

## LAS INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

Daniel ZOVATTO

### I. INTRODUCCIÓN

La crisis de representación del sistema de partidos<sup>1</sup> y el descontento creciente con la política generaron cambios en numerosos países de la región a través de una doble vía: reformas constitucionales e incorporación de mecanismos de democracia directa como una manera complementaria de la democracia representativa o incluso, en algunos países, con el propósito de quererla suplantar.

Los objetivos centrales de este ensayo son:

- Determinar hasta qué punto las instituciones de democracia directa se encuentran institucionalizadas en los sistemas políticos latinoamericanos.
- Cuáles son sus principales modalidades y características.
- Cuáles han sido sus efectos en relación con los problemas a los que intentaron responder cuando fueron adoptadas en los países de la región.

Ni en la ciencia política ni en el derecho constitucional comparado existe consenso sobre cómo definir la democracia directa (o semidirecta), pero hay acuerdo en la importancia creciente de la participación ciudadana directa en el diseño de las políticas públicas.

<sup>1</sup> Examinada en detalle en Zovatto, 2013.

En este trabajo se considera que la democracia directa incluye las diversas modalidades de participación política en las que, a través del ejercicio del voto directo y universal, es decir, las consultas populares (en sus diversas formas jurídicas: plebiscito, referéndum y revocatoria de mandato), los ciudadanos votan a favor o en contra de una propuesta. Asimismo, por considerarla un procedimiento político de participación ciudadana directa que puede afectar al conjunto de la población e impactar al sistema político, se incluye la iniciativa legislativa como otro mecanismo de democracia directa. Por último, se hace mención a la inclusión legal de la “consulta previa” a grupos indígenas y tribales, dada la relevancia creciente de las actividades económicas que impactan sobre estos sectores sociales.<sup>2</sup>

En tiempos como los actuales, en los que los poderes legislativos y los partidos gozan de una confianza muy baja 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. Es por ello que algunos gobiernos latinoamericanos y organismos internacionales promueven diversos mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, al mismo tiempo, se advierte que existe el riesgo de debilitar la ya alicaída democracia representativa, dado el uso demagógico que algunos políticos y gobiernos hacen de los mecanismos de democracia directa.

En este trabajo se presenta un panorama amplio de los mecanismos de democracia directa previstos en las Constituciones latinoamericanas, el uso que se ha hecho de ellos y sus efectos. Tanto la creciente incorporación de la democracia directa en las Constituciones, así como su uso, convierten a la consulta popular,

<sup>2</sup> Esta definición deja fuera otros mecanismos como la participación ciudadana en las decisiones sobre el uso de los recursos fiscales (presupuesto participativo) y en el control de la política (como la defensoría del pueblo y la auditoría ciudadana), pues ellas están acotadas por el ámbito territorial o por el tema en cuestión, y constituyen mecanismos de democracia participativa (Lissidini, 2011: 11-18).

la iniciativa ciudadana y la revocatoria de mandato en protagonistas ineludibles de la democracia actual.

## II. PRINCIPALES MODALIDADES DE DEMOCRACIA DIRECTA EN AMÉRICA LATINA

A nivel comparado, en América Latina converge una variedad de instituciones de democracia directa y una pluralidad conceptual y terminológica que podría generar confusión. Debido a que la mayoría de las Constituciones latinoamericanas denominan a 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 una unidad de acepciones y conceptos que trascienda el ámbito nacional resulta, aunque difícil, imprescindible para entender mejor cuando tratamos este tema.

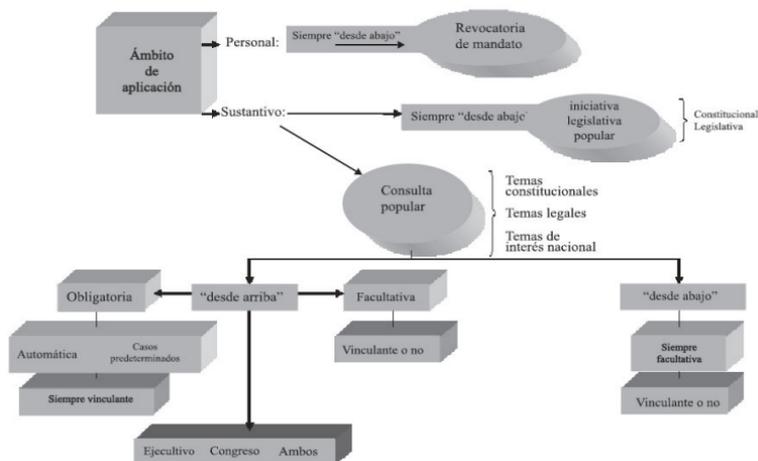
En esta investigación se han clasificado los mecanismos de democracia directa en tres grupos:

1. Consulta popular (plebiscito/referéndum), por mucho el mecanismo más usado.
2. Iniciativa legislativa popular.
3. Revocatoria de mandato.

Consciente de que toda clasificación presupone grados diversos de subjetividad y arbitrariedad, el propósito que nos anima es presentar un asunto complejo de la manera más clara posible.

De esta manera, un criterio de clasificación basado en el ámbito de aplicación distingue entre mecanismos de democracia directa de tipo personal (referidos a una persona o autoridad) o sustantivos (referidos a un tema). Asimismo, existen mecanismos catalogados por el origen de la iniciativa, es decir, “desde abajo” o popular, o “desde arriba” o institucional. Al respecto, en la gráfica 1 se observa la diversidad de mecanismos.

Gráfica 1. Mecanismos de democracia directa



FUENTE: Lissidini, A. *et al.*, 2008: 256.

Consulta popular, plebiscito o referéndum son términos que se utilizan indistintamente en los diferentes países de América Latina para referirse al más común y utilizado de los mecanismos de democracia directa. Si bien algunos distinguen entre plebiscito (consulta vinculada a los poderes personales de un gobernante) y referéndum (consulta popular que versa sobre la aprobación de tratados internacionales, textos legales o constitucionales) (Duverger, 1980: 81), en este trabajo se emplea el término “consulta popular” para referirse indistintamente a ellos.

Por su naturaleza, la consulta popular puede ser obligatoria o facultativa. A su vez, la obligatoria puede dividirse en: a) obligatoria automática, en un caso previsto específicamente por la Constitución, y b) obligatoria acotada a determinados procedimientos, sólo iniciados cuando surge una situación predefinida (por ejemplo, un conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso no solucionable en el marco del sistema representativo). Existen ejemplos de consulta obligatoria automática en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá,

Paraguay, Perú y Venezuela, donde determinadas decisiones que afectan a la soberanía nacional quedan sujetas a la voluntad de los ciudadanos. En este sentido, en varios países debe consultarse el criterio de la población cuando se promueven iniciativas para modificar la división política administrativa del territorio o los distritos electorales. Ello incluye, según la Constitución Política de cada país, la creación de nuevas provincias, departamentos y/o distritos electorales; la autonomía regional o local; la aprobación de estatutos orgánicos regionales o locales, y los casos de unión de dos o más unidades territoriales o distritos electorales. Consultas populares automáticas en alguna de estas situaciones son posibles en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela.

En Bolivia, además, se realiza la consulta popular de manera automática cuando se trata de aprobar tratados internacionales que refieran a aspectos específicamente definidos en la Constitución Política. Procede de igual forma cuando se quiere convocar a una Asamblea Constituyente, situación que también es de consulta automática en Colombia y Ecuador. En Panamá, de manera similar, la Constitución aprobada por la Asamblea Constituyente debe ser ratificada en referéndum para ser válida.

En El Salvador se convoca a una consulta popular ante la posibilidad de conformar una república unida de los países del istmo centroamericano. En Guatemala, ante las regulaciones del difereando territorial entre ese país y Belice y, en Panamá, en los casos vinculados al destino del Canal de Panamá.

Con respecto a las consultas obligatorias de carácter acotado, éstas se encuentran presentes en Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En Chile se consultan las reformas constitucionales sólo si hay divergencia entre el Ejecutivo y el Legislativo. En Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, de acuerdo con la Constitución, toda reforma constitucional (enmienda para el caso paraguayo) debe ser ratificada en última instancia mediante referéndum. En Guatemala, las reformas constitucionales que realice el Congreso sólo necesitan

ratificación popular. Por otra parte, las consultas facultativas (opcionales) también pueden clasificarse en dos grupos:

a) Cuando la iniciativa proviene *desde arriba*, es decir, cuando los órganos estatales tienen de manera exclusiva el derecho de poner en marcha el mecanismo. Éstas pueden provenir del Ejecutivo, del Congreso o de ambos de manera coordinada.

b) Cuando la iniciativa proviene *desde abajo*, es decir, procedente de la propia ciudadanía, hace falta precisar cuál es la barrera a sortear para poner en marcha el mecanismo (porcentaje o número mínimo de firmas de ciudadanos).

De los 18 países de la región, en 15 existe la posibilidad de realizar consultas facultativas,<sup>3</sup> que se pueden dividir con base en la legislación, según el origen de la iniciativa:

- Ejecutivo, Legislativo o el pueblo: Bolivia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, México y Venezuela.
- Ejecutivo o Legislativo: Argentina, Guatemala y Paraguay.
- Ejecutivo o el pueblo: Colombia, Ecuador<sup>4</sup> y Perú.<sup>5</sup>
- Legislativo: Brasil.
- El pueblo: Uruguay.

Por su carácter, los resultados de las consultas populares pueden o no ser vinculantes; en caso de serlo, requieren o no un quórum determinado. En el constitucionalismo comparado latinoamericano se observa que los procedimientos vinculantes se

<sup>3</sup> Los tres países que no tienen consultas facultativas de carácter nacional son Chile, El Salvador y Panamá. Como se indica, en estos tres países sólo es posible realizar consultas populares de carácter obligatorio. En Chile, sin embargo, la Constitución permite la consulta facultativa en el plano subnacional para aprobar la ley orgánica municipal. En Panamá, la Constitución otorga a la ciudadanía el derecho a referéndum sólo en asuntos atribuidos a los Concejos.

<sup>4</sup> Según la nueva Constitución Política de Ecuador, aprobada en referéndum en agosto de 2008, los gobiernos autónomos descentralizados, e incluso la ciudadanía ecuatoriana en el extranjero, pueden convocar a consultas populares.

<sup>5</sup> De manera genérica, la Ley Orgánica de Elecciones, en el artículo 6, indica que el referéndum puede ser requerido por el Estado o la ciudadanía.

establecen para todas las consultas de carácter obligatorio y para las que suponen ratificar reformas constitucionales. Sin embargo, la mayoría de los países de la región no asocian la validez de una consulta con un quórum determinado de la votación.

En Uruguay y Venezuela, las consultas contra leyes tienen carácter vinculante. En Ecuador, todas las consultas son vinculantes y de cumplimiento inmediato. En Paraguay, el Congreso puede determinar que una consulta sea o no vinculante. En Argentina, a iniciativa de la Cámara de Diputados, el Congreso de la Nación podrá someter a consulta popular vinculante todo proyecto de ley con excepción de aquellos cuyo procedimiento de sanción se encuentre especialmente reglado por la Constitución Nacional. La consulta no tiene carácter vinculante cuando la convoca exclusivamente el Poder Ejecutivo.

En México, la figura de la consulta popular puede ser convocada sobre decisiones que tengan impacto nacional; para tal efecto, se requiere la firma de 2% de la lista nominal de electores y, para que el resultado de dicha consulta sea vinculante para los poderes públicos, debe haber una participación de al menos 40% de la lista de electores.

En Colombia, tienen carácter vinculante las cuestiones propuestas por el presidente con el acuerdo del Parlamento, o bien cuando participa una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral en referéndum para la derogatoria de una ley. En Honduras, la consulta es de cumplimiento obligatorio si concurre por lo menos 51% del total de la participación en la última elección general y si el voto afirmativo logra la mayoría de votos válidos; si, por el contrario, el resultado no es afirmativo, la consulta sobre los mismos temas no podrá realizarse en el mismo periodo de gobierno ni en el siguiente. En Bolivia, la Ley del Referéndum estableció que los resultados de la consulta popular tendrían vigencia inmediata y obligatoria, estableciéndose así su carácter vinculante. Por su parte, en Nicaragua existe un vacío, ya que la Ley Electoral no dice expresamente que la consulta sea vinculante.

En Costa Rica, por último, los resultados serán vinculantes para el Estado si la participación de ciudadanos inscritos en el padrón electoral para la legislación ordinaria es de, al menos, 30%. Para las reformas parciales de la Constitución y los asuntos que demanden aprobación legislativa por mayoría calificada, se requiere un mínimo de 40%.

Otro aspecto a destacar es que, en gran parte de la región, el campo de aplicación de las consultas populares se restringe mediante la exclusión de determinadas materias o con base a disposiciones positivas más o menos precisas, como en Bolivia, Guatemala y Colombia. Por el contrario, en Argentina, Ecuador, Brasil y Nicaragua, entre otros, no existen límites expresos al posible campo de aplicación de una consulta popular.

Por último, sólo algunos países —entre ellos, Ecuador,<sup>6</sup> Colombia, Costa Rica,<sup>7</sup> Uruguay y Venezuela— cuentan con la institución del referéndum abrogativo o sancionatorio, que otorga a los ciudadanos la posibilidad de revocar leyes surgidas del sistema representativo. En varios países, sin embargo, determinadas materias —por ejemplo las políticas fiscal, monetaria y crediticia— o, en el caso específico de Uruguay, aquéllas privativas del Estado quedan excluidas del campo de aplicación del referéndum abrogativo.

El segundo mecanismo de democracia directa es la “iniciativa popular”, entendiéndose 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 primera va acompañada de un proyecto de ley; la segunda, consiste en simples peticiones al Congreso a fin de que legisle sobre determinados asuntos. Si bien más de la mitad de los países de América Latina regulan estos mecanismos en sus diferentes modalidades, su uso es limitado, salvo en Uruguay y Colombia.

<sup>6</sup> *Idem*.

<sup>7</sup> Algunos juristas entienden que en México es posible también derogar una ley a través de la iniciativa popular a partir de la reforma constitucional aprobada el 9 de agosto de 2012 (artículo 71, inciso IV y artículo 72, inciso f).

Por regla general, se trata de iniciativas legislativas populares *ad parlamentum*, ya que los proyectos de ley o reforma constitucional que se presentan son estudiados por el Parlamento, que toma la decisión al respecto sin consultar al electorado.

Sin embargo, unos cuantos países cuentan con una auténtica actividad legislativa de origen popular. Así, en Uruguay, las iniciativas de reforma constitucional que provengan de la ciudadanía y que tengan el apoyo de al menos 10% de los electores hábiles deben someterse directamente a consulta popular. En Colombia, un proyecto de ley de iniciativa popular rechazado en el Parlamento debe someterse a “referéndum aprobatorio” si 10% de los electores inscritos en el censo electoral así lo solicita.

En el caso de Perú, la legislación prevé la posibilidad de someter a referéndum una iniciativa legislativa rechazada o modificada sustancialmente por el Parlamento. Más recientemente, en Ecuador la nueva Constitución dispone que si después de 180 días de análisis de la propuesta ciudadana en el órgano correspondiente no hubiese una decisión, dicha iniciativa entrará en vigor. Cuando se trate de reforma constitucional, si la función legislativa no trata la propuesta en el plazo de un año, se podrá solicitar una consulta popular sin necesidad de cumplir con 8% del respaldo electoral requerido para reformas constitucionales.

En República Dominicana, la reforma constitucional de 2010 incorporó este mecanismo, indicando que no menos de 2% de los ciudadanos inscritos en el registro de electores puede someter proyectos de ley al Congreso Nacional.<sup>8</sup> Lo mismo sucedió en Honduras con la reforma constitucional de enero de 2011, que incorporó en el artículo 213 la posibilidad de que la ciudadanía, en un número de al menos 3,000 ciudadanos, pueda ejercer el

<sup>8</sup> Cabe indicar que en el artículo 97 de la Constitución Política se establece la iniciativa legislativa popular mediante la cual un número de ciudadanos y ciudadanas no menor del 2% de los inscritos en el registro de electores podrá presentar proyectos de ley ante el Congreso Nacional. Una ley especial establecerá el procedimiento y las restricciones para el ejercicio de esta iniciativa.

mecanismo de iniciativa de ley ciudadana.<sup>9</sup> La reforma constitucional efectuada en México en 2012, incorporó en su legislación la figura de la iniciativa legislativa popular, la cual se podrá ejercer por parte de la ciudadanía cuando se reúnan las firmas de 0.25% del listado nominal de electores. Dicha reforma todavía no se ha legislado, pero su implementación forma parte del conjunto de medidas aprobadas por el “Pacto por México”, suscrito por el presidente Enrique Peña Nieto y los dirigentes nacionales de la mayoría de los partidos políticos (2 de diciembre de 2012).

Finalmente, la revocatoria de mandato consiste en la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, resultado de un proceso de consulta del mismo tipo. Por lo general, en América Latina esta posibilidad queda limitada al ámbito subnacional salvo para Bolivia, Ecuador, Panamá y Venezuela, que lo contemplan a nivel nacional. En Bolivia, todo cargo de elección popular podrá ser revocado siempre y cuando la convocatoria se realice después de la mitad del periodo por el cual fue electo, y no durante el último año de gestión. En Ecuador, los ciudadanos pueden revocar el mandato a todas las autoridades de elección popular después del primer año y antes del último año del periodo para el que fueron elegidas. En Panamá, los partidos políticos pueden ejercer la revocatoria para invalidar el mandato de los diputados que hayan postulado, y los ciudadanos de un circuito electoral pueden hacerlo para revocar el mandato de los diputados de libre postulación (lo que no hace una revocatoria de mandato pura).<sup>10</sup> En Venezuela, la revocatoria se establece para todos los cargos de elección popular, incluido el de presidente de la República.

Hasta la fecha, la revocatoria de mandato sólo se ha empleado a nivel nacional en Venezuela y Bolivia. En el primer país, en agosto de 2004, cuando se sometió a consulta ciudadana la continuidad o suspensión del mandato del presidente Hugo Chávez; en

<sup>9</sup> Reforma dada el 13 de enero de 2011, y publicada en la *Gaceta Oficial*, núm. 32.425, del 25 de enero de 2011.

<sup>10</sup> En Panamá también existe la revocatoria para los Representantes de Corregimiento, y puede comenzarse por iniciativa popular y por los partidos políticos cuando han sido postulados por éstos.

el segundo, en agosto de 2008, cuando también se sometió a referéndum revocatorio el mandato del presidente Evo Morales, del vicepresidente y de los ocho prefectos departamentales. Sin embargo, este mecanismo también está regulado en varios países en el ámbito subnacional y se ha utilizado en algunas oportunidades. En los últimos años, especialmente 2012 y 2013, Bolivia, Perú y Colombia han registrado numerosas solicitudes de revocatoria de mandato a nivel local, como lo mencionan Welp y Serdült en la presente obra. Estas prácticas han promovido un amplio debate tanto a nivel político como académico, sobre la conveniencia o no de estos mecanismos: ¿democratizan o desestabilizan? La revocatoria de mandato ha sido cuestionada por presidentes de diferentes posturas ideológicas (como Evo Morales en Bolivia y Juan Manuel Santos en Colombia). Asimismo, se ha solicitado la revocatoria de mandatarios tanto de “izquierda” como de “derecha” (Lissidini, 2013). Kornblith (2013) concluye que la revocatoria “requiere un adecuado equilibrio entre los requisitos ideados para activar los derechos de los ciudadanos y los disponibles para proteger los derechos de los funcionarios electos”.

El cuadro 1 sistematiza, en dos categorías de países, la situación actual en materia de regulación y el uso de los mecanismos de democracia directa a nivel nacional. De la información se deriva que existe un primer grupo de países (12) en los que existe al menos uno de los tres mecanismos citados, y éste o éstos han sido utilizados. El segundo grupo de países (6) lo constituyen aquellos que no han empleado ninguno de los mecanismos pese a que disponen de regulación.

Cuadro 1. Mecanismos de democracia directa  
en América Latina a nivel nacional

<i>País</i>	<i>Iniciativa legislativa popular</i>	<i>Consulta popular (plebiscito/referéndum)</i>	<i>Revocatoria de mandato</i>
Argentina	Sí	Sí	No
Bolivia	Sí	Sí	Sí, para todos los cargos
Brasil	Sí	Sí	No

<i>País</i>	<i>Iniciativa legislativa popular</i>	<i>Consulta popular (plebiscito/referéndum)</i>	<i>Revocatoria de mandato</i>
Chile	No	Sí, sólo para reforma constitucional cuando hay desacuerdo entre Ejecutivo y Congreso	No
Colombia	Sí	Sí	No
Costa Rica	Sí	Sí	No
Ecuador	Sí	Sí	Sí, para todos los cargos
Guatemala	Sí	Sí	No
Panamá	Sí	Sí	Sí <sup>a</sup>
Perú	Sí	Sí	No <sup>b</sup>
República Dominicana	No se ha utilizado	No se ha utilizado	No <sup>c</sup>
Uruguay	Sí	Sí	No
Venezuela	Sí	Sí	Sí, para todos los cargos
El Salvador	No	No se ha utilizado	No
Honduras	No se ha utilizado	No se ha utilizado	No
Nicaragua	No se ha utilizado	No se ha utilizado	No
Paraguay	No se ha utilizado	No se ha utilizado	No
México	No se ha utilizado	No se ha utilizado	No

FUENTE: Elaboración propia.

<sup>a</sup> De acuerdo con el artículo 151 de la Constitución Política de Panamá, los partidos políticos pueden ejercer la revocatoria de mandato para destituir a los diputados que hayan postulado, y los ciudadanos de un circuito electoral para revocar el mandato de los diputados de libre postulación. El Código Electoral de Panamá (2006) establece en el artículo 361 que “El partido político al que se le haya adjudicado la curul podrá revocar el mandato del diputado principal o suplente que haya postulado, inscrito o no en el partido”. Y en su artículo 366 agrega que “Para solicitar la revocatoria de mandato de un diputado principal o suplente de libre postulación, se requerirá la firma del 30% de los ciudadanos que conformaban el padrón Electoral del circuito correspondiente al momento de su elección”.

<sup>b</sup> Conforme a los artículos 2, literal a), y 20 de la Ley 26300, existe la revocatoria del cargo de autoridades regionales y municipales.

<sup>c</sup> La última reforma constitucional de República Dominicana (2010) prohíbe explícitamente la revocatoria de mandato (artículo 210, numeral 1).

En resumen, a principios de la década de 1990, en América Latina cobró fuerza la tendencia de expandir los mecanismos de democracia directa para corregir la crisis de representación, tener mayor legitimidad política y, en algunos casos (especialmente en Bolivia y Venezuela), para responder a las demandas sociales por mayor participación ciudadana.

Actualmente, los 18 países de la región regulan a nivel nacional diferentes mecanismos de democracia directa en sus respectivas Constituciones. Cabe advertir que la gran mayoría de las Constituciones reformadas durante las décadas de 1980 y de 1990 incluyeron el uso de mecanismos de democracia directa. Las razones para su adopción fueron diferentes en cada país, pero es posible identificar dos movimientos de reformas constitucionales (Lissidini, 2013): una que sigue la tradición más “liberal” (la mayoría de la Constituciones latinoamericanas) y otra que se funda en la refundación constitucional de Colombia de 1991 y que se continúa en la Venezolana (1999), se profundiza en la reforma de Ecuador (2008) y, sobre todo, en la de Bolivia (2009).

Todas ellas tienen en común que son producto de convocatorias a asambleas constituyentes participativas: reconocen la diversidad pluriétnica y pluricultural (en especial comunidades indígenas y negras); son Constituciones laicas o al menos declaran la igualdad de la diversas religiones (es decir, se le quita poder a la Iglesia); incluyen con rango constitucional a ciertos derechos (como el agua) y amplían otros (como los derechos colectivos de los indígenas); aprueban los mecanismos de amparo y tutela de los derechos (como el *Ombudsman* y los defensores del pueblo), e incluyen varios mecanismos de participación ciudadana (Lissidini, 2013). Uruguay constituye la excepción a estos movimientos, ya que estos mecanismos datan de 1934.<sup>11</sup> Los países que han incor-

<sup>11</sup> Sin embargo, ya la ley constitucional de 1912 estableció que toda reforma constitucional debería ser sometida a consulta popular para su ratificación. El 25 de noviembre de 1917 se realizó la primera consulta nacional en la cual se aprobó la Constitución de 1919 que dio inicio a la efectiva democratización del país. En esta Constitución se incluyeron institutos de democracia directa a nivel local y, a partir de 1934 (artículo 284), los ciudadanos pudieron presentar

porado más recientemente estas figuras en sus Constituciones son Costa Rica (mayo de 2002), Honduras (enero de 2004),<sup>12</sup> República Dominicana (enero de 2012),<sup>13</sup> Ecuador y Bolivia con las nuevas Constituciones aprobadas en ambos países (2008 y 2009, respectivamente) y México que, en julio de 2012, incorporó en su marco constitucional a las figuras de la consulta popular y la iniciativa legislativa popular.<sup>14</sup>

Por último, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, México y República Dominicana que, aunque los incluyen, no los han empleado hasta el presente. No obstante el amplio menú de mecanismos de democracia directa regulados en su Constitución de 1991, Colombia los ha utilizado escasamente en el ámbito nacional.

Otra innovación en materia de democracia directa es la inclusión del derecho a “la consulta previa” a los pueblos indígenas. Este derecho parte del reconocimiento de las naciones como mul-

un proyecto de reforma constitucional (20% de la firmas de los ciudadanos) (Lissidini, 1998: 195-217).

<sup>12</sup> El Congreso acordó reformar por adición el artículo 5 del Decreto Legislativo núm. 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 determina los procedimientos, requisitos y demás aspectos necesarios para el ejercicio de las consultas populares (20 de enero de 2004). Posteriormente, en enero de 2011, se realizó una nueva reforma al artículo 5 en mención, por la cual se amplía el uso de estos instrumentos. Así, se establece que el referéndum se convocará sobre una ley ordinaria o una norma constitucional o su reforma aprobadas, y que la ciudadanía lo apruebe o ratifique. Por su parte, el plebiscito se convocará solicitando a los ciudadanos un pronunciamiento sobre aspectos constitucionales, legislativos o administrativos, sobre los cuales los poderes constituidos no han tomado ninguna decisión previa. Esta reforma fue aprobada el 13 de enero de 2011.

<sup>13</sup> Véase artículos 97 y 210 de la Constitución Política. En la modificación constitucional del 26 de enero de 2010, por primera vez se contemplan figuras como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa normativa municipal. El artículo 210 indica que las consultas populares mediante referéndum estarán reguladas por una ley que determinará todo lo relativo a su celebración. Cabe señalar que se encuentra pendiente de elaboración la legislación que está llamada a regular este tipo de consulta popular.

<sup>14</sup> Véase artículos 25, 35 y 70 de la Constitución Política.

tiétnicas, pluriculturales y multilingües, responden al protagonismo político que adquirieron los grupos indígenas en buena parte de la región y al auge de las políticas extractivas y la explotación de recursos naturales. El diseño legal recoge en buena medida el Convenio 169 de la Organización Internacional del trabajo (OIT)<sup>15</sup> aprobado en 1989 y se ajusta a la Declaración de 2007 sobre los pueblos indígenas de la Organización de las Naciones Unidas. Sin embargo, el grado de disparidad e indefinición legal respecto a quiénes deben ser consultados, en qué circunstancias y con qué consecuencias legales es muy grande y existen numerosas denuncias por falta de consulta a pesar de la obligación legal de hacerlo. Se han realizado consultas en Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá y Perú.

La mayoría de las consultas se refieren a la explotación minera y, en menor medida, a la hidroeléctrica y a la petrolera. Todavía es pronto para hacer una evaluación del uso e impacto de este mecanismo, pero es probable que vayan en aumento dada la relevancia creciente de los actores en juego, el aumento de las políticas extractivas y la exigencia creciente de los organismos internacionales (como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo) de contar con el consentimiento de las comunidades afectadas eventualmente antes de otorgar préstamos.

<sup>15</sup> En su artículo 6, dispone que los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. Las consultas llevadas a cabo en la aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

## Cuadro 2. Consulta previa a indígenas o pueblos originarios en América Latina

<i>País</i>	<i>Consulta previa a grupos indígenas y tribales</i>
Argentina	Sí (ratificación del convenio internacional)
Bolivia	Sí (obligación constitucional)
Brasil	Sí (ratificación del convenio internacional)
Chile	Sí (ratificación del convenio internacional)
Colombia	Sí (obligación constitucional)
Costa Rica	Sí (ratificación del convenio internacional)
Ecuador	Sí (obligación constitucional)
Guatemala	Sí (ratificación del convenio internacional)
Panamá	Sí <sup>a</sup> (por ley específica y ratificación del convenio)
Perú	Sí (por ley) <sup>b</sup>
República Dominicana	Sí (ratificación del convenio internacional, en este país la ratificación de los convenios internacionales no tiene fuerza de ley)
Uruguay	No
Venezuela	Sí (obligación constitucional)
El Salvador	No
Honduras	Sí (ratificación del convenio internacional)
Nicaragua	Sí (ratificación del convenio internacional)
Paraguay	Sí (ratificación del convenio internacional)
México	Sí (ratificación del convenio internacional)

FUENTE: Lissidini (2013).

<sup>a</sup> El caso de Panamá es bastante peculiar, pues si bien ningún gobierno panameño ha ratificado el convenio 169 de la OIT, en su Constitución Nacional reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas. Asimismo, la Ley

General del Ambiente (1o. de julio de 1998) incorpora el mecanismo de consulta previa y en su artículo 103 aclara que “En caso de actividades, obras o proyectos, desarrollados dentro del territorio de comunidades indígenas, los procedimientos de consulta se orientarán a establecer acuerdos con los representantes de las comunidades, relativos a sus derechos y costumbres, así como a la obtención de beneficios compensatorios por el uso de sus recursos, conocimientos o tierras”.

<sup>b</sup> Es el primer país de América Latina que implementa por ley el Convenio de la OIT (Ley núm. 29785, Ley de Derecho Indígena o Pueblos Originarios a la Consulta Previa, 23 de agosto de 2011).

### III. EVOLUCIÓN Y ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA EN EL USO DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

El cuadro 3 presenta una visión sistematizada de la aplicación de consultas populares a nivel nacional en los países de la región durante el periodo 1978-2012.

Cuadro 3. América Latina: consultas populares realizadas a nivel nacional entre 1978 y 2012<sup>16</sup>

<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. Promovió una intensa movilización de los partidos y legitimó la decisión del presidente Raúl Alfonsín, iniciador de la propuesta. <i>Gana la posición del gobierno.</i>
Bolivia	Jul. 2004	Referéndum	Consulta sobre la política energética del país.	Aprobado	Legitimador de la política del gobierno de Carlos Mesa. Vinculante. <i>Gana la posición del gobierno.</i>

<sup>16</sup> En el cuadro se muestran todos los casos en que se utilizaron mecanismos de consulta popular a nivel nacional en América Latina entre 1978 y marzo de 2012. En cinco de esos casos, los mecanismos fueron empleados por gobiernos autoritarios antes de concretarse la transición a la democracia: Chile (1980, 1988 y 1989), Panamá (1983) y Uruguay (1980).

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
Bolivia	Jul. 2006	Referéndum	Referéndum nacional vinculante a la Asamblea Constituyente para las autonomías departamentales.	Aprobada la autonomía en 4 departamentos: Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando. Rechazada en 5 departamentos: Chuquisaca, Cochabamba, La Paz, Oruro y Potosí.	El resultado es vinculante para la Asamblea Constituyente, en el sentido de que estará obligada a incorporar constitucionalmente la autonomía para los departamentos donde se aprobó esta opción por mayoría simple. <i>Gana la posición del gobierno de Evo Morales en 5 departamentos y pierde en 4.</i>
Bolivia	Ago. 2008	Referéndum	Referéndum Revocatorio del presidente Morales, el vicepresidente y 8 prefectos departamentales.	Aprobada la continuidad del presidente Morales.	Legitimador del presidente Evo Morales y su proyecto de Nueva Constitución Política para Bolivia. Aun así, también fue aprobada la continuidad de los 4 prefectos que mantienen la posición por la autonomía. <i>Gana la posición del gobierno.</i>
Bolivia	Ene. 2009	Referéndum	Referéndum para aprobar la nueva Constitución Política.	Aprobada la nueva Constitución Política, que tiene vigencia inmediata	Legitimación del mandato del presidente Evo Morales, quien además con la nueva Constitución puede optar por la reelección. <i>Gana la posición del gobierno.</i>
Brasil	Abr. 1993	Plebiscito	Monarquía o república, parlamentarismo o presidencialismo.	Rechazado el cambio de régimen.	Legitimador del régimen vigente. República y presidencialismo. Vinculante. Gana la posición del gobierno de Itamar Franco.
Brasil	Oct. 05	Referéndum	Prohibición del comercio de armas de fuego y municiones.	Rechazado	Se mantiene el comercio de armas, a pesar de la iniciativa del gobierno de Ignacio Lula da Silva por prohibirlo. <i>Pierde la posición del gobierno.</i>

LAS INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

31

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
Chile	Sep. 80	Plebiscito	Nueva Constitución fundante del nuevo régimen.	Aprobado	Nueva Constitución que institucionalizó el régimen militar y aseguró la continuidad de Augusto Pinochet como presidente hasta al menos 1989. <i>Gana la posición del gobierno militar de Augusto Pinochet.<sup>a</sup></i>
Chile	Oct. 88	Plebiscito	De acuerdo con la Constitución de 1980, prolongación o no del mandato del general Augusto Pinochet.	Rechazado	Rechazo de la propuesta militar por vía de la consulta popular, prevista ya en 1980. Permitted, a continuación, acelerar la apertura democrática. <i>Pierde la posición del gobierno militar de Augusto Pinochet.</i>
Chile	Jul. 1989	Plebiscito	Reforma constitucional.	Aprobado	Confirmatorio de las negociaciones de transición a la democracia. <i>Pierde la posición de gobierno militar de Augusto Pinochet.</i>
Colombia	Mar. 1990	Consulta "informal"	Posibilidad de reformar la Constitución por medios extraparlamentarios. Consulta promovida por estudiantes ["Séptima papeleta"].	Aprobada	Con base en esta consulta informal se realizó la convocatoria y la elección de una Asamblea Constituyente en diciembre de 1990. <i>Gana la posición del gobierno de César Gaviria.</i>
Colombia	Oct. 1997	Consulta	Apoyo a la pacificación.	Aprobada	Ninguno. Intento de legitimación del proceso de paz por parte de la Presidencia. <i>Gana la posición del gobierno de Ernesto Samper.</i>

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
Colombia	Oct. 2003	Referéndum	Dieciocho consultas que buscaban la aceptación de la ciudadanía de una serie de propuestas del presidente relativas a varios temas. Entre ellos destacaba la reducción del Congreso, el endurecimiento de causales de pérdida de investidura, la eliminación de auxilios con dineros públicos, nuevos recursos para educación y saneamiento básico, el endurecimiento de requisitos para la obtención de personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, la eliminación de contralorías de los departamentos y municipios del país.	Rechazado	No aceptación de las propuestas del presidente Álvaro Uribe, quien pretendía involucrar al pueblo en la toma de diversas decisiones. <i>Pierde la posición del gobierno.</i>
Costa Rica	Oct. 2007	Referéndum	Referéndum para que la ciudadanía apruebe o impruebe el “Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica-Estados Unidos” <sup>1</sup> (CAFTA).	Aprobado	Aprobación definitiva del Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica-Estados Unidos” (CAFTA). <i>Gana la posición del gobierno de Óscar Arias Sánchez.</i>

LAS INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

33

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
Ecua- dor	Ene. 1978	Plebis- cito	Constitución	Aprobado	Aprobación de la Consti- tución de 1978 en lugar de la de 1945. <i>Con este resultado se ini- cia el proceso de demo- cratización en el Ecuador. Gana la posición de go- bierno (Consejo Supremo de Gobierno).</i>
Ecua- dor	Jun. 1986	Consulta	Candidaturas independientes de los partidos.	Rechazada	Convocada por el presi- dente. Se convirtió en un plebiscito de su gestión que le resultó negativo. <i>Pierde la posición del gobierno de León Febres Cordero.</i>
Ecua- dor	Ago. 1994	Consulta de siete pregun- tas	Candidaturas independientes, reducción en la asignación de partidas presupuestarias de los diputados, reelección de cargos excepto presidente. En general apuntaban a dar legitimidad al presidente (re- formas de corte constitucional).	Aprobada	Vinculante. Aprobadas las reformas y se legitima la acción gu- bernamental del presiden- te Sixto Durán, iniciador del proceso. <i>Gana la posición del go- bierno.</i>

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
Ecuador	Nov. 1995	Consulta de 11 preguntas	Once preguntas. Entre las principales estaba la posibilidad de que el presidente pudiera disolver el parlamento. Además, reformas a la seguridad social, manejo presupuestario, descentralización y reforma a organismos judiciales.	Rechazada <i>in totum</i> .	Se tradujo en un plebiscito contra la gestión del presidente Sixto Durán, iniciador del proceso. <i>Pierde la posición del gobierno.</i>
Ecuador	May. 1997	Consulta de 14 preguntas	Catorce preguntas. Puntos principales: apoyar la destitución de Abdalá Bucaram y la presidencia de Alarcón.	Aprobada	Convocada por el presidente interino Fabián Alarcón, se legitimó la caída del anterior presidente Abdalá Bucaram y la confirmación de Alarcón en la presidencia. Como resultado de la consulta se convocó a una Constituyente que aprobó una nueva Constitución, donde se recoge una parte de las medidas sometidas a consulta. <i>Gana la posición del gobierno de Alarcón.</i>
Ecuador	Nov. 2006	Consulta de tres preguntas	Tres preguntas sobre la política de educación, salud y asignación de los excedentes de los recursos petroleros para acciones sociales.	Aprobada	Las tres preguntas propuestas por el presidente Alfredo Palacios fueron aprobadas. <i>Gana la posición del gobierno.</i> El presupuesto del Estado incluyó más recursos para el sector educación.

LAS INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

35

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
Ecuador	Abr. 2007	Referéndum	Convocatoria a Asamblea Constituyente.	Aprobado	La convocatoria a Constituyente realizada por el presidente Rafael Correa fue aprobada. Con ello se conforma la Asamblea Constituyente para transformar el marco institucional del Estado y elaborar una nueva Constitución. <i>Gana la posición del gobierno.</i>
Ecuador	Sep. 2008	Referéndum	Aprobación de la nueva Constitución Política.	Aprobado	Ratificación del proyecto político del presidente Rafael Correa que además, se abre la posibilidad de reelección consecutiva con la nueva Constitución. <i>Gana la posición del gobierno.</i>
Ecuador	May. 2011	Referéndum (cinco preguntas con resultados vinculantes) y consulta popular (cinco preguntas, no vinculante)	Caducidad de la prisión preventiva, restructuración del Poder Judicial, regulación de la Banca y endurecimiento de las penas (Reforma constitucional). Consulta sobre prohibición de juegos de azar y los espectáculos con matanza de animales, obligatoriedad de afiliación a la seguridad social.	Aprobados	Legitimación plebiscitaria del presidente. <i>Gana la posición del gobierno de Rafael Correa.</i>

<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 fallido autogolpe del presidente Jorge Serrano. <i>Gana la posición del gobierno de Ramiro León Carpio.</i>
Guatemala	May. 1999	Consulta popular (Referéndum)	Reformas constitucionales para implementar acuerdos de paz y otras reformas.	Rechazada	Se tradujo en plebiscito en contra del gobierno y no sobre el tema constitucional en debate. <i>Pierde la posición del gobierno de Álvaro Arzú.</i>
Panamá	Abr. 1983	Referéndum	Reforma constitucional.	Aprobado	Se logra acuerdo entre el gobierno y la oposición. Se inicia la democratización de la estructura de gobierno. Se establecen las bases para el balance entre el Ejecutivo y el Legislativo. <i>Gana la posición del gobierno de Ricardo de la Espriella.</i>
Panamá	Nov. 1992	Referéndum	Reforma constitucional de 58 puntos.	Rechazado	Intento de legitimar las reformas introducidas por el régimen democrático. <i>Pierde la posición del gobierno de Guillermo Endara Galimany.</i>
Panamá	Ago. 1998	Referéndum	Reforma constitucional. Reección inmediata del presidente y otros puntos.	Rechazado	Se votó en contra de la gestión del presidente Pérez Balladares y no en contra de todo el paquete constitucional. <i>Pierde la posición del gobierno.</i>

LAS INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

37

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
Panamá	Oct. 2006	Referéndum	Propuesta de la Autoridad del Canal de Panamá, sobre la construcción del tercer juego de esclusas en el Canal.	Aprobado	Se aprueba la ampliación del Canal de Panamá. <i>Gana la posición del gobierno de Martín Torrijos.</i>
Perú	Oct. 1993	Referéndum	Ratificación de la Constitución.	Aprobado	Aprobación de la nueva Constitución, que aumenta el poder del presidente y permite su reelección inmediata. Legitimación del nuevo régimen del presidente Alberto Fujimori (quien diera un autogolpe en 1992, cerrando el Congreso Nacional). <i>Gana la posición del gobierno.</i>
Uruguay	Nov. 1980	Plebiscito	Nueva Constitución propuesta por el régimen militar.	Rechazado	El rechazo generó presión para que los militares iniciaran el proceso de liberalización del régimen. El gobierno estaba a favor de la nueva Constitución. <i>Pierde la posición del gobierno militar de Aparicio Méndez.</i>
Uruguay	Abr. 1989	Referéndum	Dejar sin efecto la Ley de Caducidad, que era la ley de amnistía general para los militares y la policía que cometieron delitos durante el gobierno militar.	Rechazado	La Ley se mantuvo confiando respaldo popular a una decisión muy controvertida. El gobierno estaba a favor de mantener la Ley de Caducidad. <i>Gana la posición del gobierno de Julio María Sanguinetti.</i>

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
Uruguay	Nov. 1989	Plebiscito	Reforma constitucional para fijar procedimientos y criterios que se deberían emplear para incrementar periódicamente las jubilaciones y pensiones.	Aprobado	Promovido por la Comisión Nacional de Jubilados. Comenzó a regir un nuevo sistema de reajustes de jubilaciones y pensiones establecido en la propia Constitución. El gobierno estaba en contra. <i>Pierde la posición del gobierno de Julio María Sanguinetti.</i>
Uruguay	Dic. 1992	Referéndum	Propuesta para derogar una ley que privatizaría parcialmente la empresa estatal de teléfonos.	Aprobado	Expresión de que prevalecían los sentimientos estatistas del electorado. El gobierno estaba en contra de la derogación de la ley. <i>Pierde la posición del gobierno de Luis Alberto Lacalle.</i>
Uruguay	Ago. 1994	Plebiscito	Reforma constitucional para separar en la papeleta las elecciones nacionales y las municipales.	Rechazado	Tanto el gobierno como la oposición estaban a favor de las reformas, pero fue rechazada por los ciudadanos. <i>Pierde la posición del gobierno de Luis Alberto Lacalle.</i>
Uruguay	Nov. 1994	Plebiscito	Reforma constitucional para establecer regulaciones que protegieran a los jubilados y pensionados.	Aprobado	Constitución reformada para agregar protecciones para este grupo de ciudadanos. El gobierno estaba en contra de la reforma. <i>Pierde la posición del gobierno de Luis Alberto Lacalle.</i>
Uruguay	Nov. 1994	Plebiscito	Reforma constitucional que buscaba asignar 27% del presupuesto al sector educativo.	Rechazado	El gobierno estaba en contra de la reforma constitucional. <i>Gana la posición del gobierno de Luis Alberto Lacalle.</i>

LAS INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

39

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
Uruguay	Dic. 1996	Plebiscito	Reforma constitucional orientada a modificar el sistema electoral.	Aprobado	Importantes reformas al sistema electoral, al eliminar el voto doble simultáneo y sustituirlo por elecciones primarias y elecciones generales. El gobierno estaba a favor de la reforma. <i>Gana la posición del gobierno de Julio María Sanguinetti.</i>
Uruguay	Oct. 1999	Plebiscito	Reforma constitucional para prohibir presentarse como candidatos a los funcionarios de empresas estatales.	Rechazado	El gobierno estaba en contra de la reforma. <i>Gana la posición del gobierno de Julio María Sanguinetti.</i>
Uruguay	Oct. 1999	Plebiscito	Reforma constitucional para establecer un porcentaje fijo del presupuesto para el poder judicial.	Rechazado	El gobierno estaba en contra de la reforma constitucional. <i>Gana la posición del gobierno de Julio María Sanguinetti.</i>
Uruguay	Dic. 2003	Referéndum	Recurso contra la Ley No. 17.448 de 2002, que autorizaba a la ANCAP a asociarse con empresas privadas y que eliminaba el monopolio para la importación de combustibles a partir de 2006.	Aprobado	Imposibilidad de la ANCAP de asociarse con otras empresas para los fines previstos en la ley. Vinculante. El gobierno estaba en contra de la derogación; sin embargo, fue derogada por la ciudadanía. <i>Pierde la posición del gobierno de Jorge Batlle.</i>

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
Uruguay	Oct. 2004	Plebiscito	Reforma constitucional para incluir una serie de normas sobre el derecho y utilización de los recursos hídricos.	Aprobado	Los recursos hídricos no podrán estar en manos de particulares ni empresas privadas, y todos los servicios de suministro de agua potable deben permanecer en manos de empresas estatales. El gobierno estaba en contra de la reforma constitucional. <i>Pierde la posición del gobierno de Jorge Batlle.</i>
Uruguay	Oct. 2009	Plebiscito	Anular la Ley de Caducidad	Rechazado	Se mantiene la Ley de Caducidad que también fue objeto de plebiscito en 1989. Se mantienen impunes los crímenes de Estado cometidos por la dictadura uruguaya. <i>Pierde la posición del gobierno de Tabaré Vázquez.</i>
Uruguay	Oct. 2009	Plebiscito	Voto epistolar: permitir el voto en el extranjero.	Rechazado	No se permite el voto de las y los uruguayos en el extranjero. Ésta fue una iniciativa de la bancada oficialista en el Parlamento. <i>Pierde la posición del gobierno de Tabaré Vázquez.</i>
Venezuela	Abr. 1999	Referéndum	Pronunciamiento de la población sobre la realización de una Asamblea Nacional Constituyente, así como las reglas del juego aplicables a dichos comicios.	Aprobado	Elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente el 25 de julio de 1999. <i>Gana la posición del gobierno de Hugo Chávez.</i>
Venezuela	Dic. 1999	Referéndum	Reforma constitucional.	Aprobado	Respaldo a la reforma promulgada por la Asamblea Constituyente. <i>Gana la posición del gobierno de Hugo Chávez.</i>

LAS INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
Venezuela	Dic. 2000	Referéndum	Renovación dirigencia sindical.	Aprobado	Generó una correlación de fuerzas favorable al oficialismo. Vinculante. <i>Gana la posición del gobierno de Hugo Chávez.</i>
Venezuela	Ago. 2004	Referéndum	Revocatoria de mandato del presidente Chávez.	Rechazado	El presidente Chávez continúa su ejercicio como Presidente de la República. <i>Gana la posición del gobierno.</i>
Venezuela	Dic. 2007	Referéndum	Ratificación de las reformas constitucionales impulsadas por el presidente Chávez que incluían, entre otros aspectos, el establecimiento de un Estado Socialista, la reelección presidencial indefinida y el incremento del mandato presidencial a siete años.	Rechazado	No fructificó la iniciativa del presidente Chávez de incrementar sus poderes presidenciales y transformar la estructura del estado. <i>Pierde la posición del gobierno.</i>
Venezuela	Feb. 2009	Referéndum	Reforma Constitucional para aprobar la reelección inmediata ilimitada de todos los cargos de elección popular.	Aprobado	Se legitima al gobierno y con ello la posibilidad de reelección ilimitada para el presidente Hugo Chávez. <i>Gana la posición del gobierno.</i>

FUENTE: Payne, J. M. *et al.*, 2006: 249-253 (información actualizada a 2012).

<sup>a</sup> Los opositores al régimen de Augusto Pinochet, y muchos analistas, consideran este plebiscito como un fraude electoral (Navia, P., 2004: 81).

Como claramente se desprende del cuadro 3, entre 1978 y mayo de 2012 en 12 países de la región se llevaron a cabo unas 50 consultas populares.<sup>17</sup> En 31 ocasiones (62%), la posición del gobierno salió vencedora y en las 19 restantes la posición del gobierno fue derrotada. El país donde más veces se derrotó la tesis oficialista es Uruguay, con nueve de las 14 consultas celebradas (64%). Si se analizan los resultados de las 20 consultas celebradas desde 2000 a la fecha, observamos que en 13 ocasiones triunfó la tesis del gobierno (65%), cuatro en Bolivia (2004, 2006, 2008 y 2009); cuatro en Ecuador (2006, 2007, 2008 y 2011); 3 en Venezuela (2000, 2004 y 2009); una en Costa Rica (2007), y una en Panamá (2006).

A su vez, de 2000 a la fecha la tesis del gobierno fue derrotada en siete ocasiones (37%): en Uruguay, cuatro en 2003 y 2004, y dos en 2009; en Colombia, una en 2003; en Brasil, una en 2005, en la cual el gobierno de Lula trató de jugar de manera ambivalente para desprejarse de la derrota que sufrió la propuesta que en un principio apoyó su gobierno; y en Venezuela, una en 2007, cuando se rechazaron las reformas constitucionales impulsadas por el presidente Chávez.

El hecho de que cinco de las 50 consultas hayan tenido lugar durante regímenes autoritarios resulta significativo: Uruguay en 1980; Chile en 1980, 1988 y 1989, y Panamá en 1983. En este último, el referéndum aprobado en 1983 fue producto del consenso entre el gobierno y la oposición, y las reformas constitucionales aprobadas, cuya mayoría continúa vigente, configuraron el punto de partida para reequilibrar al Ejecutivo y Legislativo y democratizar la estructura del gobierno. En Uruguay, los resultados del

<sup>17</sup> Si se contabilizan las preguntas específicas que integran cada consulta como una consulta *per se*, el número de consultas es muy superior a 50. Cabe destacar, asimismo, que en Brasil se han realizado dos referéndums más que no se toman en cuenta, puesto que no fueron oficiales: el referéndum de septiembre de 2000 sobre las reformas del Fondo Monetario Internacional, y el de septiembre de 2002 sobre el Área de Libre Comercio de las Américas. Asimismo, en 2008 en Bolivia se realizaron los referéndums para la autonomía de cuatro Departamentos, sin embargo no se incluyen por no ser reconocidos por la Corte Nacional Electoral.

plebiscito celebrado en 1980 no favorecieron a los militares y allanaron el camino a cuatro años de negociaciones que culminaron con la reinstauración de la democracia. Por el contrario, el régimen del general Augusto Pinochet se impuso en Chile en el plebiscito de 1980 e introdujo su propia Constitución. Sin embargo, la consulta popular celebrada en 1988, prevista en la Constitución de 1980, como instrumento para validar la continuidad de Pinochet, obtuvo un resultado desfavorable. Posteriormente, la consulta popular de 1989, cuyo propósito fue modificar la Constitución para promover el retiro de Pinochet del poder y facilitar la transición a la democracia, consiguió un resultado positivo.

Se observa, asimismo, una variada gama de contenidos y resultados en la temática de las consultas. Así, por ejemplo, 24 de las consultas populares se realizaron para aprobar o rechazar reformas constitucionales (48%): nueve en Uruguay, cinco rechazadas y cuatro aprobadas; tres en Panamá, de las cuales dos se rechazaron y una se aprobó; tres en Venezuela, dos aprobadas y una rechazada; dos en Chile, ambas aprobadas; tres en Ecuador, todas aprobadas; dos en Guatemala, una aprobada y una rechazada; una en Brasil, rechazada, y una en Perú, que fue aprobada. Asimismo, se han celebrado dos consultas expresamente para aprobar y poner en vigencia nuevas Constituciones políticas: Ecuador en 2008 y Bolivia en 2009.

Las restantes 24 consultas trataron sobre diversos temas. La de Argentina de 1984 sobre el conflicto del Canal de Beagle; en Bolivia, la consulta realizada en 2004 aprobó la política del gobierno en materia energética, el referéndum autonómico de 2006 sometió a consideración de la ciudadanía la autonomía de los departamentos del país, y en 2008 el presidente Morales aseguró su continuidad después del referéndum revocatorio al que se sometió. La consulta efectuada en Brasil en octubre de 2005 para prohibir el comercio de armas de fuego y municiones fue rechazada; la de Colombia de 1990 legitimó y conformó una Asamblea Constituyente el mismo día de su realización; en 1997, una segunda consulta buscó el apoyo a los esfuerzos de paz por parte de la Presidencia, y el referéndum de 2003 sometió a consideración de la

ciudadanía una serie de propuestas del presidente Uribe referidas a diversos temas, entre ellos la reducción del Congreso, el endurecimiento de las causales de pérdida de investidura, la eliminación de auxilios con dineros públicos y la dotación de nuevos recursos para la educación, entre otros. Las propuestas del presidente fueron rechazadas por la ciudadanía.

En Chile, en 1988, se sometió a plebiscito la continuidad del general Augusto Pinochet, cuyo resultado fue negativo y propició el aceleramiento del proceso de apertura democrática. En Costa Rica, el referéndum de octubre de 2007 aprobó el Tratado de Libre Comercio con República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA). En Ecuador se realizaron seis consultas: la de 1986 rechazó la posibilidad de las candidaturas independientes; en 1995 otra consulta negó, entre otras cosas, la autoridad del presidente para disolver el Parlamento y la ampliación de dos a cuatro años del periodo a los legisladores provinciales. La tercera consulta se celebró en 1997, cuando se legitimó la destitución del presidente Abdalá Bucaram y la confirmación de su sucesor, Fabián Alarcón. La cuarta se efectuó en noviembre de 2006 y se aprobaron tres preguntas sobre la política de educación, salud y asignación de los excedentes de los recursos petroleros para acciones sociales. En la quinta, en abril de 2007, se aprobó la convocatoria a una Asamblea Constituyente. En la sexta y última, en 2011, el presidente Correa sometió a consulta un cuerpo de 10 preguntas; cinco de ellas implicaban enmienda constitucional y las cinco restantes no implicaron cambios a la carta política. Los temas para la enmienda constitucional giraron en torno a realizar cambios a la legislación sobre prisión preventiva, la reestructuración del Consejo de la Judicatura, así como la necesidad de regular los negocios relacionados con la Banca y los medios de comunicación.

En 2006, en Panamá, se llevó a cabo un referéndum con el objetivo de autorizar la construcción del tercer juego de esclusas en el Canal. En Uruguay, cinco consultas celebradas en 1989, 1992, 2003 y dos en 2009 buscaban anular determinada legislación; la primera y las dos últimas fueron rechazadas y se mantuvo la ley.

En los otros dos casos (1992 y 2003) se derogaron las leyes en cuestión. En Venezuela, la consulta de abril de 1999 aprobó la conformación de una Asamblea Constituyente; asimismo, en diciembre de 2000 el gobierno del presidente Hugo Chávez convocó a otro referéndum para sondear el apoyo a la convocatoria a nuevas elecciones sindicales en un lapso de 180 días. Como la convocatoria para resolver un asunto de esta materia entraba en conflicto con las disposiciones de la Organización Internacional del Trabajo, la ciudadanía respondió a la petición de los sindicatos de no participar; sin embargo, la iniciativa fue aprobada con la afluencia a las urnas de sólo 23.5% del electorado. Finalmente, el resultado de la consulta convocada en 2004 con el objetivo de revocar el mandato del presidente Chávez ratificó su continuación en el Ejecutivo.

En cuanto al origen de las consultas populares, cabe destacar que la amplia mayoría de las realizadas durante el periodo 1978-2012 resultó de iniciativas surgidas “desde arriba”. En efecto, el Poder Ejecutivo promovió las consultas de Argentina en 1984, Bolivia en 2004 y 2008, Brasil en 2005,<sup>18</sup> Colombia en 1997 y 2003, Costa Rica en 2007, Venezuela en 2000, y las ocho realizadas en Ecuador. En total, 16 casos. Desde 1978 a la fecha, todos los países latinoamericanos reformaron o reemplazaron sus Constituciones. La enorme mayoría de dichas reformas y refundaciones constitucionales fue promovida o iniciada por los poderes ejecutivos. En aquellos casos en que la Constitución exigía la ratificación popular, se convocó a consulta. Del total de 50 consultas realizadas para aprobar o rechazar Constituciones: el Ejecutivo, en conjunto con el Legislativo, inició 27 de las 50, otras 10 nacieron de acuerdos de la clase política plasmados en Constituciones aprobadas o rechazadas, o resultaron de previsiones constitucionales previamente pactadas, como la ya citada consulta brasileña de 1993, la chilena de 1988 y los referéndums en Panamá de 1983 y 2006. En total, 37 de las consultas se llevaron a cabo con base

<sup>18</sup> Vale la pena aclarar que la consulta popular de Brasil en 2005 fue convocada por el Poder Legislativo, y promovida por el Poder Ejecutivo.

en iniciativas desde arriba, es decir, fueron iniciadas o promovidas por los poderes ejecutivos o legislativos.

Los 13 casos restantes partieron de iniciativas desde abajo, o sea, fueron los ciudadanos quienes iniciaron el proceso. Diez en Uruguay: tres reformas constitucionales aprobadas (1989, 1994 y 2004), tres rechazadas (una en 1994 y dos en 1999) y cuatro plebiscitos convocados para revocar leyes. La undécima, como ya se señaló, tuvo lugar en Colombia en 1990, con carácter informal y dio origen a la nueva Constitución de 1991; la duodécima en Venezuela (agosto de 2004), impulsada por sectores de la oposición que promovieron el proceso de recolección de firmas requerido para solicitar que se convocara a la revocatoria de mandato. Por último, la décimo tercera, en Bolivia en 2006, cuando las organizaciones más importantes de Santa Cruz de la Sierra reunieron las firmas necesarias para celebrar el referéndum sobre las autonomías departamentales del país.

#### IV. USO Y FRECUENCIA DE LA APLICACIÓN DE LAS CONSULTAS POPULARES

El buen diseño y uso de los instrumentos de democracia directa puede generar una sana renovación de un orden sociopolítico, capacitar al ciudadano para participar en los asuntos públicos y ejercer controles eficaces sobre los funcionarios electos y complementar adecuadamente la democracia representativa con fórmulas eficaces de participación directa (Kornblith, 2007). Sin embargo, si estos mecanismos de democracia directa son utilizados de manera patológica o desvirtuada, pueden también constituirse en un instrumento peligroso para la puesta en marcha de una *democracia plebiscitaria*.

En este sentido, el análisis de la experiencia latinoamericana comparada en materia de mecanismos de democracia directa de los últimos 34 años evidencia que el uso de estos instrumentos a escala nacional ha sido más bien modesto y altamente concentrado en un número reducido de países. Estas instituciones han sido

utilizadas sólo en 12 de los 18 países que regulan estos mecanismos —todos en democracia a excepción de Chile, Uruguay en un caso (1980), y Panamá, también en un caso (1983)—, pero de manera frecuente sólo en dos de ellos —Ecuador y Uruguay—. <sup>19</sup> En Venezuela, por su parte, se han utilizado con mucha mayor frecuencia desde la llegada al poder del presidente Chávez; situación similar ocurre en Bolivia desde la llegada de Evo Morales a la presidencia. Por su parte, en Panamá, con el referéndum de 2006, las experiencias de esta práctica han sido cuatro. Así, 37 de los 50 procesos (74%) han tenido lugar sólo en cinco países: 14 en Uruguay, nueve en Ecuador, seis en Venezuela, cuatro en Bolivia y otros cuatro en Panamá. En términos cuantitativos, 28% de los 18 países de la región, concentra 74% de las consultas o procesos de democracia directa que han tenido lugar entre 1978 y 2012, y un solo país, Uruguay, concentra el 28% del total de estas consultas.

Una mirada retrospectiva desde el inicio de la transición a la democracia (finales de 1970) a la fecha muestra una tendencia creciente al empleo de las instituciones de democracia directa. En efecto, mientras en la década de 1980 se realizaron nueve consultas populares (18%), en la de 1990 el número saltó a 20 (41%), en su mayoría para legitimar o rechazar reformas constitucionales. A partir de 2000 se han realizado 20 consultas (40%): cuatro en Bolivia; cuatro en Uruguay; cuatro en Venezuela; cuatro en Ecuador; una en Brasil; una en Colombia; una en Costa Rica, y una en Panamá. <sup>20</sup>

Importa señalar, asimismo, que durante los últimos años, y sobre todo a partir de 2000, se constata un uso cada vez mayor de los mecanismos de democracia directa en los países de la región

<sup>19</sup> Aquí se toman en cuenta las siete consultas realizadas a nivel nacional. Sin embargo, en Ecuador se han dado otras cinco consultas de carácter provincial, todas ellas en el año 2000, sobre la instauración de un régimen autonómico. En todas las consultas venció la opción de la autonomía con márgenes superiores a 80%. (Pachano, S., “Democracia directa en Ecuador”, 2007, p. 8, en: <http://www.gobernabilidadandina.org/descarga/1196224055.pdf>).

<sup>20</sup> La otra consulta popular incluida en este análisis es el plebiscito de 1978 en Ecuador.

Andina. De los 20 procesos de democracia directa que han tenido lugar entre 2000 y mayo de 2012, 12 de ellos (63%), tuvieron lugar en países andinos: cuatro en Bolivia; cuatro en Venezuela; cuatro en Ecuador y uno en Colombia.

En síntesis, 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 depende del contexto partidario y de la cultura política dominante de cada país. Así, por ejemplo, en Uruguay estos instrumentos preexistieron al proceso de restauración democrática. Después del retorno a la democracia sólo se registró como novedad el uso, hasta entonces desconocido, del recurso de derogación de leyes por medio de referéndum. Sin embargo, Uruguay sigue siendo uno de los países del mundo que cuenta con una larga y rica tradición en el uso de los institutos de democracia directa, y que desde la primera mitad del siglo XX ha sabido combinar y articular adecuadamente los poderes representativos con la democracia directa (González Risotto, 2008).

Por el contrario, en Ecuador (el segundo país que más ha recurrido a estos mecanismos en la región latinoamericana), diversos presidentes en situación de constante asedio o de dudosa legitimidad, ante un sistema político partidario débil y fragmentado, apelaron a la opinión ciudadana para tratar de zanjar sus respectivas crisis políticas, con efectos no siempre positivos para el fortalecimiento de la gobernabilidad y la consolidación de la democracia en ese país. Pero también en los últimos años este mecanismo ha sido empleado por parte de presidentes fuertes que buscan plebiscitar sus decisiones en la opinión pública, sorteando a los partidos y generando un vínculo directo sin intermediación.

En los tres países más grandes de la región —Argentina, Brasil y México—, estos mecanismos han sido poco utilizados o no se han utilizado del todo. En Argentina, a escala nacional registra únicamente una consulta popular (sin efecto vinculante) sobre el tema del laudo limítrofe sobre el Canal de Beagle. En Brasil han tenido lugar dos experiencias: la primera fue la consulta obligato-

ria llevada a cabo en 1993 respecto a la posibilidad de implantar el parlamentarismo y la monarquía, que arrojó resultados adversos para ambas propuestas; la segunda experiencia, realizada en octubre de 2005, rechazó la iniciativa de prohibir el comercio de armas de fuego y municiones. Finalmente, en México, estos mecanismos no se utilizaron del todo a escala nacional por no estar regulados en su ordenamiento constitucional.

La acotada utilización de los mecanismos de democracia directa en países como Argentina, Brasil y Chile lleva a analizar la importancia del diseño legal de la democracia directa. En Argentina, la consulta popular no puede ser promovida por la ciudadanía y, si bien puede iniciarla el Ejecutivo o el Congreso, no tiene carácter vinculante. Por su parte, la Constitución de Brasil deposita en el Congreso la potestad de promover una consulta popular con carácter vinculante; es decir, ni el presidente ni los ciudadanos pueden hacerlo. La Constitución chilena, a diferencia del resto de América Latina, no introdujo modificaciones durante el proceso de democratización, los ciudadanos no tienen la posibilidad de presentar una ley o una consulta popular. En ninguno de los tres países es posible promover la revocatoria del mandato de los cargos electos a nivel nacional.

Algo muy diferente sucede en los tres países andinos (Bolivia, Ecuador y Venezuela), puesto que, como ya se analizó, en ellos la democracia directa adquirió rango constitucional. La Constitución de Venezuela de 1999 expandió considerablemente los mecanismos de democracia directa con el objetivo explícito de promover una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, y en el mismo sentido lo hicieron Bolivia (2004 y 2009) y Ecuador (2008).

## V. ORIGEN DE LA CONVOCATORIA DE LAS CONSULTAS POPULARES EN AMÉRICA LATINA

Treinta y siete de las 50 consultas populares (74%) se originaron *desde arriba* y sólo 13 fueron iniciadas *desde abajo* (26%),

de las cuales 10 se llevaron a cabo en un solo país: Uruguay. Esta tendencia obedece al hecho de que, si bien algunos países prevén la intervención de la ciudadanía para iniciar una consulta popular, en la mayoría esta potestad se reserva al Ejecutivo o al Congreso.

Cabe destacar que varios presidentes latinoamericanos han utilizado estos mecanismos de democracia directa con distinta suerte durante el periodo en estudio. En Panamá, el ex presidente Pérez Balladares fracasó en su intento de modificar la Constitución para autorizar la reelección. En Ecuador, el ex presidente Sixto Durán logró respuestas favorables en una primera consulta, pero negativas en la segunda, lo que debilitó su gestión de gobierno. En Uruguay, la clase política registró una derrota en 1994 al no haber logrado 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; más tarde, esa misma norma se incluyó en la reforma aprobada en 1996. En Perú (1993), el ex presidente Fujimori y, en Venezuela (1999), el presidente Chávez utilizaron estos mecanismos de manera exitosa para consolidar sus respectivos proyectos políticos, si bien el primero debió renunciar a su tercer mandato presidencial como resultado del fraude cometido durante la elección de 2000 y la consiguiente crisis desatada. En 2007, el presidente Chávez fracasó en su intento de ratificar las reformas constitucionales que aumentaban sus poderes presidenciales y reformaba la estructura del Estado venezolano en uno de carácter socialista. Sin embargo, más recientemente, en 2009, Chávez logró que se aprobara la enmienda constitucional que abre la reelección ilimitada y que también aplica para los demás cargos de elección popular.

En Colombia, el ex presidente Álvaro Uribe, amparado en una significativa aprobación popular a su gestión, intentó involucrar a la población en la toma de varias decisiones de distinta índole, presentando 18 preguntas que abarcaban temas diversos, 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 ne-

gativos en razón de que sólo una de las preguntas logró los votos necesarios para su aprobación.

En Bolivia, el referéndum convocado por el ex presidente Carlos Mesa involucró a la población en la toma de decisiones en materia de políticas públicas, relacionadas en esa oportunidad con la política energética. El resultado positivo del referéndum permitió afianzar el estilo político de Mesa, basado en una relación directa con los ciudadanos, si bien poco tiempo después una nueva ola de protestas provocó la renuncia del presidente Mesa. Por su parte, en Ecuador, el presidente Correa dio un paso decisivo al contar con el apoyo ciudadano para aprobar la convocatoria a Asamblea Constituyente en la consulta de abril de 2007. Sin duda alguna, el apoyo a la propuesta del presidente (que no tenía representación legislativa) fue una victoria política que le abrió un escenario propicio para desarrollar las reformas económicas y políticas que había tratado de impulsar infructuosamente. Esta victoria fue seguida por la aprobación de la nueva Constitución Política en el referéndum de 2008, consolidándose así el proyecto político del presidente Correa.

En Costa Rica, el presidente Arias convocó a referéndum en octubre de 2007 para aprobar el Tratado de Libre Comercio con República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA). Esto se dio tras un intenso debate nacional, y adelantándose a la opción de convocatoria por medio de la ciudadanía, situación que habría retrasado significativamente la fecha de la consulta, lo cual muy posiblemente hubiera significado la imposibilidad de ratificar el Tratado a tiempo para su puesta en marcha antes de marzo de 2008.

Por último, destaca el caso de Evo Morales en Bolivia, quien en 2008 promulgó mediante ley la convocatoria a referéndum revocatorio para su mandato, junto con el del vicepresidente y ocho prefectos departamentales. En este caso, el presidente Morales aseguró su continuidad, y más recientemente se adjudicó otra victoria cuando en enero de 2009 logró que se aprobara en consulta popular la nueva Constitución Política.

## VI. PAPEL DESEMPEÑADO POR LA SOCIEDAD CIVIL

Los ordenamientos constitucionales de varios países latinoamericanos prevén la iniciativa de la ciudadanía para reformar la Constitución, lo que en principio supone una mayor capacidad de decisión de su parte. Sin embargo, debe advertirse 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 plebiscitos derogatorios planteados en Uruguay en 1989 y 2009, referidos a los abusos de los derechos humanos (Ley de Caducidad sobre el Tema de Derechos Humanos y Amnistía a los Militares) y promovidos por una coalición de partidos de izquierda y un movimiento *ad hoc* de la sociedad civil, que en ambas oportunidades fracasó. El de 1992, que rechazaba la posibilidad de privatizar parcialmente la compañía telefónica, fue promovido también por fuerzas partidarias de izquierda junto con el sindicato de trabajadores de la empresa y se aprobó; el de 2003, que rechazó 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 la propuesta. Como puede verse, en Uruguay la participación de las organizaciones de la sociedad civil ha sido limitada, dado que en los dos primeros casos se registró la alianza de esos movimientos sociales *ad hoc* con fuerzas partidarias.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> En 2004, vecinos y organizaciones ambientalistas, conjuntamente con el sindicato de trabajadores de la empresa estatal del agua impulsaron un referéndum para evitar la privatización del servicio y declarar que el “acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales”, y lograron la adhesión a la reforma de 63 por ciento de los ciudadanos. En Uruguay, todas las iniciativas contra las privatizaciones fueron promovidas por los sindicatos de las empresas en cuestión. La totalidad de las consultas que llegaron a la instancia de votación fueron aprobadas, aunque vale aclarar que algunas

En Colombia, el Movimiento estudiantil de la Séptima papeleta promovió los cambios que llevaron a la reforma constitucional de 1991. En Venezuela, diversas agrupaciones opositoras recogieron las firmas necesarias para convocar al referéndum revocatorio del presidente Chávez y, más recientemente en Bolivia, en 2006, el Comité Pro Santa Cruz reunió unas 300,000 firmas válidas que dieron paso al primer referéndum por iniciativa popular de la historia del país. 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.

En Argentina, la iniciativa popular legislativa ha sido utilizada desde 2001 para proponer leyes al Parlamento. Como producto de ello se aprobó la ley “Contra el hambre más urgente” y se promovieron otras iniciativas. Sin embargo, al no estar previstas sanciones legales, muchas de ellas no fueron ni siquiera debatidas en el Poder Legislativo (Lissidini, 2013).

Cabe destacar la existencia de la iniciativa popular en Costa Rica a través de la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa. Ésta es una opción (no regulada constitucionalmente) que el Directorio de la Asamblea Legislativa creó en 1999 para que personas, sin ningún tipo de requisito, tengan la posibilidad de presentar anteproyectos de ley, sugerencias y aportes varios ante el Congreso. Estas iniciativas pueden ser acogidas de manera voluntaria por los diputados para presentarlas en la corriente legislativa.<sup>22</sup>

Otro caso similar es la Comisión de Legislación Participativa de Brasil, creada en mayo de 2001 como una Comisión dentro

propuestas no se concretaron, por ejemplo la de los trabajadores de la compañía del gas, por no contar con el apoyo político-partidario suficiente. Lissidini, A. 2012, “Democracia directa en Uruguay y en Venezuela: nuevas voces, antiguos procesos” (Cameron, Maxwell A. *et al.*, 2012: 235-272).

<sup>22</sup> Desde abril de 1999 y hasta febrero de 2010, la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa de Costa Rica ha recibido 942 propuestas de legislación, de las cuales 10 ya son ley y otras 45 son proyectos que figuran dentro del orden del día de las comisiones legislativas. Asamblea Legislativa, marzo de 2010, en: [http://www.asamblea.go.cr/Iniciativa\\_Popular/Lists/IniciativasRecibidas/AllItems.aspx](http://www.asamblea.go.cr/Iniciativa_Popular/Lists/IniciativasRecibidas/AllItems.aspx)

de la Cámara de los Diputados; por medio de ella, cualquier entidad civil organizada puede presentar propuestas de legislación. Las propuestas recibidas son analizadas por 18 diputados y, en caso de aprobarse, se transforman en proyecto de ley y se inicia el proceso de tramitación legal en la Cámara (Barreto y Fleischer, 2007: 342).

En cuanto a los efectos que han tenido estos mecanismos, puede afirmarse que en general su uso en el ámbito nacional no ha dado mayor protagonismo a la sociedad civil, que ha desempeñado hasta la fecha más un papel de control y freno que de creación e innovación, y sólo en algunos pocos casos.<sup>23</sup>

Por su parte, el fortalecimiento de los niveles de control ciudadano sobre el gobierno o respecto de los otros órganos del sistema representativo sólo ha operado en forma limitada. En este sentido se pueden citar dos ejemplos. El primero, el referéndum abrogatorio en Uruguay, cuyo resultado es todavía objeto de debate.<sup>24</sup> El segundo, como ya se advirtió, el referéndum de Venezuela (2007), en el que se rechazaron las reformas constitucionales impulsadas por el presidente Chávez que pretendían aumentar significativamente los poderes presidenciales y modificar la estructura del Estado democrático a uno de tipo socialista.

<sup>23</sup> Thibaut señala que difícilmente se puede concluir que estos mecanismos refuercen a la “sociedad civil”, pues no parecen disminuir el “desencanto” sino que, más bien, constituyen canales de articulación fuera de las elecciones normales, Thibaut, B., “Instituciones de democracia directa” (en Nohlen, D. *et al.*, 2007: 65-88).

<sup>24</sup> 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 continúa la disputa por la memoria y la historia, así como por reparaciones. 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. Más tarde, se otorgaron por concesión, a operadores privados, formas de transmisión de datos y telefonía celular.

## VII. PARTICIPACIÓN ELECTORAL

En lo que refiere al nivel de participación electoral en las consultas populares, podemos observar que, en general, el porcentaje de votantes varía según el país y el tema en discusión. Sin embargo, no sólo existen diferencias importantes entre los países sino también las hay dentro de un mismo país dependiendo del tema y del resultado. También es importante considerar que en algunos de ellos el voto es obligatorio, lo que incide en los resultados electorales.<sup>25</sup>

Especialmente notorios, por su reducida participación, resultan los casos de Guatemala y Colombia, lo que coincide con el alto abstencionismo en elecciones presidenciales que los caracteriza. 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 ocurrió, los resultados no fueron impugnados ni cuestionada su legalidad o legitimidad por quienes resultaron derrotados.

El cuadro 4 muestra el nivel de respaldo electoral obtenido desde 1978 hasta 2009 en los 12 países que pusieron en práctica consultas populares establecidas en las Constituciones nacionales. Asimismo, se presentan los promedios por país y, de manera comparada, la participación electoral de estos mecanismos de democracia directa se promedia por décadas.

<sup>25</sup> El voto es obligatorio en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, sin embargo, no en todos ellos se aplican sanciones por el incumplimiento de la obligación de votar, lo que genera que en la práctica la votación no sea realmente obligatoria, que son los casos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá y República Dominicana. En Venezuela, Colombia y Nicaragua el ejercicio del voto no es obligatorio (Payne, J. M. *et al.*, 2006: 270).

Cuadro 4. Consultas populares en América Latina.  
 Participación electoral 1978-2012

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Electores inscritos</i>	<i>Votos emitidos</i>	<i>% de participación</i>	<i>Promedio por país</i>
Argentina	Nov. 1984	Consulta <sup>a</sup>	17'824,795	12'902,637	72.39	72.39
Brasil	Abr. 1993	Plebiscito	90'256,552	67'010,409	74.24	76.19
	Oct. 2005	Referéndum	122'042,615	95'375,824	78.15	
Bolivia	Jul. 2004	Referéndum	4'458,293	2'678,518	60.06	79.52
	Jul. 2006	Referéndum	3'713,376	3'138,324	84.51	
	Ago. 2008	Referéndum	4'047,706	3'370,980	83.28	
	Ene. 2009	Referéndum revocatorio	3'891,316	3'511,699	90.24	
Colombia	Mar. 1990	Consulta informal	14'237,110	5'426,886	38.11	32.36
	Oct. 1997	Consulta	20'446,366	N/D	N/D	
	Oct. 2003	Referéndum	25'069,773	6'673,050	26.61	
Chile	Sep. 1980	Plebiscito <sup>b</sup>	N/D	6'271,368	N/D	95.63
	Oct. 1988	Plebiscito	7'435,913	7'251,943	97.53	
	Jun. 1989	Plebiscito	7'556,613	7'082,084	93.72	
Costa Rica	Oct. 2007	Referéndum	2'654,629	1'572,684	59.24	59.24
Ecuador	Ene. 1978	Plebiscito	2'088,874	1'811,640	86.73	71.38
	Jun. 1986	Consulta	4'255,568	3'130,361	73.56	
	Ago. 1994	Consulta-encuesta	6'214,358	3'977,374	64	
	Nov. 1995	Consulta-encuesta	6'577,974	3'857,590	58.64	
	May. 1997	Consulta-encuesta	6'890,832	4'083,106	59.25	
	Nov. 2006	Consulta-encuesta	9'021,773	6'813,421	75.5	
	Abril 2007	Referéndum	9'188,787	6'578,224	71.58	
	Sep. 2008	Referéndum	9'754,883	7'395,360	75.81	
May. 2011	Referéndum	11'158,419	8'634,376	77.37		
Guatemala	Ene. 1994	Referéndum	3'439,331	545,894	15.87	17.22
	May. 1999	Referéndum	4'080,398	757,940	18.57	
Panamá	Abr. 1983	Referéndum	834,409	556,969	66.75	53.38
	Nov. 1992	Referéndum	1'397,003	559,651	40.06	
	Ago. 1998	Plebiscito	1'718,870	1'123,901	63.39	
	Oct. 2006	Referéndum	2'132,842	924,029	43.32	

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Electores inscritos</i>	<i>Votos emitidos</i>	<i>% de participación</i>	<i>Promedio por país</i>
Perú	Oct. 1993	Plebiscito	1'620,820	8'178,742	70.38	70.38
	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	89.3	
	Dic. 1992	Referéndum	2'345,077	1'941,829	82.8	
	Ago. 1994	Plebiscito	2'278,375	1'964,771	86.24	
	Nov. 1994	Plebiscito (Pensiones)	2'328,478	2'130,618	91.5	
	Nov. 1994	Plebiscito (Educación)	2'328,478	2'130,618	91.5*	
	Dic. 1996	Plebiscito	2'343,920	2'019,843	86.17	
	Oct. 1999	Plebiscito (Candidaturas)	2'402,160	2'147,149	89.38*	
	Oct. 1999	Plebiscito (Presupuesto)	2'402,160	2'147,149	89.38*	
	Dic. 2003	Referéndum	2'466,682	1'929,042	83.25	
	Oct. 2004	Plebiscito	2'477,190	2'228,360	89.69*	
	Oct. 2009	Plebiscito (Ley Caducidad)	2'562,589	1'090,859	47.36*	
	Uruguay	Oct. 2009	Plebiscito (Voto Epistolar)	2'562,589	850,691	
	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	23.5	
	Ag. 2004	Referéndum revocatorio	14'037,900	9'815,631	69.92	
	Dic. 2007	Referéndum	16'109,664	9'045,344	56.1	
	Venezuela	Feb. 2009	Referéndum	16'652,179	11'710,740	
			<b>Promedio 1978-2012<sup>c</sup></b>		67.59	
			<b>Promedio década 1980<sup>d</sup></b>		82.50	
			<b>Promedio década 1990<sup>e</sup></b>		64.35	
			<b>Promedio 2000<sup>f</sup></b>		67.23	

FUENTE: Elaboración propia, con base en la información proporcionada por los organismos electorales.

N/D: No disponible

\* En estas instancias, la ciudadanía sólo podía adherir a la reforma (es decir, formalmente no se contabilizan los votos en contra o las abstenciones).

<sup>a</sup> Si bien el voto en Argentina es obligatorio, para la consulta no lo fue.

<sup>b</sup> El Plebiscito de Chile en 1980 se realizó bajo una forma especial de legislación *ad hoc*, establecida por Decretos Leyes núms. 3464 y 3465, del 11 y 12 de

agosto, respectivamente, en los que se dispuso que en el plebiscito votaran todos los chilenos mayores de 18 años. Incluso podían votar los extranjeros mayores de edad con residencia legal en Chile, sin necesidad de inscripción previa. En ese momento no funcionaba el Registro Electoral, por lo cual sólo se solicitó la cédula de identidad. Por lo tanto, no existen datos sobre la cantidad de personas que estaban en capacidad de votar y no es posible determinar el nivel de participación electoral.

<sup>c</sup> Toma en cuenta 47 procesos. No hay datos para Chile 1980 y Colombia 1997.

<sup>d</sup> Toma en cuenta 8 procesos. No hay datos para Chile 1980.

<sup>e</sup> Toma en cuenta 19 procesos. No hay datos para Colombia 1997.

<sup>f</sup> Toma en cuenta 20 procesos.

El promedio general de participación electoral para la región en materia de mecanismos de democracia directa ha sido de 67.59%. Asimismo, se observa que en el comportamiento por país existen diferencias significativas. Al considerar el promedio de participación, apreciamos que Chile<sup>26</sup> y Uruguay registran los promedios más altos (95.63 y 80.97%, respectivamente). En el caso uruguayo, a partir de 1994, cuando se trata de una iniciativa popular de reforma constitucional, en la instancia electoral sólo se contabilizan las adhesiones a favor (es decir, se asume de hecho que aquellos que no introducen la papeleta por el “Sí”, están en contra de la reforma). Por lo tanto, si eliminamos estas instancias del promedio, el porcentaje de participación es aún mayor. Un segundo grupo de países se ubica en un nivel intermedio con promedios de participación de entre 50% y menos de 80%: Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela. Por último, un tercer grupo se muestra con una afluencia electoral muy débil, registrando promedios inferiores a 50 por ciento: Colombia (32.36%) y Guatemala (17.22%).

Otro aspecto que importa resaltar es la reducción en los promedios de participación electoral entre las décadas de 1980 y 1990,

<sup>26</sup> Cabe destacar que en Chile sólo pueden votar quienes se han registrado para tal efecto. Debido a que el registro electoral es voluntario, existe un número importante de chilenos que no se inscribe y, por lo tanto, no vota. Sin embargo, esta situación no se refleja en los datos de participación electoral. Vale la pena recordar, asimismo, que las tres consultas populares en Chile se dieron bajo el régimen autoritario de Pinochet.

y el leve repunte con las realizadas después del año 2000, aunque siempre muy por debajo del promedio inicial registrado durante la década de 1980. En este sentido, durante esa última década las diez consultas populares celebradas promediaron 82.50% de participación electoral, en las 20 consultas efectuadas durante los años noventa el promedio bajó a 64.35%, y en las 20 consultas realizadas después de 2000 el promedio subió levemente hasta 67.23 por ciento.

En suma, destacan dos tendencias durante el periodo en estudio. La primera, que la región ha vivido un incremento importante en el uso de los mecanismos de democracia directa (sobre todo entre los años ochenta y noventa) y, la segunda, que refleja que el comportamiento electoral se movió de manera ambivalente, bajando radicalmente de los ochenta a los noventa, pero con una leve tendencia al alza en las consultas que se han llevado a cabo después de 2000.

## VII. CONSECUENCIAS SOBRE EL SISTEMA POLÍTICO

No existen elementos de juicio para afirmar que el uso de los mecanismos de participación ciudadana mejora o empeora el funcionamiento de un sistema político determinado. La mayoría de las democracias europeas recurren muy ocasionalmente a la consulta popular a escala nacional, y sobre todo en relación con temas de política exterior, mientras que Estados Unidos sólo la contempla en el ámbito estatal y local.

Hasta hoy, en América Latina, la experiencia tampoco parecería 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, ni que hayan contribuido a disminuir el descontento con la política y los partidos, actuando más bien como canales de expresión de este desencanto fuera de las elecciones regulares.

Tampoco puede afirmarse que los mecanismos de democracia directa, tal como se han utilizado hasta ahora, hayan mejorado

o complicado de manera sustancial la estabilidad política. Como todo instrumento de ingeniería electoral, éstos deben formar parte de una arquitectura mayor y, en ese marco, debe analizarse su funcionamiento.

En general, estos mecanismos no se han utilizado para resolver controversias entre el Parlamento y el Ejecutivo, salvo de forma indirecta en Ecuador, donde el ex presidente Sixto Durán recurrió a ellos sin éxito para tratar de mejorar los niveles de legitimidad de su debilitada gestión. En el caso de Venezuela, donde sectores de oposición procuraron la revocatoria del mandato del presidente Hugo Chávez por medio de un referéndum, los resultados mostraron la existencia de una ciudadanía polarizada y no abonaron nada a la estabilidad política del país. Más recientemente, en 2006, el referéndum sobre las autonomías departamentales en Bolivia mostró las diferencias políticas internas entre la derecha y la izquierda, por un lado, y entre occidente y oriente, por otro.

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

En cuanto a la reforma política, los mecanismos de democracia directa parecerían carecer de una tendencia clara aunque en los últimos años, como se explica más adelante, han sido centrales para aprobar reformas significativas. En algunos casos favorecieron soluciones conservadoras, como en 1993 el rechazo al cambio de régimen de gobierno y sistema político en Brasil. En otros han sido más bien revolucionarios y su objetivo ha sido desestructurar el régimen establecido, como el Movimiento estudiantil de la Séptima Papeleta en Colombia, y la iniciativa de revocatoria de mandato en Venezuela.

En otros casos, los resultados se muestran contradictorios. La separación de elecciones municipales de las nacionales, rechazada por la ciudadanía uruguaya en 1994, se aprobó en 1996. Asimismo, en julio de 1986 la ciudadanía ecuatoriana rechazó la posibilidad de aceptar candidaturas independientes de los partidos, y luego las aceptó en 1994. Por último, en diciembre de 2007 las reformas constitucionales impulsadas por el presidente Chávez que, como ya analizamos, buscaban establecer un Estado socialista y la reelección presidencial indefinida, fueron rechazadas por la ciudadanía. No obstante, en febrero de 2009 se ratificaron en referéndum las reformas constitucionales que permiten la reelección indefinida para todos los puestos de elección popular, revirtiendo en parte el rechazo efectuado en 2007 con respecto a este tema.

Sin embargo, llama la atención el uso de consultas para la aprobación popular y puesta en vigor de nuevas Constituciones políticas: la de Ecuador en 2008 y la de Bolivia en 2009. Estos dos ejemplos resultan reveladores de cómo el uso de estos mecanismos puede generar cambios políticos significativos.

La complejidad de los temas económico-financieros determina un alto grado de dificultad para intentar resolverlos mediante la participación ciudadana a través de mecanismos de democracia directa. Por ello, las legislaciones de la mayoría de los países han excluido expresamente estas materias como objeto de eventuales consultas populares. Empero, en algunos países, entre ellos Uruguay, a iniciativa de la sociedad civil y por lo general con la adhesión de partidos de centro-izquierda, se intentó utilizar los 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.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Como señala Lissidini: “La democracia directa ha sido utilizada en el caso uruguayo como herramienta para la defensa de intereses sectoriales o corporativos. El plebiscito que dio origen a este tipo de iniciativas fue el de 1989, en el cual las organizaciones de jubilados se movilizaron con éxito para que las asignaciones y pensiones se ajustaran en función del Índice Medio de los Salarios. Estos mismos actores propusieron en 1994 otro plebiscito también exitoso, para derogar las reformas a la seguridad que había introducido el gobierno de

En Ecuador, el intento de grupos de la sociedad civil de convocar una consulta popular contra el plan económico del gobierno del presidente Gustavo Noboa y la dolarización fracasó al no haberse reunido el número suficiente de firmas, según informó la autoridad electoral.

En Colombia, en 2003, el presidente Uribe trató de lograr 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 impidió que se aprobaran las reformas propuestas, al no alcanzar el umbral necesario para su convalidación. En Bolivia, por el contrario, la ciudadanía dio luz verde, en julio de 2004, a la propuesta del presidente Carlos Mesa para la abrogación de la Ley de Hidrocarburos de 1989 promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada, y a la recuperación de la propiedad estatal de todos los hidrocarburos.

Finalmente, en Costa Rica en 2007, y de manera poco usual en la región, se ratificó en referéndum el Tratado de Libre Comercio con República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA). En este sentido, cabe advertir que, por su naturaleza, en América Latina la ratificación de tratados comerciales es tradicionalmente competencia del Poder Legislativo, razón por la cual

Luis Alberto Lacalle y prohibir cualquier modificación al sistema de jubilación a través de la Rendición de Cuentas. También se pueden agrupar dentro de esta categoría el plebiscito que promovieron en 1994 los sindicatos de enseñanza para que se estableciera para la educación pública 27% del Presupuesto Nacional y el plebiscito que llevaron adelante en 1999 las distintas asociaciones para dar autonomía financiera al Poder Judicial (la propuesta quitaba injerencia al Poder Ejecutivo en la elaboración del presupuesto del Poder Judicial y le resta poder de veto sobre la estimación presentada por la Corte Suprema de Justicia). Ninguna de estas dos propuestas de reforma constitucional fueron aprobadas, aunque fueron respaldadas por un número muy similar a la cantidad de votos que obtuvo el Frente Amplio en esa misma instancia electoral (1994 y 1999 respectivamente)". Lissidini, A., "Democracia directa en Uruguay y en Venezuela: nuevas voces, antiguos procesos" (en Cameron, Maxwell A. *et al.*, 2012: 35-272).

la experiencia de Costa Rica abre una nueva opción de participación ciudadana sobre nuevos temas económicos.

### VIII. CONSIDERACIONES FINALES

Un balance de todo lo hasta aquí analizado arroja diez consideraciones finales principales:

1. La diversidad terminológica existente sobre los diferentes mecanismos de democracia directa en los textos constitucionales de los países latinoamericanos genera confusión. Es necesario, por lo tanto, avanzar rumbo a una mayor precisión sobre este tema para, de este modo, entender mejor de qué estamos hablando cuando analizamos los diversos mecanismos de democracia directa.
2. No obstante la generalizada incorporación de los mecanismos de democracia directa en los textos constitucionales, la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos mantienen, en la práctica, un bajo componente de democracia directa en la escala nacional, con excepción de Uruguay y, en menor medida, Ecuador, Venezuela, Bolivia y Panamá, en ese orden. Hay una riqueza mucho mayor, con una variedad de mecanismos y modalidades, en el ámbito estatal y local/municipal latinoamericano, cuyo estudio comparado sigue inexplorado y abierto a una necesaria investigación.
3. A pesar de la diversidad de mecanismos de democracia directa, hasta la fecha las consultas populares (referéndums o plebiscitos) son las de mayor uso en la región. La experiencia también permite comprobar que la aplicación de estas consultas se ha gestado primordialmente *desde arriba*, pues en 37 de las 50 realizadas, los poderes Ejecutivo o Legislativo han ocupado un papel predominante, con todo y que en diez de los 18 países con regulación sobre estos mecanismos los ciudadanos tienen la posibilidad de convocar a consulta

popular, bajo diversas modalidades y respecto a diferentes temas.

4. El análisis comparado latinoamericano de la aplicación práctica de estos mecanismos evidencia que su uso está muy condicionado por las fuerzas y las debilidades del sistema político dentro del que operan (régimen político, sistema de partidos, comportamiento electoral, cultura política). En otras palabras, los mecanismos de democracia directa no constituyen un subsistema blindado a estas características sino que, por el contrario, se ven altamente influenciados por éstas.
5. En cuanto a los resultados en la aplicación de estos mecanismos, cabe destacar que en nuestra región han tenido un resultado mixto, oscilante entre intentos de manipulación neopopulistas y posiciones conservadoras o tradicionalistas. En dos casos extremos, en los que regímenes autoritarios recurrieron a esos instrumentos para mantenerse en el poder, la estrategia produjo el efecto opuesto (Uruguay en 1980 y Chile en 1988).
6. Es importante considerar varios aspectos adicionales a la hora de evaluar el impacto de los mecanismos de la democracia directa. En primer lugar, que la adopción y aplicación de estos mecanismos es bastante reciente (salvo en el caso de Uruguay que data de 1934), y que nos encontramos ante un fenómeno bastante nuevo de las democracias de la región, por lo que sería recomendable dejar transcurrir un poco más de tiempo antes de intentar extraer conclusiones definitivas sobre su rango de aplicación y sus efectos. Y, en segundo lugar, hay que poner atención al uso creciente que se está dando a estos mecanismos en varios países de la región andina, sobre todo en los últimos años, en contextos de alta polarización política, elevada fragmentación partidista y asociados a procesos de *reformas constitucionales refundacionales* (Bolivia, Ecuador y Venezuela).

7. Los niveles de participación electoral para la región (entre 1978 y 2012) son de 67.59%. Asimismo, los promedios regionales por año muestran que la participación electoral se ha venido reduciendo, sobre todo al comparar la década de 1980 con la de 1990. Asimismo, el comportamiento por país (e incluso dentro de un mismo país), registra diferencias importantes. Se destacan en particular los altos niveles de participación electoral en países como Uruguay y Chile (si bien éste es un caso *ad hoc*), y los preocupantes niveles de abstención que han presentado en el uso de estos mecanismos en países como Colombia y Guatemala.
8. En sociedades como las latinoamericanas, donde persisten elevados niveles de pobreza (por arriba de 28.8% de acuerdo con la CEPAL para 2012) y de desigualdad, el uso de los mecanismos de democracia directa puede, en algunos casos, ayudar a revertir la tendencia a la deslegitimación del sistema político porque constituyen un medio adicional de expresión política que permite a la población manifestar su frustración con las autoridades. Sin embargo, en este tipo de contextos resulta también esencial considerar el riesgo de su utilización patológica o desvirtuada con fines demagógicos y antidemocráticos.

Los mecanismos de democracia directa deben ser vistos como instrumentos para consolidar el sistema democrático, que complementan, pero no sustituyen, las instituciones de la democracia representativa. Si bien es cierto que los primeros pueden fortalecer la legitimidad política y abrir canales de participación que faciliten una reconciliación entre los ciudadanos y sus representantes, los partidos políticos y el Poder Legislativo deben mantenerse como instituciones centrales donde se articulan y combinan las preferencias ciudadanas, y deben fortalecerse en aras de mejorar la calidad y legitimidad de la representación democrática.

Aunque en un principio algunos pensaron que la democracia participativa iba en contravía de la democracia representativa, ahora se acepta, en general, que son fórmulas complementa-

rias. En ocasiones, sin embargo, se asigna a los mecanismos de democracia directa funciones y expectativas sobredimensionadas, por encima de sus capacidades. Pero incluso, más allá de la valoración que pueda hacerse en relación con su empleo, hay que aceptar que estos mecanismos han llegado para quedarse y que en algunos países (como ocurre en la actualidad en la Región Andina) tendrán una relevancia creciente. De ahí que el tema central dependa de cómo utilizarlos adecuadamente y, más aún, cuándo y en qué casos.

9. Consecuentemente es importante definir un marco legal apropiado a fin de mejorar su funcionamiento, pues en algunos países aún existen vacíos significativos en la reglamentación de estos institutos para su aplicación en la práctica. Resulta además fundamental que la normativa especifique claramente los temas que se pueden abordar mediante los distintos mecanismos de democracia directa. De esta forma, la democracia se verá fortalecida en la medida en que el uso de estos mecanismos se consolide y contribuya, a la vez, a fortalecer a la ciudadanía. Así, el esfuerzo realizado por ampliar los espacios de democracia directa debe ir acompañado por programas de fortalecimiento de educación cívica, para lo cual es necesario desarrollar valores asociados con el ejercicio de una participación política que trascienda la mera participación electoral.
10. El empleo adecuado de estos mecanismos exige, como premisa lógica, la existencia de un Estado democrático dotado de derechos fundamentales plenamente garantizados y donde el pluralismo político goce de total efectividad. Demanda, además, la plena vigencia de la libertad de expresión e información y la no manipulación de la opinión pública, así como condiciones de equidad del proceso. 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: 981).

Por ello, como lo demuestra la práctica latinoamericana, los mecanismos de democracia directa significan un elemento distorsionador en ausencia de instituciones democráticas representativas eficientes, fundadas en un sistema de partidos políticos estable y correctamente arraigado en la sociedad. Es necesario, por lo tanto, llevar a cabo un proceso de reforma en materia de democracia directa dirigido a democratizar el empleo de estos institutos, es decir, hacerlos más accesibles a la ciudadanía.

En síntesis, en sociedades como las latinoamericanas, con altos niveles de pobreza, con la peor desigualdad del mundo, con instituciones débiles y, sobre todo, donde la política vive 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, lejos de constituir un instrumento para la participación directa del pueblo en la adopción 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, es posible que el uso de estas instituciones maximice el conflicto y, como señala Sartori, llegue a representar la encarnación de la “tiranía de las mayorías” (1988). Por lo tanto, y de cara al actual contexto económico, social y político regional, resulta esencial hacer un uso prudente de estos mecanismos. En mi opinión, es aconsejable un empleo prudente y no desvirtuado de estos mecanismos, sobre todo en lo que se refiere a su uso en el ámbito nacional. Por ello, y más allá del valor agregado que pueda derivarse de su aplicación, sobre todo a escala local (espacio que consideramos 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 a la institucionalización y el fortalecimiento de un sistema de partidos políticos estable, eficaz y democrático.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN, Manuel y LÓPEZ, José Luis. 2000. “Plebiscito”, *Diccionario electoral*, San José, Costa Rica, IIDH.
- BARRETO, Leonardo y FLEISCHER, David. 2007. “Reformas políticas y democracia en Brasil”, en ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús (coords.). *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CAMERON, Maxwell A. et al. (eds.). 2012. *Nuevas Instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, México, FLACSO.
- DUVERGER, Maurice. 1980. *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6a. ed., Barcelona, Ariel.
- GONZÁLEZ RISSOTTO, Rodolfo. 2008. “Democracia directa: el caso de Uruguay”, en LISSIDINI, Alicia et al. (coords.). *Democracia directa en América Latina*, Buenos Aires, Prometeo.
- KORNBLITH, Miriam. 2007. “Democracia directa y revocatoria de mandato en Venezuela”, en Conferencia Internacional: Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires, 14 y 15 de marzo de 2007, en [http://www.dd-la.ch/download/Kornblith\\_Miriam.pdf](http://www.dd-la.ch/download/Kornblith_Miriam.pdf)
- LISSIDINI, Alicia. 2011. *Democracia directa en Latinoamérica. Entre la delegación y la participación*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/lisidini/lisidini.pdf>
- , 2012. “Democracia directa en Uruguay y en Venezuela: nuevas voces, antiguos procesos”, en CAMERON, Maxwell A. et al. (eds.), *Nuevas Instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, México, FLACSO.
- , 1998. “La historia de los plebiscitos en el Uruguay: ni tan democráticos ni tan autoritarios (1917-1971)”, *Cuadernos del CLAEH*, Uruguay, Revista Ciencias Sociales, editada por el Centro Latinoamericano de Economía Humana, segunda serie, año 23, núm. 81-82, 1998/1-2).

- , 2013. “La política en movimiento. Estados, democracias y diversidades regionales”, ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, Paraná, 17 al 20 de julio de 2013.
- *et al.* (coords.), 2008. *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo.
- NAVIA, Patricio. 2004. “Participación electoral en Chile, 1988-2001”, *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIV, núm. 1.
- NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.). 2007. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH-CAPEL-Universidad de Heidelberg-IDEA-TEPJFM-IFE-FCE.
- PACHANO, Simón, “Democracia directa en Ecuador”, en Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires, 14 y 15 de marzo de 2007: <http://www.gobernabilidadandina.org/descarga/1196224055.pdf>
- PAYNE, J. Mark *et al.* (coords.), 2006. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, BID-IDEA.
- SARTORI, Giovanni. 1988. *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad.
- THIBAUT, Bershard, “Instituciones de democracia directa”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.). 2007. *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, México, IIDH-CAPEL-Universidad de Heidelberg-TEPJFM-IFE-FCE.
- ZOVATTO, Daniel. 2013. “La reforma en los partidos políticos”, en ZOVATTO, D., *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina durante la Tercera Ola Democrática (1978-2009)*, tesis de doctorado por la Universidad Complutense de Madrid, consultable en <http://eprints.ucm.es/17751/>
- , “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007”, en LISSIDINI, Alicia *et al.* (coords.). 2008. *Democracia directa en América Latina*, Buenos Aires, Prometeo.
- , *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina durante la Tercera Ola Democrática (1978-*

2009), tesis de doctorado por la Universidad Complutense de Madrid: <http://eprints.ucm.es/17751/>

——— y OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús (coords.). 2007. *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.