdades en el sistema socioeconómico no minen la igualdad política constitucional.

Emparentada al principio de igual participación de la teoría de Rawls, encontramos la formulación del profesor Jeremy Waldron (2005, 285 y ss.), quien relaciona directamente el principio liberal de la dignidad de la persona humana con la defensa de la “dignidad” de la participación política. Waldron considera a la participación como “el derecho de los derechos” –el derecho de participación en la elaboración de leyes-. Con una *concepción de justicia equitativa de los derechos de participación*, planteada por él de la siguiente manera: “el peculiar insulto a un individuo A por ser excluido del poder político tiene que ver, primero, con el impacto de las decisiones políticas sobre los propios derechos e intereses de A, y segundo, con que A tenga la capacidad de decidir responsablemente acerca de dichas cuestiones (incluso sabiendo que los propios derechos e intereses de A no son los *únicos* derechos e intereses en juego) (...) Si en cualquier caso A es excluido de la decisión (por ejemplo, porque la decisión final ha sido asignada a una élite aristocrática), A se sentirá menospreciado: sentirá que su propio sentido de la justicia ha sido denigrado como inadecuado para la labor de decidir no sólo algo importante, sino algo importante en lo que él, A, tiene un interés en juego igual que los demás (...) Sabe que si él tiene el derecho a participar, también lo tienen millones de otras personas. Lo único que pide, al menos por lo que respecta a su participación, es que él y todos los demás sean tratados como iguales en los asuntos que afectan a sus intereses, a sus derechos y a sus obligaciones”.⁸

Waldron entiende que el derecho de participación en las decisiones que le afectan al individuo, en tanto portador de derechos y en un plano de igualdad con los demás portadores de derechos, es un asunto que concierne tanto a principios de justicia como a políticas públicas concretas, generadas a través de un debate público amplio y plural; un debate fundado en una concepción del ser humano esencialmente considerado como un agente dotado de razón, con una habilidad para deliberar moralmente, para ver las cosas desde el punto de vista de otros, y para trascender la preocupación sobre sus propios intereses particulares.

Por su parte, Habermas (1994) sostiene que el derecho a voto, interpretado como libertad positiva, se convierte en la tradición republicana en paradigma de los derechos en general, no sólo porque ese derecho es condición *sine qua non* de la autodeterminación política, sino porque en él queda claro cómo la inclusión en una comunidad de iguales depende de que los individuos estén capacitados para hacer aportaciones autónomas y posicionarse como consideren oportuno. En la misma línea argumentativa se encuentra Guibourg (1999, 39 y ss.) cuando sostiene que “la participación de todas las personas (o de una parte representativa de ellas) en las

⁸ Nótese que Waldron encuentra la inspiración para su fórmula de la “participación como el derecho de los derechos” en William Cobbett y una peculiar obra editada en 1826: “*Advice to young men, and (incidentally) to young women, in the middle and higher ranks of life. In a series of letters, addressed to a youth, a bachelor, a lover, a husband, a citizen or a subject*” En la carta VI de la misma (“al ciudadano”) Cobbett sostiene que el primer deber del ciudadano es el de mantener sus derechos. Y que el derecho de los derechos es el de tomar parte en la creación de las leyes que lo gobiernan. Eso se lleva a cabo -según Cobbett-, eligiendo a unos pocos para hablar y actuar en nombre de la mayoría. Para él, si bien pobres, esclavos y negros no deben ser excluidos de este derecho, si deben serlo las mujeres, junto con los menores, los criminales, y las personas insanas. (Traducción propia). Consultado en [<http://books.google.com.ar>] el 05/08/2011.

decisiones que han de afectarlas no alcanza a garantizar el acierto de cada decisión, pero al menos tiende a evitar que la preferencia prevaleciente resulte de una delimitación personalmente estrecha del problema”.

La participación como derecho también es diversamente ponderada en su devenir efectivo en el marco de los poderes del Estado. Por ejemplo, mientras que Waldron (2005) le otorga un rol central al parlamento en la participación política; en las antípodas, Dworkin (2003) también analiza a la participación como derecho, pero lo hace adjudicándole el protagonismo a la revisión judicial. Para él, la revisión judicial ofrece un foro político en el que pueden participar los ciudadanos, con sus argumentos, de una manera más directa y conectada con la vida moral que con el voto. Dworkin formula un “principio igualitario abstracto” que estipula que el gobierno tiene que mejorar la vida de los ciudadanos y tratar con igual consideración a los miembros de la comunidad.

En esta inteligencia, se pregunta: ¿qué tipo de democracia es la más apropiada para una sociedad igualitaria? Y analiza críticamente tres tipos de *consecuencias participativas* del proceso político: *simbólicas*, *de agencia* y *comunitarias*. Mediante las consecuencias *simbólicas*, la sociedad afirma que una persona concreta es uno de sus miembros, que es un ciudadano libre e igual, concediéndole así un papel en las decisiones colectivas. Las consecuencias de *agencia* le otorgan un carácter moral a la participación política: las personas participan no sólo como meros votantes, sino que también lo hacen como agentes morales que introducen en su voto razones, pasiones y convicciones. Por último, las consecuencias *comunitarias* son abordadas por Dworkin desde dos perspectivas: la individual, que implica que la persona que participa comparte los resultados de las decisiones colectivas; y la colectiva, refiere a la cohesión y fraternidad de la comunidad política.

Recepción legal de la participación política en el derecho público argentino y en el ámbito latinoamericano

Lo primero que debemos destacar es que nuestro ordenamiento jurídico nacional no contiene ninguna norma que defina conceptualmente el derecho de participación política. Tampoco la Constitución Nacional la menciona en el Capítulo correspondiente al ejercicio de los derechos políticos. Al respecto, el Art. 37, "garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia" y consagra el voto "universal, igual, secreto y obligatorio". En tanto que el art. 38, dispone que "los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas".

Asimismo la Constitución otorga jerarquía constitucional a los principales Tratados Internacionales que reconocen el ejercicio de derechos políticos (Art. 75 inc. 22): la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de París (1948). También el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966) y la Convención Americana sobre Derechos

Humanos, más conocida como Pacto de San José de Costa Rica (1969).⁹ El Art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que todos los ciudadanos tienen derecho a "participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos", a "votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores" y a "tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".¹⁰

La Constitución Nacional contiene una noción amplia de ciudadanía que excede -parafraseando a O'Donnell (1994)- su aspecto político (aquellos que tienen derecho a votar, y son titulares de derechos, libertades y obligaciones comunes) y se extiende en la faz civil, social y cultural, incorporando diversos tratados internacionales. Así, menciona derechos electorales y de los partidos políticos, nuevos derechos de participación política (iniciativa y consulta populares) y derechos colectivos (especialmente, el amparo colectivo). A tono con la evolución histórica del constitucionalismo, en la cual aparece una nueva etapa (luego de la clásica liberal de fines del siglo XVIII y siglo XIX, y de la social de gran parte del siglo XX): el **constitucionalismo participativo**, que se manifiesta de variadas formas, con la actuación ante los tres poderes del Estado (Carnota y Maraniello, 2006, p.33).

La Constitución refiere a la existencia de derechos ciudadanos que son inescindibles de la participación política en un sistema democrático pero están supeditados a leyes que reglamenten su ejercicio, como por ejemplo los derechos mencionados en el art. 14 de la Constitución Nacional, entre los que se encuentran el derecho de peticionar ante las autoridades; el de publicar las ideas sin censura previa; y el de asociación; así como también es el caso del juicio por jurados (arts. 24, 75 inc. 12 y 118). Por otra parte, garantiza el principio de publicidad de los actos de Gobierno y el derecho de acceso a la información pública a través del artículo 1º, de los artículos 33, 41, 42 y concordantes del Capítulo Segundo -que establece nuevos Derechos y Garantías- y del artículo 75 inciso 22, que incorpora con jerarquía constitucional diversos Tratados Internacionales en el Capítulo correspondiente a los nuevos derechos y garantías.

A su vez, la reforma constitucional del año 1994 incorpora nuevos derechos de participación política a través de dos mecanismos de democracia semi-directa, en los arts. 39 y 40, respectivamente, que han tenido el fin de atenuar el precepto del art. 22 ("el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes"), ampliando de este modo los espacios de la participación popular en la forma de decisión política, describiendo tales mecanismos participativos en sus grandes lineamientos en tanto *acción participativa* (Gelli, 2005, p.356).

A nivel provincial se observan aquí formas heterogéneas en las que se articulan y complementan participación y representación en estos textos constitucionales. Mientras

⁹ Otros instrumentos internacionales que regulan a los derechos políticos son Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950) y la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos (1981).

¹⁰ El Art. 23 inc. 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos políticos "exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal". (El subrayado es propio). La reglamentación por instrucción daría lugar a un regreso al voto calificado, en una región caracterizada por altos niveles de pobreza y exclusión social.

que, en el caso de la *Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)*, *La Rioja*, *San Juan*, y *San Luis*, encontramos referencias expresas a la participación política e incluso a la democracia participativa como “forma de organizar las instituciones” (realizado ello de forma exhaustiva en la Constitución de la CABA), en otras resulta llamativa la escasa regulación normativa en la materia, por ejemplo, en las constituciones de *Mendoza*, *Tucumán*, *Santa Fe* o *Misiones*.

El término “participación política” se encuentra referido la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (arts. 61 a 67); y en la propia de las Provincias de La Rioja (art. 76); San Juan (Art. 47), y San Luis (Art. 37).

En líneas generales, las precisiones contenidas en las Constituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Rioja, y San Luis ponen el énfasis en que la participación política es el derecho ciudadano a elegir y ser elegido, a constituir asociaciones políticas; al sufragio; a la asistencia a las audiencias públicas; a la realización de iniciativas populares; referéndums; a petionar por ante las autoridades públicas; y a criticar, adherir, recibir o emitir información de carácter político, de manera individual o colectiva, sin ser molestado por ello.

En lo concerniente al acceso a los cargos públicos, las Constituciones de San Juan y San Luis hacen referencia a la imagen de una ciudadanía conformada por “libres e iguales”. Merece un especial destaque lo establecido por la Constitución de San Juan en su Art. 47, en cuanto al derecho de todo ciudadano de tomar parte en la vida política y en la dirección de los asuntos públicos de la Provincia directamente o por medio de representantes libremente elegidos. Esta resulta ser una consideración desafiante de la rigidez propia del art. 22 de la Constitución Nacional. Por otro lado, se destaca la consagración del juicio por jurados en las Constituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, y Chubut. En este último caso, se contemplan los jurados para delitos de imprenta. Una variante de este instituto, que tiene como primer antecedente legislativo a un Decreto del 26 de Octubre de 1811.

En clave comparada, la presencia de la mención a la participación política y/o ciudadana en las Constituciones Latinoamericanas admite diversas maneras de consagrar constitucionalmente a la participación política.

Pueden agruparse diferentes niveles de recepción en las Constituciones analizadas, según su grado de flexibilidad y apertura respecto de la participación.

- I. Sin menciones sobre el acto participativo: Brasil, Uruguay, El Salvador, y Haití. O bien aparecen definiciones vagas, como en el caso de Guatemala, que sólo menciona “la participación en actividades políticas” sin mayores especificaciones.
- II. Rol asignado a los partidos políticos en la articulación entre participación y representación: Aparecen dos modelos opuestos que surgen de las Constituciones de Honduras, Panamá, y Costa Rica por un lado; y de la propia de Chile, por el otro. Desde que en las tres primeras los partidos políticos son considerados “instrumentos fundamentales para la participación política” que la “aseguran y manifiestan”; la Constitución chilena determina que los partidos políticos no podrán tener el monopolio de la participación ciudadana.

La Constitución Nacional les reconoce a los partidos políticos el carácter de instituciones fundamentales del sistema democrático, pero en modo alguno los subsume con la participación.

III. Alcances de la participación ciudadana en los asuntos públicos: la Constitución de Venezuela define expresamente no sólo a la participación política sino cuáles son sus modalidades contempladas. La Constituciones de Perú y Ecuador mencionan la remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas, mientras que las de Colombia y Venezuela consagran el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

IV. Participación en forma directa o por medio de representantes: Paraguay, Bolivia y Chile.

Otras referencias de importancia que merecen ser destacadas es el énfasis en la igualdad de condiciones sociales y económicas en la participación en el caso de la Constituciones de Nicaragua y Bolivia; así como la descentralización de la participación a través de la protección de la participación municipal en el caso de Bolivia (quien también menciona la participación de los pueblos indígenas, originarios y campesinos), Perú, México, Colombia, y Chile. En este panorama la Constitución argentina se ubica en un punto intermedio, entre la rigidez de su art. 22 y la recepción de nuevos derechos políticos y mecanismos de democracia semi-directa.

A modo de conclusión

Se ha planteado una sistematización de la participación política en tanto categoría analítica, entendiendo que esta es una etapa previa e insoslayable para la fundamentación de posicionamientos axiológicos sobre los alcances del poder ciudadano de elección y legitimación de la dirigencia política.

Mientras hay quienes piensan que la ciudadanía es propensa a interesarse en política e informarse pero que, sin embargo, no se logra activar por falta de recursos, por desconfianza, etc., lo que determina una suerte de “participación invisible” (Pasquino, 2012), dado que de alguna manera ya está “politizada” y tiene capacidad de influir en las decisiones políticas.

Otros autores entenderán que el ciudadano medio, por el contrario, se caracteriza por su desinterés y por su falta de información sobre la cosa pública fundamentalmente debido a la ausencia de oportunidades de participación en el debate público (Fishkin, 1995) ya que el mismo suele acotarse a una discusión entre los actores de la política contendientes, que se retransmite por los medios de comunicación. Más aún, toda la gama de actividades enunciadas frecuentemente como indicadores de participación política -especialmente en los ámbitos relacionados con la acción directa y con la emisión de opiniones- suele ser receptada por una amplia franja de público que sólo se limita a ser espectador -en muchos casos, involuntario- del debate público.

En la dinámica de la construcción de los derechos civiles y políticos, la expansión del derecho de participación política debe implicar una mejora en la calidad de la participación y la deliberación políticas por parte de la ciudadanía; lo que requiere una

férrea voluntad participativa de quienes ocupan los más altos roles institucionales del Estado en fomentar un diseño institucional que permita prolongar en períodos no electorales el poder ciudadano de elección y legitimación de las autoridades políticas, dotando de operatividad a diversas acciones participativas alternativas al sufragio que ya han sido ampliamente aceptadas normativamente.

Existe un significativo avance en la institucionalización de espacios de participación ciudadana alternativos al sufragio, tales como la iniciativa popular, el presupuesto participativo, la audiencia pública, entre tantos otros. De forma tal que el discurso jurídico recepta nuevas acciones participativas, ampliando los márgenes del derecho de participación política. Por otra parte, a pesar de desigualdades económicas crónicas y de las endémicas crisis políticas, en términos generales, la región latinoamericana ha mantenido la legitimidad del sistema democrático como un hábito cultural adquirido.

Bibliografía

- Almond, G.A. y Verba, S. (1965). *The Civil Culture*. Princeton: Little Brown and Co.
- Almond, G.A. y Powell, G.B. (1972). *Política comparada*. Madrid: Paidós.
- Barnes, S. H. y Kaase, M. (Et al), (1979). *Political action: mass participation in five western democracies*. Beverly Hills: Sage.
- Bendix, R. (1974). *Estado nacional y ciudadanía*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Birch, A. H. (2007). *The concepts and theories of modern democracy*. Routledge.
- Booth, J. A. y Seligson, M. (1978) *Political Participation in Latin America*. New York: Holmes and Meier.
- Carnota, W. F. y Maraniello (2006). *Participación Ciudadana*. Buenos Aires: El Derecho, Colección Académica.
- Carré de Malberg, R. (1998). *Teoría general del Estado*. México: FCE.
- Conge, P. J. (1988). The concept of political participation. Toward a definition. *Comparative Politics*, 20 (2), pp. 241-249.
- D' Auría, A. (2012). *Teoría y Crítica del Estado*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Dotti, J. (1994). Pensamiento político moderno. En *Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía: Del Renacimiento a la Ilustración*. Madrid: Trotta.
- Dworkin, R. (2003). *Virtud soberana. La teoría y práctica de la igualdad*. Barcelona: Paidós.
- Fishkin, J. (1995). *Democracia y deliberación: nuevas perspectivas para la reforma democrática*. Madrid: Ariel.
- Gelli, M. A. (2005). *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires: La Ley.
- Guibourg, R. (1999). Para qué sirve la democracia. *Pensar en las normas*, Buenos Aires: Eudeba.

- Häberle, P. (2000). *Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura*. Madrid: Tecnos.
- Habermas, J. (1994). Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de política deliberativa. *Revista Agora*, 1, pp. 41-50.
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J. (1994). *El Federalista*. México: FCE.
- Held, D. (2009). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.
- Held, D. (1997). Ciudadanía y Autonomía. *Revista Agora*, 7, pp. 43-69.
- Hobbes, T. (1984). *Leviatán*. Madrid: Sarpe, tomo I.
- Huntington, S. y Nelson, J. M. (1976). *No easy choice. Political Participation in developing countries*. Harvard University Press.
- Landi, O. (2008). Cultura Política. En Di Tella, Torcuato S. y otros. *Diccionario de ciencias sociales y políticas*. Buenos Aires: Emecé.
- Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel.
- Locke, J. (1990). *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Madrid: Alianza Editorial.
- López, M. J. (2005). *Manual de Derecho Político*. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- Marshall, Th. H. (1965). *Class, citizenship and social development*. New York: Doubleday.
- Marshall, T.H. y Bottomore, T. (1998). *Ciudadanía y clase social, cuarenta años después*. Madrid: Alianza.
- Milbrath, L. W. y Goel, M.L. (1965). *Political participation. How and why do people get involved in politics?* Chicago: Rand McNally College Publishing Company.
- Nino, C. S. (1996). *Introducción al análisis del derecho*. Buenos Aires: Astrea.
- Nun, J. (2002). *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires: FCE.
- O' Donnell, G. (2008). *La democracia en América Latina*. PNUD.
- Parry, G., Moyser, G. y Day, N. (1992). *Political Participation and Democracy in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press. Citado en Van Deth, J. (2001). *Studying political participation: towards a theory of everything?* University of Mannheim: European Consortium for Political Research.
- Pasquino, G. (1991). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Pousadela, I. M. (1996). *Que se vayan todos. Enigmas de la representación política*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Rawls, J. (1994). Ideas fundamentales del Liberalismo Político. *Revista Agora*, 1, pp. 5-40.
- Rawls, J. (1995). *Una Teoría de la Justicia*. México: FCE.
- Rosanvallon, P. (2011). *La Contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Rousseau, J. J. (1990). *El contrato social*. Madrid: Edaf.

- Sabucedo, J. M. (1996). *Psicología política*. Madrid: Síntesis.
- Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza.
- Uhlener, C. J. (1986). Political Participation, rational actors, and rationality. A new approach. *Political Psychology*, 7, 3, pp. 551-573.
- Verba, S. y Nie, N. H. (1972). *Participation in America*. The University of Chicago Press.
- Waldron, J. (2005). *Derecho y desacuerdos*. Madrid: Marcial Pons.
- Weber, M. (1992). *Economía y sociedad*. México: FCE.