



Extracted from *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*
© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007.

International IDEA, Strömsborg, 103 34 Stockholm, Sweden
Phone +46-8-698 37 00, Fax: +46-8-20 24 22
E-mail: info@idea.int Web: www.idea.int

VIII. LAS INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA DIRECTA

DANIEL ZOVATTO

1. INTRODUCCIÓN

Por “instituciones de democracia directa” entendemos, en este capítulo, “las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas), y no el de elegir a los miembros de los poderes Legislativo o Ejecutivo” (Aragón y López, 2000: 981).

¿Puede lo poco posible ser deseable? Una primera respuesta diría que esta pregunta es irrelevante, ya que si la democracia directa es poco posible, no tiene sentido preguntarse si es deseable.

La historia indica que la experiencia de la democracia griega, más precisamente la ateniense, así como algunas de las comunas urbanas medievales, fue corta, y que los grados de democracia “pura” que alcanzaron son bastante discutibles. Ciertamente es que en tiempos como los actuales, en que los parlamentos y los partidos no gozan de confianza ante la opinión pública, los mecanismos de participación ciudadana son vistos por ciertos sectores como una opción válida para mejorar la representación, incrementar la participación y mantener la estabilidad de los sistemas políticos. Se ha instalado así, en la agenda política latinoamericana, un debate en torno a los potenciales beneficios y riesgos de estas instituciones.

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

2. PRINCIPALES MODALIDADES EN AMÉRICA LATINA

Comparativamente, en Latinoamérica hay una variedad de instituciones de democracia directa que, sumadas a una pluralidad conceptual y terminológica, genera confusión. En efecto, debido a que la mayoría de las constituciones latinoamericanas denominan estos mecanismos con términos diferentes —iniciativa legislativa popular, plebiscito, referéndum, consulta popular, revocatoria de mandato, cabildo abierto, para citar tan sólo algunas de las expresiones más usuales—, la búsqueda de un acuerdo terminológico y conceptual que vaya más allá del ámbito nacional resulta casi imposible.

En nuestro caso, hemos clasificado los mecanismos de democracia directa en tres grupos: consulta popular (plebiscito/referéndum), con mucho, el mecanismo más usado; la iniciativa legislativa popular y la revocatoria de mandato. Conscientes de que toda clasificación presume grados diversos de subjetividad y arbitrariedad, el propósito que nos anima es presentar un tema muy complejo de la manera más clara posible.

Un criterio combinado de clasificación distingue entre mecanismos de democracia directa personales o sustantivos (por su ámbito de aplicación) y “desde abajo” o popular, o “desde arriba” o institucional (por su origen). Véase el cuadro VIII.1.

La consulta popular, plebiscito o referéndum, son términos que se utilizan indistintamente en los diferentes países de América Latina para hacer referencia al más común y al más utilizado de los mecanismos de democracia directa. Si bien algunos distinguen entre plebiscito (consulta directa al pueblo sobre materias políticas de gran importancia) y referéndum (consulta popular que versa sobre la aprobación de textos legales o constitucionales), en este trabajo empleamos el término “consulta popular” para referirnos indistintamente a estos mecanismos. Seguimos, en este sentido, la posición de Santamaría Pastor y Biscaretti Di Ruffia, entre otros.¹

¹ En esta línea, Santamaría Pastor, tras poner de manifiesto que “conforme a la distinción clásica en la doctrina constitucionalista, el nombre de referéndum es sólo aplicable a las consultas populares que versan sobre la aprobación de textos legales”, entiende que no cabe establecer ninguna distinción relevante y se trata, en todo caso, de una cuestión meramente académica. Por su parte, Biscaretti Di Ruffia considera que el término “plebiscito” se debería utilizar para el pronunciamiento del cuerpo electoral en relación con un hecho, acto político o medida de gobierno (en particular, cuestiones de carácter territorial y asuntos relativos a la forma de gobierno), reservando la denominación “referéndum” para la “manifestación del cuerpo electoral respecto a un acto normativo”. Véase Aragón y López (2000: 980).

CUADRO VIII.1. *Mecanismos de democracia directa en América Latina en el ámbito nacional*

<i>País</i>	<i>Iniciativa legislativa popular</i>	<i>Consulta popular (Plebiscito/Referéndum)</i>	<i>Revocatoria de mandato</i>
Argentina	Sí, iniciativa de leyes. No se ha utilizado	Sí	No nacional Sí provincial
Bolivia	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Brasil	Sí, iniciativa de leyes No se ha utilizado	Sí para temas específicos Sin legislar	No
Colombia	Sí	Sí	Sí Ámbito regional
Chile	No	Sí, sólo para reforma constitucional cuando hay desacuerdo entre Ejecutivo y Congreso	No
Ecuador	Sí, iniciativa de leyes y constitucional	Sí	No nacional Sí para alcaldes, prefectos y diputados provinciales
Guatemala	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Panamá	No	Sí	Sí No se ha utilizado
Perú	Sí, iniciativa de leyes No se ha utilizado	Sí	No nacional. Sí, aplicado a alcaldes, regidores, y autoridades de gobiernos regionales
Uruguay	Sí, iniciativa en materia exclusiva de gobierno departamental	Sí	No
Venezuela	Sí, iniciativa constitucional y legislativa. No se ha utilizado	Sí	Sí para todos los cargos

CUADRO VIII.1. *Mecanismos de democracia directa en América Latina en el ámbito nacional (conclusión)*

<i>País</i>	<i>Iniciativa legislativa popular</i>	<i>Consulta popular (Plebiscito/Referéndum)</i>	<i>Revocatoria de mandato</i>
Costa Rica	Sí	Sí No se ha utilizado	No
El Salvador	No No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Honduras	No	Sí No se ha utilizado	No
Nicaragua	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Paraguay	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
México	No	No	No
República Dominicana	No	No	No

Por su naturaleza, la consulta popular puede ser obligatoria o facultativa. A su vez, la obligatoria se divide en: *a)* obligatoria automática, cuando se está frente a un caso previsto específicamente en la constitución, y *b)* obligatoria acotada a determinados procedimientos, que sólo son iniciados cuando surge una situación predefinida (por ejemplo, un conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso no solucionable en el marco del sistema representativo).

Ejemplos de consulta obligatoria automática los encontramos en países como El Salvador, Panamá y Guatemala, entre otros, donde determinadas decisiones que afectan a la soberanía nacional están sujetas a la decisión de los ciudadanos. En el primero, la posibilidad de conformar una república unida de los países del istmo centroamericano. En el segundo, el destino del Canal de Panamá. En el tercero, las regulaciones del diferendo territorial entre ese país y Belice.

Por su parte, Perú y Chile cuentan con consultas obligatorias de carácter acotado. Así, por ejemplo, en Perú se requiere para aquellas reformas constitucionales que, teniendo mayoría absoluta, no llegan a obtener el respaldo

de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso. En Chile se consultan las reformas constitucionales, sólo si hay divergencia entre el Ejecutivo y el Parlamento.

Las consultas facultativas se dividen a su vez, en dos grupos: *a*) cuando la iniciativa proviene “de arriba” (es decir, cuando son los órganos estatales los que tienen de manera exclusiva el derecho de poner en marcha el mecanismo), y *b*) cuando la iniciativa proviene “de abajo”, es decir, de la propia ciudadanía. En los casos de iniciativas “desde arriba”, pueden provenir del Ejecutivo, del Congreso o de ambos de manera coordinada. En los casos de iniciativas “desde abajo”, es importante precisar cuál es la barrera a sortear (porcentaje o número mínimo de firmas de ciudadanos) para poner en marcha el mecanismo.

Consultas populares facultativas están previstas en un total de 16 países de la región. En Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay la iniciativa reside principal o exclusivamente en el Congreso. En Guatemala el pueblo puede hacer uso de este mecanismo al igual que la Asamblea Legislativa. En Costa Rica, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela la iniciativa puede provenir del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo o del pueblo. En El Salvador es el Poder Ejecutivo el único que puede iniciar un referéndum dirigido a convocar una Asamblea Constituyente. En Ecuador es el Poder Ejecutivo o el pueblo quienes están facultados para iniciar una consulta.

Por su carácter, los resultados de las consultas populares pueden ser *vinculantes o no* y, en caso de ser vinculantes, con o sin exigencia de un determinado quórum. En el constitucionalismo comparado latinoamericano observamos que los procedimientos obligatorios y vinculantes se establecen para todas las consultas que suponen ratificar reformas constitucionales. Cabe advertir empero, que la mayoría de los países de la región no asocian la validez de una consulta con un determinado quórum de la votación.

En Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela las consultas contra leyes tienen carácter vinculante. En Nicaragua, también lo tienen las consultas propuestas por 60% de los integrantes del Parlamento. En Argentina, el Congreso puede determinar que una consulta sea vinculante o no. Asimismo, los resultados de las consultas populares convocadas únicamente por el presidente no son vinculantes; tampoco lo son los resultados de las consultas iniciadas por el Congreso sin una convocatoria por ley. En Colombia, cuestiones propuestas por el presidente con el acuerdo del Parlamento sí tienen carácter vinculante. En Bolivia, la Ley del Referéndum en

su artículo 3 estableció que los resultados de la consulta popular serían de vigencia inmediata y obligatoria, estableciendo así su carácter vinculante.

Por su parte, en Costa Rica los resultados serán vinculantes para el Estado si participan, al menos, 30% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral para la legislación ordinaria, y 40% como mínimo para las reformas parciales de la Constitución y los asuntos que requieran aprobación legislativa por mayoría calificada.

Hay que destacar que en buen número de países el campo material de aplicación de las consultas populares está restringido mediante la exclusión de determinadas materias, o basándose en disposiciones positivas más o menos precisas, como en Ecuador, Honduras, Guatemala y Colombia. Por el contrario, en unos pocos países, entre ellos Argentina, Brasil y Nicaragua, no hay límites expresos al posible campo de aplicación de una consulta popular.

Por último, cabe señalar que sólo Colombia, Costa Rica, Venezuela y Uruguay cuentan con la institución del referéndum abrogativo o sancionatorio, el cual otorga a los ciudadanos la posibilidad de revocar leyes surgidas del sistema representativo. Sin embargo, en esos países, determinadas materias, por ejemplo la política fiscal, monetaria, crediticia, o en el caso específico de Uruguay, aquellas que sean privativas del Estado, quedan excluidas de su campo de aplicación.

El segundo mecanismo de democracia directa es la iniciativa popular, entendiendo por tal el derecho de la ciudadanía a proponer proyectos de ley y reformas legales o constitucionales, totales o parciales. Puede estar formulada o no formulada. La no formulada consiste en simples peticiones al Congreso para que legisle sobre determinados asuntos. La iniciativa formulada va acompañada de un proyecto de ley. Si bien casi la mitad de los países de América Latina regulan estos mecanismos en sus diferentes modalidades, cabe señalar que, con excepción de Uruguay y Colombia, su uso ha sido muy limitado.

Por regla general, salvo el caso de Uruguay, se trata de iniciativas legislativas populares *ad parlamentum*, ya que los proyectos de ley o reforma constitucional presentados son estudiados por el parlamento y la decisión al respecto la toma éste sin consultar con el electorado.

Hay, en cambio, pocos países que cuenten con una auténtica actividad legislativa de origen popular. Así, en Uruguay las iniciativas de reforma constitucional que provienen de la ciudadanía y que cuentan al menos con el apoyo de 10% de los electores hábiles, deben ser sometidas directamen-

te a consulta popular. En Colombia, por su parte, en los casos en que un proyecto de ley de iniciativa popular haya sido rechazado en el parlamento, el mismo debe ser sometido a “referéndum aprobatorio”, si así lo solicita 10% de los electores inscritos en el censo electoral.

Finalmente, la revocatoria de mandato consiste en la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular. Por lo general, en América Latina, esta posibilidad queda limitada al ámbito regional, salvo para los casos de Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela, que sí lo consideran para toda la nación. En el caso de este último país, se aplica a todos los cargos de elección popular, incluido el del presidente de la República. A la fecha, este mecanismo ha sido empleado nacionalmente sólo en Venezuela, en agosto de 2004, cuando se sometió a consulta ciudadana la revocatoria del mandato del presidente Hugo Chávez. Cabe anotar que, por el contrario, este mecanismo está regulado en varios países en el ámbito regional y ha sido utilizado en algunas oportunidades en Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia, entre otros.

El cuadro VIII.1 sistematiza de manera resumida, en tres categorías de países, la situación actual en materia de regulación y uso de los mecanismos de democracia directa. De la información se deriva que hay un primer grupo de países (11) en los que existe al menos uno de los mecanismos y que éste o éstos han sido utilizados. El segundo grupo de países (5), lo constituyen aquellos que, pese a tener regulado alguno de los mencionados mecanismos, no los han utilizado. Finalmente, el tercer grupo (2) reúne a los países que no prevén ninguno de estos mecanismos en el ámbito nacional.

Resumiendo, como señalamos en la introducción, a inicios de la década de 1990 cobró fuerza en América Latina la tendencia de expandir los mecanismos de democracia directa en busca de mayor participación ciudadana, para corregir la crisis de representación.

En la mayoría de los casos, el origen de la incorporación de las instituciones de democracia directa a las constituciones reformadas a lo largo de la década de 1990 tuvo dos causas principales. Una, la crisis de los sistemas de partidos produjo un vacío creciente en el ámbito de la representación política, el cual fue llenado en algunos países por líderes neopopulistas que llegaron al poder criticando la democracia representativa y prometiendo solucionar los grandes problemas nacionales mediante el uso de la democracia participativa y de la relación directa con el pueblo (Fujimori en Perú, Bucaram en Ecuador y Chávez en Venezuela, entre otros). La otra se dio

en países en medio de una extrema crisis institucional, en los cuales la élite dominante incorporó los mecanismos de democracia directa como válvula de escape para evitar un colapso del sistema democrático (Paraguay y Colombia, entre otros) (Barczak, 2001: 55).

Resultado de este proceso, desde finales del año 2004, 16 países de América Latina regulan, en toda la nación, diferentes mecanismos de democracia directa en sus respectivas constituciones. Cabe advertir que casi la totalidad de las constituciones reformadas en Latinoamérica durante la década de 1990 (Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela) incorporaron a su articulado estos mecanismos y procedimientos. El caso de Uruguay es atípico, ya que estos mecanismos datan de 1934. Sin embargo, a la fecha sólo unos pocos países han hecho uso frecuente de los mismos, entre ellos Uruguay en primer lugar y Ecuador en segundo. Los países que más recientemente han incorporado en sus constituciones estas figuras son Costa Rica en mayo de 2002,² Honduras en enero de 2004³ y Bolivia en febrero del mismo año.⁴

En el cuadro VIII.2 se presentan las referencias constitucionales que conciernen al uso de los mecanismos de democracia directa en los diferentes países de la región.

Por su parte, dos países de la región (República Dominicana y México) no consideran en sus textos constitucionales estos mecanismos, aunque en el caso mexicano sí se incluye regionalmente en algunos de sus estados. Finalmente, tenemos los casos de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay que sí los incluyen aunque nunca los han empleado hasta el presente. Colombia, pese al amplio menú de mecanismos de democracia directa regulados en su Constitución de 1991, ha hecho escaso uso de los mismos en el ámbito nacional.

² Ley 8281 del 28 de mayo de 2002.

³ El Congreso acordó reformar por adición el artículo 5 del Decreto Legislativo 131 del 11 de enero de 1982, en el cual se instituyen como mecanismos de consulta a los ciudadanos el referéndum y el plebiscito para asuntos de importancia fundamental de la vida nacional. Una ley especial aprobada por dos terceras partes de la totalidad de los diputados del Congreso Nacional determinará los procedimientos, requisitos y demás aspectos necesarios para el ejercicio de las consultas populares (20 de enero de 2004).

⁴ Ley 2631, del 20 de febrero de 2004, que reforma la Constitución Política del Estado en sus artículos 1, 4, 38, 52, 61, 71, 95, 120, 222, 223, 224, 231 y 232. El artículo 4 señala que el pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa legislativa ciudadana y el referéndum establecidos por esta Constitución y normados por esta ley.

CUADRO VIII.2. *América Latina: mecanismos de democracia directa en normativa constitucional*

<i>País</i>	<i>Año de la Constitución</i>	<i>Artículos relevantes</i>
Argentina	1994	39, 40
Bolivia	1995, reformas de 2004	4
Brasil	1988, reformas de 2001	14, 49, 18*
Colombia	1991, reformas de 2001	40, 103, 105,* 170, 297,* 307,* 319,* 321,* 377, 378, 379
Costa Rica	1949, reformas de 2002	102, 105, 123, 124, 129, 195
Chile	1980, reformas de 2000	5, 32, 107,* 117, 119
Ecuador	1998	103, 104, 105, 106,* 107,* 108, 109, 110, 111, 112, 113, 146
El Salvador	1983, reformas de 2000	73, 89
Guatemala	1985, reformas de 1994	173, 280, Disp. Trans, artículo 19
Honduras	1982, reformas de 2004	2
Nicaragua	1987, reformas de 1995	2, 168, 173
Panamá	1972, reformas de 1994	235,* 236,* 308, 319
Paraguay	1992	121, 122, 123, 290
Perú	1993, reformas de 2000	2, 31, 32, 190,* 206
Uruguay	1967, reforma de 1997	79, 82, 304,* 322, 331
Venezuela	1999	6, 70, 71, 72, 73, 74

* Se refiere a cuestiones regionales o locales.

3. EVOLUCIÓN Y ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

El cuadro VIII.3 presenta una visión sistematizada de la aplicación de los mecanismos de democracia directa en los países de la región, durante el periodo 1978-2004.

Como veremos, entre 1978 y el año 2004 se realizaron un total de 34 consultas populares en 11 países de la región, de las cuales cinco tuvieron lugar durante la vigencia de gobiernos autoritarios, mientras que las restantes 29 corresponden a gobiernos democráticos en los respectivos países.

En lo que respecta a las consultas realizadas durante la vigencia de regímenes autoritarios, éstas se dieron en Panamá en 1983, Uruguay en 1980

CUADRO VIII.3. *América Latina: mecanismos de democracia directa utilizados entre 1978 y 2004^a*

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
Argentina	Nov. 1984	Consulta	Laudo Beagle	Aprobada	Legitimador; no vinculante. Apoyo a la gestión del presidente Alfonsín, iniciador de la propuesta.
Brasil	Abr. 1993	Plebiscito	Monarquía o república, parlamentarismo o presidencialismo	República Presidencialismo	Legitimador del régimen vigente. Vinculante.
Bolivia	Julio 2004	Referéndum	Consulta sobre la política energética del país	Aprobada	Legitimador de la política del gobierno de Carlos Mesa. Vinculante.
Colombia	Mar. 1990	Consulta "informal"	Posibilidad de reformar la Constitución por medios extraparlamentarios. Consulta promovida por estudiantes [7ta. Papeleta]	Aprobada	Con base en esta consulta informal se realizó la convocatoria y la elección de una Asamblea Constituyente en diciembre de 1990.
	Oct. 1997	Consulta	Apoyo a la pacificación	Aprobatoria	Ninguno. Intento de legitimación del proceso de paz por parte de la presidencia.
	Oct. 2003	Referéndum	Quince consultas que buscaban la aceptación de la ciudadanía de propuestas del presidente, atinentes a varios temas. Entre ellos destacaba la reducción	Rechazado	No se aceptaron las propuestas del presidente Uribe, quien pretendía involucrar al pueblo en la toma de diversas decisiones.

^a En la tabla se muestran todos los casos en que se utilizaron mecanismos de democracia directa en América Latina entre 1978 y 2004. Sin embargo, debe tomarse nota de que en cinco casos los mecanismos fueron empleados por gobiernos autoritarios antes de que la transición a la democracia tuviera lugar: Chile (1980, 1988, 1989), Panamá (1983) y Uruguay (1980).

CUADRO VIII.3. *América Latina: mecanismos de democracia directa... (continuación)*

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Ejécto</i>
			del Congreso, endurecimiento de causales de pérdida de investidura, eliminación de auxilios con dineros públicos, nuevos recursos para educación y saneamiento básico, endurecimiento de requisitos para la obtención de personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, eliminación de contralorías de los departamentos y municipios del país.		
Chile	Sep. 1980	Plebiscito	Nueva constitución fundante del nuevo régimen.	Aprobada	Nueva constitución y nuevo sistema electoral.
	Oct. 1988	Plebiscito	De acuerdo a Constitución de 1980, prolongación o no del mandato del presidente general Augusto Pinochet.	Rechazado	Rechazo de la propuesta militar por vía de la consulta popular, prevista ya en 1980. Permitió, a continuación, acelerar la apertura democrática.
	Jun. 1989	Plebiscito	Reforma constitucional	Aprobada	Confirmatorio de las negociaciones de transición a la democracia.
Ecuador	Ene. 1978	Plebiscito	Constitución	Aprobado	Aprobación de la Constitución de 1978 en lugar de la de 1945.

Jun. 1986	Consulta	Candidaturas independientes de los partidos	Rechazado	Ninguno. No vinculante.
Ago. 1994	Consulta encuesta de siete preguntas ^b	Lo más relevante de las preguntas apuntaba a dar legitimidad al presidente	Aprobada la mayoría, excepto el manejo del presupuesto por el parlamento	No vinculante. Mero ejercicio de apoyo al presidente del momento, Sixto Durán, iniciador del proceso. Puntos no implementados
Nov. 1995	Consulta- encuesta	El punto principal era la posibilidad de que el presidente disolviera el parlamento por una vez en su mandato y la extensión a cuatro años para el mandato de los parlamentarios elegidos por provincias (hasta el momento electos por dos años, lo que implicaba la renovación total del parlamento a la mitad del periodo presidencial).	Rechazado <i>in totum</i>	No vinculante. Se tradujo en un plebiscito en contra de la gestión del presidente Sixto Durán, iniciador del proceso.
May. 1997	Consulta encuesta de 11 preguntas	Puntos principales: apoyar destitución de Bucaram y la presidencia de Alarcón	Aprobada	Legitimación de la caída del anterior presidente y confirmación de su sustituto. Como resultado de la consulta se convocó a una Constituyente que aprobó una nueva Constitución, donde se recoge parte de las medidas sometidas a consulta.

^b Utilizamos el término “consulta-encuesta” debido a que el formato de la boleta para la consulta fue similar al cuestionario de una encuesta de opinión pública.

CUADRO VIII.3. América Latina: Mecanismos de democracia directa... (continuación)

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
Guatemala	Ene. 1994	Consulta popular (Referéndum)	Reforma constitucional	Aprobada	Aprobación de reformas constitucionales resultado de los ajustes de la institucionalidad tras el fracasado autogolpe del presidente Jorge Serrano.
	May. 1999	Consulta popular (Referéndum)	Reformas constitucionales para implementar acuerdos de paz y otras reformas	Rechazado	Se tradujo en plebiscito en contra del gobierno y no sobre el tema constitucional en debate.
Panamá	Abr. 1983	Referéndum	Reforma constitucional	Aprobada	Fortalecimiento del régimen autoritario de Noriega.
	Nov. 1992	Referéndum	Reforma constitucional de 58 puntos.	Rechazado	Intento de legitimar las reformas introducidas por el régimen democrático.
	Ago. 1998	Plebiscito	Reforma constitucional. Reección inmediata del presidente y otros puntos	Rechazado	Se votó contra la gestión del presidente Pérez Balladares.
Perú	Oct. 1993	Plebiscito	Nueva constitución.	Aprobado	Legitimación del nuevo régimen del presidente Fujimori.
Uruguay	Nov. 1989 Nov. 1994 Dic. 1996	Plebiscito	Reformas constitucionales nov. 1989 y 1994. Normas para proteger a jubilados y pensionistas. Dic. 1996, cambio del sistema electoral.	Aprobadas 1989, 1994 y 1996.	Aprobación de acuerdos previos de la clase política sobre forma de gobierno y de iniciativas populares de grupos de retirados y pensionados (1989-1994).

Nov. 1980	Plebiscito	Reformas constitucionales 1980	Rechazadas	Sólo en 1994 se rechazó un
Ago. 1994		Nueva constitución (origen	1980; agosto	acuerdo previo de la mayoría
Nov. 1994		gobierno militar). Ago. 1994,	1994; nov.	de la clase política. En los otros
Oct. 1999		Reforma constitucional	1994; Oct. 1999	casos, una es una iniciativa
		separando elecciones	(I) Oct. 1999	legislativa minoritaria, otra de
		municipales y nacionales.	(II)	un grupo de interés, y la tercera,
		Nov. 1994, 27% del presupuesto		la propuesta militar de 1980.
		para la enseñanza. Oct. 1999,		
		dos reformas: I) Prohibición de		
		ser candidatos a miembros		
		de empresas estatales y II)		
	Referéndum	Porcentaje fijo del presupuesto		
		para el Poder Judicial.		
Abr. 89	Referéndum	Ley de amnistía general a	Ratificada	Dar respaldo popular a una
		militares y policías.		decisión muy polémica.
Dic. 92	Referéndum	Privatización parcial de	Rechazada	Refrendar el “estatismo” del
		empresa telefónica estatal.		electorado.
Dic. 03		Recurso contra la Ley 17. 448	Aprobado	Imposibilidad de la ANCAP de
		de enero de 2002, que preveía		asociarse con otras empresas
		la posibilidad de que el ente		para los fines previstos en la
		autónomo encargado de la		ley. Vinculante.
		administración nacional		
		de combustibles y alcohol,		
		se pudiera asociar con		
		empresas públicas y privadas,		

CUADRO VIII.3. *América Latina: mecanismos de democracia directa... (conclusión)*

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
Venezuela	Abr. 1999	Referéndum	nacionales y extranjeras, para la refinación y distribución de combustibles derivados del petróleo.	Aprobada	Elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente el 25 de julio de 1999.
	Dic. 1999	Plebiscito	Pronunciamiento de la población sobre realización de Asamblea Nacional Constituyente, así como las reglas del juego aplicables a dichos comicios.	Aprobada	Respaldo a la reforma promulgada por la Asamblea Constituyente.
	Dic. 2000	Referéndum	Reforma constitucional	Aprobada	Generó una correlación de fuerzas favorable al oficialismo. Vinculante.
	Ago. 2004	Referéndum	Renovación dirigencia sindical	Rechazada	Presidente Chávez continúa su ejercicio como presidente de la República.
			Revocatoria de mandato del presidente Hugo Chávez		

y en Chile en 1980, 1988 y 1989. El plebiscito uruguayo de 1980 fue desfavorable para los militares, lo que abrió el camino a cuatro años de negociación que desembocaron en la restauración de la democracia. En Chile, en cambio, el régimen del general Pinochet venció en 1980 e impuso su Constitución, pero en la consulta de 1988, cuyo objetivo era asegurar su continuidad en el ejercicio de la presidencia, el resultado le fue adverso. La tercera consulta (1989), si bien se realizó también durante el régimen pinochetista, tuvo por objetivo perfeccionar un acuerdo de salida motivado por la derrota sufrida por el régimen militar un año antes.

Al finalizar los conflictos armados en Centroamérica durante la década de 1990 registra un sólo caso de consulta popular asociado a los procesos de paz, el de Guatemala de 1999, ampliamente rechazado por la ciudadanía. Ni en Nicaragua ni en El Salvador se utilizaron estos mecanismos.

Las consultas realizadas en Argentina en 1984, en Colombia en 1990 (seguida de una convocatoria a una Asamblea Constituyente que la tornó muy relevante) y en 1997, y las que se llevaron a cabo en Ecuador en junio de 1986, así como las “consultas-encuestas”, no tuvieron carácter vinculante, aunque la última, de 1997, dio lugar a una Asamblea Constituyente que incorporó buena parte de lo que había sido sometido a consulta y aprobado por la ciudadanía. Las restantes sí fueron vinculantes. De éstas, dieciséis fueron para aprobar o rechazar reformas constitucionales⁵ (siete de ellas en Uruguay —tres aprobadas y cuatro rechazadas—; dos en Chile aprobadas; tres en Panamá —dos de ellas rechazadas—; dos en Guatemala una aprobada y otra no—; y tres aprobadas en Ecuador, Perú y Venezuela, respectivamente). Dos de las consultas fueron referéndum derogatorios de leyes (las dos en Uruguay). Una consulta (la de Colombia de 1990) legitimó e integró el mismo día una Asamblea Constituyente. Lo mismo ocurrió en Venezuela en abril de 1999. La consulta celebrada en Bolivia en 2004, cuyo objetivo era aprobar la política del gobierno en materia energética, fue aprobada y vinculante.

Por su parte, los autogolpes de Fujimori en Perú (consumado) y de Serrano Elías en Guatemala (fallido) condujeron a las consultas llevadas a cabo en ambos países, en 1993 la de Perú y en 1994 la de Guatemala y trajeron como consecuencia una nueva Constitución en Perú y reformas a la Constitución guatemalteca. Los profundos cambios que llevaron al colap-

⁵ No tomamos en cuenta los plebiscitos brasileños de 1993 que estaban previstos en la Constitución de 1988. Tampoco la consulta chilena de 1988 prevista en la Constitución de 1980.

so del sistema político partidario vigente en Venezuela desde el Pacto de Punto Fijo de 1961 condujeron a dos consultas populares en 1999 y a la adopción de una nueva Constitución ese mismo año.

De la totalidad de las consultas a la ciudadanía realizadas en América Latina durante el periodo 1978-2004, la gran mayoría tuvo su origen en iniciativas “desde arriba”. El Poder Ejecutivo promovió las consultas de Argentina en 1984, de Bolivia en 2004, de Colombia en 1997 y 2003 y de Venezuela en el año 2000, y las cuatro consultas de Ecuador. En total nueve casos.

En cuanto a las aprobaciones de reformas constitucionales, cabe señalar que si bien éstas son formalmente promovidas por los órganos legislativos o constituyentes, en seis casos el proceso fue iniciado por el Ejecutivo: Guatemala en 1994, Panamá en 1998, Perú en 1993, Venezuela en 1999, y Chile y Uruguay, ambas en 1980, durante los regímenes militares.

En síntesis, el Ejecutivo inició 15 de las 34 consultas realizadas. Otras 10 fueron consecuencia de acuerdos de la clase política plasmados en constituciones aprobadas o rechazadas, o resultado de previsiones constitucionales previamente acordadas, como las ya citadas consultas brasileña de 1993 y la chilena de 1988. En total, 25 de las consultas se llevaron a cabo con base en iniciativas “desde arriba”.

Los restantes nueve casos se trataron de iniciativas “desde abajo”. Siete de ellas en Uruguay: dos reformas constitucionales aprobadas (en 1989 y 1994), dos rechazadas (en 1994 y 1999) y tres referéndum convocados para revocar leyes. La octava, como ya se señaló, tuvo lugar en Colombia en 1990, fue de carácter informal y dio origen a la nueva constitución de 1991, y la novena, en Venezuela (agosto 2004), que fue impulsada por sectores de la oposición que promovieron el proceso de recolección de firmas requerido para solicitar la convocatoria al referéndum.

4. BALANCE

4.1. Uso y frecuencia de la aplicación de estos mecanismos

El análisis de la experiencia latinoamericana de los últimos 25 años evidencia, pese a la percepción en contrario, que el uso de los mecanismos de democracia directa, a escala nacional, ha sido modesto. En efecto, estas instituciones han sido utilizadas en 11 de los 16 países que regulan estos mecanismos (todos en democracia a excepción de Chile), pero de manera fre-

cuenta sólo en dos de ellos (Uruguay y Ecuador) y en Venezuela desde la llegada al poder del presidente Chávez.

Sin embargo, una mirada retrospectiva desde el inicio de la transición a la democracia (fines de 1970) evidencia una tendencia creciente al empleo de las instituciones de democracia directa. En efecto, mientras durante la década de los años 1980 se realizaron nueve consultas populares, durante la década de 1990 el número saltó a 19, en su mayoría para legitimar o rechazar reformas constitucionales. A partir de 2000 se han realizado cinco consultas (Bolivia, Venezuela, Colombia y Uruguay).

A escala nacional no es posible establecer una regla general que explique por qué algunos países han empleado más que otros estos mecanismos. Pareciera que la respuesta pasa por el contexto partidario y por la cultura política dominante de cada país. Así, por ejemplo, en Uruguay estos mecanismos existen desde antes del proceso de restauración democrática. Después del retorno a la democracia, sólo se registró como novedad el uso, hasta entonces desconocido, del mecanismo de derogación de leyes por medio de un referéndum. En Ecuador, diversos presidentes en situación de asedio constante o de dudosa legitimidad, ante un sistema político partidario muy débil y fragmentado, recurrieron inútilmente a la opinión ciudadana para tratar de zanjar sus respectivas crisis políticas.

En algunos de los países más grandes de la región, como Brasil y Argentina, estos mecanismos prácticamente no han sido utilizados, y en México no han sido empleados del todo, al no tenerlos regulados en su ordenamiento constitucional. Argentina, como vimos, registra a escala nacional únicamente un ejercicio ritual a través de una consulta no vinculante sobre el tema del laudo limítrofe sobre el canal de Beagle. Por su parte, la consulta obligatoria llevada a cabo en Brasil en 1993, respecto a la posibilidad de implantar el parlamentarismo y la monarquía, arrojó resultados adversos para ambas propuestas.

4.2. Origen de la utilización de los mecanismos de democracia directa en América Latina

Como ya se dijo, 25 de las 34 consultas populares tuvieron origen “desde arriba” y sólo nueve fueron iniciadas “desde abajo”; de éstas, siete se llevaron a cabo en un solo país: Uruguay. Esta tendencia obedece al hecho de que si bien algunos estados prevén la intervención de la ciudadanía para

iniciar una consulta popular; por lo general, en la mayoría de los países esta potestad se reserva al Ejecutivo o al Congreso.

Por su parte, varios presidentes latinoamericanos han utilizado estos mecanismos de democracia directa con suerte diversa durante el periodo 1978-2004. En Panamá, el ex presidente Pérez Balladares fracasó en su intento de modificar la Constitución para autorizar la reelección. En Ecuador, el presidente Sixto Durán logró respuestas favorables en una primera consulta-encuesta, pero negativas en la segunda, lo que debilitó su gestión de gobierno. La clase política uruguaya registra una derrota en 1994 al no lograr imponer una reforma constitucional que separaba las listas de votación municipal de las nacionales; reforma que había sido aprobada por dos tercios de los integrantes del parlamento. Posteriormente, esa misma norma se incluyó en la reforma aprobada en 1996. Por su parte, el ex presidente Fujimori de Perú y el presidente Chávez de Venezuela utilizaron estos mecanismos de manera exitosa para consolidar sus respectivos proyectos políticos, si bien el primero debió renunciar a su tercer mandato como presidente debido al fraude cometido durante la elección del año 2000 y la consiguiente crisis política desatada. En Colombia, el presidente Álvaro Uribe, amparado en una significativa aprobación popular a su gestión, intentó involucrar a la población en la toma de varias decisiones de diversa índole, presentándoles 15 preguntas que abarcaban temas diversos, que iban desde la instauración del voto nominal y público en las corporaciones públicas de origen popular, hasta la reducción del tamaño del Congreso y la aprobación de nuevos recursos para educación y saneamiento básico. Los resultados de este esfuerzo fueron negativos en razón de que sólo una de las preguntas logró la votación necesaria para su aprobación. Finalmente, en Bolivia, el referéndum convocado por el presidente Carlos Mesa involucró a la población en la toma de decisiones en materia de políticas públicas, en esa oportunidad relacionadas con la política energética. El resultado positivo del referéndum permitió consolidar el estilo político de Mesa, basado en una relación directa con los ciudadanos.

4.3. El papel desempeñado por la sociedad civil

Los ordenamientos constitucionales de varios de los países de la región prevén la iniciativa de la ciudadanía para reformar la constitución, lo que en principio supone una mayor capacidad de decisión de parte de ésta. Sin

embargo, debe tenerse presente, que a la fecha únicamente Uruguay ha utilizado este mecanismo. La iniciativa de la sociedad civil a través de movimientos *ad hoc*, se dio sólo en los casos de las reformas constitucionales planteadas en Uruguay en 1989, 1994 y 1999 para defender al sector de jubilados y pensionistas, a sectores ligados a la enseñanza y al Poder Judicial, habiendo triunfado únicamente las propuestas que presentaron los jubilados en 1989 y 1994.

También fueron de iniciativa popular los referéndum derogatorios planteados en Uruguay. El de 1989, referido a los abusos de los derechos humanos y que fue promovido por una coalición de partidos de izquierda y un movimiento *ad hoc* de la sociedad civil, fracasó. El de 1992, que rechazaba la posibilidad de privatizar parcialmente la empresa telefónica, fue promovido también por fuerzas partidarias de izquierda junto con el sindicato de trabajadores de esa empresa y se aprobó, y el de 2003, que rechazaba la eventual asociación de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) con otras empresas públicas o privadas, fue iniciado con una campaña de recolección de firmas en oposición a esta asociación. Como puede verse, la participación de las organizaciones de la sociedad civil ha sido limitada en Uruguay debido a que en los dos primeros casos se registró la alianza de esos movimientos sociales *ad hoc* con fuerzas partidarias. En Colombia, el “movimiento estudiantil de la 7ª papeleta” promovió los cambios que llevaron a la reforma constitucional de 1991. En el resto de los casos registrados en la región, la iniciativa correspondió principalmente al presidente o al Parlamento, por lo general de acuerdo con las normas constitucionales que obligan a la consulta ciudadana.

Varios países prevén, asimismo, la iniciativa legislativa de parte de la ciudadanía, exigiendo para ello un determinado porcentaje de electores, que varía según el caso. Algunos países (entre ellos Brasil y Venezuela) también establecen en su constitución que si el Parlamento rechaza un proyecto presentado por iniciativa popular, un determinado porcentaje de los ciudadanos puede pedir que se someta a referéndum para su aprobación directa. Paraguay y Uruguay también prevén constitucionalmente este mecanismo, pero al igual que en los países arriba citados, aún no se sancionan las leyes necesarias para su puesta en marcha.

En cuanto a los efectos que estos mecanismos han tenido, puede afirmarse que en general su uso en el ámbito nacional no ha dado mayor protagonismo real a la sociedad civil. Por su parte, el fortalecimiento del con-

trol ciudadano sobre el gobierno o respecto de los otros órganos del sistema representativo sólo ha operado en forma limitada. Únicamente en Uruguay los mecanismos de referéndum contra leyes pueden citarse como ejemplo, si bien el resultado obtenido todavía es objeto de debate.⁶

Por otro lado, y pese a estar previstas constitucionalmente la puesta en marcha de estos mecanismos, la iniciativa de la sociedad civil no es fácil. Se requiere una conjunción de voluntades alrededor de un tema relevante y movilizador y la conformación de un movimiento social que lo impulse.

Formalmente y hasta el presente, salvo en el caso de Uruguay, donde hubo tres intentos de derogación de leyes, uno fracasado y dos aprobados como hemos visto; el de Colombia para la presentación de la Ley Antisecuestro, aprobada posteriormente; el de Perú (1998), para consultar la posible reelección del presidente Fujimori, y el de Venezuela (2004) para revocar el mandato al presidente Hugo Chávez, no existen otros ejemplos. Pero incluso en Uruguay, desde 1992 a la fecha, y pese al intento de realizar en tres ocasiones diferentes referéndum para derogar leyes, se realizaron los respectivos actos de adhesión (dos por cada referéndum) para conocer si lograban el apoyo de 25% de los ciudadanos habilitados para sufragar, y en las cinco oportunidades no alcanzaron el porcentaje fijado en la Constitución de la República para convocar a un referéndum. En el caso peruano, no obstante contarse con un mayoritario respaldo de la población, la consulta fue impedida por el régimen, que mediante reforma a la ley condicionó el referéndum a su previa aprobación por el Congreso, donde finalmente no alcanzó la votación requerida para su convocatoria. En el caso venezolano, fue la población la que impulsó y logró la convocatoria al referéndum mediante un proceso de recolección de firmas, sin embargo, una vez realizada la consulta, el resultado favoreció la permanencia del presidente.

En suma, la sociedad civil ha desempeñado hasta la fecha, y sólo en pocos casos, un papel más de control y freno que de creación e innovación.⁷

⁶ En el caso de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, que constituyó una suerte de amnistía general de posibles abusos cometidos por militares y policías durante el periodo dictatorial, se aceptó el resultado jurídico, pero la disputa por la memoria y la historia, así como por reparaciones, continúa. En el caso de la ley que permitía privatizaciones parciales en 1992 y que fue rechazada por la ciudadanía, el tema sigue en debate, especialmente en el área de la telefonía y, posteriormente, en formas de transmisión de datos y telefonía celular que fueron otorgadas por concesión a operadores privados.

⁷ Thibaut (1998) señala que difícilmente se puede concluir que estos mecanismos refuerzan a la "sociedad civil", pues no parecen disminuir el "desencanto", sino que más bien constituyen canales de articulación fuera de las elecciones normales.

4.4. *El comportamiento de la ciudadanía*

El comportamiento general de la ciudadanía ha sido diverso. No hay una tendencia regional uniforme. La constatación es que en muchos casos los ciudadanos no se pronuncian a favor o en contra del tema puesto a su consideración, sino que expresan su frustración frente a los deseos o percepciones acerca de lo que ha hecho o no el gobierno de turno. Por ello, las consultas populares en ciertos países, a diferencia de las elecciones, han servido para dar expresión al “desencanto” que existe con la política y con la clase dirigente.

También en más de un caso, aunque el tema parezca relevante, la ciudadanía suele rechazar el planteo, atendiendo a la coyuntura político-partidaria del momento. Un buen ejemplo en este sentido lo dio Guatemala en 1999, ya que las reformas que debían confirmar los Acuerdos de Paz que pusieron fin a la guerra civil de 36 años no interesaron a la ciudadanía, la cual mayoritariamente no participó en el proceso, y quienes sí lo hicieron votaron en alto porcentaje en contra de su aprobación, como forma de demostrar su descontento con el gobierno de turno. Este comportamiento se vio influido en gran medida por la acción del Congreso, que no solo planteó en la consulta las 12 reformas originales relativas a los Acuerdos de Paz, sino que incluyó aproximadamente 53 reformas, lo que básicamente originó el rechazo a la consulta.

En los casos en que le correspondió a la ciudadanía resolver cuestiones de relevancia, como en Brasil para optar entre el presidencialismo o el parlamentarismo y entre república o monarquía, la misma mantuvo el *statu quo* (a favor del presidencialismo y de la república). El único país donde se usó el mecanismo de derogación de leyes, Uruguay, muestra tres procesos con resultados diferentes: uno que mantuvo la ley (sobre el tema de derechos humanos), y los otros dos, contrarios a los procesos de privatización (1992) y asociación con capitales privados (2003).

Debido a este fenómeno, la clase política y los titulares del Poder Ejecutivo se han vuelto, en la mayoría de los países, más cautos a la hora de usar estos mecanismos, apelando a los mismos cuando están seguros de un resultado favorable o aplicándolos cuando son de convocatoria obligatoria, como es el caso de las reformas constitucionales.

En lo que se refiere al grado de participación electoral durante estas consultas populares, observamos que en general el porcentaje de votantes varía según el país y el tema en discusión. Son especialmente notorios, por

su reducida participación, los casos de Guatemala y de Colombia, lo cual coincide con el alto abstencionismo que caracteriza el comportamiento electoral de estos dos países. Hay casos en que las consultas, traducidas a porcentaje sobre el padrón electoral, resultaron aprobadas o rechazadas por menos de 50% de los ciudadanos inscritos. Sin embargo, en la mayoría de las situaciones en que ello ocurrió, los resultados no fueron puestos en duda, ni su legalidad o legitimidad cuestionada por quienes resultaron derrotados.

El cuadro VIII.4. muestra el respaldo electoral obtenido desde 1978 en los 11 países que pusieron en práctica mecanismos de democracia directa establecidos en las constituciones nacionales.

Es importante resaltar la importancia de que los procesos de consulta popular estén provistos de condiciones que permitan asegurar una participación amplia, plural e informada. Es fundamental que una consulta popular sea objeto de una oportuna convocatoria que llegue a los sectores sociales afectados, es decir, debe haber una intensa difusión de la información pertinente sobre los temas que son objeto de la consulta y sobre el mismo proceso de consulta, así como de sus alcances. Si bien esto no asegura *per se* la participación masiva en el proceso, por lo menos otorga a la ciudadanía más instrumentos para incentivarla a participar.

4.5. Consecuencias sobre el sistema político

1) En general. No hay elementos de juicio para afirmar que el uso de los mecanismos de participación ciudadana mejore o empeore el funcionamiento de un sistema político determinado. La mayoría de las democracias europeas recurren muy ocasionalmente a la consulta popular a escala nacional, mientras que Estados Unidos sólo la considera en el ámbito estatal y local. Un estudio comparado del uso de estos mecanismos en Estados Unidos evidencia que su empleo suele ser más frecuente en aquellos estados que cuentan con fuertes grupos de interés, gobiernos divididos, legislaturas profesionales y en los cuales los requisitos para someter temas a consulta popular directa son bajos.

Por su parte, la experiencia, en América Latina a la fecha, tampoco pareciera indicar que los mecanismos de democracia directa hayan tenido, en la mayoría de los casos, el impacto deseado en cuanto a mejorar la representación o la participación. Tampoco pareciera que hayan coadyuvado a dismi-

CUADRO VIII.4. *Mecanismos de democracia directa en América Latina: participación popular 1978-2004*

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Electores inscritos</i>	<i>Votos emitidos</i>	<i>Participación (%)</i>
Argentina	Nov. 1984	Consulta	17 824 795	12 902 637	72 39
Brasil	Abr. 1993	Plebiscito	90 256 552	67 010 409	74 24
Bolivia	Jul. 2004	Referéndum	4 458 293	2 678 518	60 06
Colombia	Mar. 1990	Consulta “informal”	14 237 110	5 426 886	38 11
	Oct. 1997	Consulta	20 446 366	nd	nd
	Oct. 2003	Referéndum	25 069 773	6 673 050	26.61
Chile	Sep. 1980	Plebiscito	nd	6 271 368	nd
	Oct. 1988	Plebiscito	7 435 913	7 251 943	97 53
	Jun. 1989	Plebiscito	7 556 613	7 082 084	93 72
Ecuador	Ene. 1978	Plebiscito	2 088 874	1 811 640	86 73
	Jun. 1986	Consulta	4 255 568	3 130 361	73 56
	Ago. 1994	Consulta-encuesta	6 214 358	3 977 374	64 00
	Nov. 1995	Consulta-encuesta	6 577 974	3 857 590	58 64
	May. 1997	Consulta-encuesta	6 890 832	4 083 106	59 25
Guatemala	Ene. 1994	Referéndum	3 439 331	545 894	15 87
	May. 1999	Referéndum	4 080 398	757 940	18 57
Panamá	Abr. 1983	Referéndum	834 409	556 969	66 75
	Nov. 1992	Referéndum	1 397 003	559 651	40 06
	Ago. 1998	Plebiscito	1 718 870	1 123 901	63 39
Perú	Oct. 1993	Plebiscito	11 620 820	8 178 742	70 38
Uruguay	Nov. 1980	Plebiscito	1 977 951	1 689 424	85 41
	Abr. 1989	Referéndum	2 283 597	1 934 715	84 72
	Nov. 1989	Plebiscito	2 302 771	2 056 355	89 30
	Dic. 1992	Referéndum	2 345 077	1 941 829	82 80
	Ago. 1994	Plebiscito	2 278 375	1 964 771	86 24
	Nov. 1994	Plebiscito pensiones	2 328 478	2 130 618	91 50
	Nov. 1994	Plebiscito educación	2 328 478	2 130 618	91 50
	Dic. 1996	Plebiscito	2 343 920	2 019 843	86 17
	Oct. 1999	Plebiscito	2 402 160	2 147 149	89 38
	Dic. 2003	Referéndum	2 466 682	1 929 042	83 25
Venezuela	Abr. 1999	Referéndum	11 022 031	4 129 547	37 47
	Dic. 1999	Referéndum	10 940 596	4 819 056	44 05
	Dic. 2000	Referéndum	11 202 214	2 632 523	23 50
	Ago. 2004	Referéndum	14 037 900	9 815 631	69 92

FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por los organismos electorales. Para el caso de Ecuador, la información se tomó de Dieter Nohlen (comp.), *Elections in the Americas*, Oxford.

nuir el descontento con la política y los partidos, actuando más bien como canales de expresión de este “desencanto” fuera de las elecciones regulares.

2) En materia de estabilidad política. No puede afirmarse tampoco que los mecanismos de democracia directa, tal y como han sido utilizados hasta ahora, hayan mejorado o complicado sustancialmente la estabilidad política. Como todo mecanismo de ingeniería electoral, estos deben ser parte de una arquitectura mayor, y es en ese marco en que debe analizarse su funcionamiento. En general, estos mecanismos no se han utilizado para resolver controversias entre el Parlamento y el Ejecutivo, salvo indirectamente en Ecuador, donde los presidentes Sixto Durán y Fabián Alarcón, respectivamente, recurrieron de manera infructuosa a los mismos para tratar de mejorar el grado de legitimidad de sus debilitadas gestiones. En el caso de Venezuela, donde sectores de oposición al gobierno procuraron la revocatoria del mandato del presidente Hugo Chávez por medio de un referéndum, los resultados mostraron una ciudadanía polarizada y no abonaron nada a la estabilidad política de la nación.

En algunos países, así como en momentos determinados, el uso indebido de estos mecanismos puede incluso considerarse negativo para la estabilidad política. Ecuador de nuevo es un buen ejemplo de ello. Las sucesivas consultas, no vinculantes, sin instrumentación posterior, llevaron a acentuar la ingobernabilidad del país. Si bien no puede atribuirse responsabilidad directa a estos mecanismos en la pérdida de estabilidad política que llevó a la caída de dos presidentes constitucionales, tampoco puede decirse que hayan contribuido positivamente en pro de la estabilidad.

3) En materia de reforma política. Los mecanismos de democracia directa parecen favorecer soluciones conservadoras; el ejemplo más claro es el rechazo al cambio de régimen de gobierno y político en Brasil en 1993.

En otros casos los resultados son contradictorios. La separación de elecciones municipales de las nacionales rechazada por la ciudadanía uruguayo en 1994 se aprobó en 1996. En julio de 1986 la ciudadanía ecuatoriana rechazó la posibilidad de aceptar candidaturas independientes de los partidos, pero luego las aceptó en 1994.

4) En relación con las reformas económicas. La complejidad de los temas económico-financieros determina un alto grado de dificultad para intentar resolverlos vía la participación ciudadana mediante el uso de mecanismos de democracia directa. Por ello, las legislaciones de la mayoría de los países ha excluido expresamente estas materias como objeto de eventuales consultas populares.

Empero, en algunos países, entre ellos Uruguay y Ecuador, a iniciativa de la sociedad civil y por lo general con la adhesión de partidos políticos de centro-izquierda, se intentó usar estos mecanismos para imponer límites a las reformas económicas. El caso paradigmático es la derogación de la ley que permitía la privatización parcial de la empresa telefónica uruguaya en 1992. Sin embargo, el mismo esquema no siguió adelante en los años posteriores, cuando se intentó someter a referéndum una ley marco sobre la distribución de electricidad y gas. Tampoco prosperó un intento de comenzar a cuestionar el sistema privado de retiros y pensiones, aunque en este caso se debió a razones formales, ya que la Corte Electoral entendió que no procedía la interposición del recurso, por ser la materia jubilatoria de iniciativa privativa del Poder Ejecutivo y, por ende, no se podía recurrir. Asimismo, en 2003 se acogió, mediante referéndum, un recurso contra la ley que permitía que la empresa encargada de la ANCAP pudiera asociarse con empresas públicas y privadas, nacionales o extranjeras, para la refinación y distribución de combustibles derivados del petróleo.

Por su parte, en Ecuador el intento de grupos de la sociedad civil de convocar a una consulta popular contra el plan económico del gobierno del presidente Gustavo Noboa y la dolarización fracasó al no haberse reunido, según la autoridad electoral, el número suficiente de firmas para ello.

Finalmente, cabe señalar que en Colombia, en 2003, el presidente Álvaro Uribe trató de obtener la aprobación de la ciudadanía en temas diversos, como la obtención de nuevos recursos para educación y saneamiento básico, el saneamiento de las finanzas públicas, la eliminación de pensiones y salarios mayores a 25 salarios mínimos mensuales que se pagan con cargo al Estado, entre otros. La respuesta de la ciudadanía obstruyó la aprobación de las reformas propuestas, en virtud de que no alcanzaron el umbral necesario para ser aprobadas. En Bolivia, por el contrario, la aprobación de la ciudadanía a la propuesta del presidente Carlos Mesa en julio de 2004, dio luz verde para la abrogación de la Ley de Hidrocarburos 1689 promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada, y la recuperación de la propiedad de todos los hidrocarburos para el Estado boliviano.

4.6. Consideraciones finales

Un balance preliminar evidencia que pese a la generalizada incorporación de los mecanismos de democracia directa en los textos constitucionales de

la región, la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos sigue teniendo un bajo componente de democracia directa en el ámbito nacional, con excepción de Uruguay. Hay una riqueza mucho mayor, con gran variedad de mecanismos y modalidades, en el ámbito estadual y local/municipal, cuyo estudio comparado sigue virgen y valdría la pena abocarse a ello.

En cuanto a los resultados de la aplicación de estos mecanismos, cabe destacar que mientras en las democracias europeas, después de la segunda Guerra Mundial, han tenido más bien efectos conservadores en nuestra región en cambio han tenido un resultado mixto, oscilante entre intentos de manipulación neopopulista por una parte, con posiciones conservadoras o tradicionalistas por la otra. En Europa, en los últimos años se han venido utilizando cada vez más en relación con el proceso de integración.

Pero más allá de la valoración que pueda hacerse en relación con su empleo, hay que aceptar que estos mecanismos han llegado para quedarse. De ahí que el tema central pase por cómo utilizarlos adecuadamente y, más importante aún, cuándo y para qué casos.

En efecto, un adecuado empleo de estos mecanismos exige, como premisa lógica, un Estado democrático dotado de derechos fundamentales plenamente garantizados y en el que el pluralismo político goce de total efectividad. Demanda, además, la plena vigencia de la libertad de expresión e información y la ausencia de manipulación de la opinión pública y condiciones de equidad del proceso para ambas partes. No hay que olvidar que en más de una ocasión han sido los enemigos de la libertad y de la democracia los que han recurrido a su uso (Aragón y López, 2000).

Somos por ello de la opinión, como lo demuestra la práctica latinoamericana, de que los mecanismos de democracia directa son un elemento distorsionador en ausencia de instituciones democráticas representativas eficientes fundadas en un sistema de partidos políticos estable y correctamente arraigado en la sociedad.

Por ello, en sociedades como las nuestras, donde la pobreza crece, donde la equidad está retrocediendo y donde la política está "bajo sospecha", si los mecanismos de democracia directa son debidamente utilizados pueden ayudar a contrarrestar la tendencia a la deslegitimación del sistema político. De lo contrario, estos mecanismos, lejos de constituir un instrumento para la participación directa del pueblo en la toma de decisiones concretas, pueden convertirse en un medio de manifestación del descontento social al margen de los procesos electorales, con consecuencias negativas para la gobernabilidad democrática. Sin instituciones políticas fuertes y

arraigadas, el uso de estos mecanismos puede maximizar el conflicto, y como bien lo señala Sartori (1989: 156 y ss.), llegar a representar la encarnación de la “tiranía de las mayorías”.

De ahí la importancia, de cara al actual contexto económico, social y político regional, de evitar el peligro de un uso patológico de estos mecanismos, estableciendo límites claros a los temas que pueden ser sometidos a consulta popular:

En suma, la experiencia de estas dos décadas en el uso de estos mecanismos de democracia directa aconseja una utilización prudente y no desvirtuada de los mismos, particularmente en lo que se refiere a su utilización en el ámbito nacional. Por todo ello, e independientemente del valor agregado que pueda derivarse de su utilización, en especial a escala local (el cual creemos es el espacio idóneo para su ejercicio), la coyuntura latinoamericana demanda prestar atención urgente y prioritaria al fortalecimiento del Estado democrático y al mejoramiento de la eficacia de los mecanismos y órganos centrales de la democracia representativa, en particular al fortalecimiento del sistema de partidos políticos.