

Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina —un balance comparado: 1978-2001—

Daniel Zovatto Garetto*

SUMARIO: 1. Introducción y precisión conceptual. 2. Importancia del tema y estado del debate. 3. Principales modalidades en América Latina. 4. Evolución y análisis de la experiencia latinoamericana de las dos últimas décadas en el uso de los mecanismos de democracia directa. 5. Balance.

1. Introducción y precisión conceptual

La transición a la democracia en América Latina muestra a lo largo de estos veinte años dos etapas principales: Una, durante los ochentas, década perdida en lo económico pero de gran avance en materia democrática. La otra, a lo largo de los noventas, caracterizada por la crisis de representación del sistema partidario y el descontento creciente con la política; situaciones que trataron de ser superadas en numerosos países de la región mediante una doble vía: reformas constitucionales por un lado e incorporación de mecanismos de democracia directa por el otro.

Determinar hasta qué punto estas instituciones de democracia directa han llegado para quedarse y cuáles han sido sus efectos principales en relación con los problemas respecto de los cuales tratan de dar respuesta son los objetivos centrales de este trabajo, el cual abordamos en clave comparada, cubriendo en nuestro análisis desde la perspectiva geográfica, a los 18 países de América Latina, y desde la temporal, el período que va desde 1978 (fecha de arranque de la tercera ola en nuestra región) hasta fines de 2001. Deseo precisar que nuestro análisis se limita al ámbito nacional, dejando por fuera la aplicación de estos mecanismos en el nivel local.

Pero antes de adentrarnos al estudio propiamente dicho de nuestra materia cabe indicar que por **instituciones de democracia directa** entendemos, en este trabajo, las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas), y no el de elegir a los miembros de los poderes Legislativo o Ejecutivo.¹

2. Importancia del tema y estado del debate

¿Puede lo poco posible ser deseable? Una primer respuesta diría que esta pregunta es irrelevante, ya que si la democracia directa es poco posible, no tiene sentido preguntarse si es deseable. La historia indica que la experiencia de la democracia griega, más precisamente la ateniense, así como algunas de las comunas urbanas medievales fue corta, y que los grados de democracia «pura» que alcanzaron son bastante discutibles.

Las experiencias de Liechtenstein, de Italia, de algunos estados miembros de los Estados Unidos de Norteamérica, pero sobre todo de

* *Senior executive international* del Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA).

¹ M. ARAGÓN y J. LÓPEZ. «Plebiscito», en *Diccionario Electoral*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000, tomo II, p. 981.

Suiza —el ejemplo más citado y estudiado—, evidencian la importancia que estos mecanismos desempeñan en el proceso de formación de la voluntad política. Sin embargo, las citadas experiencias, si bien interesantes desde el punto de vista comparado, no permiten entender a cabalidad el funcionamiento de estas instituciones en nuestra región.

Más allá de estas consideraciones, lo cierto es que, en tiempos como los actuales, en que los parlamentos y los partidos no gozan de confianza ante la opinión pública, los mecanismos de participación ciudadana son vistos por ciertos sectores como una opción válida para mejorar la representación, incrementar la participación y mantener la estabilidad de los sistemas políticos. Se ha instalado así, en la agenda política latinoamericana, un debate en torno a los potenciales beneficios y riesgos de estas instituciones.

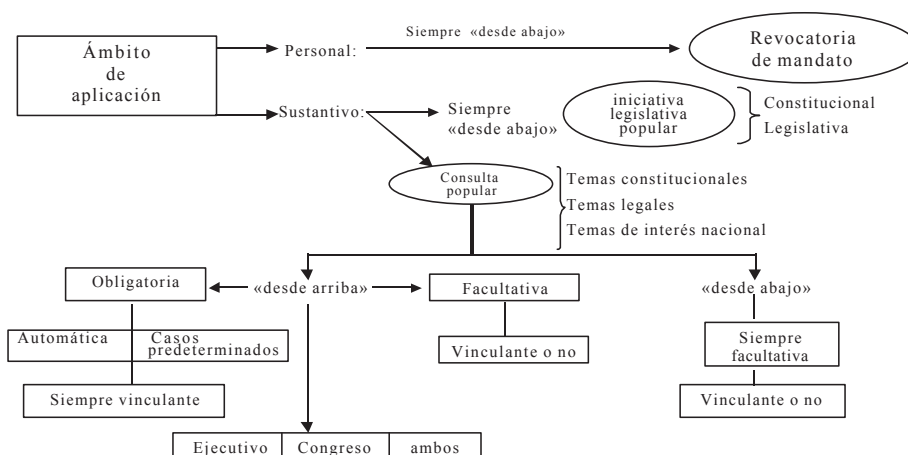
En efecto, para un sector existe una contraposición peligrosa entre la democracia representativa y la democracia directa, así como el riesgo de un posible uso demagógico de estas instituciones. Para otro, en cambio, esta supuesta contradicción es cosa del pasado, ya que como la experiencia comparada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

3. Principales modalidades en América Latina

A nivel comparado latinoamericano existe una variedad de instituciones de democracia directa, sumado a una pluralidad conceptual y terminológica que genera confusión. En efecto, dado que la mayoría de las constituciones latinoamericanas denominan estos mecanismos con términos diferentes: iniciativa legislativa popular, plebiscito, referéndum, consulta popular, revocatoria de mandato, cabildo abierto, para citar tan sólo algunas de las expresiones más usuales, la búsqueda de un acuerdo terminológico y conceptual que vaya más allá del ámbito nacional resulta casi imposible.

En nuestro caso, hemos clasificado los mecanismos de democracia directa en tres grupos: **consulta popular** (plebiscito/referéndum) por lejos el mecanismo más usado; la **iniciativa legislativa popular** y la **revocatoria de mandato**. Conscientes de que toda clasificación presume grados diversos de subjetividad y arbitrariedad, el propósito que nos anima es presentar un tema muy complejo de la manera más clara posible. Un criterio combinado de clasificación distingue entre mecanismos de democracia directa personales o sustantivos (por su **ámbito de aplicación**) y «desde abajo» o popular, o «desde arriba» o institucional (por su **origen**). Ver ilustración en el siguiente gráfico.

Mecanismos de democracia directa



La **consulta popular, plebiscito o referéndum**, son términos que se utilizan indistintamente en los diferentes países de América Latina para hacer referencia al más común y al más utilizado de los mecanismos de democracia directa. Si bien algunos distinguen entre plebiscito (consulta directa al pueblo sobre materias políticas de gran importancia) y referéndum (consulta popular que versa sobre la aprobación de textos legales o constitucionales) en este trabajo empleamos el término **consulta popular** para referirnos indistintamente a estos mecanismos. Seguimos, en este sentido, la posición de Santamaría Pastor y Biscaretti di Ruffia, entre otros.²

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

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

má. En el tercero, las regulaciones del conflicto fronterizo entre ese país y Belice.

Por su parte, Perú y Chile cuentan con consultas obligatorias de carácter acotado. Así por ejemplo, en Perú se requiere para aquellas reformas constitucionales que teniendo mayoría absoluta no llegan a obtener el respaldo de los dos tercios de los integrantes del Congreso. En Chile se consultan las reformas constitucionales sólo si hay divergencia entre el Ejecutivo y el Parlamento.

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

Consultas populares facultativas están previstas en un total de nueve países de la región. En Argentina, Brasil, Nicaragua y Paraguay la iniciativa reside principal o exclusivamente en el Congreso. En Guatemala ambos (Ejecutivo y Congreso) están facultados para dar inicio a una consulta popular. En Colombia es el Congreso el único que puede iniciar un referéndum dirigido a convocar una asamblea constituyente. En los países restantes, las consultas populares constituyen recursos de acción del Ejecutivo.

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

² En esta línea, Santamaría Pastor, tras poner de manifiesto que «conforme a la distinción clásica en la doctrina constitucionalista, el nombre de referéndum es sólo aplicable a las consultas populares que versan sobre la aprobación de textos legales», entiende que no cabe establecer ninguna distinción relevante y se trata, en todo caso, de una cuestión meramente académica. Por su parte, Biscaretti di Ruffia considera que el término plebiscito se debería utilizar para el pronunciamiento del cuerpo electoral con relación a un hecho, acto político o medida de gobierno (en particular, cuestiones de carácter territorial y asuntos relativos a la forma de gobierno), reservando la denominación «referéndum» para la «manifestación del cuerpo electoral respecto a un acto normativo». Ver M. ARAGÓN y J. LÓPEZ, *op. cit.*, p. 980.

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

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

Por último, cabe señalar que sólo Colombia y Uruguay cuentan con la institución del referéndum abrogativo o sancionatorio, el cual otorga a los ciudadanos la posibilidad de revocar leyes surgidas del sistema representativo. Sin embargo, en ambos países, determinadas materias, por ejemplo la política fiscal, quedan excluidas de su campo de aplicación.

El segundo mecanismo de democracia directa es la **iniciativa popular**, entendiendo por tal *el derecho de la ciudadanía a proponer proyectos de ley y reformas legales o constitucionales, totales o parciales*. Si bien casi la mitad de los países de América Latina regulan estos mecanismos en sus diferentes modalidades, cabe señalar que, con la excepción de Uruguay y Colombia, su uso ha sido muy limitado.

Por regla general, salvo el caso de Uruguay, se trata de iniciativas legislativas populares *ad parlamentum*, ya que los proyectos de ley o reforma constitucional presentados son estudiados

por el parlamento y la decisión al respecto la toma éste sin consultar con el electorado.

Hay, en cambio, unos pocos países que cuentan con una auténtica actividad legislativa de origen popular. Así, en Uruguay las iniciativas de reforma constitucional que provienen de la ciudadanía y que cuentan al menos con el apoyo del 10% de los electores hábiles, deben ser sometidas directamente a consulta popular. En Colombia, por su parte, en los casos en que un proyecto de ley de iniciativa popular haya sido rechazado en el parlamento, el mismo debe ser sometido a «referéndum aprobatorio» si así lo solicita el 10% de los electores inscritos en el censo electoral.

Finalmente, la **revocatoria de mandato** consiste en *la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular*. Por lo general en América Latina, esta posibilidad queda limitada al ámbito subnacional salvo para los casos de Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela que sí lo contemplan a nivel nacional. En el caso de este último país, está establecido para todos los cargos de elección popular, incluido el de Presidente de la República. Empero, a la fecha, este mecanismo no ha sido empleado a nivel nacional en ningún país de la región. Cabe anotar que, por el contrario, este mecanismo está regulado en varios países en el ámbito subnacional y ha sido utilizado en algunas oportunidades en Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia entre otros.

El cuadro 1 sistematiza de manera resumida, en tres categorías de países, la situación actual en materia de regulación y uso de los mecanismos de democracia directa. De la información se deriva que existe un primer grupo de países (10) en los cuales existe al menos uno de los mecanismos y éste o estos han sido utilizados. El segundo grupo de países (3), lo constituyen aquellos que pese a tener regulado alguno de los mecanismos, no lo han utilizado. Finalmente, el tercer grupo (5) reúne a los países que no prevén ninguno de estos mecanismos a nivel nacional.

Cuadro 1
Mecanismos de democracia directa en América Latina
-Nivel nacional-

País	Iniciativa legislativa popular	Consulta popular (plebiscito/referéndum)	Revocatoria De mandato
Argentina	Sí, iniciativa de leyes No se ha utilizado	Sí	No a nivel nacional Sí a nivel provincial
Brasil	Sí, iniciativa de leyes No se ha utilizado	Sí para temas específicos Sin legislar	No
Colombia	Sí	Sí No se ha utilizado	Sí A nivel subnacional
Chile	No	Sí, sólo para reforma constitucional cuando hay desacuerdo entre Ejecutivo y Congreso	No
Ecuador	Sí, iniciativa de leyes y constitucional No se ha utilizado	Sí	No a nivel nacional Sí para alcaldes, prefectos, diputados provinciales y gobernadores
Guatemala	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Panamá	No	Sí	Sí No se ha utilizado
Perú	Sí, iniciativa de leyes Sin legislar No se ha utilizado	Sí	No a nivel nacional. Sí, aplicado sólo para alcaldes y regidores
Uruguay	Sí, iniciativa constitucional y legislativa	Sí	No
Venezuela	Sí, iniciativa constitucional y legislativa No se ha utilizado	Sí	Sí para todos los cargos No se ha utilizado
El Salvador	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Nicaragua	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No

País	Iniciativa legislativa popular	Consulta popular (plebiscito/referéndum)	Revocatoria De mandato
Paraguay	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Bolivia	No	No	No
Costa Rica	No	No	No
Honduras	No	No	No
México	No	No	No
República Dominicana	No	No	No

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

En la gran mayoría de los casos, el origen de la incorporación de las instituciones de democracia directa en las constituciones reformadas a lo largo de los noventas tuvo dos causas principales. Una, la crisis de los sistemas de partidos produjo un vacío creciente en el ámbito de la representación política, el cual fue llenado en algunos países por líderes neopopulistas que llegaron al poder criticando la democracia representativa y prometiendo solucionar los grandes problemas nacionales mediante el uso de la democracia participativa y de la relación directa con el pueblo (Fujimori en Perú, Bucaram en Ecuador y Chávez en Venezuela, entre otros). La otra se dio en países en medio de una extrema crisis institucional en los cuales la élite dominante incorporó los mecanismos de democracia directa como una válvula de escape para evitar un colapso del

sistema democrático (Paraguay y Colombia, entre otros).³

Resultado de este proceso, a fines del año 2001, trece países de América Latina regulan, a nivel nacional, diferentes mecanismos de democracia directa en sus respectivas constituciones. Cabe advertir que la casi totalidad de las constituciones reformadas en Latinoamérica durante los noventas (Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela) incorporaron a su articulado estos mecanismos y procedimientos. El caso de Uruguay es atípico ya que estos mecanismos datan de 1934. Sin embargo, a la fecha, sólo unos pocos países han hecho uso frecuente de los mismos, entre ellos Uruguay en primer lugar y Ecuador en segundo. En el cuadro 2 se presentan las referencias constitucionales que conciernen al uso de los mecanismos de democracia directa en los diferentes países de la región.

³ M. BARCZAK. «Representation by consultation? The rise of direct democracy in Latin America», en *Latin American Politics and Society*, p. 55.

Cuadro 2
América Latina: mecanismos
de democracia directa en normativa constitucional

País	Año de la Constitución	Artículos relevantes
Argentina	1853, con reforma en 1994	40
Brasil	1988, con reforma en 2001	14, 49, 18?
Chile	1980, con reforma en 2000	5, 32, 107?, 117, 119
Colombia	1991, con reforma en 2001	40, 103, 105?, 170, 297?, 307?, 319?, 321?, 377
Ecuador	1998	10, 104, 105, 106?, 107?, 109, 110, 111, 112, 113
El Salvador	1983, con reforma en 2000	73, 89
Guatemala	1985, con reforma en 1993	173, 280, Disp. Trans. Artículo 19
Nicaragua	1987, con reforma en 1995	2, 168, 173
Panamá	1972, con reforma en 1994	235?, 236?, 308, 319
Paraguay	1992	121, 122, 123, 290
Perú	1993, con reforma en 2000	2, 31, 32, 190?, 206
Uruguay	1967, con reforma en 1996	79, 82, 304?, 331, 332
Venezuela	1999	6, 70, 71, 72, 73, 74

* Hace referencia a cuestiones regionales o locales.

Por su parte, cuatro países de la región (Bolivia, República Dominicana, Honduras y México) no contemplan en sus textos constitucionales estos mecanismos, mientras que un quinto país, Costa Rica, lo regula constitucionalmente, pero sólo en el ámbito subnacional.⁴ Finalmente, tenemos

los casos de El Salvador, Nicaragua y Paraguay que sí los incluyen aunque nunca los han empleado hasta el presente. Colombia, pese al amplio menú de mecanismos de democracia directa regulados en su Constitución de 1991, ha hecho escaso uso de los mismos en el ámbito nacional.

⁴ Actualmente tanto en Bolivia como en Costa Rica se están discutiendo reformas constitucionales que contemplan la adopción de mecanismos de democracia directa.

4. Evolución y análisis de la experiencia latinoamericana de las dos últimas décadas en el uso de los mecanismos de democracia directa

El cuadro 3 presenta una visión sistematizada de la aplicación de los mecanismos de democracia directa en los países de la región, durante el período 1978-2001.

Cuadro 3
América Latina: mecanismos de democracia directa utilizados entre 1978 y 2001⁵

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Argentina	Nov. 84	Consulta	Laudo Beagle	Aprobado	Legitimador, no vinculante. Apoyo a la gestión del presidente Alfonsín iniciador de la propuesta.
Brasil	Abr. 93	Plebiscito	Monarquía o república	República	Legitimador del régimen vigente, vinculante.
Brasil	Abr. 93	Plebiscito	Parlamentarismo o presidencialismo	Presidencialismo	Legitimador del régimen vigente y del sistema presidencialista.
Colombia	Mar. 90	Consulta «informal»	Posibilidad de reformar la Constitución por medios extraparlamentarios. Consulta promovida por estudiantes [«7a. Papeleta»]	«Aprobatoria»	Con base en esta consulta informal se realizó la convocatoria y la elección de una Asamblea Constituyente en diciembre de 1990.
Colombia	Oct. 97	Consulta	Apoyo a la pacificación	Aprobado	Ninguno. Intento de legitimación del proceso de paz por parte de la presidencia.
Chile	Sep. 80	Plebiscito	Nueva Constitución fundante del nuevo régimen	Aprobada	Nueva Constitución y nuevo sistema electoral.

⁵ En la tabla se muestran todos los casos en que se utilizaron mecanismos de democracia directa en América Latina entre 1978 y 2001. Sin embargo, debe tomarse nota que en cinco casos los mecanismos fueron empleados por gobiernos autoritarios antes de que la transición a la democracia tuviera lugar: Chile (1980, 88, 89), Panamá (1983) y Uruguay (1980).

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Chile	Octubre 1988	Plebiscito	De acuerdo a Constitución de 1980 prolongación o no del mandato del presidente general Augusto Pinochet	Rechazado	Rechazo de la propuesta militar por vía de la consulta popular, prevista ya en 1980. Permitió, a continuación, acelerar la apertura democrática.
Chile	Junio 1989	Plebiscito	Reforma constitucional	Aprobada	Confirmatorio de las negociaciones de transición a la democracia.
Ecuador	Ene. 78	Plebiscito	Constitución	Aprobado	Legitimación de transición
Ecuador	Jun. 86	Consulta	Candidaturas independientes de los partidos	Rechazado	Ninguno No vinculante.
Ecuador	Ago. 94	Consulta-encuesta de siete preguntas ⁶	Lo más relevante de las preguntas apuntaba a dar legitimidad al presidente.	Aprobadas la mayoría excepto el manejo del presupuesto por el parlamento.	No vinculante. Mero ejercicio de apoyo al presidente del momento Sixto Durán, iniciador del proceso. Puntos no implementados.
Ecuador	Nov. 95	Consulta-encuesta	El punto principal era la posibilidad que el presidente pudiese disolver el parlamento por una vez en su mandato y la extensión a cuatro años para el mandato de los parlamentarios elegidos por provincias (hasta el momento electos por dos años, lo que implicaba la	Rechazado <i>in toto</i>	No vinculante. Se tradujo en un plebiscito en contra la gestión del presidente Sixto Durán, Iniciador del proceso.

⁶ Utilizamos el término «consulta-encuesta» debido a que el formato de la boleta para la consulta fue similar al cuestionario de una encuesta de opinión pública.

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
			renovación total del parlamento a la mitad del período presidencial).		
Ecuador	May. 97	Consulta- encuesta de once preguntas	Puntos principales: Apoyar destitución de Bucaram y la presidencia de Alarcón	Aprobado	Legitimación de la caída del anterior presidente y confirmación de su sustituto. Como resultado de la consulta se convocó a una Constituyente que aprobó una nueva Constitución donde se recogen una parte de las medidas sometidas a consulta.
Guatemala	Ene. 94	Referéndum	Reforma Constitucional	Aprobada	Aprobación de reformas constitucionales resultado de los ajustes de la institucionalidad tras el fracasado autogolpe del presidente Jorge Serrano.
Guatemala	May. 99	Referéndum	Reformas constitucionales para implementar acuerdos de paz	Rechazado	Se tradujo en plebiscito en contra del gobierno y no sobre el tema constitucional en debate.
Panamá	Abril 83	Referéndum	Reforma constitucional	Aprobada	Fortalecimiento del régimen autoritario de Noriega.
Panamá	Nov. 92	Referéndum	Reforma constitucional de 58 puntos.	Rechazado	Intento de legitimar las reformas introducidas por el

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
					régimen democrático.
Panamá	Ago. 98	Plebiscito	Reforma constitucional. Reelección inmediata del presidente y otros puntos.	Rechazado	Se votó contra la gestión del presidente Pérez Balladares.
Perú	Oct. 93	Plebiscito	Nueva Constitución	Aprobado	Legitimación del nuevo régimen del presidente Fujimori.
Uruguay	Nov. 89 Nov. 94 Dic.1996	Plebiscitos	Reformas constitucionales Nov. 1989 y 1994 Normas para proteger a jubilados y pensionistas. Dic. 1996. Cambio del sistema electoral.	Aprobadas 1989, 1994 y 1996.	Aprobación de acuerdos previos de la clase política sobre forma de gobierno y de iniciativas populares de grupos de retirados y pensionados (1989-94).
Uruguay	Nov. 80 Ago. 94 Nov. 94 Oct. 99	Plebiscitos	Reformas constitucionales 1980 Nueva Constitución (origen gobierno militar). 1994 Ago. Reforma constitucional separando elecciones municipales y nacionales. 1994 Nov. 27% del presupuesto para la enseñanza. Oct. 1999. Dos reformas. (I) Prohibición de candidatearse a miembros de empresas estatales y (II) Porcentaje fijo del presupuesto para el Poder Judicial.	Rechazadas 1980; agosto 1994; Nov. 1994 Oct. 1999 (I) Oct. 1999 (II)	Sólo en 1994 se rechazó un acuerdo previo de la mayoría de la clase política. En los otros casos, una es una iniciativa legislativa minoritaria, otra de un grupo de interés y la tercera, la propuesta militar de 1980.

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Uruguay	Abr. 89	Referéndum	Ley de amnistía general a militares y policías.	Aprobada	Dar respaldo popular a una decisión muy polémica.
Uruguay	1992	Referéndum	Privatización parcial de empresa telefónica estatal.	Rechazada	Refrendar el «estatismo» del electorado.
Venezuela	Abr. 1999	Referéndum	Acuerdo con la resolución del Ejecutivo para elegir una constituyente y sobre su integración (2 consultas en el mismo día).	Aprobadas	Procesos que formaron parte, junto a elecciones de presidente, diputados y gobernadores de la iniciativa del presidente Chávez para replantear la fórmula política y social del país.
Venezuela	Dic. 99	Plebiscito	Reforma constitucional.	Aprobada	

Como podemos ver, entre 1978 y 2001 se realizaron un total de treinta consultas populares en diez países de la región, de las cuales cinco tuvieron lugar durante la vigencia de gobiernos autoritarios, mientras que las restantes 25 corresponden a gobiernos democráticos en los respectivos países.

En lo que respecta a las consultas realizadas durante la vigencia de regímenes autoritarios, estas se dieron en Panamá en 1983, Uruguay en 1980 y en Chile en 1980, 1988 y 1989. El plebiscito uruguayo de 1980 fue desfavorable para los militares, abriendo así el camino a cuatro años de negociación que desembocaron en la restauración de la democracia. En Chile, en cambio, el régimen del general Pinochet venció en 1980 e impuso su Constitución. Pero en la consulta de 1988, cuyo objetivo era asegurar la continuidad de Pinochet en el ejercicio de la presidencia, el resultado le fue adverso. La tercera consulta (1989), si bien se realizó también durante el régimen pinochetista, tuvo por objetivo perfeccionar un acuerdo de

salida motivado por la derrota sufrida por el régimen militar un año antes.

La finalización de los conflictos armados en Centroamérica durante los años noventa registra un solo caso de consulta popular asociado a los procesos de paz, el de Guatemala de 1999, que fue ampliamente rechazado por la ciudadanía. Ni en Nicaragua ni en El Salvador se utilizaron estos mecanismos.

Las consultas realizadas en Argentina en 1984, en Colombia en 1990 (seguida de una convocatoria a una Asamblea Constituyente que la tornó muy relevante) y en 1997, y las que se llevaron a cabo en Ecuador, en junio de 1986, así como las «consultas-encuestas», no tuvieron carácter vinculante, aunque la última, de 1997, dio lugar a una Asamblea Constituyente que incorporó buena parte de lo que había sido sometido a consulta y aprobado por la ciudadanía. Las restantes sí fueron vinculantes. De éstas, dieciséis fueron para aprobar o rechazar reformas

constitucionales⁷ (seis de ellas en Uruguay —tres aprobadas y tres rechazadas—; dos en Chile aprobadas; tres en Panamá —dos de ellas rechazadas—; dos en Guatemala —una aprobada y otra no—, y tres aprobadas en Ecuador, Perú y Venezuela respectivamente). Dos de las consultas fueron referéndums derogatorios de leyes (las dos en Uruguay). Una consulta (la de Colombia de 1990) legitimó e integró el mismo día una Asamblea Constituyente. Lo mismo ocurrió en Venezuela en abril de 1999.

Por su parte, los autogolpes de Fujimori en Perú (consumado) y de Serrano Elías en Guatemala (fallido) condujeron a las consultas llevadas a cabo en ambos países en 1993, las cuales trajeron como consecuencia una nueva Constitución en Perú y reformas a la Constitución guatemalteca. Los profundos cambios que llevaron al colapso del sistema político partidario vigente en Venezuela desde el Pacto de Punto Fijo de 1961, condujeron a dos consultas populares en 1999 y a la adopción de una nueva Constitución ese mismo año.

De la totalidad de las consultas a la ciudadanía realizadas en América Latina durante el período 1978-2001, la gran mayoría tuvo su origen en iniciativas «desde arriba». El Poder Ejecutivo promovió las consultas de Argentina en 1984, de Colombia en 1997, y las cuatro llamadas consultas-encuestas de Ecuador. En total seis casos.

En cuanto a las aprobaciones de reformas constitucionales cabe señalar que si bien éstas son formalmente promovidas por los órganos legislativos y/o constituyentes, en seis casos el proceso fue iniciado por el Ejecutivo: Guatemala en 1994, Panamá en 1998, Perú en 1993, Venezuela en 1999-2000, Chile y Uruguay, ambas en 1980, durante los regímenes militares.

En síntesis, el Ejecutivo inició 13 de las 30 consultas realizadas. Otras diez fueron la consecuencia de acuerdos de la clase política plasmados en constituciones aprobadas o rechazadas, o

resultado de previsiones constitucionales previamente acordadas, como las ya citadas consultas brasileñas de 1993 y la chilena de 1988. En total, 23 de las 30 consultas se llevaron a cabo con base en iniciativas «desde arriba».

Los restantes siete casos se trataron de iniciativas «desde abajo». Seis de ellas en Uruguay: dos reformas constitucionales aprobadas (en 1989 y 1994), dos rechazadas (en 1994 y 1999) y dos referéndums contra leyes. La séptima, como ya se señaló, tuvo lugar en Colombia en 1990, fue de carácter informal y dio origen a la nueva constitución de 1991.

5. Balance

5.1. Uso y frecuencia de la aplicación de estos mecanismos

El análisis de la experiencia latinoamericana de las últimas dos décadas evidencia, pese a la percepción que existe en contrario, que el uso de los mecanismos de democracia directa, a escala nacional, ha sido modesto. En efecto, estas instituciones han sido utilizadas en 10 de los 13 países que regulan estos institutos (todos en democracia a excepción de Chile), pero de manera frecuente sólo en dos de ellos (Uruguay y Ecuador) y en Venezuela desde la llegada al poder del presidente Chávez.

Sin embargo, una mirada retrospectiva desde el inicio de la transición a la democracia (fines de 1970) evidencia una tendencia creciente al empleo de las instituciones de democracia directa. En efecto, mientras durante los ochentas se realizaron nueve consultas populares, durante los noventas el número saltó a veinte, en su mayoría para legitimar o rechazar reformas constitucionales.

A escala nacional, no es posible establecer una regla general que explique por qué algunos países han empleado más que otros estos mecanismos. Pareciera que la respuesta pasa por el contexto

⁷ No tomamos en cuenta los plebiscitos brasileños de 1993 que estaban previstos en la Constitución de 1988. Tampoco la consulta chilena de 1988 prevista en la Constitución de 1980.

partidario y por la cultura política dominante de cada país. Así, por ejemplo, en Uruguay estos mecanismos preexistieron al proceso de restauración democrática. Después del retorno a la democracia sólo se registró como novedad el uso, hasta entonces desconocido, del mecanismo de derogación de leyes por medio de un referéndum. En Ecuador, diversos presidentes en situación de asedio constante o de dudosa legitimidad, ante un sistema político partidario muy débil y fragmentado, recurrieron inútilmente a la opinión ciudadana para tratar de zanjar sus respectivas crisis políticas.

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

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

Como ya se indicó, 23 de las 30 consultas populares tuvieron origen «desde arriba» y sólo siete fueron iniciadas «desde abajo», de las cuales seis se llevaron a cabo en un solo país: Uruguay. Esta tendencia obedece al hecho de que si bien algunos Estados prevén la intervención de la ciudadanía para iniciar una consulta popular, por lo general, en la mayoría de los países, esta potestad se reserva al Ejecutivo o al Congreso.

Por su parte, varios presidentes latinoamericanos han utilizado estos mecanismos de

democracia directa con suerte diversa durante el período 1978-2001. En Panamá, el expresidente Pérez Balladares fracasó en su intento de modificar la constitución para autorizar la reelección. En Ecuador, el presidente Sixto Durán logró respuestas favorables en una primera consulta-encuesta pero negativas en la segunda, lo que debilitó su gestión de gobierno. La clase política uruguaya registra una derrota en 1994 al no lograr imponer una reforma constitucional que separaba las listas de votación municipal de las nacionales; reforma que había sido aprobada por dos tercios de los integrantes del parlamento. Posteriormente, esa misma norma se incluyó en la reforma aprobada en 1996. Por su parte, el expresidente Fujimori de Perú y el presidente Chávez de Venezuela, utilizaron estos mecanismos de manera exitosa para consolidar sus respectivos proyectos políticos, si bien el primero debió renunciar a su tercer mandato como presidente debido al fraude cometido durante la elección del año 2000 y la consiguiente crisis política desatada.

5.3. El papel jugado por la sociedad civil

Los ordenamientos constitucionales de varios de los países de la región prevén la iniciativa de la ciudadanía para reformar la Constitución, lo que en principio supone una mayor capacidad de decisión de parte de esta. Sin embargo, debe tenerse presente que a la fecha únicamente Uruguay ha utilizado este mecanismo. La iniciativa de la sociedad civil a través de movimientos *ad hoc*, se dio sólo en los casos de las reformas constitucionales planteadas en Uruguay, en 1989, 1994 y 1999 para defender al sector de jubilados y pensionistas, a sectores ligados a la enseñanza y al Poder Judicial, habiendo triunfado únicamente las propuestas que presentaron los jubilados en 1989 y 1994.

También fueron de iniciativa popular los referéndums derogatorios planteados en el

Uruguay. El de 1989, referido a los abusos de los derechos humanos y que fue promovido por una coalición de partidos de izquierda y un movimiento *ad hoc* de la sociedad civil fracasó. El de 1992, que rechazaba la posibilidad de privatizar parcialmente la empresa telefónica, fue promovido también por fuerzas partidarias de izquierda en conjunto con el sindicato de trabajadores de esa empresa, se aprobó. Como puede verse, la participación de las organizaciones de la sociedad civil ha sido limitada en Uruguay dado que en los dos casos se registró la alianza de esos movimientos sociales *ad hoc* con fuerzas partidarias. En Colombia, el «movimiento estudiantil de la 7ª papeleta» promovió los cambios que llevaron a la reforma constitucional de 1991. En el resto de los casos registrados en la región, la iniciativa correspondió principalmente al presidente o al parlamento, por lo general de acuerdo con las normas constitucionales que obligan a la consulta ciudadana.

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

En cuanto a los efectos que estos mecanismos han tenido, puede afirmarse que en general su uso en el ámbito nacional no ha dado mayor protagonismo real a la sociedad civil. Por su parte, el fortalecimiento de los niveles de control ciudadano sobre el gobierno o respecto de los otros órganos del sistema representativo sólo ha operado en forma limitada. Únicamente en Uruguay, los mecanismos de referéndum contra

leyes pueden citarse como ejemplo, si bien el resultado obtenido todavía es objeto de debate.⁸

Por otro lado, y pese a estar previstos constitucionalmente la puesta en marcha de estos mecanismos, la iniciativa de la sociedad civil no es fácil. Se requiere una conjunción de voluntades alrededor de un tema relevante y movilizador y la conformación de un movimiento social que lo impulse. Formalmente y hasta el presente, salvo en el caso de Uruguay, donde hubo dos intentos de derogación de leyes, uno fracasado y el otro aprobado como hemos visto, y el de Colombia para la presentación de la Ley Antisecuestro, aprobada posteriormente, no existen otros ejemplos. Pero incluso en el Uruguay, desde 1992 a la fecha, y pese al intento de realizar nuevos plebiscitos derogatorios en dos oportunidades, no se llegó a contar con la adhesión del 25% de los ciudadanos del padrón electoral para llegar a la consulta obligatoria.

En suma, la sociedad civil ha desempeñado hasta la fecha, y sólo en unos pocos casos, más un papel de control y freno que de creación e innovación.⁹

⁸ En el caso de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, que constituyó una suerte de amnistía general, sin derecho a investigación, de posibles abusos cometidos por militares y policías durante el período dictatorial, se aceptó el resultado jurídico, pero la disputa por la memoria y la historia, así como por reparaciones, continúa.

En el caso de la Ley que permitía privatizaciones parciales en 1992 y que fue rechazada por la ciudadanía, el tema sigue en debate, especialmente en el área de la telefonía y posteriormente formas de transmisión de datos y telefonía celular fueron otorgadas por concesión a operadores privados.

⁹ Bershard 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. Ver: B. THIBAUT. «Instituciones de Democracia Directa», en D. NOHLEN, S. PICADO y D. ZOVATTO, Comp. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México, D.F., Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Universidad de Heidelberg, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998, pp. 65-88.

5.4. El comportamiento de la ciudadanía

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

También en más de un caso, aunque el tema parezca relevante, la ciudadanía suele rechazar el planteo, atendiendo a la coyuntura político partidaria del momento. Un buen ejemplo en este sentido lo dio Guatemala en 1999, ya que las reformas que debían confirmar los Acuerdos de Paz que pusieron fin a la guerra civil de 36 años no interesaron a la ciudadanía, la cual mayoritariamente no participó en el proceso, y quienes sí lo hicieron votaron en un alto porcentaje en contra de su aprobación, como forma de demostrar su descontento con el gobierno de turno.

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

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

En lo que se refiere al nivel de participación electoral durante estas consultas populares, podemos observar que en general el porcentaje de votantes ha sido bastante bajo. Son especialmente notorios, por su reducida participación, los casos de Guatemala y de Colombia, lo cual coincide con el alto abstencionismo que caracteriza el comportamiento electoral de estos dos países. Hay casos en que las consultas, traducidas a porcentaje sobre el padrón electoral, resultaron aprobadas o rechazadas por menos del 50% de los ciudadanos inscritos. Sin embargo, en la mayoría de las situaciones en que ello ocurrió, los resultados no fueron contestados, ni su legalidad o legitimidad cuestionada por quienes resultaron derrotados.

5.5. Consecuencias sobre el sistema político

5.5.1. En general

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

Por su parte, la experiencia a la fecha en América Latina, tampoco pareciera indicar que los mecanismos de democracia directa hayan tenido, en la mayoría de los casos, el impacto deseado en cuanto a mejorar la representación o la participación. Tampoco pareciera que hayan coadyuvado a disminuir el descontento con la política y los partidos, actuando más bien como canales de

expresión de este «desencanto» fuera de las elecciones regulares.

5.5.2. En materia de estabilidad política

No puede afirmarse tampoco que los mecanismos de democracia directa, tal y como han sido utilizados hasta ahora, hayan mejorado o complicado sustancialmente la estabilidad política. Como todo mecanismo de ingeniería electoral estos deben ser parte de una arquitectura mayor y es en ese marco en que debe analizarse su funcionamiento. En general, estos mecanismos no se han utilizado para resolver controversias entre el Parlamento y el Ejecutivo, salvo indirectamente en Ecuador, donde los presidentes Sixto Durán y Fabián Alarcón, respectivamente, recurrieron infructuosamente a los mismos para tratar de mejorar los niveles de legitimidad de sus debilitadas gestiones.

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

5.5.3. En materia de reforma política

En cuanto a la reforma política, los mecanismos de democracia directa parecieran favorecer soluciones conservadoras, siendo el ejemplo más claro de ello el rechazo al cambio de régimen de gobierno y político en Brasil en 1993.

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

5.5.4. En relación con las reformas económicas

La complejidad de los temas económico-financieros determina un alto grado de dificultad para intentar resolver los mismos vía la participación ciudadana mediante el uso 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 y Ecuador, a iniciativa de la sociedad civil y por lo general con la adhesión de partidos políticos de centro-izquierda, se intentó usar estos mecanismos para imponer límites a las reformas económicas. El caso paradigmático es la derogación de la ley que permitía la privatización parcial de la empresa telefónica uruguaya en 1992. Sin embargo, el mismo esquema no siguió adelante en los años posteriores, cuando se intentó plebiscitar en contra una ley marco sobre la distribución de electricidad y gas. Tampoco prosperó un intento de comenzar a cuestionar el sistema privado de retiros y pensiones.

Por su parte, 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, según la autoridad electoral, el número suficiente de firmas para ello.

5.6. Consideraciones finales

Un balance preliminar evidencia que pese a la generalizada incorporación de los mecanismos de democracia directa en los textos constitucionales de la región, la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos siguen teniendo un bajo componente de democracia directa en el nivel nacional, con excepción del Uruguay. Hay una riqueza mucho mayor, con una gran variedad de mecanismos y modalidades, en el ámbito estadual y local/municipal, cuyo estudio comparado sigue virgen y valdría la pena abocarse a ello.

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

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

En efecto, un adecuado empleo de estos mecanismos exige, como premisa lógica, la existencia de un estado democrático dotado de unos derechos fundamentales que estén plenamente garantizados y en el que el pluralismo político goce de total efectividad. Demanda, además, la plena vigencia de la libertad de expresión e información y la ausencia de manipulación de la opinión pública y condiciones de equidad del proceso para ambas partes. No hay que olvidar que en más de una ocasión han sido los enemigos de la libertad y de la democracia los que han recurrido a su uso.¹⁰

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

Por ello, en sociedades como las nuestras, donde la pobreza crece, donde la equidad está retrocediendo y donde la política está «bajo sospecha», si los mecanismos de democracia directa son debidamente utilizados pueden ayudar a contrarrestar la tendencia a la deslegitimación del sistema político. De lo contrario, estos mecanismos, lejos de constituir un instrumento para la participación directa del pueblo en la 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.

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

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

¹⁰ M. ARAGÓN y J. LÓPEZ. *Ibid.* cit.