

DEMOCRACIA DIRECTA EN LATINOAMÉRICA: ENTRE LA DELEGACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN¹

Alicia Lissidini •

A modo de introducción

El propósito central de esta investigación² se inscribe en el interés de estudiar las oportunidades y también los peligros que encierra el ejercicio de la democracia directa en América Latina. Respecto de las posibilidades cabe mencionar: incentivar la participación, promover una cultura de involucramiento de la ciudadanía en los asuntos de interés público, controlar y transparentar la política y en particular dinamizar a los partidos políticos a través de una mayor participación ciudadana. Y respecto de los riesgos, nos interesa analizar cómo la consulta popular, en especial en manos de los presidentes y en contextos de baja institucionalidad, puede debilitar las ya alicaídas democracias latinoamericanas, aumentando la delegación y el verticalismo presidencial.

A poco de iniciar la investigación, varios hallazgos modificaron el plan original de trabajo. En primer lugar, como se analiza más adelante, no existe consenso sobre qué es o que mecanismos incluye la “democracia directa”³. Asimismo, suele confundirse con la democracia participativa e incluso con la democracia deliberativa. En este artículo, se utiliza el término democracia directa, acotándolo a las consultas populares (es decir, a la instancia legal en la que una propuesta ya sea de reforma constitucional, de ley, de rechazo de una ley vigente o de revocatoria de un mandato, promovida tanto por los ciudadanos como por el presidente o el parlamento es sometida a voto popular) y a las iniciativas de ley o de reforma constitucional llevadas adelante por los ciudadanos ante el Parlamento.

En segundo lugar, la existencia de una amplia bibliografía sobre democracia directa, en especial en Estados Unidos, y en menor medida en Europa. Dicha literatura, escasamente citada en Latinoamérica, da cuenta de una variedad de interpretaciones sobre un fenómeno –el aumento del ejercicio de las consultas populares en el mundo - que a su vez es muy heterogéneo. Como se señala en el punto 1 de este artículo, a partir de la lectura crítica de los estudios sobre el tema, entendemos que hay que analizar las consultas populares desde la perspectiva de su integración en la política de la

• Dra. en Ciencia Política, Profesora-investigadora de la Escuela de Política y Gobierno, Coordinadora Académica del Doctorado en Ciencia Política (Universidad Nacional de San Martín) y Co-Directora de la Revista Política y Gestión. Actualmente dirige la investigación “Liderazgo político y democracia directa en Bolivia, Ecuador y Venezuela”. alicia.lissidini@unsam.edu.ar

¹ Versiones parciales y preliminares fueron presentadas en la Conferencia Internacional “Direct Democracy in Latin America” (13 y 14 de marzo de 2007, Buenos Aires), en el Primer Congreso Uruguayo de Ciencia Política (30 y 31 de octubre de 2006, Montevideo), en el Seminario Internacional: Referéndum en Costa Rica: lecciones internacionales y desafíos nacionales” (20 y 21 de agosto de 2007, San José) y en el Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales (29 al 31 de octubre de 2007, Quito). Agradezco los comentarios recibidos en dichos encuentros, también las sugerencias de Marcelo Cavarozzi, Fernando Errandonea, Flavia Freidenberg, Steffan Gómez Campos, Rodolfo González Rissoto, Aníbal Pérez-Liñan y de las personas que anónimamente evaluaron los informes de investigación y preeditaron la versión anterior a este artículo.

² Cabe aclarar que aunque este artículo hace referencia a las reforma constitucionales y consultas populares llevadas a cabo en los últimos años (2008-2009), esta investigación finalizó en 2007.

³ Si bien algunos autores y textos constitucionales hablan de democracia “semi directa”, en este trabajo utilizamos el término democracia directa.

democracia representativa cotidiana, máxime si pensamos que las demandas por más democracia directa van a seguir creciendo. En este sentido, acordamos con Matthew Mendelsohn y Andrew Parkin (2001) en la necesidad de un nuevo enfoque, ya que ni la teoría de la democracia directa, ni la de la democracia representativa, describen adecuadamente el rol y la significación contemporánea de los referendos (y de otras formas de democracia directa). La teoría de la democracia representativa no da cuenta de cómo las instituciones representativas han respondido a la creciente presión de los ciudadanos para que la legislación sea ratificada por el voto popular, o en implementar iniciativas legislativas por su cuenta. Por su parte, la teoría de la democracia directa no considera el uso estratégico del referendo por parte de los representantes electos, en función de un amplio rango de objetivos, muchos de los cuales tienen poco que ver con dar mayor poder de decisión a los ciudadanos. Tampoco toma en cuenta que a menudo los ciudadanos deciden en función de las posiciones que asumen los partidos o los grupos sociales a los que pertenecen o simpatizan. Es decir, ninguna de estas teorías nos permite analizar la política real, por sí sola. Por ello en este trabajo proponemos estudiar la imbricación entre ambos mecanismos (directos e indirectos), en contextos políticos específicos, y en particular considerando la dinámica política específica latinoamericana. En definitiva, a partir de esta constatación se modificó el enfoque teórico originalmente propuesto, y por consiguiente cambió el rumbo de la investigación.

En segundo lugar, y contrariamente a lo que sucede en los países “desarrollados”, encontramos que en Latinoamérica hay escasa información sobre el tema a pesar de la relevancia del mismo. La democracia directa comenzó a ocupar un lugar central en la política latinoamericana –y en particular en América del Sur⁴- especialmente a partir de la década del noventa: la mayoría de las constituciones incluyeron mecanismos de democracia directa (es decir, referendo, plebiscito, revocatoria de mandato e iniciativa ciudadana), y prácticamente todos los países de América del Sur tuvieron, al menos, una experiencia de democracia directa. Frente a esta constatación (la falta de información sistematizada y la importancia del tema), la investigación se dirigió al análisis de la inclusión de la democracia directa en las reformas constitucionales, considerando no sólo su forma legal, sino el contexto político y social en que se produjeron las modificaciones constitucionales. Los objetivos que se plantearon en el punto 2 fueron entonces: analizar la incorporación de los institutos de democracia (semi) directa – es decir referendo, plebiscito, iniciativa y revocatoria de mandato - a las constituciones latinoamericanas y sus legislaciones; contextualizar política y socialmente las modificaciones constitucionales referidas a la democracia directa con el objetivo de detectar variables claves para comparar e interpretar los contextos y las posibles motivaciones políticas de los líderes y organizaciones políticas que promueven la inclusión de los mecanismos de democracia directa; y por último identificar y caracterizar los principales ejercicios de democracia directa en la década del noventa en el subcontinente. Entendemos que este trabajo aporta un panorama tanto de la frecuencia como del tipo de mecanismo de democracia directa que se presentó en cada país. También nos da pistas respecto de qué puede suceder en los próximos años al respecto: es probable que la mayoría de los países latinoamericanos (y en particular

⁴ Esta investigación se circunscribe a América del Sur. Cabe aclarar que si bien fue necesario recortar la unidad de análisis por razones de tiempo, la democracia directa es básicamente un fenómeno político de los países que conforman América del Sur, y como veremos en esta investigación, probablemente en los próximos años sea particularmente importante en los países andinos.

andinos) aumente el número de consultas e iniciativas populares. Es esperable entonces más participación ciudadana, y también más delegación presidencial.

¿Cómo investigar la democracia directa? Explicaciones, interpretaciones y prejuicios

A partir de la revisión de la literatura más reciente de Europa y principalmente de Estados Unidos sobre la democracia directa, se presentan los principales ejes de investigación sobre el tema, los resultados y los debates más relevantes. El objetivo de este punto no es exponer el estado del arte de este tema, sino identificar algunas interpretaciones relevantes sobre el ejercicio de la democracia directa en el mundo, y proponer un esquema de análisis para Latinoamérica. Entendemos que dicho análisis debe realizarse a partir de su integración en la política de la democracia representativa cotidiana, máxime si pensamos que las demandas por más democracia directa van a seguir creciendo.

Como ya se mencionó, el concepto de democracia directa admite diversas definiciones y graduaciones. Están aquellas concepciones “minimalistas” que consideran como democracia directa exclusivamente al referendo, es decir a la consulta popular promovida por los ciudadanos con el objetivo de aprobar o vetar una ley. También coexisten otras que definen como democracia directa a todos los mecanismos de participación ciudadana que implican el voto (con la excepción de las elecciones) es decir, las consultas populares en sus diversas formas jurídicas (referendo, plebiscito y revocatoria de mandato). Otras, más abarcativas, incluyen a la iniciativa legislativa (es decir el derecho de los ciudadanos a proponer leyes al parlamento); y las “maximalistas” entienden que la democracia directa también comprende 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).

Al mismo tiempo, tampoco hay acuerdo en las legislaciones sobre los términos referendo (o referéndum), plebiscito e iniciativa popular; y además, cada legislación y reglamentación varía en relación a la forma jurídica, los requisitos de su puesta en práctica y de aprobación. Todo ello hace más complejo el análisis comparativo.

La clasificación de Lawrence LeDuc (2003) basado en Suksi (1993) da cuenta de la diversidad de arreglos institucionales que se reúnen bajo la calificación de “referendo”. Si bien todos ellos tienen como elemento común la participación directa de los ciudadanos en algún momento del proceso de decisión política, difieren en cuanto a quiénes inician el proceso (partidos, gobiernos o ciudadanos organizados), en los objetivos, y en los efectos legales (aprobar o rechazar una reforma constitucional, proponer o vetar una ley, consultar a la población).⁵

Siguiendo la clasificación de Le Duc, encontramos:

⁵ Este mismo autor (siguiendo la propuesta de Hamel) resume los usos históricos de los referendos en tres tipos: el “recurso del príncipe”, cuando el presidente o gobernador usa el referendo para obtener el apoyo directo (ya sea a su política o a su persona); el “recurso de los ciudadanos”, iniciativa popular o de veto y el “recurso de los partidos”, cuando el partido gobernante lo utiliza para resolver controversias políticas que no pueden resolverse de otra forma.

1. Referendo constitucional obligatorio, también llamado referendo compulsivo. En estos casos, la votación es requerida para aprobar una reforma constitucional. Se utiliza en Australia, Dinamarca, Irlanda y Suiza. En América del Sur, Uruguay (desde 1934) y Venezuela (1999) y más recientemente Ecuador (2008) y Bolivia (2009), contemplan una obligatoriedad absoluta, en los demás países es compulsivo solo en algunas circunstancias particulares.
2. Referendo abrogatorio, también llamado facultativo, o "veto popular". Es un procedimiento que fuerza a los gobernantes a poner en consideración de los ciudadanos una ley votada previamente por la legislatura. Su resultado, al igual que el anterior, tiene carácter vinculante. Los requisitos legales para poner en marcha el referendo varían: algunas constituciones exigen una cifra determinada de firmas, otras un porcentaje de los habilitados para votar (a veces los requerimientos son también por regiones o localidades). En algunos casos es una potestad de los legisladores, otras veces de los ciudadanos o de los consejos regionales. Es utilizado en Austria, Dinamarca, Italia, Suiza y Suecia. En América del Sur sólo lo ha utilizado Uruguay (1967), pero está contemplado además en las constituciones de Colombia (1991), Ecuador (2008) y Venezuela (1999).
3. Iniciativa ciudadana, también llamado "legislación directa". Es un referendo cuyo tema es propuesto por los ciudadanos. Es utilizado en Suiza, Nueva Zelanda y algunos estados de Norteamérica. El número de firmas exigido, especificado en las constituciones respectivas, varía considerablemente. Los resultados son en general vinculantes. Las constituciones de Colombia (1991), Bolivia (2004 y 2009), Ecuador (2008), Uruguay (1967) y Venezuela (1999) incluyen esta figura legal.
4. Referendo consultivo, también llamado "plebiscito", o "referendo *ad hoc*". Una iniciativa de los gobernantes o de los ciudadanos es puesta a consideración. Su resultado no es vinculante; y es utilizado en Francia, Gran Bretaña, Canadá y Finlandia. Argentina (1994), Paraguay (1994), Ecuador (2008) y Venezuela (1999) lo contemplan.
5. Al listado propuesto por Le Duc cabe agregar el referendo de revocatoria del mandato (o "destitución legislativa", *recall* en inglés), mecanismo por cual los funcionarios electos pueden ser puestos a consideración popular a partir del pedido de un grupo de ciudadanos (los procedimientos varían, pero en general se exige una cantidad determinada de firmas). Los ejemplos más recientes de revocatoria son los del presidente boliviano Evo Morales (vale aclarar que este mecanismo no estaba previsto en la constitución de 2004) y el presidente venezolano Hugo Chávez⁶ (en ambos casos las consultas confirmaron a los presidentes en funciones). Por su parte el referendo revocatorio del gobernador californiano Gray Davis terminó con su destitución y marcó el inicio de una nueva era de la democracia directa⁷. A nivel local se ha utilizado en Perú en el

⁶ Las constituciones de Bolivia (2009), Ecuador (2008) y Venezuela (1999) incluyen la revocatoria de mandato de todos los funcionarios electos a nivel nacional (incluidos el presidente), otros países latinoamericanos la contemplan pero a nivel local, municipal o departamental. En veintiséis estados de los Estados Unidos, existe la posibilidad de cuestionar a los gobernantes aunque el proceso de destitución varía entre los estados.

⁷ En un contexto signado por la desconfianza en los dirigentes electos, la parálisis legislativa y una gran dosis de sentimiento contra los impuestos, las iniciativas ciudadanas se convirtieron en pilar importante de la legislación en la mayoría de los estados en la que éstas están permitidas y muy especialmente en California (Baldassare y Katz, 2008).

2004 (en el Municipio de Puno, Provincia de Tilali), para revocar al Alcalde y a seis regidores.

Otras clasificaciones proponen considerar los efectos de las consultas populares (referendos vinculantes *-binding-* y referendos consultivos); o el tema: referendos sobre asuntos constitucionales y referendos sobre asuntos post-constitucionales; o la obligatoriedad de la consulta: referendos obligatorios (*required*) y referendos no obligatorios.

Existen otros mecanismos que suponen la participación directa de los ciudadanos, como el presupuesto participativo (el caso más conocido es sin duda el de Porto Alegre, Brasil) y la audiencia pública (utilizado sobre todo en Estados Unidos), que no consideramos en este trabajo porque entendemos que corresponde a la democracia participativa. La democracia participativa implica la intervención de los ciudadanos (considerados en forma individual u organizada) en los procesos de toma de decisión de la gestión pública (puede ser con el objetivo de “hacerse oír” como es el caso de la audiencia pública, influir en la agenda del gobierno local o decidir sobre la forma de distribuir el presupuesto en una ciudad). La democracia participativa conlleva deliberación y negociación, además de consulta, y presupone un resultado abierto. Por el contrario, la democracia directa abarca un conjunto de mecanismos que implican fundamentalmente consultar a los individuos, quienes a través del voto pueden tan solo aprobar o rechazar una propuesta. La propuesta puede ser iniciada por los ciudadanos pero una vez sometida a votación no admite soluciones intermedias (se está a favor o en contra).

A partir de la década del ochenta los estudios sobre democracia directa (y en particular sobre el referendo) en las sociedades modernas toman un nuevo impulso, en gran parte por publicaciones de Estados Unidos y, en menor medida, de Canadá y Europa. Se abordan temas como las iniciativas en Suiza⁸, los referendos en los estados norteamericanos (especialmente referidos al modelo californiano, y en segundo lugar al “sistema de Oregon”), la comparación de estos mecanismos con otras formas de participación popular directa como formas de realización de la democracia, y se especula sobre los posibles usos de la tecnología (Butler and Ranney, 1994).⁹ De hecho Ian Budge (1996) arremete contra aquéllos que menosprecian la posibilidad del ejercicio de estos mecanismos, al decir justamente que “el nuevo desafío planteado por la democracia directa se vincula al desconcertante hecho de que en la actualidad es técnicamente posible implementarla”. En los últimos años, se incorporan al debate los estudios sobre el fenómeno de la democracia directa en los países del Este. La mayoría

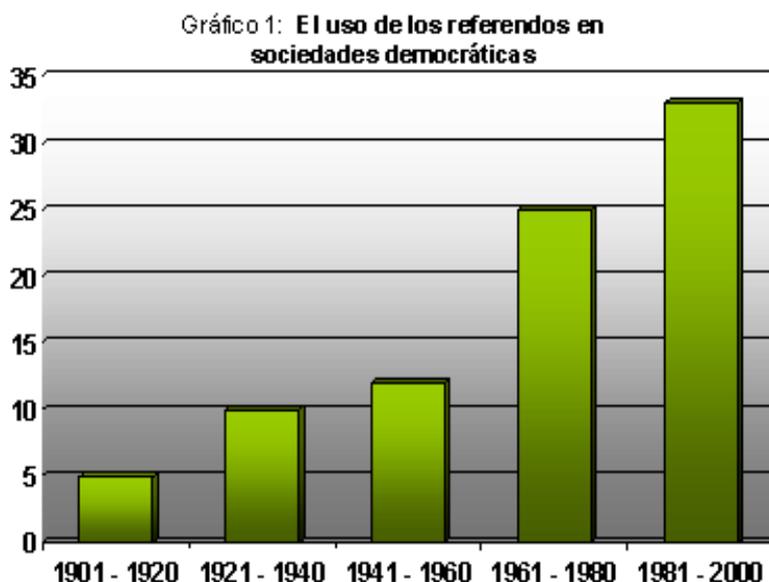
⁸ Un análisis histórico de la democracia directa en Suiza puede leerse en Serdült (2007). Suiza tiene un promedio de seis referendos por año, y el estado de California tres (Gerber y Hug, 2001).

⁹ Una de las primeros planteos desde la academia fue el de James Fishkin, quien propuso la realización de un sondeo deliberativo, que finalmente concretó en enero de 1996 en Estados Unidos (ver James Fishkin, 1991). Por su parte, Philippe Shmitter también propuso la realización de una asamblea de ciudadanos ante el aumento del descrédito en las instituciones de la democracia (Shmitter, 2004). Si bien el ejercicio de la democracia deliberativa y de la democracia directa son cuestiones bien diferentes, existen puntos de contacto (en particular la búsqueda de mayor participación ciudadana en los asuntos públicos). La democracia deliberativa como modelo normativo apunta a que los ciudadanos puedan afinar o modificar sus preferencias en un espacio institucional. Como señala Ramón Maiz (2006), más que un modelo alternativo de democracia, puede ser considerada como una corrección deliberativa de la democracia parlamentaria o en su caso, del poder judicial o constituyente. Lo central de la propuesta es que las instituciones propicien el intercambio de argumentos, el flujo de comunicación no distorsionada, la atención a las posiciones de los otros, el tiempo necesario para mejorar la calidad de la decisión.

de las nuevas constituciones de Europa central y Europa del Este fueron aprobadas por referendos, y en varias de ellas se incluyen mecanismos de democracia directa (al respecto ver Frey, 2003).

De manera previa o simultánea al debate académico, surgen organizaciones y movimientos cuyo objetivo fundamental es la promoción del uso de los mecanismos de democracia directa (en particular la iniciativa popular). Muchas de estas organizaciones utilizan Internet para difundir y promover sus propuestas (en la bibliografía se adjuntan algunos sitios). Al mismo tiempo los periodistas se ocupan del tema. Un ejemplo de ello es la revista *The Economist*, que advierte sobre este fenómeno: “El crecimiento de la política de protesta no es la única evidencia de la lenta acumulación de demandas por la democracia directa. Durante las décadas recientes, ha aumentado la popularidad de parte de los ciudadanos en cuanto a las votaciones directas. Los gobiernos están actualmente consultando a los electorados directamente a través de una variedad de mecanismos: referendos locales y nacionales, iniciativas ciudadanas y votaciones de consulta” (23 de enero de 2003, traducción propia).

Los estudios dan por hecho que existe una mayor inclusión constitucional, tanto a nivel nacional como local, de los mecanismos de democracia directa (como el referendo y el plebiscito), y un aumento de la puesta en práctica de estos institutos a nivel mundial (gráfico 1, LeDuc, 2003).¹⁰



Fuente: LeDuc (2003) basado en Butler and Ramey (1994); *Electoral Studies*; University of Geneva Center for the study of Direct Democracy (<http://c2d.unige.ch/>); Keesing's Record of World Events. National referendums only.

¹⁰ Estados Unidos duplicó de la década del setenta a la del ochenta a nivel estadual y local el número de referendos, y volvió a doblar el número en la década de los noventa (Morris, 1996), elevando el número en el 2001 a casi 10.000 convocatorias (Gross y Kaufman, 2002). Europa, por su parte, también aumentó la cantidad de referendos (entre 1990 y 2000 convocó a los ciudadanos a ejercer el referendo en 248 oportunidades); Suiza mantuvo la delantera con 115.

Este fenómeno relativamente novedoso (crecimiento tanto de las demandas como del ejercicio de la democracia directa), se da conjuntamente con un aumento de las exigencias de los ciudadanos por un mayor acceso al diseño de políticas, por la toma de decisiones políticas de forma directa, por la inclusión de nuevos grupos al proceso político, por un mayor control político (*accountability*) y por la transparencia de los actos de gobierno. Estos reclamos populares ocurren en un contexto signado por una aparente paradoja; en momentos en que la democracia aparece como el “único juego posible”¹¹ es decir, no hay propuestas alternativas reales al régimen democrático, y se registra un aumento considerable tanto del número de países democráticos como de personas viviendo en regímenes democráticos; se observa además, un descenso de la participación electoral y de la credibilidad en los políticos, un aumento de la volatilidad política, una disminución del interés por la política, y un debilitamiento de los partidos políticos, al punto que varios analistas plantean la existencia de una “crisis de representación”. Si bien es posible pensar en una crisis, también es viable hipotetizar con una “metamorfosis de la representación”, al menos en los países desarrollados. Como señala Bernard Manin, “los fenómenos actuales aparecen menos como signos de una crisis de representación que como desplazamientos y reacomodos en una combinación de elementos presentes desde los orígenes del gobierno representativo” (Manin, 1982:40). Es verosímil sostener entonces que la democracia representativa necesita modificarse y ajustarse a demandas políticas y sociedades cada vez más diversas y más complejas. Los mecanismos que promuevan una participación más directa de los ciudadanos serían entonces vías para ajustarse a las nuevas realidades sociales y políticas. Esta manera de estudiar la democracia directa contemporánea implica alejarse de la típica mirada de “democracia representativa *versus* democracia directa” para abordar una lectura en donde actores sociales y políticos, gobiernos y ciudadanos, utilizan mecanismos como el referendo con distintos objetivos y consecuencias.

En esta misma línea podría ser incluida la postura de Dalton, Scarrow y Cain (2003). Estos investigadores sostienen que las sociedades desarrolladas estarían frente a la más importante transformación del proceso democrático desde la creación de la democracia de masas del siglo XX, y plantean que la democratización de este siglo está signada por tres tipos de reformas, cuyos patrones de cambio se traslapan. Por un lado, como en los primeros años del siglo XX, las elites políticas electas tienen como objetivo mejorar el proceso de *democracia representativa*. Por otro, hay más demandas por el ejercicio de los mecanismos de *democracia directa* (fundamentalmente del referendo y de la iniciativa popular, y de otras vías de participación, como el presupuesto participativo). Por último, otro grupo de reformas se proponen expandir el repertorio de la participación social en los procesos de administración y formación de políticas públicas, e incluir un nuevo estilo de “*advocacy democracy*” que conllevaría el “empoderamiento” de los grupos sociales y de los ciudadanos (a través del *ombudsman* o de las audiencias públicas de los funcionarios de gobierno con los ciudadanos, entre otros mecanismos). Si bien la pretensión de mejorar la calidad de la democracia y de corregir las carencias de la democracia representativa tiene al menos un siglo, varios autores coinciden en que existen renovados esfuerzos en las democracias avanzadas por aumentar la cantidad y la calidad de las elecciones y opciones electorales¹², y al mismo

¹¹ Offe y Shmitter, 1995

¹² Es otras palabras, expandir el mercado electoral con el objetivo de: aumentar el número de votantes, aumentar la frecuencia de las votaciones, ampliar los niveles de votación y las opciones electorales (Dalton y Gray, 2003)

tiempo extender el uso de los mecanismos de democracia directa -referendo y plebiscito-, con el objetivo de rediseñar el proceso democrático, y de modificar la relación entre los ciudadanos y sus representantes (Cain, Dalton y Scarrow, 2003).

A pesar del sostenido y consensuado crecimiento del ejercicio de la democracia directa, no hay suficientes investigaciones que den cuenta del fenómeno y su impacto en las instituciones de la democracia a nivel global. Asimismo, no hay análisis de los referendos que *no fueron*, es decir, aquellas iniciativas (tanto de los ciudadanos como de los partidos y de las elites políticas) que no pudieron concretarse por no alcanzar las exigencias legales, o aquellas propuestas que no se materializaron pero generaron efectos políticos (por ejemplo, leyes que no se aprobaron ante la “amenaza” de un posible referendo). Estas carencias de estudios, son mucho más pronunciadas en el caso de América Latina. De cualquier manera, hay consenso en cuanto a que los referendos cumplen un rol político cada vez más importante en las democracias.

Arthur Lupia y John Matsusaka (2004) señalan que la iniciativa popular y los referendos, para bien o para mal, ya son parte integral de la democracia en Estados Unidos, y que en general la democracia directa está prosperando fuera de Estados Unidos. Estos autores indican que crece tanto el ejercicio de la democracia directa como la controversia a su alrededor. Cada vez más ciudadanos parecen apoyar la puesta en práctica de estos mecanismos, mientras las elites políticas y los periodistas se muestran más escépticos. En cuanto a las investigaciones, si bien creció el número de libros y artículos sobre el tema, predominan los estudios descriptivos y normativos. Sin embargo, según estos autores, los obstáculos están siendo removidos por la creciente utilización de una sofisticación econométrica que permite trabajar con una gran cantidad de datos, aislar las variables más relevantes, y establecer relaciones empíricas “robustas”. Junto a este avance, se estarían desarrollando nuevas herramientas teóricas para el análisis de las estrategias democráticas, informativas y políticas.

En el mismo sentido, Craig, Kreppel y Kane (2001) explican que el incremento en el uso del referendo (dentro de Estados Unidos y en otros países) no estuvo acompañado por conclusiones que explicaran las razones de por qué se produjo ese crecimiento. Los autores realizan una revisión de la literatura existente que los lleva a agrupar las explicaciones en tres categorías. Por un lado, autores como Dalton e Inglehart entienden que los ciudadanos demandan mayor acceso al proceso de toma de decisiones de políticas públicas, como consecuencia de la sofisticación de las habilidades políticas y de los mayores recursos políticos disponibles (*cognitive mobilization*).¹³ Por otro lado, investigadores como Craig y Shmidt ponen el acento en la desafección política y la pérdida de confianza (*political disaffection*) en las estructuras democráticas tradicionales, lo que llevaría a un deseo de controlar a los representantes electos. Un tercer grupo considera que en realidad es una especie de falso populismo (*faux*

¹³ Al respecto Frederick J. Boehnke (1999) sostiene que los grupos de interés tienen en la iniciativa otra oportunidad para influir en las decisiones de política, y una de sus predicciones es que en los estados en los cuales existe la iniciativa constitucional, cada vez habrán más grupos movilizados y serán cada día más activos. Carolina Tolbert (2001) compara justamente los estados americanos en los cuales existe la iniciativa con los que no cuentan con la legislación, y concluye que los primeros son más propensos a realizar reformas políticas, es decir, el ejercicio de la democracia directa sería un “catalizador” de las reformas políticas. Es más, la autora afirma que el uso de la democracia directa puede servir para adaptar la política institucional a las nuevas condiciones socioeconómicas, y las consecuencias pueden ser la adopción de políticas progresistas o reaccionarias. En definitiva, la democracia directa importa en el diseño de políticas públicas.

populism) en el cual los grupos de interés y los políticos utilizan al referendo como una vía para obtener beneficios corporativos. Alrededor de esta última interpretación giran justamente varias investigaciones sobre la utilización del referendo a nivel estadual en Estados Unidos.

Donovan y Kart (2007) compararon las explicaciones sobre el aumento del ejercicio de la democracia directa a través de dos variables: la desafección política de los ciudadanos, y la movilización cognitiva (en Suiza, Nueva Zelanda, Canadá, Noruega, Finlandia y Suecia). Si bien hallaron evidencias en Nueva Zelanda, Canadá y Suiza que apoyarían la hipótesis de la movilización cognitiva (es decir, los ciudadanos que tienen mayor interés en política son aquéllos que más apoyan la democracia directa), los resultados no son contundentes, y de hecho no hay correlación positiva con la educación, aunque sí con la edad (los más jóvenes apoyan en mayor medida la democracia directa que las personas de más edad). Al mismo tiempo se encontraron relaciones mucho menos consistentes para la variable de desafección política. Los autores concluyen que ninguno de los modelos explica totalmente el aumento de la democracia directa, aunque sostienen que la decisión de participar en una iniciativa o en un referendo está probablemente relacionada con el nivel de interés de participar en política. Esta hipótesis es consistente con otras investigaciones, que sugieren que los referendos pueden alentar a los individuos educados e interesados en la política a que voten en las elecciones.

En el mismo sentido, el análisis de los referendos en Florida (Estados Unidos) arroja como resultado que ni la movilización cognitiva ni la desafección política explican las actitudes de los ciudadanos frente a la democracia directa. Más allá de los problemas para operacionalizar ciertas variables, Craig, Kreppel y Kane (2001) entienden que probablemente los ciudadanos americanos no tienen una postura clara frente al ejercicio del referendo, y es por ello que tienen actitudes ambivalentes cuando se les pregunta por legislaciones específicas, o por las implicaciones de una posible ampliación de la participación ciudadana en las definiciones de política.

Susan Scarrow (2001) afirma que mientras algunos analistas y promotores de los referendos sostienen que la democracia directa está transformando la naturaleza del proceso político en Estados Unidos, y despertando el interés en todo el mundo, los estudios sistemáticos realizados no parecen confirmarlo. Lo que esta autora descubre en su estudio sobre las “democracias industriales avanzadas” (22 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico e Israel) es la existencia de un extendido patrón de cambio institucional que habilita la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisión: el 65% de los países adoptaron este tipo de mecanismos, la mayoría de ellos en la década del noventa¹⁴. En los casos de Canadá, Suiza y Gran Bretaña se introdujeron referendos sobre temas constitucionales. En Nueva Zelanda y Portugal, sobre legislación nacional. Diez países adoptaron procedimientos para realizar referendos a nivel local, seis países introdujeron o incrementaron las herramientas disponibles para permitir la elección directa de autoridades locales y uno, Israel, para la elección directa del primer ministro. Esta investigación, a diferencia de las anteriores, permite afirmar que el movimiento hacia la democracia directa es mucho más amplio que la expansión del uso del referendo, que no

¹⁴ Esta autora considera como mecanismos de participación directa no sólo a los referendos sino también a las elecciones directas de cargos públicos, por considerar que esto hace menos representativa a la democracia.

se limita a los países donde ya existían mecanismos previamente, y que se concentra en los años 90's. En definitiva, los cambios más relevantes suceden a nivel constitucional, tanto nacional como local, permitiendo a los ciudadanos contar con los mecanismos de democracia directa. Es decir, las oportunidades e incentivos se modifican con la introducción de normativas de los institutos de democracia directa, y ello de por sí produce efectos en el comportamiento político, y probablemente tendría más consecuencias en los procesos de decisión política. En una publicación posterior (2003) Scarrow descubre que es el ámbito local donde se producen los cambios más relevantes, pues la mayoría de los países que estudia introdujeron el referendo a ese nivel. Sin embargo, al preguntarse si los ciudadanos han aprovechado esta oportunidad para tomar decisiones en políticas públicas, la respuesta es negativa o al menos, cauta. Con la excepción de Suiza y Estados Unidos, no hay evidencias de un aumento importante del uso del referendo, salvo para ratificar reformas constitucionales. A nivel local (provincial o estatal) sólo cuatro países hacen uso constante del referendo: Austria, Alemania, Estados Unidos y Suiza. Respecto de la posible reducción del rol de los partidos con el incremento del referendo, Susan Scarron (2003) entiende que si bien es cierto que la mayoría de las instituciones se mueven hacia la democracia directa, al mismo tiempo éstas están diseñadas para preservar el rol de los partidos políticos.

Laurence Morel (2001) coincide con Scarrow al decir que en realidad no hay un aumento global del uso de los referendos, sino que el incremento se explica en su mayor parte por las iniciativas populares en Italia¹⁵ y los referendos constitucionales obligatorios en Irlanda. También afirma que los referendos iniciados por los gobiernos se deben fundamentalmente a la aparición de temas nuevos, como es el de la Unión Europea, y que las motivaciones para las consultas impulsadas por el gobierno tienden a ser instrumentales, más que genuinamente consultivas. Por último, predice que no es probable que disminuya la frecuencia de los referendos, ya que en muchos casos son obligatorios “de facto”: aunque no son requerimientos legales en la práctica, los ciudadanos los exigen porque han sido consultados sobre algún tema en el pasado, y esperan que eso suceda nuevamente.

A propósito de los referendos en Italia, Roberto Carocci (1988) afirma que la democracia directa en ese país se ha caracterizado por ser un instrumento de los partidos políticos, más que una herramienta de los ciudadanos. De cualquier manera, está claro que los referendos juegan un rol central en la construcción de la agenda política italiana, al punto que algunos gobiernos han disuelto el parlamento para evitar un referendo, y en otras ocasiones los parlamentarios han votado leyes para prevenir el ejercicio de la democracia directa. Como señala Bogdanor, el referendo más importante en Italia

¹⁵ A lo largo de su historia Italia registra 48 referendos, pero es a partir de 1987, y en especial desde la década del noventa cuando se dan la mayoría de las convocatorias. Varios temas han convocado a los italianos. Sólo durante 1993 se llevaron a cabo ocho referendos: por la abrogación de las normas que aplicaban la proporcionalidad en el sistema electoral del Senado, transformándolo en mayoritario, por la aplicación de sanciones penales contra la toxicoddependencia y otros seis relativos a la supresión de algunos ministerios, al financiamiento público de los partidos, y la injerencia del gobierno en los nombramientos en los bancos (Mor, 1994). El 12 de Junio de 2005 los italianos debieron decidir a propósito de la procreación asistida: 1. Límite a la investigación clínica y experimental sobre los embriones; 2. Normas sobre los límites al acceso; 3. Normas sobre la finalidad, sobre los derechos de los sujetos involucrados y sobre los límites al acceso; y 4. Prohibición de fecundación heterónoma. La complejidad de los temas, la postura contraria de la Iglesia (que promovió la abstención electoral) y las contradicciones dentro de los partidos políticos dieron como resultado una alta abstención electoral, y consiguientemente el fracaso del referendo.

quizás ha sido aquél que no fue llevado a cabo: el miedo al referendo ha persuadido a los gobernantes de proponer o refrenarse de hacer propuestas (Budge, 2001). En definitiva, la sola presencia constitucional de los mecanismos de democracia directa genera efectos políticos.

Por su parte, la investigación comparada de Lawrence LeDuc (2003), quien también advierte sobre el escaso número de estudios sobre el tema, incluye 39 casos empíricos que clasifica a partir de una categorización basada en los temas sujetos a referendo: constitucionales, acuerdos y tratados internacionales, cuestiones relativas a la soberanía o la autodeterminación, y asuntos más generales de política pública.¹⁶ Las conclusiones de este autor son más bien cautas respecto de los efectos del uso del referendo. En definitiva, señala que -al igual que las elecciones- los referendos ya son parte del mosaico democrático más amplio en el cual funcionan los gobiernos.

Una parte de la literatura sobre el tema se centra, justamente, en los efectos del uso de los referendos sobre la política y el diseño de políticas públicas. Yannis Papadopoulos (1999) entiende que los actores políticos modifican sus comportamientos en respuesta al desafío de los referendos e iniciativas de forma directa y de manera indirecta. En el caso de Suiza, la adaptación de las elites políticas adquiere tres formas: 1) ampliando la coalición ejecutiva para abarcar más partidos, y de esta manera hacer más eficiente el uso del referendo (con el objeto de minimizar los riesgos si el partido que lo propone no forma parte de la coalición gobernante), 2) negociando con los oponentes para evitar el veto de las leyes aprobadas por el gobierno o el parlamento, y 3) negociando ex post, cuando el recurso de la democracia directa ya no puede ser evitado. Uno de los hallazgos de este estudio es coincidente con la investigación de Bogdanor sobre Italia: los referendos más “eficientes” fueron aquellos que no tuvieron lugar, porque los gobiernos o los parlamentos accedieron a las demandas ante el poder de veto de los grupos organizados.

El crecimiento de los referendos convocados por los gobiernos de turno es también un eje de análisis y un tema de preocupación de muchos investigadores, que temen una utilización populista de los mecanismos de democracia directa. Al respecto, Michael Hagen (2002) señala, en una reseña académica sobre el tema¹⁷, que muchos autores sostienen que hay una renovada campaña de los populistas a favor del referendo. Estos autores creen que las iniciativas se llevan adelante precisamente porque debilitan a las legislaturas.

De esta manera, en el corazón del debate se encuentra la comparación entre virtudes y defectos del proceso legislativo y del de la iniciativa. La mayor parte de los libros citados se centra en la práctica actual. Asimismo, los textos reseñados por Hagen

¹⁶ Por su parte, Gary Sussman (s/f), clasifica los 1094 referendos que existieron entre 1791 y 1998 en el mundo en 5 categorías: 1) constitucionales; 2) referidos a la soberanía; 3) sobre cuestiones morales; 4) otros temas; y 5) seguridad. Respecto a distribución geográfica, Europa cuenta con el 29.4% de los 1094 (a pesar de la exclusión de Suiza de ese informe); la sigue África y el oriente con el 18.6%, y muy de cerca Canadá, Nueva Zelanda y Australia con el 17.1%. Según este informe América Latina y el Caribe representan el 11.8% de los referendos, y Europa del Este 10.9%

¹⁷ Hagen (2002) reseña los libros de Ellis, Richard (2002) *Democratic Disillusions: the initiative process in America.*, Lawrence, KS: University Press of Kansas; Gerber, Elisabeth R. 1999 *The populist paradox: interest group influence and the promise of direct legislation*, Princeton, NJ: Princeton University Press; Sabato, Larry J, Howard R. Ernst, and Bruce A. Larson eds. 2001 *Dangerous Democracy? The battle over ballot initiatives in America.* Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

concuerdan en que la expansión del uso de las iniciativas hace al sistema político más dependiente del poder judicial. Sin embargo, la evaluación sobre las consecuencias de este fenómeno depende de la perspectiva adoptada. Desde el punto de vista de los progresistas, es una protección del gobierno representativo. Desde el de los populistas, las instituciones menos mayoritarias –las cortes- deberían otorgar a las más mayoritarias –la iniciativa- la mayor deferencia.

Lawrence Morel (2001) analiza este tipo de referendos y advierte que existen cuatro tipos de motivaciones gubernamentales para realizar convocatorias: para consolidar su poder (*plebiscitary motivations*), para resolver divisiones dentro del partido o la coalición gobernante (*tension resolving problems*), para aprobar leyes que de otra manera no podrían aprobarse (*legislative motivations*) o cuando el referendo es un requisito de hecho para mantener la legitimidad política (*obligatory legitimation referendums*). La diversidad de motivaciones y también de las prácticas complejiza el fenómeno, al punto que no es posible definir si los referendos gubernamentales son buenos o malos para la democracia. La investigación de Morel sobre las democracias occidentales sugiere que son los nuevos temas políticos, como la política energética y la integración europea, que provocan divisiones en los partidos y entre los ciudadanos, los que a su vez activan la utilización por parte de los gobiernos del referendo. Al quedar la decisión en manos de los ciudadanos, los partidos en el gobierno pretenden manejar mejor las diferencias y divisiones internas, y explotar electoralmente las divisiones de la oposición.

En el mismo sentido, un análisis de las iniciativas que fueron aprobadas (*winning initiatives*) en California advierte sobre un aspecto menos estudiado de las relaciones entre las propuestas de los ciudadanos y la acción de los actores gubernamentales. Gerber et al. (2001) confirman que todas las iniciativas ciudadanas requieren de la acción de los gobiernos para que se apliquen: “a aquellas personas que piensan que los grupos sociales deben poder formular leyes sin la intervención de los actores gubernamentales, el resultado de esta investigación les causará preocupación. A aquellos que piensan que la participación de los actores gubernamentales resulta mejor o más representativa, los resultados les causará optimismo” (:110)

Los efectos sobre las minorías son una preocupación central en muchas investigaciones sobre los referendos. Esta preocupación surge de la aprobación de leyes que afectan negativamente, por ejemplo, a los homosexuales o a los inmigrantes y, simultáneamente, la sanción de iniciativas populares que contribuyeron a la ampliación de derechos de las minorías, como es el caso de los derechos de las mujeres. Bowler y Donovan (2001) argumentan que los efectos dependen, por un lado, de las formas jurídicas que adopta la democracia directa, y del rol que tiene la intervención gubernamental. Según estos autores, las investigaciones tienden a menospreciar el papel que cumplen las elites en la promoción de la tolerancia. Por otro lado, en aquellas situaciones donde la influencia de las elites es débil, se tiende a creer que la opinión pública es más intolerante a los derechos de las minorías de lo que realmente es.¹⁸

¹⁸Como ejemplo en uno y otro sentido (es decir, a favor y en contra de las minorías) vale mencionar algunos resultados de las 153 consultas populares realizadas en 36 Estados de Estados Unidos el mismo día de la elección en la que resultara electo presidente Obama (4 de noviembre de 2008). Por un lado, en Arizona, Florida y California se prohibió el matrimonio entre personas del mismo sexo y en Nebraska se votó mayoritariamente a favor de la iniciativa popular de prohibir la discriminación positiva (es decir, que con este resultado se prohíbe a los organismos estatales todo trato de favor por razón de raza, sexo, color,

Contrariamente a estos temores, otros autores consideran que el objetivo de las iniciativas populares continúa siendo (como en sus orígenes) que los intereses populares puedan prevalecer sobre los intereses corporativos. Y en este sentido John Dinan (2007) sostiene (a diferencia de Gerber, 1999 y Matsusaka, 2004), que “los principales cambios durante este siglo –y ha habido cambios importantes en cuanto a medidas específicas que se han tomado en referendos (*ballot propositions*)- se entienden mejor como producto de características cambiantes en los distintos temas que bloquean los grupos dominantes, los legisladores y las elites políticas” (:1035 tp).

Matsusaka (2004) no adhiere a la opinión de que las iniciativas sean necesariamente positivas para la democracia en América del Norte, pero refuta la crítica que sostiene que su ejercicio subvierte el proceso político. Analiza tres abordajes teóricos a lo largo de su libro: delegación, información y competencia. En la visión de la “democracia delegativa” los votantes eligen a los representantes para que diseñen políticas y gobiernen en su nombre (es decir, delegan en los “expertos” las decisiones de política pública). La iniciativa ciudadana en esta perspectiva es una herramienta que permite a los votantes revertir lo que los políticos hacen mal o no hacen, promoviendo políticas más cercanas a lo que las mayorías desean. Por su parte, la teoría de la información supone que aún cuando los representantes son competentes y confiables, las iniciativas son valiosas porque pueden contribuir a resolver cuestiones morales y representar mejor los valores de una comunidad determinada (y si esta comunidad es pequeña, mejor). Para Matsusaka, la teoría de la información complementa la visión de la delegación. Una tercera teoría es la de la competencia, y desde esta perspectiva la iniciativa ciudadana es una vía para aumentar la competencia política, específicamente la competencia por la aprobación de leyes. Sin el proceso de iniciativa, la competencia es sólo entre profesionales de la política. De esta manera las propuestas de ley pueden ser diseñadas por individuos comunes que no están buscando un cargo político. La iniciativa ciudadana en esta perspectiva actúa como presión para la adopción de políticas que favorezcan a los votantes. En definitiva, cada una de estas perspectivas explica en parte el rol de la democracia directa (en particular de la iniciativa ciudadana). Como conclusión, Matsusaka afirma que la iniciativa “está dirigida a los muchos y no a los pocos, pero en cuanto a si eso es algo positivo o negativo, tendría que requerir mucha más evidencia empírica para determinarlo” (:145 tp)

De la mano de la preocupación por el efecto de las iniciativas ciudadanas sobre las minorías, se debate sobre la capacidad de los ciudadanos para tomar decisiones de política, fundamentalmente se discute si están suficientemente informados, y la conveniencia del referendo cuando existen discrepancias entre la opinión pública y la opinión “especializada”. Las posibles respuestas conservadoras de los ciudadanos en los referendos¹⁹, también han generado controversias. Si la democracia directa fomenta la deliberación es otro eje de debate. Al respecto, Simone Chambers (2001) sostiene que la deliberación debe ser promovida por el gobierno, y debidamente aislada del voto mayoritario. Antes de celebrar el referendo, las organizaciones sociales deben fomentar todo tipo de talleres, encuentros, convenciones y la utilización creativa de los medios de

etnia u origen nacional en la selección de empleados o de contratistas). Por otro lado, en Colorado y Dakota del Sur se votó en contra de restringir el derecho al aborto.

¹⁹ En el caso italiano los referendos han tenido una respuesta conservadora; por ejemplo, la ciudadanía votó en 1974 en un 51% en contra del divorcio, en 1978 contra el financiamiento público de los partidos políticos (43 contra 33.2%), y en 1981 contra el aborto (49.8 por el no y 33.2% por el sí).

comunicación y de Internet para promover el debate. Es decir, el referendo debe ir acompañado de instituciones deliberativas que contribuyan al control político de los ciudadanos. Al mismo tiempo, la presentación de los temas sujetos a referendo es central, tan importante es el contenido como los procedimientos y formas que tiene el referendo. Es mejor, por ejemplo, si la decisión no es presentada como la última palabra en el tema. Tampoco es recomendable poner a consideración un “paquete” de reformas, sino que las propuestas deben estar desagregadas de manera tal de fomentar el debate sobre cada ítem. En definitiva, lo que Chambers afirma es que hay diversas maneras de usar y estructurar un referendo, y que es necesaria la creatividad para generar espacios y procedimientos para la participación democrática de los ciudadanos.

Qué tanto demandan los ciudadanos la participación directa en los asuntos públicos es el eje de la investigación de Bowler, Donovan y Kart (2003) quienes, contrariando al “sentido común” afirman que el apoyo a las iniciativas y al referendo reflejan más un realismo político (o un “sofisticado cinismo”) que una demanda radical por incrementar las posibilidades y el número de decisiones que los votantes pueden hacer. Los ciudadanos (al menos en Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos) están más preocupados por la influencia que pueden tener los grupos de interés en los representantes, que en el ejercicio de la democracia directa mismo. Es decir, la opinión sobre la naturaleza de la representación influye en el apoyo a la democracia directa: muchos ciudadanos aprueban el ejercicio de la democracia directa como manera de controlar el poder que los grupos de interés ejercen sobre los representantes. En definitiva, estos investigadores sugieren que los votantes ven a las instituciones de la democracia directa y de la democracia representativa como complementarias, más que como rivales (:15).

Otro nivel de análisis hace referencia a la relación entre los referendos sobre negociaciones internacionales (en particular en la comunidad europea) y los constreñimientos nacionales. Min Shu (2004) analiza los referendos sobre la integración europea, y se pregunta porqué los gobiernos convocan a los ciudadanos cuando no tienen obligación de hacerlo.²⁰ Su hipótesis central es que el recurso del referendo es utilizado para sortear los obstáculos políticos domésticos, y aumentar así el poder de negociación a nivel de la comunidad europea. Es decir, ante la disyuntiva entre el veto parlamentario y el veto ciudadano, los gobiernos optan por este último. Tridimas (2007) sostiene que la ratificación de los arreglos constitucionales en un referendo le confiere legitimidad para su adopción (o rechazo), dejando la decisión en manos de los ciudadanos y no de las mayorías parlamentarias. Por otra parte, este autor señala que algunos temas provocan profundas diferencias entre los miembros de un mismo partido, y es por ello que en ciertas ocasiones los gobernantes prefieren buscar los votos directos de los ciudadanos, y esperan el apoyo de aquéllos que no son necesariamente de su partido.

Andreas Lander y Michael Brändle (1999) cuestionan la afirmación comúnmente aceptada de que los mecanismos de democracia incrementan el desencanto de la política y debilita a los partidos políticos. La mayor parte de las argumentaciones sobre el debilitamiento de los partidos políticos gira en torno a cuatro puntos:

²⁰ Entre 1957 y el 2006 hubieron 43 referendos sobre la integración europea; 23 de ellos no eran obligatorios (es decir, fueron convocados por decisión de los gobernantes), y 18 de estos 23 fueron aprobados (tal como lo procuraron quienes hicieron las convocatorias) (Tridimas, 2007).

1. Competencia: la democracia directa rivaliza con los partidos, quienes ya no pueden monopolizar la política. Los movimientos sociales y los grupos de interés son los que, a través del ejercicio de la democracia directa, definen la agenda política y toman el lugar de las organizaciones partidarias.
2. Conflicto: induce el conflicto entre y dentro los partidos políticos al obligarlos a tomar constantemente posiciones sobre los temas sometidos a referendo (produciendo en muchos casos, el surgimiento de nuevos pequeños partidos)
3. Trabajo extra: ante el número creciente de referendos, los partidos enfrentan problemas de financiamiento, recursos humanos y *know-how* (este argumento hace referencia especialmente al caso suizo).
4. Los partidos políticos, en tanto organizaciones intermedias, se vuelven obsoletos frente a la cultura que impone la democracia directa.

Estos autores (Lander y Brändle, 1999) realizaron su investigación sobre 26 cantones suizos, y demostraron que efectivamente la democracia directa tiene impacto en los partidos políticos. Aunque no plantea conclusiones definitivas sobre la relación entre los partidos y las iniciativas, desmiente la tesis de su debilitamiento: “la democracia directa pareciera llevarse muy bien con partidos más profesionales y formales”(296). En el mismo sentido se manifiesta Budge (2001), quien señala que los partidos tienen un rol central en iniciar y en organizar el debate en las campañas, y que incluso las iniciativas ciudadanas pueden ser utilizadas en su provecho, ya sea apoyando o rechazando el tema a debatir, favoreciendo así su desempeño electoral. Asimismo, los líderes partidarios pueden utilizarlos para evitar tomar posición en temas que dividen al partido, derivando la decisión directamente a los votantes; y los partidos pequeños pueden asumir una posición que les permita ganar publicidad y credibilidad (dinamizando de esa manera al sistema de partidos). Ian Budge concluye que no hay un solo efecto de la democracia directa en los partidos políticos, pues el impacto dependerá de la naturaleza del sistema, del régimen de referendo, y de los mismos partidos.

Por otro lado, las iniciativas ciudadanas influyen directamente en las elecciones. En Estados Unidos este fenómeno se denomina *ballot proposition spillover*, es decir que las propuestas de los ciudadanos fuerzan a los candidatos a manifestar su opinión sobre el asunto en cuestión, y esa postura influye en los votos que reciben en las elecciones (en ocasiones de manera imprevista). Al mismo tiempo, los partidos políticos ven a las iniciativas como herramientas que pueden promover una mayor renovación de las elites políticas. De hecho, las investigaciones muestran que las iniciativas de los ciudadanos aumentan esa renovación (DuVivier, 2007). Es decir, tiene un doble efecto: movilizan a los ciudadanos a votar en las elecciones, e influyen en el voto de los ciudadanos (Making, 2006).

Es evidente, entonces, que los referendos y en particular las iniciativas ciudadanas tienen efectos sobre las decisiones políticas. No sólo cuando se aprueban leyes propuestas mediante la iniciativa popular, sino también indirectamente, cuando los legisladores y otros *policy-makers* responden a la amenaza o se anticipan a las iniciativas o referendos. En cualquier caso, independientemente de quién inicie el proceso de democracia directa, los partidos (y en particular los partidos en el gobierno) y los gobernantes juegan un rol central, y son en gran medida responsables de las consecuencias del uso de los mecanismos de democracia directa.

Muchos de los estudios sobre el tema proponen analizar los referendos, y en general a la democracia directa, a partir de considerar sus efectos positivos y negativos. A pesar de que es una manera simplista de abordar el análisis de la democracia directa, resume buena parte de los argumentos a favor y en contra que manejan tanto los políticos y activistas como algunos investigadores en el tema.

Tabla 1:
Argumentos a favor y en contra de la democracia directa

Argumentos a favor de la democracia directa	Argumentos en contra del ejercicio de la democracia directa
➤ Promueve el debate público y la participación ciudadana en las decisiones, con el consiguiente aumento de la “calidad” de la democracia y del “empoderamiento” de la sociedad civil.	➤ Genera escasa legitimación de las decisiones cuando la participación ciudadana es reducida, es decir, cuando hay alta abstención electoral (se amplifica la opinión de los que participan)
➤ Aumenta el control político y la transparencia	➤ Promueve decisiones blanco/negro, y no la generación de políticas públicas debatidas argumentativamente
➤ Legitima las decisiones políticas (ya sean reformas constitucionales o leyes)	➤ Conlleva desigualdad pues no todos los ciudadanos, ni grupos sociales y políticos tienen las mismas posibilidades de hacer uso de los mecanismos de democracia directa, ya sea porque no tienen el conocimiento, el financiamiento o la capacidad de movilización necesaria ²¹
➤ Genera un mayor compromiso de la ciudadanía con las decisiones de política pública (“politizando” a los ciudadanos) y revitaliza a los partidos.	➤ Debilita los mecanismos de democracia representativa a mediano y largo plazo,. En particular a los partidos políticos.
➤ Fortalece la relación entre ciudadanos y políticos	➤ Promueve la utilización demagógica por parte de partidos y gobiernos y la utilización interesada de los grupos de interés.
➤ Incorpora temas a la agenda política (que de otra manera no se discutirían)	➤ Perjudica a las minorías (en especial si están desorganizadas)
➤ Introduce el veto a las decisiones políticas no queridas por los ciudadanos	➤ Produce resultados “conservadores” (los ciudadanos rechazan los cambios)
➤ Introduce el veto a las decisiones políticas no queridas por los ciudadanos	➤ Perjudica a los ciudadanos que tienen menos educación

Fuente: Elaboración propia

²¹ Uno de los ejes de debate en la literatura es la discusión sobre la (in)capacidad de los ciudadanos de decidir sobre asuntos de política. Al respecto, Shaun Nowler y Todd Donovan (2000) analizan los referendos en Estados Unidos y concluyen que lo decisivo es el contexto y muestran como en muchas ocasiones estos son demasiado demandantes para los ciudadanos. Afirman que si una propuesta va a tener un fuerte impacto en algún grupo, aumenta la probabilidad de que la información sobre el tema se difunda y que los ciudadanos decidan en función de la posición del partido al cual pertenecen o simpatizan.

Si bien entendemos que esta forma de observar el ejercicio de la democracia directa es útil pues permite poner en “blanco y negro” los prejuicios existentes, es imperioso investigar los referendos a partir de su integración en la política de la democracia representativa cotidiana, máxime si pensamos que las demandas por más democracia directa van a seguir creciendo. En este sentido, concordamos con Matthew Mendelsohn y Andrew Parkin (2001) en la necesidad de un nuevo enfoque, ya que ni la teoría de la democracia directa, ni la de la democracia representativa, describen adecuadamente el rol y la significación contemporánea de los referendos (y de otras formas de democracia directa). La teoría de la democracia representativa no da cuenta de cómo las instituciones representativas han respondido a la creciente presión de los ciudadanos para que la legislación sea ratificada por el voto popular, o en implementar las iniciativas legislativas por su cuenta. Por su parte, la teoría de la democracia directa no considera el uso estratégico del referendo por parte de los representantes electos en función de un amplio rango de objetivos, muchos de los cuales tienen poco que ver con dar mayor poder de decisión al público. Tampoco toma en cuenta que, en muchas ocasiones, los ciudadanos deciden en función de las posiciones que asumen los partidos o los grupos sociales a los que pertenecen o simpatizan.

Desde diferentes enfoques y sobre todo desde prejuicios muy arraigados, diversos autores han tratado de demostrar que los ciudadanos no son competentes para tomar decisiones de política, o que la utilización de estos mecanismos producen efectos nocivos sobre las minorías y sobre la democracia. Del “otro lado”, están los activistas a favor de la democracia directa que piensan que la sola aprobación del referendo conlleva una mejora en la calidad de la democracia, sin considerar la utilización interesada y a veces “maquiavélica” del referendo y de la iniciativa por parte de grupos sociales y gobiernos.

Lo cierto es que la democracia directa viene creciendo en el mundo pero no sustituye a la democracia representativa, aunque en ciertas circunstancias y cada vez con mayor frecuencia los mecanismos de representación y de intermediación (como el parlamento y los partidos) se vean afectados por las iniciativas y las consultas populares.

Propuesta de investigación

El desafío entonces es estudiar el ejercicio actual de la democracia directa como una vía más de posible transformación global de la democracia. En este sentido, la propuesta de Mark Warren (2003) es pensar en dimensiones de democratización diferentes e interrelacionadas a partir de la *inclusión*. Este término hace referencia a dos normas: al “empoderamiento” de los ciudadanos (voz y voto), es decir a generar oportunidades y vías para la acción colectiva; y simultáneamente, a darle a los individuos autonomía suficiente para participar y para decidir. Tanto los institutos y mecanismos de democracia directa como de democracia representativa constituyen vías para profundizar la democracia.

En definitiva, proponemos analizar el ejercicio de los mecanismos de democracia directa en el marco de un proceso en donde todos los actores políticos y sociales juegan un rol central (ya sea por acción o por omisión). La sola inclusión jurídica de los mecanismos de democracia directa genera oportunidades políticas, y las investigaciones y los hechos políticos confirman que juegan un rol central en la política. Las

características del sistema de partidos y de las elites gobernantes, el grado de institucionalidad de un régimen, la asociatividad y el grado de democracia interna de las organizaciones sociales, el tipo de régimen de gobierno, la dinámica política de una sociedad, son algunas de las variables claves a considerar a la hora de estudiar la democracia directa en una sociedad. En esta investigación se considera a los referendos y a las iniciativas populares como objetivos privilegiados de análisis porque en ellos se cristalizan las relaciones y situaciones políticas preexistentes, y al mismo tiempo son catalizadores de cambios sociales y políticos. En definitiva, se considera a la democracia directa no como un modelo de democracia, sino como un conjunto de mecanismos que pueden eventualmente corregir o perjudicar la democracia representativa.

A partir de esta revisión bibliográfica puede pensarse en que las futuras investigaciones podrían considerar al menos cuatro niveles de análisis.

- 1) En primer lugar, registrar sistemáticamente a nivel nacional, los ejercicios de democracia directa, las propuestas que no se concretaron por no cumplir con los requisitos legales, y las “amenazas” de referendos, iniciativas y revocación de mandato. Distinguir muy claramente los diferentes tipos de ejercicio de democracia directa según el objetivo buscado (aprobar una ley o una reforma constitucional, derogar una ley vigente, revocar un mandato), el actor que lo pone en marcha (poder ejecutivo o legislativo, o ciudadanos), el tipo de convocatoria (vinculante o consultivo) y los efectos legales, son objetivos imprescindibles. Este tipo de investigación permitirá dimensionar el fenómeno.
- 2) En segundo lugar, hay buenas razones para esperar, tal como lo señala Scarrow (2001), que los cambios más importantes hacia la democracia directa se den especialmente en el espacio local: el número de firmas necesario es proporcionalmente menor, los partidos locales son más débiles para resistir la ofensiva de los ciudadanos organizados, y la organización y coordinación requieren un esfuerzo menor que las campañas de nivel nacional. Es por ello que es necesario enfocar las investigaciones hacia este nivel de gobierno para entender el fenómeno y predecir posibles cambios en ese sentido.
- 3) En tercer lugar, analizar e interpretar las motivaciones de aquellos actores políticos que hacen uso de estos mecanismos y las reacciones y posiciones de los demás actores, y en general de los ciudadanos, frente a una iniciativa o a un referendo (gubernamental, partidario o popular). Este nivel supone el estudio de los contextos culturales, económicos, políticos y sociales²² en los que se proponen y se dirimen las prácticas de democracia directa, y las características particulares de cada sociedad, así como el análisis de los discursos de los actores.
- 4) Por último, cabe preguntarse por las consecuencias a corto y a largo plazo de la utilización de los mecanismos de democracia directa sobre las instituciones políticas representativas (como los partidos políticos y el parlamento), y sobre la democracia en general. Dentro de este nivel de análisis se ubican los estudios sobre el impacto de los referendos en el diseño de políticas, y en la política en general.

Respecto a las perspectivas metodológicas utilizadas por los trabajos analizados, sin despreciar los aportes de los estudios que utilizan herramientas estadísticas sofisticadas,

²² Esto incluye considerar la disponibilidad de información diversa con la que cuentan los ciudadanos para informarse y decidir.

en esta investigación apostamos por un análisis cualitativo que privilegie el análisis contextual y discursivo de los actores por encima de las búsquedas de relaciones estadísticas “robustas”.

A partir de estos comentarios, se propone realizar esta investigación considerando como criterios centrales para analizar los potenciales riesgos y beneficios del ejercicio de la democracia directa, en primer lugar si la consulta es o no obligatoria. Cuando la consulta es facultativa, lo central es estudiar quién tiene la capacidad de iniciarla, si el Poder Ejecutivo, el Legislativo o los ciudadanos, y con qué efectos jurídicos, políticos y sociales.

1. *Consulta obligada*

Hay constituciones que prevén consultas obligatorias. Esta es la forma clásica que asumen los referendos y plebiscitos en muchos países (en especial los “desarrollados”), y se refiere a la obligatoriedad de convocar a un referendo o plebiscito frente a una reforma de la constitución (total o parcial), a modificaciones en los límites territoriales nacionales o locales, y a cuestiones referidas a la aprobación de tratados internacionales.²³

Cuando existe obligatoriedad absoluta, es decir, cuando cualquier reforma constitucional debe necesariamente ratificarse por plebiscito o referendo, se presentan riesgos y potenciales beneficios políticos. En cuanto a los riesgos, puede inducir a la parálisis política. Ante la posibilidad de que la ciudadanía rechace una reforma, los actores políticos prefieren no proponerla, o por el contrario puede transformarse en un recurso político para obtener réditos inmediatos, es decir, promover actitudes “populistas”. Existe el peligro de que se desvirtúe el sentido de la ratificación o rechazo a la reforma, esto es, los ciudadanos votan para manifestar el apoyo o la desaprobación a un partido o líder político, más allá del contenido de la propuesta. Asimismo, si no existe un requisito mínimo de participación o el voto no es obligatorio, la reforma constitucional puede ser aprobada por un porcentaje de la población no representativo. Respecto de los potenciales beneficios, este ejercicio obligaría a los proponentes a: diseñar reformas que estén en consonancia con los intereses mayoritarios de la ciudadanía, e informar y divulgar los contenidos de la propuesta y sus méritos, fomentando así una mayor participación, más control político y un mejor involucramiento por parte de la ciudadanía en las decisiones políticas, más allá de la participación electoral.

2. *La iniciativa presidencial*

²³ Por ejemplo Suiza, Australia, Dinamarca e Irlanda. España prevé un referendo ratificatorio cuando se modifican aspectos sustantivos de la constitución. Todos los países que forman parte de la Comunidad Europea debían ratificar la nueva constitución para Europa aprobada en junio de 2004, ya sea a nivel parlamentario o con un referendo (según lo estipula cada constitución nacional). En Francia y los Países Bajos, los ciudadanos rechazaron el texto de la Constitución, el 29 de mayo y el 1 de junio de 2004, respectivamente. A la vista de estos resultados, el Consejo Europeo del 16 y 17 de junio de 2005 consideró que la fecha del 1 de noviembre de 2006, inicialmente prevista para examinar el estado de las ratificaciones, ya no es realista, puesto que los países que no han ratificado no podrán dar una respuesta antes de mediados de 2007. Para una evaluación crítica de los referendos en la Unión Europea ver Kaufman (2004)

Cuando las constituciones habilitan a los presidentes a convocar al ejercicio de los mecanismos de democracia directa (habitualmente denominado “plebiscito”), existe el riesgo de que hagan un uso “político”, es decir que utilicen la consulta con fines demagógicos, partidarios, autoritarios²⁴ o legitimantes. En los casos en que no es necesaria la aprobación del congreso para convocar a los ciudadanos de manera directa, existe la posibilidad de que el objetivo presidencial sea justamente eludir las mayorías en el parlamento. Cuando esto sucede el riesgo es que se debiliten los mecanismos de representación, o que entren en conflicto con los mecanismos de democracia directa. Por otra parte, el presidente puede convocar a un referendo buscando legitimidad política, más allá del tema concreto de la consulta, desvirtuando así el sentido del mecanismo, plebiscitando entonces su persona más que un proyecto político concreto. Una forma de limitar o atenuar estos efectos es separar en el tiempo el ejercicio de la democracia directa de las elecciones nacionales; de esta manera no se “contaminan” las convocatorias.

En contextos de debilidad del sistema de partidos y de baja calidad de la democracia, – como es el de buena parte de los países latinoamericanos- los plebiscitos pueden promover democracias delegativas. La idea básica de esta concepción (acuñada por O’Donnell) es que los votantes ven al presidente como el depositario exclusivo de la legitimidad democrática, al que en consecuencia delegan el derecho y la obligación de resolver los problemas del país a su leal saber y entender. Por su parte, el presidente se ubica por encima de los partidos políticos y de los intereses organizados (O’Donnell, 1994). En nuestra visión, la democracia directa en manos de presidentes electos más por sus características personales que por sus propuestas políticas, incentivarían un tipo de democracia mayoritaria y delegativa, afectando negativamente a los partidos y a los parlamentos. Los plebiscitos en estas democracias pueden actuar como lo hace el *ballotage*, respaldando el mito de la delegación legítima.

De cualquier manera, más allá de las motivaciones y objetivos explícitos e implícitos de las consultas populares convocadas por los presidentes, el ejercicio de la democracia directa puede, al menos potencialmente, contribuir a la deliberación y a la participación, y como ha quedado demostrado en la historia, tener efectos adversos o diferentes a los buscados por el presidente.²⁵

3. *La iniciativa en manos del congreso*

La potestad de convocar a una consulta en manos del congreso parecería, en principio, no tener demasiados beneficios ni riesgos. Si se piensa que los parlamentos representan a los ciudadanos, podría dudarse del sentido de una consulta popular, a menos que se planteen cuestiones sobre las cuales los partidos no representan la opinión de los ciudadanos, por ejemplo frente a dilemas éticos que “atraviesan” a las agrupaciones políticas (por ejemplo, la despenalización y legalización del aborto y de la eutanasia). Si, por el contrario, los diputados y senadores no representan (como deberían) a los ciudadanos, podría objetarse la legitimidad de la convocatoria parlamentaria. Por otra

²⁴ A lo largo de la historia no faltan ejemplos de utilización del plebiscito por parte de gobiernos dictatoriales: desde Luis Napoleón Bonaparte, hasta Hitler, Mussolini, Franco, Pinochet y Fujimori.

²⁵ En América Latina, las derrotas de los gobiernos autoritarios en los plebiscitos convocados en Chile (1988) y en Uruguay (1980) demostraron que aún en contextos de censura y represión, los ciudadanos pueden votar en contra del proyecto propuesto. En Suiza, tal como lo señala Uwe Serdult (2007): “*over the course of history it can turn against the political elites who introduced it*”.

parte, un proyecto de reforma aprobado por el congreso que no recibiera el apoyo ciudadano pondría en cuestión el sistema político, y en particular la capacidad de representar de los partidos. En los hechos son muy escasos los ejercicios de democracia directa convocados por congresos, salvo cuando el plebiscito es de carácter obligatorio.

4. *La iniciativa ciudadana legislativa y popular*

Existe una amplia discusión jurídica y política acerca del concepto de *iniciativa*. Entre las diversas formas jurídicas que asume el ejercicio de democracia directa destacamos la iniciativa legislativa, la iniciativa popular, el veto y la revocatoria de mandato. Los dos primeros son mecanismos proactivos, es decir, los ciudadanos proponen leyes y reformas constitucionales al parlamento (iniciativa legislativa) o directamente a la ciudadanía (iniciativa popular). Por el contrario, el veto y la revocatoria son reactivos, son mecanismos que buscan derogar una ley ya aprobada y revocar el mandato de un funcionario electo por la ciudadanía (el presidente, los legisladores u otros).

La iniciativa legislativa puede promover un mayor involucramiento de los ciudadanos en las decisiones políticas y una “democratización” de la agenda política, aunque requiere de organización, conocimiento y recursos materiales no accesibles para cualquier grupo de ciudadanos. En este sentido, el riesgo es que la iniciativa se constituya (como ha sucedido en algunos estados de Norteamérica) en una herramienta de grupos de interés que buscan obtener réditos corporativos, en detrimento de otras organizaciones sociales con menor capacidad de movilización y de *lobbying*. Como contrapartida, puede obligar (dependiendo de los requisitos jurídicos de la iniciativa aprobados en cada caso) a los legisladores a debatir y a definirse públicamente sobre el tema (“contaminando” muchas veces los resultados electorales).

La iniciativa popular, es decir, la promoción de una consulta directa a la ciudadanía, requiere también capacidad de movilización, recursos económicos y humanos, pero al mismo tiempo puede impulsar el debate público y el empoderamiento de los ciudadanos. Grupos minoritarios (numérica o culturalmente) podrían presentar propuestas, transformando cuestiones referidas a intereses concretos en temas (*issues*). Sin embargo, cabe considerar que no siempre un problema o una necesidad es fácilmente “politizable” (las feministas tuvieron que luchar mucho tiempo para que la violencia hacia las mujeres dejara de ser considerada un problema “personal”); y además, este mecanismo no está al alcance de cualquier grupo social: se necesitan recursos materiales, simbólicos y sociales, además de una fuerte motivación social. En muchos casos, estos recursos provienen de los partidos políticos, quienes terminan promoviendo o apoyando la iniciativa (lo cual hecha por la borda las hipótesis de partidos que se debilitan o se vuelven obsoletos por la irrupción de la democracia directa). Al igual que en las iniciativas promovidas por el poder ejecutivo, el contexto y las particularidades de la sociedad influirán decididamente sobre las características que asuma la consulta. En sociedades apáticas la participación suele ser escasa, y por lo tanto la decisión puede terminar en manos de unos pocos (dependerá por cierto de los requisitos legales). En sociedades politizadas las posturas que asuman los partidos políticos al respecto pueden ser decisivas para el resultado, más allá del tema mismo de debate, lo cual puede tener consecuencias negativas (desvirtuar el sentido de la votación si los ciudadanos se expresan exclusivamente en función de la postura asumida por su partido) o positivas (contribuir a la reactivación del sistema político y a la deliberación pública).

En cuanto al veto popular y a la revocatoria de mandato, son mecanismos de defensa de los ciudadanos frente a leyes y a gobernantes impopulares. Si bien las ventajas de contar con estas herramientas son evidentes, también existen riesgos, pues pueden poner en jaque al sistema representativo, especialmente si se abusa de ellas o se amenaza constantemente con su utilización. Los efectos dependerán, por un lado, de las formas jurídicas que adopte la democracia directa (esto incluye no sólo los requisitos para iniciar y aprobar propuestas, sino también las reglas respecto del financiamiento y uso de los medios de comunicación en las campañas), y del rol que tenga la intervención gubernamental.

La iniciativa popular y las consultas populares en general, conllevan algunos riesgos adicionales, además de los potenciales beneficios y limitaciones comunes a la iniciativa legislativa. Como ya se mencionó, los efectos sobre las minorías son una preocupación en muchas investigaciones sobre el tema, y algunos referendos podrían confirmar este temor (como es el caso de la proposición 209 aprobada en California, que negó la atención de salud y educación a hijos de inmigrantes ilegales en ese estado). Por otra parte, cuando los temas de las consultas populares son muy complejos, como el referendo del 2005 en Italia que reglamentaba el uso de la investigación sobre embriones, podría cuestionarse la idoneidad de los ciudadanos para tomar la decisión final. Lo que sucede muy a menudo es que los ciudadanos votan en función de sus identidades políticas, es decir de lo que los partidos y gobiernos de turno apoyen o propongan, más que por sus verdaderas convicciones sobre el tema en cuestión.²⁶ El rol que cumplen los líderes políticos y los partidos en las decisiones ciudadanas, lejos de cuestionar la democracia representativa puede contribuir a revitalizarla. Distinto es cuando los partidos o gobiernos se ven compelidos a adoptar políticas por razones puramente demagógicas, sin mediar consideraciones técnicas, financieras o de otra índole. En esos casos, la iniciativa popular se torna en una herramienta en manos de grupos poderosos (social o económicamente) que pueden movilizar recursos materiales y humanos. Sin embargo, puede argumentarse que en la democracia representativa este peligro también existe (por ejemplo, cuando se adoptan medidas contra la inmigración o se aumentan las penas contra los delitos comunes, en respuesta a las demandas y los temores no siempre bien fundados de la ciudadanía).

Más allá de estas consideraciones, la sola existencia de la iniciativa popular como herramienta jurídica (ya sea para proponer una ley o para vetarla), cambia el escenario político, pues el gobierno y los partidos pueden actuar bajo la amenaza de un referendo. Como ya mencionamos, no hay análisis sistemáticos de los referendos que *no fueron*, es decir, aquellas iniciativas (tanto de los ciudadanos como de los partidos y de las élites políticas) que no pudieron concretarse por no alcanzar las exigencias legales, o aquellas propuestas que no se materializaron pero generaron efectos políticos (por ejemplo, leyes que no se aprobaron ante la “conminación” de un referendo derogatorio, o que directamente se derogaron).

En definitiva, las funciones y los efectos de la democracia directa dependerán del diseño institucional del mecanismo utilizado, de quién lo ponga en funcionamiento y especialmente, del contexto social y político en el cual se ejerza. Por otra parte, como

²⁶ El referendo italiano fue desestimado por la escasa participación ciudadana (no alcanzó al 50%). La Iglesia católica hizo una fuerte campaña para que los ciudadanos se abstuvieran de votar.

señala Leonardo Morlino (2008), algunos elementos de democracia directa pueden entrar en la valoración de una mayor calidad de la democracia.

Legislación y ejercicio de la democracia directa en América Latina

En este ítem se analiza la incorporación de los institutos de democracia directa, siguiendo la propuesta de investigación planteada en el punto anterior. El primer objetivo es sistematizar la información sobre los instrumentos de democracia directa referida a América del Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) a partir de fuentes primarias (constituciones, leyes y decretos), y fuentes secundarias (análisis jurídicos y otras investigaciones).²⁷

El segundo objetivo es mostrar que a partir de la década del noventa se incorporaron o se modificaron los mecanismos de democracia directa en las constituciones nacionales y locales. Y además, que éstos provocaron un cambio (al menos en el orden institucional) que habilita -en diferentes grados según las constituciones- a los poderes ejecutivos, a los partidos y a las organizaciones sociales a ejercer la democracia directa. Se analiza para ello la evolución constitucional de cada país, con el fin de identificar las modificaciones legales referidas a la democracia directa.

En tercer lugar, se contextualizan política y socialmente las modificaciones constitucionales referidas a la democracia directa, con el objetivo de detectar variables claves para comparar e interpretar los contextos y las posibles motivaciones políticas de los líderes y organizaciones políticas, que promueven la inclusión de los mecanismos de democracia directa. En este sentido, las preguntas que guían el estudio son: ¿En qué contexto político se aprueban los mecanismos de democracia directa, en una situación de estabilidad o de crisis política?; ¿cuáles son las características de los partidos y del sistema de partidos?; ¿es la reforma producto de la decisión de un presidente o de un partido, o surge de un acuerdo entre líderes y organizaciones sociales y políticas?; ¿qué tipo de instrumentos de democracia directa se incluyen, y con qué alcance jurídico?; ¿estos instrumentos le dan más poder al ejecutivo, al legislativo o a los ciudadanos?; el nuevo diseño constitucional, ¿es “democratizador”, o por el contrario promueve una democracia delegativa²⁸? ; ¿es la inclusión del referendo y el plebiscito una respuesta a la demanda de los ciudadanos, o por el contrario es un instrumento para el uso político de los líderes de turno?

Tal como se señaló en trabajos anteriores (Lissidini, 1999), los textos constitucionales constituyen una vía para analizar *la política* de un país, es decir las relaciones de poder

²⁷ Este trabajo tuvo en cuenta estudios realizados por otros autores, en particular De la Calle (2005), Escobar Fornos (2002), Rial (2000), Madroñal (2005) y Zovatto (2004), pero la información y el análisis son productos de esta investigación (así como los posibles errores y omisiones). En el sitio web de clasco se puede leer el Anexo a este artículo en donde se transcriben los artículos referidos a la democracia directa en cada una de las constituciones de América del Sur.

²⁸ El concepto de democracia delegativa fue acuñado por O'Donnell (1994). Tal como señalamos en este trabajo y en el proyecto que dio forma a la investigación (Lissidini, 2005), la idea básica es que los votantes ven al presidente como el depositario exclusivo de la legitimidad democrática, al que en consecuencia delegan el derecho y la obligación de resolver los problemas del país a su leal saber y entender. Por su parte, el presidente se ubica por encima de los partidos políticos y de los intereses organizados (O'Donnell, 1994). Vale aclarar que David Altman (2005) utiliza este concepto y señala justamente que la aprobación de los mecanismos de democracia directa “parecen más la consecuencia de actitudes plebiscitarias, autoclamativas, autolegitimantes y delegativas de gobiernos y líderes que de demandas de los propios ciudadanos” (:204).

en una sociedad. Por un lado, los diseños institucionales son estructuras que ofrecen oportunidades e incentivos para la participación política (directa e indirecta) de los ciudadanos y de las organizaciones sociales y políticas. Los actores políticos se posicionan y actúan en el marco de cierto arreglo institucional. Por otro lado, el tipo de reforma que se implementa da cuenta de los objetivos e intereses en juego, así como de las correlaciones de fuerza en un momento dado.

La revisión de las constituciones nacionales en América del Sur permitió entonces sistematizar toda la información referida a los mecanismos de democracia directa modernos, hallándose más inclusiones y alusiones constitucionales a la democracia directa de las que se habían detectado en otros trabajos. También se encontró que estos mecanismos, más allá de los nombres, difieren en sus características y alcances de funcionamiento, al punto que se torna difícil la comparación entre países.

Finalmente, tanto la contextualización política y social de las reformas constitucionales como los ejercicios mismos de democracia directa muestran una gran diversidad tanto de contextos como de motivaciones políticas, lo que permite visualizar la complejidad del fenómeno, más allá del auge mencionado. Aunque no es posible formular afirmaciones definitivas sobre el *leitmotiv* de los actores políticos que bregaron por la inclusión (y el posterior ejercicio de los institutos de democracia directa), adelantamos algunas hipótesis. Más allá del uso de estas herramientas, la institucionalización de la democracia directa genera nuevas oportunidades para los actores políticos y sociales, y puede modificar el ejercicio mismo de la democracia. Incluso en situaciones donde no se pone en marcha, los actores pueden amenazar con utilizar este mecanismo como método de presión política.

La mayoría de las investigaciones sobre el tema parten del supuesto de que es la crisis de representación política la que explica en gran medida la incorporación y el ejercicio de la democracia directa. La presunción de una parte importante de la literatura académica y de los discursos políticos es la existencia de una crisis de representación, y de un conflicto explícito entre democracia representativa y democracia directa.²⁹ En este trabajo exploramos la hipótesis de la crisis de representación, y trabajamos otras posibles explicaciones políticas y sociales que pueden contribuir a entender tanto el fenómeno de la inclusión legal de los mecanismos de democracia directa, como su puesta en marcha. En nuestro análisis priman las variables políticas y sociales, entre las cuales, en particular, se encuentran el sistema de partidos, el surgimiento de liderazgos de tipo *outsiders*, el grado de estabilidad política, la presencia de grupos armados o violentos, y la intensidad de las protestas anti-gubernamentales. La crisis o debilidad del sistema de partidos podría ser tomada como indicador de una crisis de representación, como también la inestabilidad institucional (riesgo o golpe de Estado, renuncia o remoción del presidente), el surgimiento de *outsiders* (es decir, presidente o líderes políticos que carecen de trayectoria política), fuertes demandas anti gubernamentales, y la presencia de grupos armados o violentos. El propósito de esta contextualización no es establecer relaciones de causalidad entre las variables o de cuantificar el peso de cada una de ellas, sino presentar una tipología de los contextos en los que se aprueba la incorporación, y los posibles escenarios políticos que se presentan a partir de la inclusión, de los mecanismos de democracia directa.

²⁹De hecho, en trabajos anteriores y en el mismo proyecto de investigación presentado a CLACSO (2004) hemos presentado esta hipótesis de partida (Lissidini, 2005).

Respecto de la inclusión en las constituciones nacionales y locales de los mecanismos de democracia directa, encontramos una gran diversidad de formas jurídicas referidas al plebiscito, el referendo y la iniciativa. Con idéntico nombre, las constituciones hacen referencia a mecanismos que difieren en cuanto a quiénes pueden ponerlos en marcha, cuáles son los requisitos de iniciativa y de aprobación, qué efectos jurídicos tienen, y otras cuestiones legales. Cabe aclarar que estos institutos se aprueban en el marco de una (nueva) ola de reformas constitucionales en América Latina. Al respecto, Ricardo Gil Lavedra (2005) vislumbra al menos cinco grandes ejes por los que atravesaron los cambios constitucionales en las últimas décadas: a) la independencia de la justicia; b) los derechos sociales; c) los órganos de control y lucha contra la corrupción; d) el reequilibramiento entre el poder ejecutivo y el legislativo; y e) las nuevas formas de participación popular. Dentro de estas últimas se inscriben los mecanismos de democracia directa, que, según este autor, junto con los mecanismos de control del ejercicio del poder podrían resultar herramientas idóneas para promover mayor participación, mejor discusión y más control, y por lo tanto la creación de una nueva institucionalidad. A la lista propuesta por Gil Lavedra podríamos agregar la distribución territorial y la descentralización política (Brewer-Carías, 2005), que muchas veces van de la mano de la inclusión de los mecanismos de democracia directa.

Desde 1990, todas las constituciones latinoamericanas han sido reformadas al menos una vez y, como señala David Munck (2004), las reformas han sido generalmente importantes, pues modificaron las reglas de juego. Amén de inscribirse en una nueva ola de democratización, estas reformas a menudo respondieron a los intereses más inmediatos de los líderes políticos, que parecen no (querer) distinguir entre el diseño institucional y la práctica política, cuando las reglas no funcionan a su favor. En este trabajo se analiza la inclusión de los mecanismos de democracia directa considerando esta tensión entre la promoción del fortalecimiento de la democracia y la búsqueda de réditos políticos inmediatos. Esta tensión se da, además, en el marco de procesos de ajuste económico que no sólo redujeron el rol del estado, sino que reforzaron las tendencias delegativas presentes en América Latina en la década del noventa. Es por ello que en este trabajo exploramos la profundidad de estas reformas estatales y su vinculación con la inclusión de los mecanismos de democracia directa en las constituciones. ¿Los plebiscitos y referendos son aprobados en contextos de cambios profundos en la organización social y económica de cada país? ¿Son mecanismos que potencialmente refuerzan la delegación? O, por el contrario, ¿pueden limitar la reducción del papel del Estado?

A continuación se sistematizan los mecanismos de democracia directa en América del Sur, considerando el esquema propuesto en el punto anterior: las consultas obligatorias, las potestades del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo para promover el referendo o el plebiscito y las características que asume la iniciativa popular y la legislativa. Se presentan, además, los contextos de reforma respectiva, y los ejercicios de democracia directa en cada país (Cuadro 2)

Consulta obligada

En principio conviene dejar en claro que hay constituciones que prevén consultas obligatorias. Esta es la forma clásica que asumen los referendos y plebiscitos en muchos países (en especial los “desarrollados”), y se refiere a la obligatoriedad de convocar a un

referendo o plebiscito frente a una reforma de la constitución (total o parcial)³⁰, a modificaciones en los límites territoriales nacionales o locales, y a cuestiones referidas a la aprobación de tratados internacionales. Venezuela y Uruguay contemplan la consulta obligatoria para refrendar o rechazar cualquier reforma total o parcial de la Constitución. Por su parte, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú, contemplan la consulta obligatoria en ciertos casos.³¹

En el caso de Uruguay esta obligatoriedad data de 1934, y en Venezuela se dispuso en la última reforma constitucional, en 1999. Obviamente estos casos difieren en mucho. En el Uruguay, las propuestas para incorporar los mecanismos de democracia directa se inscribieron en un proceso de largo plazo de democratización e institucionalización de la política. Ambos procesos fueron simultáneos, producto de la acción los partidos políticos (Partido Colorado y Partido Nacional o Blanco), y en particular del gobierno y convicción de José Batlle y Ordóñez (del Partido Colorado), que ejerció gran influencia desde 1904 a 1929. La estrategia del “batllismo” fue incorporar las demandas por mayor participación de los “recién llegados” a la sociedad, sin enfrentar a los grupos oligárquicos, y sin adoptar un proyecto conservador. El saldo de este período fue una ampliación y consolidación de la democracia política, conjuntamente con una política de bienestar, que impidió grandes marginaciones socioculturales o políticas. La inclusión de estos mecanismos respondió al interés, y –también– al temor de los *batllistas* por las acciones y los obstáculos que el Partido Nacional, o incluso grupos colorados que no apoyaban a José Batlle y Ordóñez, pudieran interponer a las reformas que el batllismo impulsaba. En pocas palabras, en el caso uruguayo la consulta obligatoria fue un recurso partidario en una sociedad fuertemente politizada, cuyas identidades políticas básicas fueron blanca/colorada, pero en un contexto de baja polarización social. Si bien la figura de José Batlle y Ordóñez fue fundamental, su poder surgió y creció dentro del Partido Colorado, y no fuera de él. Como contrapartida, el partido no dependió totalmente de Batlle como un caudillo jefe de Estado para realizar las transformaciones sociales y políticas (como fueron los casos de Vargas en Brasil, Perón en Argentina, o Cárdenas en México). El carácter democrático que tuvo el sistema político uruguayo fue una nota original en el contexto latinoamericano, y un elemento fundamental que diferenció al Uruguay del resto de los países.

Uruguay tiene una larga trayectoria en consultas populares: entre 1917 y 1971 las consultas tuvieron como principal objetivo ratificar o rechazar reformas constitucionales propuestas por los partidos tradicionales. A partir de 1989 las organizaciones sociales (con apoyo de diversos grupos políticos) comenzaron a utilizar la consulta con el propósito de derogar leyes aprobadas por el parlamento (concretamente en 1989, en 1992 y en el 2003), y también para promover reformas constitucionales (una propuesta en 1989, dos en 1994, dos en 1999, y una en 2004). La mayoría de las consultas de la década del noventa tuvieron tres características diferentes a las de la historia previa de la democracia directa en Uruguay: las reformas trataron de evitar la reducción o la reforma del papel del estado, fueron promovidas por organizaciones sociales (ya sean sindicatos

³⁰ Por ejemplo Suiza, Australia, Dinamarca e Irlanda. España prevé un referendo ratificatorio cuando se modifican aspectos sustantivos de la constitución. De acuerdo con el relevamiento hecho por Gary Sussman (s/f) entre 1791 y 1998, este es el tipo de referendo nacional más utilizado (*constitutional referendums*) en el mundo, seguido por aquellos referidos a temas morales (*moral issues*).

³¹ En el caso de Ecuador, recién en 2008 se aprobó la obligatoriedad absoluta de someter a consulta popular cualquier reforma a la constitución. Bolivia, por su parte, incluyó la obligatoriedad del referendo en su constitución de 2009. Dado que esta investigación finalizó en 2007 no realizamos aquí los análisis correspondiente.

de trabajadores, o de jubilados y grupos sociales), y buena parte de ellas contaron con el apoyo de grupos políticos de izquierda (que integraban el Frente Amplio) (Lissidini, 1998, 1999 y 2003). De hecho, Uruguay es uno de los países de América Latina que tiene más bajo índice de privatizaciones –casi cero-. Como señalamos en otro trabajo (Lissidini, 2007), algunos de los elementos que actuaron como conjuro contra las privatizaciones que asolaron Latinoamérica fueron: “cultura estatista y gradualista, legislación que obliga a realizar acuerdos parlamentarios para aprobar reformas estructurales, sistema multipartidista con alta fragmentación, sociedad politizada (con identidades partidarias relativamente estables) y mecanismos de democracia directa accesibles a los ciudadanos” (ver Cuadro 3).

En Venezuela, el contexto de reforma constitucional se caracterizó por el colapso de un sistema bipartidista que se alternó en el poder desde 1958 hasta 1994, por la emergencia y consolidación del liderazgo del presidente Hugo Chávez, y por una creciente polarización política y social que se mantiene hasta hoy. Las elecciones de 1994 materializaron la crisis del bipartidismo, dando por finalizada la alternancia partidaria entre Acción Democrática y COPEI. Rafael Caldera ganó las elecciones presidenciales tras haber renunciado a su partido (COPEI) cuando éste no lo propuso como candidato presidencial, y luego de haber creado un nuevo partido (Convergencia). En cuanto al contexto social, continuaron los cortes de circulación y las protestas, algunas de ellas violentas (modalidades que fueron inauguradas en el *caracazo*), protagonizadas por actores escasamente organizados (a excepción de las organizaciones estudiantiles, y las huelgas de trabajadores). Las elecciones de 1998 le dieron el triunfo a Hugo Chávez, quien cumplió su promesa electoral de elegir una Asamblea Constituyente cuyo objetivo fue rediseñar el sistema político venezolano. Hugo Chávez, un militar que fundó el Movimiento Bolivariano Revolucionario-200 (MBR-200) en homenaje a los 200 años de Simón Bolívar, y quien protagonizó un fallido golpe de Estado en febrero de 1992, que lo lanzó al escenario político, puede ser calificado de *outsider*. Chávez logró crear un movimiento que se identificó con él y con los lemas y símbolos que adoptó, ejerciendo especial atracción sobre los sectores marginales de la población a través de un discurso anti elitista y contra la clase política (Ellner, 2004). En todas las instancias electorales desde 1998 hasta el 2006 (4 referendos y 3 elecciones presidenciales), Chávez recibió el respaldo popular. La primera convocatoria “obligada” fue el 15 de diciembre de 1999, en la que el 71% de los votantes ratificó la reforma constitucional (frente al 28% que se opuso).

La nueva constitución de 1999, elaborada por una comisión constituyente y ratificada en un referendo, cambió el nombre del país por el de República Bolivariana de Venezuela. Esta nueva carta magna fue objeto de fuertes controversias.³² Como aspectos positivos se señalan los referidos a los deberes, los derechos humanos y las garantías. En estos temas, la reforma venezolana siguió la línea de las modificaciones constitucionales introducidas en los últimos años en América Latina, al reconocer y ampliar nuevos derechos, como los de los pueblos indígenas³³ y los referidos al medio ambiente. Al

³² Entre los diversos análisis de la reforma constitucional venezolana cabe mencionar el de Álvarez (2003), Brewer-Carías (2005), Lander y López Maya (2000) y Maingon, Pérez Baralt y Sonntag (2001) y Norden (2003).

³³ La mayoría de las constituciones latinoamericanas reconocen los derechos de los pueblos indígenas por primera vez en la década del noventa. En América del Sur, Argentina (1994), Bolivia (1994), Brasil (1988), Chile (1993), Colombia (1991), Ecuador (1993 y 1998) Paraguay (1992), Perú (1993) y Venezuela (1999).

igual que otros países, se ajustó a las últimas tendencias en relación a los procesos de descentralización y transferencia de competencias del poder nacional a los estados y municipios (aunque algunos analistas han señalado que son avances muy limitados en esta materia). Otros aspectos positivos refieren a avances en materia judicial, y en los mecanismos de control político.³⁴ El protagonismo del “pueblo” a través de la incorporación de la democracia directa adquirió una relevancia central, dado que la constitución se presentó como parte de un proyecto más amplio de democracia participativa.

Entre los aspectos más criticados, se advierte la institucionalización de una nueva relación entre los militares y los civiles que implicó, entre otras cuestiones, un debilitamiento de la subordinación de los militares a los civiles, la delegación de los ascensos militares a la propia fuerza (a excepción de los grados mayores, en los que interviene el presidente). Se sustituyó el sistema de negociaciones entre los partidos representados en la Comisión de Defensa del Senado, las Fuerzas Armadas y el Ejecutivo, por otro en el cual sólo el presidente tiene la potestad y responsabilidad de ascender a los oficiales (Álvarez, 2003). Otros capítulos cuestionados fueron la prohibición del financiamiento público a los partidos políticos, tal como señalan Lander y López Maya (2000): “Si los partidos para su funcionamiento dependen exclusivamente de los recursos que por esfuerzo propio pueden captar, existen dos peligros inocultables. La igualdad de oportunidades en la competencia política queda debilitada al restringirse el Estado en su papel regulador. El segundo peligro es que con esta disposición se puede estar propiciando mecanismos ilegales de financiamiento” (:19). Estos autores también señalan como aspectos objetables la ampliación del período presidencial, aumentándolo de cinco a seis años y permitiendo la reelección inmediata para un segundo término, lo cual sin duda debilita la alternancia democrática, y fortalece las posibilidades del personalismo autoritario.³⁵ En cuanto a los otros poderes del Estado, el Poder Legislativo pasó a ser unicameral, ejercido por la Asamblea Nacional, y se instituyeron dos poderes más: el Poder Ciudadano (Fiscalía General, Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la República), y el Poder Electoral (Consejo Nacional Electoral y Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia). En definitiva, la inclusión constitucional de los mecanismos de democracia directa admite una lectura ambigua, pues si bien por un lado se aprueban conjuntamente con la ampliación de otros derechos (como los humanos y los de llamada “tercera generación”), simultáneamente se amplían las potestades del presidente, en detrimento del poder legislativo.

Los mecanismos de democracia directa propuestos por Chávez se inscriben en una lógica en la que, si bien se promueve la participación de los ciudadanos, dicha participación es impulsada y diseñada por el poder ejecutivo. Desde los “círculos bolivarianos” fundados en 1999 (organizaciones creadas para la divulgación de las ideas bolivarianas), el “parlamentarismo de calle” (consultas populares sobre propuestas legislativas), los “comités de tierras urbanas” (instancias de participación social en el proceso de regulación de la tierra), los “comités de agua” (grupos de vecinos que tienen como objetivo generar alternativas de mejora del servicio de agua potable y saneamiento) hasta los consejos comunales aprobados en el 2006, se pretende encauzar el accionar colectivo de los ciudadanos. Estos mecanismos, al igual que la consulta

³⁴ También es muy generosa con los extranjeros residentes en el país.

³⁵ La constitución ha sido objeto de otras críticas, que no se señalan en este capítulo pero que pueden leerse en las referencias ya citadas.

popular, el referendo y la iniciativa legislativa (y también las cooperadoras de trabajo, la cogestión y las “misiones”) buscan, según el propio Chávez, empoderar a la ciudadanía y darle protagonismo; es decir, procuran profundizar la “democracia participativa”.³⁶ Sin embargo, estas instancias controladas por el poder ejecutivo son en muchos casos redes que reproducen viejas prácticas clientelares y de corrupción, e instrumentos de reclutamiento de activistas políticos para la causa chavista.

La experiencia reciente en materia de referendos y elecciones confirma dicha ambigüedad del proceso político dirigido por el presidente Chávez y refuerza la polarización social y política en torno a su figura.³⁷ El 15 de agosto de 2007 Chávez presentó una nueva propuesta de reforma (que modificaba 33 de los 350 artículos de la constitución aprobada en 1999). Esta iniciativa presidencial fue mucho menos debatida que la reforma constitucional de 1999. El 2 de noviembre, la Asamblea Nacional aprobó el proyecto del presidente y añadió otras propuestas, lo que en conjunto llevó a proponer la modificación de 69 artículos constitucionales. El proyecto incluía la elección indefinida del presidente y la extensión del mandato de seis a siete años, la creación de nuevos tipos de propiedad para ser administradas por cooperativas y comunidades, la conversión de las Fuerzas Armadas en milicias bolivarianas, la universalización del seguro social, el derecho al voto desde los 16 años, la reducción de la jornada laboral de ocho a seis horas, la modificación de la división territorial, la eliminación de los derechos a la información y debido proceso durante los estados de excepción. Además, la reforma prohibía los monopolios y latifundios y dejaba la política monetaria en manos del gobierno (lo que representaba en los hechos la pérdida de autonomía del Banco Central).

El 2 de diciembre de 2007, por primera vez desde que asumió el gobierno, el presidente Chávez no recibió el respaldo ciudadano para reformar la constitución (aunque por un margen ínfimo). La reforma se dividía en dos bloques. El bloque A conformado por los artículos que correspondían a la reforma propuesta por Chávez, obtuvo 49.36% de votos favorables (frente al 50.7%), y el bloque B, compuesto por las modificaciones de la Asamblea Nacional, obtuvo el 48.94% frente al 51.05%. La negativa recibida constituyó un duro revés para Chávez (quien si bien aceptó la derrota, descalificó la victoria) y no contribuyó a generar un clima de diálogo.

El presidente Chávez volvió a insistir en la necesidad de enmendar la constitucional para permitirle presentarse en las elecciones presidenciales previstas para el 2012 y logró su objetivo en una consulta popular el 15 de febrero de 2009 (con el apoyo del 54.86% frente al 45,13%). Como resultado, tanto el presidente como los gobernadores, alcaldes, diputados y cualquier otro cargo en la cual la ciudadanía tiene derecho a elegir, pueden ser reelectos de manera indefinida.

³⁶ “La promoción del nuevo modelo de Estado, de justicia y equidad; a través de la construcción de una democracia activa, donde la participación ciudadana juega un papel primordial en las nuevas relaciones de poder. En este sentido, se requiere seguir profundizando las reformas relativas al parlamentarismo de calle y los consejos comunales” (Exposición de motivos del proyecto de ley de presupuesto para el ejercicio fiscal 2007, República Bolivariana de Venezuela. En: <http://www.presupuestoygenero.net/unfpa2/documentos/exposicion.pdf>

³⁷ Entre 1999 y 2009 hubo cinco consultas populares, cuatro de ellas convocadas por el presidente Hugo Chávez, y una por la ciudadanía (revocatoria de mandato de Chávez). En todas las convocatorias estuvieron presentes tanto el autoritarismo de Chávez, como la intolerancia de la oposición. Un análisis de estas experiencias puede leerse en: “La democracia directa en una sociedad polarizada: el caso de Venezuela”, Lissidini (2008)

Cabe acotar que en estas consultas la abstención electoral fue alta (aunque descendiente en el tiempo): en 1999 del 54,7%, y en 2007 del 44,11% y en 2009 del 30,08.³⁸ Como en los otros ejercicios de democracia directa en Venezuela, estas consultas actuaron como un plebiscito sobre el liderazgo de Chávez, quien a partir de 2009 deberá enfrentarse a una drástica reducción del precio del petróleo y con ello una seria limitación a la capacidad estatal para sostener el modelo político del presidente Chávez.

En Perú el referendo es obligatorio desde 1993, salvo cuando la reforma propuesta es aprobada en el congreso por dos legislaturas sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. El contexto de reforma constitucional peruano estuvo marcado, al igual que en Venezuela, por el colapso del sistema de partidos peruano entre 1989 y 1995, y por la crisis económica. En el caso peruano se sumó la violencia política, especialmente del grupo Sendero Luminoso, y en menor medida del MRTA. Las elecciones de 1990 dieron sorpresivamente la mayoría electoral a Alberto Fujimori, un *outsider* de la política. Fujimori accedió a la presidencia en 1990 con un discurso contrario a los partidos y a las instituciones, y en general contra “la política”, acompañado por un despliegue mediático sin precedentes.³⁹ Entre 1990 y 1992 se produjo un enfrentamiento entre los actores políticos tradicionales y Alberto Fujimori, en el cual triunfó el presidente. En abril de 1992 éste dio un auto-golpe, clausurando el congreso, al que calificó como “congreso paquidermo” (por no contar con el apoyo parlamentario necesario para llevar a cabo sus proyectos). La consulta (referendo en la legislación peruana) sobre la nueva constitución ratificó la reforma, aunque hubieron denuncias de fraude y de irregularidades: 52,3% de votos a favor y 47,7% en contra (la mayoría de las provincias votaron en contra de la reforma, al igual que un porcentaje alto de los sectores más pobres). El resultado legitimó al gobierno, quien a pesar de su prédica preelectoral de tono populista, realizó un profundo ajuste económico (dentro del cual se incluyó un veloz proceso de privatización de prácticamente todas las empresas y servicios del Estado), en el marco del gobierno autoritario. El *fujimorismo*, a diferencia del *chavismo*, no se constituyó en un proyecto político por las propias debilidades y contradicciones internas (Tanaka, 2002b), y terminó siendo derrotado en el marco de presiones internacionales (en especial norteamericanas).⁴⁰ Por otra parte, el discurso de ambos líderes fue muy diferente. Como señala Ellner (2004), Fujimori aprovechó su ascendencia japonesa para hacer hincapié en el trabajo y la iniciativa individual, defendió una visión tecnocrática e independiente de la política, y promovió el exterminio del terrorismo de izquierda al punto de proponer la pena de muerte. Por su parte, Chávez se hizo cargo de sus raíces indígenas y negras, y su discurso giró en torno a las clases populares y sus necesidades, en un tono muchas veces confrontativo con los grandes intereses económicos y con el neoliberalismo.

La nueva constitución peruana, a diferencia de la venezolana, no significó un reconocimiento y ampliación de nuevos derechos (por el contrario, hubo un retroceso en

³⁸ En los otros referendos la abstención fue: en abril de 1999 (convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente), del 62, 1%; en diciembre de 2000 (renovación de la dirigencia sindical) del 75.5%; y en el referendo sobre la revocatoria del mandato de Chávez de 30.08% (Lissidini, 2008).

³⁹ Sobre el rol de los medios, y en particular sobre el de la televisión en el triunfo y desarrollo de los gobiernos populistas se ha escrito bastante (entre otros, O'Donnell, 1994). Taylor Boas (2005) señala que tanto en el caso de Fernando Collor como en el de Alberto Fujimori, la televisión contribuyó a sus respectivas victorias electorales, aunque su análisis es más complejo del que suele realizarse.

⁴⁰ Existen otras interpretaciones sobre la caída del “régimen fujimorista”; hay quienes, como Arias Quincot (2002), le dan más relevancia a las movilizaciones y protestas en contra del gobierno.

materia de derechos humanos; entre otras leyes se aprobó la pena de muerte en caso de “traición a la patria”), y estuvo teñida de una lógica neoliberal.⁴¹ La constitución habilitó la reelección presidencial por una sola vez (lo que le permitió a Fujimori reelegirse⁴²), expandió los poderes del presidente, restringió el rol del legislativo⁴³ e introdujo un esquema fuertemente centralizador. Otro elemento objetable de la nueva constitución fue la obligación de presentar un número de firmas equivalentes al 4% de los votos para que un partido pudiera participar en la contienda electoral (Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2005). En cuanto a la inclusión de los mecanismos de democracia directa, por cierto mucho más limitados que en Venezuela, no pueden ser interpretados como vías para promover la participación de los ciudadanos, sino más bien como instrumentos para restarle poder a los partidos políticos, y en especial al parlamento (de hecho, el primer proyecto que debatieron los constituyentes en 1993 contemplaba sólo un procedimiento de reforma constitucional, aquel que incluía el referendo, tal como lo señala Wieland, 2004).

En la constitución de Brasil (1988) se señala que las modificaciones a la organización político-administrativa del país (cambios en los límites de estados o municipios, así como incorporaciones, divisiones o separaciones) deben ser aprobadas mediante un plebiscito de las poblaciones directamente afectadas. La constitución de Brasil de 1988, producto de una asamblea constituyente que la redactó, tuvo como principal objetivo reestructurar y democratizar los marcos autoritarios legados por el poder militar; por ello la constitución tiene largas y detalladas secciones sobre derechos humanos y derechos civiles (entre ellos los derechos de los indios). Esta constitución amplió considerablemente los poderes del presidente de la república (que a partir de esta reforma se volvió a elegir de manera directa) en comparación a la constitución anterior, y al mismo tiempo reestableció la mayoría de las prerrogativas del congreso anuladas durante el gobierno militar, incluyendo una expansión de las facultades de control presupuestario⁴⁴. Es decir, esta carta magna consagró dos tendencias aparentemente contrapuestas (Cheibu Figueredo y Limongi, 1999)⁴⁵. Asimismo, la constitución fortaleció el federalismo, proclamó la defensa del consumidor y del medio ambiente.

Respecto de los partidos políticos, el contexto de reforma estuvo signado por un sistema partidario muy fragmentado, escasamente institucionalizado, con alta polarización

⁴¹ Ya en la Constitución se declara que el Estado pasa a ocupar un rol económico secundario. Como señalaba el artículo 60 de la Constitución: “Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional”.

⁴² Para postularse a un tercer mandato (en el 2000) se aplicó la “ley de interpretación auténtica”: la mayoría del Congreso interpretó que Fujimori había sido electo en 1990, cuando regía la constitución de 1979, y que por lo tanto en 1995 no fue reelecto sino sólo electo.

⁴³ En cuanto al número de miembros o tamaño del Congreso, en el Perú se restringió a la mitad con la Constitución de 1993. Dentro de América Latina es uno de los más reducidos, pese a ser el quinto país en términos de tamaño de la población (Tuesta 2002). Sobre los problemas y posibles soluciones al régimen electoral peruano, ver Valladares Molleda (2004)

⁴⁴ En 1993 un plebiscito sobre la forma de gobierno consagró al régimen presidencial y republicano en contra de la opción monárquica y del parlamentarismo

⁴⁵ Sobre el modelo de gobierno que emerge de la Constitución de 1988 hay un largo debate (ver: Figueiredo y Limongi, 1999 y Amorim Neto, Cox y McCubbins 2003). Jorge Domínguez (1995), señala, respecto de esta reforma que no se modificaron los incentivos electorales que motivan a los políticos brasileños a hacer hincapié en una política de puestos, favores, amiguismos y contratos, y permitió la continuación de una ley electoral de lista abierta que promueve la lucha fratricida dentro de cada partido.

ideológica y baja disciplina partidaria.⁴⁶ En ese marco accede a la presidencia Fernando Collor de Melo, un *outsider* de la política; y fue esa misma debilidad institucional la que lo condujo a una rápida erosión de su presidencia.⁴⁷ Sin embargo, a partir de la década del noventa se fue conformando un sistema de partidos amplio e inclusivo, y cada vez más estable, con dos ejes en torno a los cuales se formaron las alianzas: el PT y el PSDB (Meneguello, 2003). Brasil, que es uno de los países que tiene el índice de privatizaciones más alto (conjuntamente con Argentina y Bolivia), también realizó reformas tributarias y flexibilizó su régimen laboral en la década del noventa (Lora y Panizza, 2001). En 1993 se realizó una consulta popular vinculante (“plebiscito” en la constitución brasileña) en torno a dos cuestiones: monarquía o república, y presidencialismo o parlamentarismo. Como resultado se legitimó el régimen presidencialista vigente (55.4% a favor frente al 40%), y la república frente a la monarquía (86% a favor al 11%).⁴⁸

En el caso de la constitución de Colombia (aprobada en 1991), debe someterse a consulta popular el caso de formación de nuevos departamentos, la vinculación de municipios a áreas metropolitanas o la conformación de éstas, y el ingreso de un municipio a una provincia ya constituida. La violencia política, complejizada y agravada por la presencia del narcotráfico, fue uno de los principales problemas políticos y sociales presentes en la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente y en la reforma de la constitución en 1991 en Colombia. La “apertura política” constituyó una de las preocupaciones centrales de los constituyentes, fenómeno que impulsó una política tendiente a aumentar la representatividad a través de la inclusión de minorías étnicas y grupos insurgentes en la vida civil. Para ello se creó una circunscripción especial en el senado para las comunidades indígenas, una circunscripción especial transitoria en la cámara para las comunidades negras, y se dictaron normas que favorecían a los grupos guerrilleros que dejaran las armas. La búsqueda de la paz fue otro de los objetivos que persiguió esta reforma constitucional. Simultáneamente, se aprobó una laxa normatividad para facilitar la presencia política de todos los actores colectivos de la sociedad, y para la creación de partidos y movimientos políticos.

La convocatoria a la Asamblea Constituyente fue producto, en parte, de las movilizaciones de estudiantes y de otros sectores que promovieron la inclusión, en las elecciones legislativas de 1990, de la llamada “séptima papeleta”, que consistió en depositar un voto adicional en las elecciones parlamentarias y municipales de 1990, permitiendo a la ciudadanía pronunciarse a favor o en contra de una Asamblea Constituyente (los otros seis votos fueron para escoger Senado, Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales, Gobernadores y

⁴⁶ Scott Mainwaring (1997) ha señalado que la combinación de estos factores: extrema fragmentación en el sistema de partidos, débil disciplina y lealtades partidarias, presidencialismo y robusto federalismo, es lo que impidió a los gobiernos democráticos alcanzar entre 1985 y 1994 estabilidad y promover una reforma estatal de envergadura. Esta “debilidad” ha sido puesto en duda (o al menos la han acotado a los partidos “tradicionales”) por varios autores (al respecto ver Samuels, 2006)

⁴⁷ Vale aclarar que durante los primeros meses de gobierno, Collor obtuvo el apoyo del congreso para realizar audaces reformas (Mainwaring, 1999). Sobre el ascenso y la caída de Fernando Collor de Melo, ver Weyland, 1993.

⁴⁸ Esta consulta fue convocada porque así lo disponía la Constitución de 1988 en su artículo 2º de las Disposiciones Constitucionales Transitorias.

Alcaldes)⁴⁹. El Gobierno Nacional cambió el sentido de la Asamblea Nacional Constituyente por una Asamblea Nacional Constitucional, restringiendo, así, su alcance y contenido, por cuanto la primera supone un total ejercicio de soberanía y la segunda limita la Asamblea a temas preacordados y prohíbe tratar otros. Sin embargo, el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia le dio carácter de Asamblea Nacional Constituyente. Tanto la dinámica que se instauró en la Asamblea Constituyente como el nuevo diseño institucional modificaron significativamente tanto la organización como el funcionamiento de los partidos políticos colombianos (Bejarano y Pizarro, 2001).

La constitución colombiana de 1991 marcó, según Elizabeth Ungar Bleier (2004) un hito relevante en la configuración de las características que tiene el régimen presidencial en Colombia, no sólo por los cambios que introdujo para tratar de fortalecer al congreso frente al ejecutivo y para lograr un mayor equilibrio entre las diferentes ramas del poder público, sino por las implicaciones directas e indirectas que las reformas tuvieron para exacerbar muchas de las debilidades crónicas de los partidos políticos colombianos, y que inciden en la forma en que se ejerce el poder presidencial. Si bien la constitución no rompió con la lógica clientelar presente en los partidos colombianos, ni logró aumentar la representatividad de estas organizaciones⁵⁰, el gobierno de Gaviria continuó con el proceso de desmovilización de grupos armados, que culminó con la incorporación de grupos guerrilleros a la vida pública (entre otros con la participación M-19 en las elecciones de Asamblea Constituyente). Las terceras fuerzas fueron creciendo electoralmente, junto con una mayor personalización de la representación política, y la fragmentación de los partidos.⁵¹ La inclusión de los mecanismos de democracia directa formó parte de un proyecto que buscó conformar una democracia más participativa, en el marco de una apatía política y electoral (de hecho la convocatoria a la Asamblea Constitucional tuvo una participación del 37.66% de los habilitados). También se incluyeron otros mecanismos de control y participación ciudadana, como el cabildo abierto y el defensor del pueblo; y los llamados derechos de “tercera generación”. Podría decirse que en el caso colombiano, la inclusión de estos mecanismos fueron promovidos por los ciudadanos, más allá de los partidos políticos.

La constitución colombiana y el gobierno de Gaviria (1990-1994) promovieron la modernización del estado y la liberalización de los mercados. Para ello posibilitó la privatización y concesión de empresas y servicios estatales a privados (entre otros aspectos la constitución declara en su artículo 331 que: “El gobierno enajenará o liquidará las empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia en los términos que determine la ley”). A partir de 1997, se realizaron varias privatizaciones de empresas y servicios (entre ellas el sector energético y de telecomunicaciones), aunque el índice de

⁴⁹ La iniciativa, promovida por estudiantes de varias universidades, no sólo no estaba prevista, sino que la Constitución de 1957 expresamente prohibía las consultas populares.

⁵⁰ Sobre el clientelismo en Colombia, ver Leal y Dávila (1991).

⁵¹ Según el balance realizado por Elizabeth Ungar (s/f) de los resultados electorales de 1991, 1994, 1998 y 2002, no se modificó la composición partidista del Congreso, ni el comportamiento de los partidos y movimientos políticos han sufrido modificaciones sustanciales que incidan en la representatividad y legitimidad del Congreso. En los cuatro congresos que han sido elegidos a partir de 1991, los partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador, han mantenido la mayoría de las curules, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes, aunque en los últimos comicios estas mayorías tendieron a disminuir. A pesar de lo anterior, también es evidente la incursión de partidos y movimientos diferentes, que sin duda antes de 1991 no hubieran podido ingresar al Congreso.

privatizaciones de Colombia ha sido menor que el promedio de América Latina (Lora, 2001).

Además de estos casos de obligatoriedad, importa preguntarse quiénes tienen la facultad de poner en marcha el referendo o el plebiscito, pues constituye un elemento fundamental que determina en gran parte el carácter que asume la democracia directa: qué poderes del estado pueden iniciarlo, sobre qué temas, en qué circunstancias y con qué efectos. Sin duda la inclusión (o no), y las características que asume la iniciativa popular y legislativa son centrales en el diseño institucional de un país. A continuación se describen las potestades que tienen el poder ejecutivo, el congreso y los ciudadanos en cada constitución.

En el caso de Ecuador, la Constitución de 1967 estableció la obligatoriedad acotada a ciertos casos⁵² y la Constitución de 1998 dictaminó que los pueblos indígenas deben ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente.

La iniciativa presidencial en Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela

Los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela tienen la potestad de convocar a referendos o consultas vinculantes. En el caso de la Argentina, el presidente puede explícitamente convocar a una consulta desde 1994 pero no tiene carácter vinculante y los ciudadanos no tienen obligación de votar. La única vez que se utilizó este tipo de instrumento fue el 25 de noviembre de 1984, es decir, diez años antes de la reforma constitucional, cuando el presidente Raúl Alfonsín realizó una consulta popular para ratificar el “Tratado de Paz y Amistad” por el conflicto limítrofe que había extremado el riesgo de un enfrentamiento armado en 1978 entre las dictaduras de Argentina y Chile⁵³. Como señala el jurista Daniel Sabsay, hubo controversias respecto del fundamento jurídico de la consulta, entre los que argumentaban que el artículo 22 de la constitución impedía la celebración de la iniciativa, y aquéllos que consideraron que dado que el plebiscito no tendría carácter vinculante, la posibilidad de que el electorado se pronunciara sobre la cuestión planteada se derivaba del artículo 33 (derechos implícitos). A pesar de que el voto no fue obligatorio, la participación llegó al 70%, y la propuesta fue aceptada por un 82%. Esta experiencia fue invocada diez años después, para incluir la consulta en la reforma constitucional (Sabsay, 2007).

⁵² Concretamente, la Constitución de 1967 establecía el plebiscito en los casos de: (a) reformas a la Constitución, propuestas por el ejecutivo y rechazadas total o parcialmente por el legislativo; (b) reformas a la Constitución en el caso señalado por el inciso 3 del artículo 258: “cuando la unión del Presidente de la República fuere total o parcialmente desfavorable a la reforma, someterá a plebiscito la parte o partes con las cuales estuviere en desacuerdo”; (c) proyectos de ley de importancia fundamental para el progreso del país o para el cumplimiento de los fines de justicia social previstos en la Constitución, siempre que tales proyectos no fueren considerados en dos períodos seguidos de sesiones, o que fueran negados en lo fundamental por el Congreso o por la Comisión Legislativa Permanente; (d) decisiones de trascendental importancia para los intereses de la nación.

⁵³ La aprobación de este tratado comprometió a ambos países a esforzarse por solucionar sus controversias mediante negociaciones directas, realizadas de buena fe y con espíritu de cooperación. Si las negociaciones directas no alcanzaran un resultado satisfactorio, cualquiera de las partes podría invitar a la otra a canalizar la controversia a un arreglo pacífico elegido de común acuerdo. Establece sucesivamente otros mecanismos de resolución, como la conciliación y el procedimiento arbitral (Marinello, 2004).

La constitución de 1994 fue producto de un acuerdo (conocido como el “Pacto de Olivos”) entre el ex presidente Raúl Alfonsín y el entonces presidente Carlos Menem, líderes de los partidos Radical y Justicialista, respectivamente.⁵⁴ Más allá de las características de la nueva constitución y del protagonismo coyuntural de Raúl Alfonsín, este acuerdo produjo una profunda crisis en la Unión Cívica Radical, que tuvo un primer impacto en la elección de la Convención Nacional Constituyente (en abril de 1994) y terminó en 1995 por desplazar a ese partido a un tercer lugar en las elecciones presidenciales (16,6% de los votos) detrás del FREPASO (coalición de sectores escindidos del peronismo y grupos de izquierda tradicional), que logró casi un 30%, mientras que el presidente Menem fue posteriormente reelecto con el 47,4% de los votos. Aunque buscó amortiguar las características más extremas del presidencialismo (al menos en opinión de algunos de los que participaron en los debates por la reforma), la nueva constitución argentina⁵⁵ introdujo modificaciones que terminaron otorgando mayores atribuciones especiales al poder ejecutivo (como la posibilidad de dictar decretos presidenciales de necesidad y urgencia). La reelección fue el principal objetivo del entonces presidente Carlos Menem, y esta reforma lo habilitó para seguir en el cargo, tras un nuevo triunfo electoral. Se eliminó el Colegio Electoral, y la elección presidencial pasó a ser directa; instalándose el sistema de *ballotage*, en respuesta al reclamo de los radicales. Se instauró un sistema particular –diseñado a la medida de los “menemistas”- de doble vuelta en la que se puede ganar en la primera elección por mayoría relativa, es decir, triunfa la fórmula más votada que supere el 45% de los sufragios emitidos; o, si la fórmula más votada reúne el 40% de los votos (siempre que haya una diferencia mayor al 10% con la fórmula que le sigue en votos). Además se creó la figura del Jefe de Gabinete de Ministros (sin que por ello se modificara el carácter presidencial del régimen⁵⁶). Se introdujeron modificaciones en la designación de los miembros del poder judicial (dándole más potestades al legislativo). Se creó el Consejo de la Magistratura, y se aumentó la cantidad de senadores por provincia (un tercer senador por cada provincia, como representante de la minoría). Los mecanismos de democracia directa (iniciativa y consulta popular) se incluyeron conjuntamente con los llamados derechos de “tercera generación” (derechos de los consumidores y derechos ambientales) que elevaron a rango constitucional la acción de amparo y el habeas corpus, e incorporaron el *habeas data*.

Respecto de las constituciones provinciales, algunas incorporan muy tempranamente los mecanismos de democracia semi-directa (Mendoza en 1934, y Santa Fe en 1921), otras en los años cincuenta; y la mayoría lo hace en el contexto del Pacto de Olivos de 1993. También se reconoció, por primera vez, la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. En definitiva, la constitución argentina fue producto de un pacto entre dos líderes que, aunque con muy diferente poder y capacidad de negociación, se arrogaron el derecho exclusivo a decidir sobre las reglas fundamentales que rigen en un

⁵⁴ Dos exhaustivos análisis del Pacto de Olivos y de las reformas introducidas a la constitución se pueden leer en Acuña, 1995 y Quiroga, 2005.

⁵⁵ Estas modificaciones no fueron, según uno de los participantes del acuerdo, producto de un consenso genuino entre las principales fuerzas políticas que acordaron la reforma. El justicialismo perseguía como objetivo excluyente obtener la cláusula que permitiera la reelección del entonces presidente Menem. El radicalismo a su vez accedió a la reelección, pero exigió a cambio una serie de reformas institucionales que el justicialismo aceptó sin mayor convicción (Gil Lavedra, 2005).

⁵⁶ Por el contrario, el gobierno de Menem concentró el poder en el ejecutivo y debilitó los otros poderes, al punto que Marcelo Cavarozzi (2001) lo llama el fenómeno del “hiperpresidencialismo”.

país.⁵⁷ Durante el gobierno de Menem se aplicaron fuertes ajustes económicos de corte neoliberal (Argentina es uno de los países que más privatizó). Sin embargo, dichas medidas no generaron grandes protestas sociales.⁵⁸ No se registran consultas populares de este tipo, más allá de la mencionada propuesta.

Un caso distinto es Bolivia, donde el poder ejecutivo tiene la potestad de convocar a un plebiscito o referendo con carácter vinculante sobre cualquier tema que no refiera a los asuntos fiscales, la seguridad interna y externa, y la división política de la república; en este caso la resolución será adoptada por la mayoría simple de votos válidos de la respectiva circunscripción y tendrá validez si participa al menos el 50 por ciento del electorado. Esta reforma constitucional, del 2004, fue una respuesta a la crisis de octubre de 2003 (que terminó con la renuncia del entonces presidente Sánchez de Lozada), y en ella se introdujeron importantes modificaciones al proceso político decisonal, y al sistema representativo (Mayorga, 2004). Los objetivos de la reforma fueron fundamentalmente terminar con el monopolio de la representación política que detentaban los partidos y ampliar la base ciudadana complementando la tradicional democracia representativa mediante mecanismos de democracia participativa (Mansilla, 2005). La nueva constitución promovió la participación de líderes locales como candidatos a curules uninominales y plurinominales, y las agrupaciones políticas de tendencias indigenistas y de izquierda recibieron más votos. Como resultado, el Congreso fue más representativo. Además se creó el Defensor del Pueblo, un Ministerio Público Independiente, el Tribunal Constitucional y el Consejo de Judicatura (Barry, Pérez-Liñán y Seligson, 2004), y se incluyó la acción de amparo. Varios actores políticos, entre ellos la Iglesia, reclamaron la inclusión de la democracia directa en la constitución, y promovieron la realización de referendos en el contexto de la crisis política (Cordero Carrafa, 2004). En esta reforma también se reconoció a Bolivia como una nación *multiétnica y pluricultural*, en lugar de la pretenciosa homogeneidad de la anterior constitución. Varios actores políticos, entre ellos la Iglesia, reclamaron la inclusión de esta figura en la Constitución y promovieron la realización de referendos en el contexto de crisis política (Cordero Carrafa, 2004). En esta reforma también se reconoció a Bolivia como una nación *multiétnica y pluricultural*, en lugar de la pretenciosa homogeneidad de la anterior constitución.

A partir de 2000 aumentó la inestabilidad del sistema de partidos boliviano, se agudizó la crisis de representación partidaria y crecieron en intensidad y violencia las demandas sociales y políticas. Entre las manifestaciones populares más importantes cabe mencionar: la “guerra del agua” (Cochabamba, febrero/abril de 2000); los bloqueos campesinos” (Chapare, Cochabamba, y Achacachi, La Paz, septiembre de 2000); “febrero negro” (La Paz y El Alto, febrero de 2003); “octubre negro” (La Paz y El Alto, octubre de 2003). Las organizaciones de los cocaleros, una de cuyas expresiones es el Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos, tuvieron un renovado protagonismo que se reflejó en las elecciones de 2002 y en la composición del congreso. El MAS, con Evo Morales como líder,⁵⁹ obtuvo el apoyo del

⁵⁷ Desde enfoques diferentes, tanto Carlos Acuña (1995) como Hugo Quiroga (2005), señalan la exclusión de la inmensa mayoría del debate sobre la reforma constitucional.

⁵⁸ A partir de 1996 se empezaron a registrar los "cortes de ruta", y en lo que respecta a las huelgas generales, son las de 1995 y 1996 las que concitan mayor apoyo (Carrera y Cotarelo, 2000).

⁵⁹ Vale aclarar que más allá de cierta similitud en los discursos “antiimperialistas” y contra el neoliberalismo de Evo Morales y de Hugo Chávez, los liderazgos y la relación con sus estructuras partidarias son muy diferentes. Mientras que Chávez gobierna con prescindencia de los partidos que lo

20% del electorado, y el Movimiento Indigenista Pachakuti, dirigido por Felipe Quispe, el 5%. Es decir, el marco de inclusión de democracia directa se caracterizó por el desencanto de los partidos políticos tradicionales y el agotamiento de la llamada “democracia pactada”; y el surgimiento o renovación de actores políticos que defendieron la inclusión de los mecanismos de democracia directa y sostuvieron un discurso crítico hacia la democracia representativa y sus instituciones.

Las movilizaciones y estallidos que se registraron a partir de 2000 evidencian la existencia de dos *Bolivias*. Por un lado, los departamentos de las tierras bajas, con una economía diversificada (además de gas y petróleo), compuestos mayoritariamente por mestizos y en menor medida guaraníes, muchos de los cuales demandan la autonomía que les permita la autogestión de los recursos financieros generados por las riquezas naturales en su área de influencia. Por otro lado, los departamentos del norte y occidente, empobrecidos, dominados por quechuas y aymaras, que promueven la recuperación de los recursos naturales, como el gas. Tanto el MAS, como el grupo liderado por Quispe (Movimiento Pachakutik) surgieron en estas zonas. El primero se originó en la región de Chapare en Cochabamba y el segundo en la ciudad El Alto, La Paz. En el 2003 cayó el presidente Sánchez de Lozada como resultado de las protestas populares y la debilidad propia de la coalición en el gobierno (conformada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria). Lo sucedió el vicepresidente Carlos Mesa, quien se propuso –sin éxito– gobernar al margen de los partidos políticos. El 18 de julio de 2004 se registró la primera consulta convocada por un presidente en Bolivia. La convocatoria puso a consideración de la ciudadanía cinco preguntas en torno a la política energética (gas) en Bolivia.⁶⁰ Todas las preguntas fueron aprobadas; sin embargo, mientras las tres primeras recibieron un promedio de 68,5%, las dos últimas tuvieron 41,9% de apoyo en promedio. Esta diferencia fue interpretada como un éxito de la estrategia del MAS, que promovió el NO a las preguntas 4 y 5. El alcance del resultado del referéndum y su transformación en legislación fue problemática, por las diversas interpretaciones acerca de la expresión “recuperación de la propiedad estatal”. El 6 de mayo de 2004 se promulgó una ley que estipulaba que el gas en boca de pozo era propiedad estatal, y establecía una regalía del 18% y un impuesto del 32%. Poco después, una nueva ola de protestas provocó la renuncia de Mesa (6 de junio). El presidente Evo Morales resolvió por decreto el tema el 1° de mayo de 2006.

apoyaron (y contra los partidos políticos “tradicionales”), el liderazgo de Morales se sostiene en una estructura partidaria (más allá de las diferencias presentes en el interior del MAS).

⁶⁰ La consulta incluía los siguientes ítems:

1. ¿Está usted de acuerdo con la abrogación de la Ley de Hidrocarburos 1689 promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada?
2. ¿Está usted de acuerdo con la recuperación de la propiedad de todos los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado Boliviano?
3. ¿Está usted de acuerdo con refundar Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), recuperando la propiedad estatal de las acciones de las bolivianas y bolivianos en las empresas petroleras capitalizadas, de manera que pueda participar en toda la cadena productiva de los hidrocarburos?
4. ¿Está usted de acuerdo con la política del Presidente Carlos Mesa de utilizar el gas como recurso estratégico para el logro de una salida útil y soberana al océano pacífico?
5. ¿Está usted de acuerdo con que Bolivia exporte gas en el marco de una política nacional que cubra el consumo de gas de las bolivianas y los bolivianos, fomente la industrialización del gas en territorio nacional, cobre impuestos y/o regalías a las empresas petroleras llegando al 50% del valor de la producción del gas y el petróleo a favor del país, destine los recursos de la exportación e industrialización del gas, principalmente para educación, salud, caminos y empleos?"

En diciembre de 2007 Evo Morales presentó ante el Congreso Nacional un proyecto de ley convocando a un referendo sobre su mandato y el de los prefectos (gobernadores) regionales (a pesar de que no existía la figura legal de la revocatoria en la Constitución⁶¹). El congreso aprobó la iniciativa y el 10 de agosto de 2008 Evo Morales fue ratificado en su cargo por el 67% de los votos: recibió el apoyo de seis de los nueve departamentos que componen el país en una consulta en la que participó el 83% de la ciudadanía. En cuanto a los gobernadores, fueron confirmados en sus cargos cuatro prefectos opositores (que forman parte de la “media luna”, es decir: Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando) y sólo los gobernadores opositores de La Paz y Cochabamba fueron revocados en su mandato. Los oficialistas de Potosí y Oruro fueron ratificados al obtener más de 50% de votos. Como resultado, Evo Morales y el MAS se fortalecieron, pero la polarización política persistió e incluso se profundizó, al actualizarse las tensiones entre las posturas a favor de las autonomías y el proyecto político del MAS.

Alentado por la victoria en el referendo, el presidente Evo Morales promulgó el 16 de enero de 2008 un decreto en el que convocó simultáneamente a los referendos dirimidor y aprobatorio de su propuesta constitucional, a la elección de subprefectos y consejeros departamentales, y a la elección de los prefectos de La Paz y Cochabamba. Sin embargo, fue finalmente el 20 de octubre de 2008 que el Congreso Nacional, en contexto signado por la violencia social y política, el que logró convocar a la consulta sobre la nueva constitución en Bolivia (consulta que se efectivizó el 25 de enero de 2009).

En el caso de Paraguay (1992) el poder ejecutivo puede convocar a un referendo consultivo o vinculante, aunque la convocatoria debe ser aprobada por el congreso. Según la ley que lo reglamenta, la iniciativa para la consulta vía referéndum corresponde exclusivamente al poder ejecutivo (o a cinco senadores, o diez diputados). Aunque la transición del autoritarismo en Paraguay se inició en 1989 y desde ese momento, de manera lenta pero sostenida, hubo una creciente democratización y descentralización, no puede decirse que el proceso haya concluido. Si bien la libertad de expresión y de asociación, junto con elecciones libres y una nueva constitución, constituyeron avances para remover la herencia dictatorial, la caída del presidente Raúl Cubas Grau en 1999 dejó en evidencia la fragilidad del régimen, y el persistente poder de los militares.⁶² Dicho poder está fuertemente entroncado con el Partido Colorado, un partido dominante que jugó un rol central en la dictadura de Stroessner (fue los “ojos y

⁶¹ La Constitución aprobada en el 2008 incluyó explícitamente la figura de la revocatoria de mandato (Artículo 240. I. Toda persona que ejerza un cargo electo podrá ser revocada de su mandato, excepto el Órgano Judicial, de acuerdo con la ley. III. El referendo revocatorio procederá por iniciativa ciudadana, a solicitud de al menos el quince por ciento de votantes del padrón electoral de la circunscripción que eligió a la servidora o al servidor público).

⁶² Sobre la incompleta transición paraguaya y la caída de Raúl Cubas Grau, ver Abente-Brun (1999), Powers (2002) y Zagorski (2003). El asesinato de Argaña (1999) desencadenó la crisis que se venía desarrollando en Paraguay. Argaña era el principal opositor del Presidente Raúl Cubas y, especialmente, de la actitud desplegada por éste respecto del caso del ex general Lino Oviedo. El 28 de marzo de 1999, en la víspera de la decisión del Senado sobre el juicio político, el Presidente Cubas Grau renunció a la presidencia del Paraguay. Momentos antes de la renuncia el Gral. (r) Lino Oviedo solicitó y obtuvo asilo político en la Argentina. Por su parte, al día siguiente de su renuncia, Cubas Grau hizo lo mismo en Brasil. Ante la renuncia del ex Presidente Cubas Grau y el asesinato previo del Vicepresidente, la presidencia del Paraguay fue asumida por el presidente del congreso, Luis González Macchi. El nuevo presidente constitucional de la República formó un gobierno de concertación, en el que varios de los ministros designados formaban parte de agrupaciones políticas distintas a la del nuevo presidente. En mayo de 2000 se produjo un intento de golpe de Estado (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA).

oídos” del General). Este partido se caracteriza por su larga permanencia en el tiempo (casi 60 años), su centralidad en la vida política del país, y también por su alta fraccionalización: en el mismo partido conviven diversas facciones que luchan por el poder, muchas veces de manera violenta.

En el marco de la liberalización política que comienza a gestarse en 1989 se promulgó la primera constitución democrática del país. Esta reforma constitucional fue producto de un pacto entre diversos líderes del Partido Colorado. La Convención Nacional Constituyente estableció la división y autonomía de los poderes del estado, la objeción de conciencia, el reconocimiento del Paraguay como país pluricultural y multiétnico, la reafirmación del respeto a las libertades públicas, la prohibición de la actividad política a los militares en servicio, y la defensa de los derechos humanos (e instauró la figura de Defensor del Pueblo). Al mismo tiempo le otorgó al presidente poderes discrecionales. A diferencia del caso boliviano, no hubo aquí organizaciones sociales que demandaran la aprobación de los mecanismos estudiados. Desde su promulgación no se registraron ejercicios de democracia directa. En este país el proceso de reforma del Estado ha sido limitado fundamentalmente a la reforma tributaria y comercial. Durante los gobiernos de Wasmosy (1993-98) y González Macchi (1999-2003) se propusieron profundos programas de privatización, que terminaron siendo abortados o denunciados por mala administración y malversación de fondos. Los intentos del presidente González Macchi por aplicar la ley de privatización derivaron en una serie de manifestaciones populares que obligaron finalmente a la derogación de dicha ley (Nº 1615).

En Colombia el presidente puede desde 1994 consultar al pueblo sobre las políticas del ejecutivo que no requieran aprobación del congreso (y si no mediara el rechazo del mismo), excepto las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes. La aprobación de reformas por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los votantes, y que el número de éstos exceda la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral. El presidente colombiano Álvaro Uribe utilizó este recurso para promover el 25 de octubre de 2005 una consulta popular con 15 preguntas sobre cuatro grandes grupos de temas: establecimiento de mecanismos y medidas para castigar las prácticas corruptas en los tres poderes del estado; saneamiento de las finanzas públicas; reforma de algunas disposiciones constitucionales para consolidar la democracia participativa; y también incluía modificaciones para mejorar el financiamiento del sector social. Sólo se aprobó una de ellas (la referida a la prohibición de aquellas personas que tuvieran una condena por delitos que afecten al patrimonio nacional, a ejercer cargos de elección popular), pues fue la única que pasó el umbral de participación del 25% que exige la constitución. Este revés político del gobierno no perjudicó la alta popularidad del presidente, aunque sí sus propuestas de reforma.

En Venezuela el Presidente o Presidenta en Consejo de Ministros puede convocar a los ciudadanos a un referendo consultivo en materias de “especial trascendencia nacional”. Del mismo modo pueden ser sometidos a referendo vinculante los tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales; y también puede someterse a referendo vinculante, para ser abrogadas total o parcialmente, las leyes cuya abrogación fuere solicitada por el presidente o presidenta de la república en Consejo de Ministros.

En el caso venezolano, las consultas populares promovieron una relación directa de los ciudadanos con el gobierno, reforzando su poder, a costa del debilitamiento de otros mecanismos de representación, como los partidos políticos y las organizaciones sociales autónomas. El presidente Hugo Chávez promovió dos consultas en su mandato. El 25 de abril de 1999, para convocar a la Asamblea Nacional Constituyente y para sentar las bases del funcionamiento de dicha Asamblea.⁶³ Si bien parte de la oposición llamó a la abstención con la intención de denunciar posteriormente el referéndum como plebiscitario, la mayoría se habría abstenido de involucrarse activamente a causa de la percepción de un fuerte consenso en torno a la necesidad de cambio. Como señala Romero (2002), la oposición quedó atrapada entre la resistencia al proceso mismo y la incorporación tardía e inefectiva para intentar no quedar afuera del juego político. La consulta tuvo una respuesta de signo positivo: la primera pregunta obtuvo el apoyo del 87,9% del electorado concurrente, y la segunda un 81,9% (aunque el porcentaje de abstención fue de 62,1%). A partir de la respuesta favorable a la segunda pregunta se definieron dos cuestiones centrales para el proyecto de Chávez: el número de miembros de la ANC, que serían elegidos por cada entidad federal, y la forma como deberían ser postulados los candidatos (de forma personal, a través de la recolección de un porcentaje de firmas proporcional al número de votos de cada entidad). Esto último impidió que los partidos pudieran proponer listas cerradas, y los obligó a buscar apoyo para cada postulante a la constituyente.

Chávez promovió una segunda consulta, esta vez sobre el liderazgo sindical, que proponía suspender los líderes existentes por 180 días para dar lugar a la elección desde las bases de una nueva conducción. La iniciativa fue cuestionada y considerada una violación de la autonomía del movimiento obrero. La pregunta que se planteó fue: “¿Está usted de acuerdo con la renovación de la dirigencia sindical, en un plazo de 180 días, y bajo estatuto electoral, conforme con los principios de alternabilidad, elección universal directa y secreta, consagrados en el artículo 95 de la constitución y que suspendan en sus atribuciones a los directivos de las centrales, federaciones y confederaciones sindicales establecidas en el país?”. El referéndum, realizado el 3 de diciembre de 2000, volvió a elevar los porcentajes de abstención a un 75%. Si bien fue aprobado (62,50% votos a favor y 27,34 % en contra), no redundó en el control gubernamental de las estructuras sindicales.

En el caso de Ecuador (1998), el presidente puede promover una consulta cuando a su juicio se trate de cuestiones de “trascendental importancia para el país”. Además, es el único poder que puede convocar a consulta para impulsar reformas constitucionales (aunque previamente el Congreso debe calificar la reforma como urgente). La reforma constitucional de 1978 incluyó la figura de la revocatoria de mandato, así como el Defensor del Pueblo y la acción de amparo. Esta reforma estuvo precedida por una profunda crisis política, que de todos modos no ha sido la única en un país cuya característica fundamental es la inestabilidad.

⁶³ Luego de varias disputas, las preguntas planteadas a la ciudadanía fueron: "¿Convoca usted una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el Estado y crear un Nuevo Ordenamiento Jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una Democracia Social y Participativa?"; y: "¿Está usted de acuerdo con las bases propuestas por el Ejecutivo Nacional para la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, examinadas y modificadas parcialmente por el Consejo Nacional Electoral en sesión de fecha Marzo 24, 1999, y publicadas en su texto íntegro, en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela Numero 36.669 de fecha Marzo 25, 1999?"

Otra constante en el país es justamente la reforma política permanente que busca, entre otros objetivos, superar los enfrentamientos entre el poder ejecutivo y el poder legislativo.⁶⁴ Desde 1983 se realizaron reformas a los mecanismos de las leyes que regulan elecciones y partidos políticos, así como las que determinan la estructura y funcionamiento del congreso. Finalmente en 1997 se conformó una Asamblea Constituyente que concluyó con la expedición de una nueva carta política, que introdujo cambios significativos en el ámbito de los partidos y de las elecciones. La constitución de 1998 eliminó los diputados nacionales (pasaron a ser todos de carácter provincial), y comenzaron a elegirse de manera proporcional mixta, personalizada en listas abiertas (Pachano, 2004).

Además de estos cambios, y en parte como respuesta a las demandas sociales -y en particular a las formuladas por el Movimiento Pachakutik-, la constitución reconoció el carácter multicultural de Ecuador (se incluyeron explícitamente los derechos de los pueblos indígenas y negros o afroecuatorianos) y se incorporaron derechos sociales y reivindicaciones de género (entre otros aspectos se fijó un cuota femenina en la lista de los candidatos).⁶⁵

El sistema de partidos ecuatoriano se caracteriza por su alta volatilidad —visible no sólo en la ausencia de regularidad en el apoyo a los partidos, sino más genéricamente en sus rasgos ideológicos ambiguos— y su fragmentación —cuyo indicador más claro es el alto número de partidos que participan en cada elección y que obtienen escaños legislativos—, débil institucionalización, dispersión y poca capacidad de representación. Ningún partido logra alcanzar por sí solo la mayoría, ya sea de gobierno o de oposición, ni en el Congreso ni en la primera vuelta presidencial. Otro elemento que define a Ecuador es la constante modificación o intento de reforma de las reglas constitucionales y electorales, lo que incrementa la inestabilidad al sistema.⁶⁶ Las últimas reformas apuntaron, con poco éxito, a reducir el multipartidismo y a frenar el personalismo y el caudillismo en la política ecuatoriana y, al mismo tiempo, a tratar de quitar a los partidos el monopolio de la representación. Sin embargo, vale recordar que, a diferencia de Perú y Venezuela donde hubo un colapso del sistema de partidos, en Ecuador todavía subsisten los partidos políticos.

A partir de 1996 se produce, además, el ingreso al escenario electoral y político de las organizaciones indígenas de origen quichua⁶⁷, y el auge de los partidos regionales o

⁶⁴ Simón Pachano (2004) habla de una “institucionalidad incoherente” para referirse a este procesos de cambio de las reglas, muchas veces sin objetivos claros. El resultado final es una falta de cohesión interna que termina afectando negativamente la consolidación democrática y la gobernabilidad.

⁶⁵ Si bien la CONAIE reconoce a la Asamblea Constituyente de 1998 como un momento político clave, entiende que el sistema político redujo todo el alcance del proyecto político indígena a la aprobación de los “derechos colectivos”: “Las paradojas del poder: la aprobación de los derechos colectivos que en otras circunstancias habrían constituido uno de los triunfos políticos más importantes del movimiento indígena, en la coyuntura de 1998 en realidad expresan el inicio de una derrota política al proyecto histórico del movimiento indígena” (2005).

⁶⁶ Simón Pachano (2004) habla de una “institucionalidad incoherente” para referirse este procesos de cambio de las reglas, muchas veces sin objetivos claros. El resultado final es una falta de cohesión interna que termina afectando negativamente la consolidación democrática y la gobernabilidad.

⁶⁷ No existen cifras oficiales, ni consenso sobre los criterios para censar a la población indígena (Sánchez, 1996). La CONAIE (Confederación de Nacionales Indígenas del Ecuador), surgió en 1986 y fue adquiriendo creciente protagonismo político hasta constituirse en un actor político central en Ecuador. Por su parte, el partido Pachakutik surgió en 1995, cuando surgieron diferencias regionales y personales en la definición de liderazgos entre las organizaciones indígenas.

provinciales.⁶⁸ Las movilizaciones sociales fueron decisivas en la caída de los presidentes Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005). En todos los casos, los presidentes habían intentado imponer reformas y ajustes económicos. El ciclo de ‘mayor’ inestabilidad se reinició en 1997: en cuatro años, de enero de 1996 a enero del 2000, Ecuador tuvo cinco presidentes: Durán Ballén, que terminó su período presidencial en agosto de 1996, luego un gobierno de 180 días con Bucaram, que fue sucedido por otro interino, con Alarcón, que duró 544 y fue reemplazado por un tercero, con Mahuad, que sólo llegó a 529. En promedio, los últimos cuatro gobiernos no duraron más de 313 días. En enero de 2000 una revuelta indígena terminó con el gobierno de Mahuad, y luego de la instalación de un triunvirato se restauró en el poder del vicepresidente, Gustavo Noboa.⁶⁹

En el marco de agudas crisis económicas, las protestas se intensificaron y adquirieron un creciente tono político, caracterizadas por orientaciones políticas ambiguas en relación a la democracia, rechazo o distancia de su ejercicio, y de defensa cuando se encuentra amenazada. El ciclo de inestabilidad política continuó, pues en abril del 2005 el presidente Lucio Gutiérrez fue destituido ilegalmente por el Congreso, en el marco de intensas movilizaciones en su contra. En el 2006 ganó las elecciones Rafael Correa, un *outsider* que se presentó por Alianza PAIS, y cuyo discurso giró en torno a la patria, en contra de las políticas neoliberales y la corrupción.⁷⁰ En estas elecciones, las organizaciones partidarias que ocuparon los primeros lugares fueron en la votación para presidente fueron: el PRIAN (Partido Revolucionario Institucional de Acción Nacional) dirigido por Álvaro Noboa, que obtuvo 26.83 por ciento de los votos en la primera vuelta y 43.33 en la segunda; Movimiento Alianza PAIS/PS-FA liderado por Rafael Correa, que recibió 22.84 por ciento de votos en la primera y 56.67 en la segunda, con lo cual alcanzó la presidencia; y el PSP (Partido Sociedad Patriótica) al cual pertenece el ex presidente Lucio Gutiérrez, y cuyo hermano como candidato presidencial tuvo el 17.42 por ciento de los votos en la primera vuelta.

Los ecuatorianos han sido convocados en varias oportunidades por el presidente en funciones. Sixto Durán promovió dos consultas populares no vinculantes (en 1994 y en 1995). En la primera planteó 7 preguntas, de las cuales fueron aprobadas 6; y en la segunda, 11 preguntas, todas rechazadas. Si en la primera logró legitimación, en parte porque captó el descontento ciudadano con los partidos políticos a través del apoyo a las candidaturas independientes, la segunda, promovida en un contexto de crisis económica y política, no concitó apoyo. En la primera consulta, la única pregunta rechazada fue la que daba más poder a los legisladores, al permitirles manejar los fondos del presupuesto del Estado; y por el contrario la que habilitaba la reelección presidencial fue aprobada. En la segunda consulta hubo un rechazo explícito a las medidas que incluían la

⁶⁸ De acuerdo con Flavia Freidenberg (2000) el conflicto regional se ha profundizado en la vida política ecuatoriana de los últimos veinte años, a tal punto que ya no es posible hablar de partidos políticos nacionales. Hay partidos que tienen sólo presencia regional y aquellos que tienen votación en todo el territorio son demasiado débiles.

⁶⁹ Sobre la caída de Mahuad ver Asensio (2002) y Fontaine (2002).

⁷⁰ En el discurso de asunción de la presidencia (16 de enero de 2007), Rafael Correa criticó la constitución: “La institucionalidad política del Ecuador ha colapsado, algunas veces por su diseño anacrónico y caduco, otras por las garras de la corrupción y las voracidades políticas. El reparto que refleja la Constitución vigente, a través de la politización de autoridades de control, tribunales, etc., ha desestabilizado e inmovilizado al país” y promovió la conformación de una Asamblea Constituyente para reformarla.

privatización parcial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y el aumento de potestades del poder ejecutivo.

En 1997 fue el turno del presidente interino Fabián Alarcón quien buscó, a través de un plebiscito de 14 preguntas, legitimar la salida del Abdalá Bucaram de la presidencia y llamar a una constituyente que redactara una nueva Constitución. Alfredo Palacios, en 2006, promovió una consulta popular no vinculante respecto a tres temas: salud, educación y asignación de recursos a políticas sociales. Por amplio margen, las tres preguntas fueron aceptadas por la ciudadanía, aunque los efectos concretos de esta aprobación están lejos de ser evidentes. Asimismo, como fue realizada conjuntamente con la elección del nuevo presidente, no puede interpretarse como un plebiscito que legitime al gobierno saliente.

En definitiva, en el caso ecuatoriano los mecanismos de democracia directa fueron herramientas políticas utilizadas por los presidentes de turno, quienes consultaron a la población sobre múltiples temas (en una misma instancia electoral), con fines claramente plebiscitarios. En todas las ocasiones señaladas se fundamentó la convocatoria en el artículo constitucional que habilita al poder ejecutivo a realizarla: “Cuando, a su juicio, se trate de cuestiones de trascendental importancia para el país” (Art. 79, inciso o, de la Constitución de 1993; Art. 58, inciso b, de la reforma de 1997; y Art. 102, inciso 2 de la Constitución de 1998). Respecto a los efectos legales de las consultas, como señala Juan Pablo Morales, “más allá de lo jurídico, el efecto vinculante de las consultas populares depende en gran medida del grado de politización en el planteamiento de la consulta así como en la aplicación misma de los resultados obtenidos” (comunicación personal, 2007).

El presidente Rafael Correa convocó el 18 de marzo de 2007 a una consulta sobre la conformación de una constituyente para redactar una nueva carta magna; la pregunta planteada fue “¿Aprueba usted que se convoque una Asamblea Constituyente con plenos poderes, para que transforme el marco institucional del Estado, y elabore una nueva Constitución?”. La iniciativa presidencial se enmarcó en un discurso contrario a los partidos políticos y a los representantes en el Congreso (la “partidocracia”). La propuesta de Correa fue respaldada por un amplio margen (78%) y abrió el camino para la conformación de una Asamblea Constituyente que finalizó con una propuesta de reforma que fue ratificada por la ciudadanía casi el 65% de los votos. La consulta popular funcionó como plebiscito sobre la figura presidencial y como voto de castigo para la “clase política” ecuatoriana. Esta reforma (2008) aumentó las potestades del Poder Ejecutivo (puede reelegirse, aunque no de manera indefinida, y tiene más atribuciones en materia cambiaria, monetaria y financiera), al tiempo que prohibió las privatizaciones, la congelación de los depósitos bancarios, abrió la posibilidad de impugnar las deudas consideradas ilegítimas y “democratizó” el crédito.

En Chile, el presidente tiene la potestad de convocar a un plebiscito cuando existe desacuerdo con el congreso en relación a un proyecto de reforma constitucional.⁷¹ El

⁷¹ Concretamente la constitución establece que: “si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma aprobado por ambas Cámaras y éstas insistieren en su totalidad por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto, a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito”. O: “en caso de que las Cámaras no aprueben todas o algunas de las observaciones del presidente, no habrá reforma constitucional sobre los puntos en discrepancia, a menos que ambas cámaras insistieren por los dos tercios de sus miembros en ejercicio en

plebiscito se incorporó a la constitución chilena en 1925, en el marco de dos cambios políticos centrales: la vuelta a un sistema presidencialista (al período que va de 1891 a 1925 la historiografía chilena le asigna el rótulo de “República Parlamentaria”), y la separación de la Iglesia y el Estado. A partir de las elecciones de 1932 y hasta 1973, Chile eligió regularmente a los presidentes constitucionales. En las sucesivas reformas constitucionales no se registran modificaciones sustantivas en materia de democracia directa, siendo entonces la constitución chilena una de las cartas magnas más restrictivas en este tema en el contexto latinoamericano. El último plebiscito en Chile fue convocado en 1989 (durante la dictadura militar). La mayoría de los ciudadanos (85,7%) aprobó el acuerdo alcanzado entre el gobierno, la Concertación, RN y la UDI para iniciar la transición a la democracia. No apoyaron la reforma el PC, el MIR y pequeñas agrupaciones de la extrema derecha, que llamaron a anular el voto (los votos nulos y blancos representaron un 6,1%).

La iniciativa en manos del congreso: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Uruguay y Venezuela⁷²

El congreso en Argentina, a iniciativa de la Cámara de Diputados, puede someter a consulta popular con carácter vinculante o no vinculante un proyecto de ley desde 1994 (esta ley se reglamentó en el 2001). En Bolivia (2004) el congreso, con la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros presentes podrá convocar a un referendo sobre asuntos de interés nacional; la resolución del referendo será adoptada por la mayoría simple de votos válidos de la respectiva circunscripción, y tendrá validez si participa al menos el cincuenta por ciento del electorado.

En Bolivia (por ley Marco de Referéndum del 6 de julio de 2004), el congreso nacional, con la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros presentes, puede convocar a un referendo de carácter nacional. En los últimos años, tal como se señaló en el ítem anterior, el Congreso convocó a dos referendos. En el 2007 para revocar el mandato de Evo Morales y todos los prefectos Este referendun, que fue iniciativa en principio de Morales, luego paralizado por su partido (el MAS) y aprobado por el Senado a instancias de la oposición terminó con la confirmación en el cargo del presidente y la mayoría de los prefectos. En el 2008 y luego de un periplo signado por la violencia, un acuerdo entre el Movimiento Al Socialismo (MAS) de Evo Morales y el opositor Poder Democrático Social (Podemos) permitió aprobar en el Congreso boliviano la ley de convocatoria del referéndum sobre la nueva Constitución que finalmente fue ratificada el 25 de enero de 2009 por 59% de los ciudadanos. Este resultado confirmó, un vez más, las diferencias regionales (y la fortaleza de la “media luna”): La Paz, Oruro, Potosí y Cochabamba apoyaron la reforma, mientras que en los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando la rechazaron (en Chuquisca hubo empate). Conjuntamente con la reforma constitucional, se consultó a los ciudadanos por la extensión del latifundio. Como resultado, se estableció el límite de cinco mil hectareas como extensión máxima (esta propuesta contó con el apoyo de casi el 80% de los votantes).

la parte del proyecto aprobado por ellas. En este último caso, se devolverá al presidente la parte del proyecto que haya sido objeto de insistencia para su promulgación, salvo que éste consulte a la ciudadanía para que se pronuncie mediante un plebiscito, respecto de las cuestiones en desacuerdo”.

⁷² A continuación sólo se hace mención a los contextos de reforma cuando no se haya analizado previamente.

En Brasil (1998), es potestad del congreso autorizar el referendo y convocar a plebiscito; ambos institutos son consultas formuladas al pueblo para que delibere sobre un tema de particular importancia, de naturaleza constitucional, legislativa o administrativa. El plebiscito se propone antes de un acto administrativo o legislativo, y tiene como objetivo aprobar o rechazar una propuesta. El referendo tiene como objetivo ratificar o rectificar un acto administrativo o legislativo. Autorizado por Decreto Legislativo, el 7 de julio de 2005 se convocó a una consulta (“referendo” en la legislación brasileña) “para a manifestação do eleitorado sobre a manutenção ou rejeição da proibição da comercialização de armas de fogo e munição em todo o território nacional”. Este referendo fue apoyado por varias organizaciones no gubernamentales (entre otras por Viva Rio), y contó con el respaldo del ex presidente Fernando Henrique Cardoso y el actual presidente, "Lula" da Silva. Se opusieron al control de armas los sectores pro-armas, con el apoyo de los industriales del armamentismo. El 62% se manifestó en contra del referendo (frente al 36%). Para algunos analistas el resultado reflejó tanto la distancia de los ciudadanos respecto de sus representantes (la mayoría de los políticos se pronunciaron a favor de la prohibición), como la falta de confianza en las autoridades para resolver los problemas de criminalidad y violencia.⁷³

En el caso de Colombia (1991), el congreso no tiene la potestad de convocar a un plebiscito o referendo, pero la ley que aprueba el referendo requiere la votación favorable de la mayoría de los miembros de ambas cámaras. Por su parte, en Paraguay (1992) la autorización para la convocatoria del cuerpo electoral por vía del referendo legislativo, en cualquiera de sus modalidades -consultivo o vinculante- es competencia exclusiva del congreso. Además del poder ejecutivo, en el caso de Paraguay tienen potestad para convocar a un referendo cinco senadores o diez diputados. Ninguno de estos países registra consultas populares promovidas por los respectivos congresos.⁷⁴

La Asamblea General, en el caso de Uruguay (1934), puede formular proyectos sustitutivos a los presentados por la iniciativa popular (los cuales deben someterse conjuntamente a consulta popular), y también tiene la potestad de proponer un proyecto de reforma constitucional, que también deberá ser sometido a ratificación popular. A lo largo de la historia, el congreso uruguayo promovió varias reformas constitucionales que debieron ser sometidas a consulta popular, la mayoría de ellas promovidas por los partidos Colorado y Nacional (Lissidini, 1999). El 1° de abril de 2009, la Asamblea General de Uruguay aprobó con los votos de los senadores y diputados del Encuentro Progresista- Frente Amplio someter a una consulta popular una propuesta de enmienda constitucional para permitir votar a partir de 2014 a los ciudadanos uruguayos residentes en el extranjero. Esta propuesta se pondrá a consideración de los ciudadanos conjuntamente con las elecciones generales. De aprobarse la reforma constitucional, los ciudadanos uruguayos podrán participar en cualquier elección, plebiscito o referéndum desde el país donde residan por carta o por otros procedimientos.

⁷³ “¿Usted cree que el referéndum va a evitar que los delincuentes compren armas?”, preguntaba una de las consignas de la campaña contra la prohibición. “Sólo los ciudadanos honestos dejarán de tener el derecho a comprar un arma”, concluía. (Diario *La Nación*, 24 de octubre de 2005)

⁷⁴ En mayo de 2009 el senado colombiano aprobó, con los votos oficialistas y sin la presencia de las bancadas del Partido Liberal y el Polo Democrático Alternativo, el proyecto de Ley de Referendo para que permitir un eventual tercer mandato del presidente Álvaro Uribe.

Por su parte, la constitución venezolana (1999) prevé que las materias de especial trascendencia nacional pueden ser sometidas a referendo consultivo por acuerdo de la Asamblea Nacional, aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes. Los venezolanos no han hecho aún uso de este mecanismo.

En Chile, Ecuador y Perú, los congresos no tienen la potestad de convocar a una consulta, ni tienen injerencia en las consultas convocadas por el presidente o la ciudadanía.

Las iniciativas ciudadanas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela⁷⁵

En 1996 la Argentina reglamentó la iniciativa ciudadana, incluida por primera vez en la constitución de 1994. La ley 24.747 fijó entonces un mínimo de 1.5% del padrón electoral, que deberá representar por lo menos a seis distritos electorales, para presentar proyectos de ley ante el congreso. Cuando la materia de la iniciativa sea de alcance regional el requisito del porcentual se cumplirá considerando únicamente el padrón electoral del total de las provincias que componen dicha región. Los ciudadanos deben presentar un proyecto de ley ante la Presidencia de la Cámara de Diputados, quien deberá remitirla a la Comisión de Asuntos Constitucionales, que en el plazo de 20 días hábiles debe pronunciarse respecto de las cuestiones formales y, en caso de aceptarla, la cámara deberá tratar el tema dentro de los 12 meses. No pueden ser objeto de iniciativa los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuestos y materia penal. La propuesta debe estar redactada en términos claros, con su correspondiente exposición de motivos y descripción de los gastos y origen de los recursos previstos, acompañada por las firmas y datos de los promotores y acompañantes de la iniciativa.

Respecto de esta ley las críticas se han centrado en la dificultad para obtener las firmas requeridas (tanto por el número y la cantidad de distritos), como por el procedimiento en sí mismo (no hay posibilidad de adherirse vía Internet), las restricciones en materia presupuestaria, y en la ausencia de sanciones en caso que la cámara de diputados no se expida en el tiempo previsto (es decir, 12 meses). Por otra parte, la constitución no contempla la iniciativa popular ni el veto popular (es decir, los ciudadanos no pueden convocar a un referendo o plebiscito para proponer una reforma o intentar derogar una ley), ni tampoco se contempla la revocatoria de mandato a nivel nacional. Muchas provincias argentinas han incorporado el derecho de iniciativa legislativa, aunque en general se excluye explícitamente la propuesta de reforma o enmienda constitucional (Buenos Aires, Chaco, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Salta, Santiago del Estero). Tan sólo en La Rioja y Tierra del Fuego los ciudadanos pueden promover una reforma o enmienda a la constitución. En Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Mendoza, Misiones, San Juan, San Luis, Santa Fe y Tucumán las constituciones no contemplan la iniciativa legislativa. En cuanto al derecho de revocatoria, está contemplado en Chaco,

⁷⁵ Como ya se mencionó, la Constitución de Ecuador de 2008 incluyó un capítulo especial de “democracia directa”, a partir del cual los ciudadanos tienen la potestad de proponer una ley o una reforma constitucional, derogar una norma vigente y revocar el mandato de cualquier autoridad electa por la ciudadanía.

Chubut, Ciudad de Buenos Aires, La Rioja y Tierra del Fuego (en esta última, el pedido de revocatoria debe ser aprobado por la legislatura). El derecho de iniciativa popular sólo es reconocido en la Ciudad de Buenos Aires y La Rioja, y sólo en el caso en que la legislatura no tratase una iniciativa legislativa en los plazos establecidos. Tampoco es frecuente el derecho de veto, contemplándose sólo en Córdoba, La Rioja y Río Negro. Sin embargo, varias de las provincias que no lo prevén a nivel provincial, sí lo hacen a nivel municipal. Tal es el caso de la iniciativa legislativa y la revocatoria en Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, La Rioja, Mendoza, Río Negro, San Juan. En Salta, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego sólo es obligatoria la inclusión del derecho de iniciativa. Las constituciones provinciales incorporan los mecanismos de democracia en diferentes momentos: algunas lo hacen muy tempranamente (Mendoza en 1934 y Santa Fe en 1921), otras en los años 50's, y la mayoría lo hace en el contexto del Pacto de Olivos (1993).

Si bien se promovieron varias iniciativas legislativas, sólo una ley fue aprobada (“contra el hambre más urgente” en el 2001), y otra recibió de hecho media sanción (la ley contra las jubilaciones “de privilegio”). Otras propuestas fueron presentadas y están esperando su consideración por parte del parlamento. En principio, es en la ciudad de Buenos Aires donde este tipo de iniciativas son mayoritariamente promovidas.⁷⁶ A las dificultades formales que implica la presentación de una ley, se suma la escasa confianza en las instituciones y en las posibilidades legales de impulsar reformas por esta vía. En ocasiones, las organizaciones sociales promueven la recolección de firmas, para mediatizar el reclamo y lograr que el tema sea tratado en el Parlamento.

En Bolivia, a diferencia de la Argentina, los ciudadanos tienen el derecho a convocar a un referendo de carácter nacional y vinculante desde 2004. Para ello se requiere el apoyo de por los menos el 6% de las firmas del padrón nacional electoral. Para temas que hacen exclusivamente al ámbito y competencias de un determinado departamento o de una determinada sección municipal, se adopta el referendo por iniciativa popular, apoyada por el 8% de inscriptos del total del padrón electoral de la circunscripción departamental, y el 10% de inscriptos del padrón electoral de la sección municipal; requisitos que serán verificados por la Corte Departamental Electoral correspondiente. En cuanto a los temas, se excluyen los asuntos fiscales, la seguridad interna y externa, y la división política de la república. Por otra parte, no pueden realizarse referendos durante los 120 días anteriores y posteriores a las elecciones nacionales o municipales, respectivamente. La resolución del referendo se adopta por mayoría simple de votos válidos de la respectiva circunscripción, y tendrá validez si participa al menos el 50% del electorado.

Los antecedentes jurídicos y políticos de la inclusión de la iniciativa popular en Bolivia pueden rastrearse en varias leyes que habilitan la consulta, la participación y el control de la sociedad civil en el ámbito local (promoviendo la municipalización del país): la ley de Participación Popular (1994), la ley de Descentralización Administrativa (1995) y la ley del Diálogo Nacional (2000). Estos ordenamientos jurídicos fueron aprobados en un contexto donde la modernización del estado y la descentralización aparecen asociadas, junto con la aplicación de políticas neoliberales. Las funciones que otrora

⁷⁶ Al respecto ver: www.iniciativapopular.org. La Fundación Blumberg presentó varios petitorios, acompañados por cientos de firmas al Poder Legislativo, algunos de los cuales se transformaron en ley, pero son iniciativas legislativas en sentido formal (“Juntar firmas, el método para ser oído”, Diario *La Nación*, 4 de marzo de 2007).

cumplía el estado nacional son reducidas y reordenadas territorialmente, promoviendo la eficacia y la eficiencia de los servicios estatales.

Las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa bolivianas crearon las condiciones para el fortalecimiento municipal y para responder a las demandas, incluyendo nuevos actores y nuevas relaciones entre sociedad y estado (Blanes, 1999). En particular, la Ley de Participación Popular impulsó: a) la ampliación de la base territorial del municipio; b) el reconocimiento jurídico formal por parte del estado de las organizaciones existentes en la sociedad civil establecidas según criterios territoriales como interlocutores válidos en el ámbito local, reconociendo a sus representantes elegidos de acuerdo a “usos y costumbres”; c) la distribución de recursos económicos a todos los gobiernos municipales equitativamente según su número de habitantes; d) el otorgamiento a las organizaciones territoriales de base (OTB’s) el derecho de participar en la gestión local; e) la creación del *Comité de Vigilancia* como organización formada con los representantes de las OTB’s para controlar y acompañar al gobierno municipal; y f) la transferencia a los gobiernos municipales de la infraestructura de salud, educación, microrriego y caminos vecinales, así como la responsabilidad de mantenerla y promover el desarrollo de los servicios (Moreno Morales, 1999). Por su parte, la Ley de Diálogo Nacional establece un mecanismo permanente por el cual el gobierno consulta a las organizaciones sociales y a los gobiernos locales respecto de cómo invertir los fondos que surgen de la condonación de la deuda bilateral y multilateral del país.⁷⁷

Más allá de las intenciones políticas de quienes promovieron la aprobación de estas leyes y de las limitaciones financieras y técnicas que limitan su aplicación, estas reformas tienen un carácter democratizador, fomentan la participación ciudadana y fortalecen a los municipios. El contexto de inclusión de estas leyes, en particular a partir del 2000, estuvo signado por la presencia de protestas sociales con la masiva participación de ciudadanos que lograron en varias oportunidades los objetivos que se propusieron, obligando al gobierno a dar marcha atrás, por ejemplo, con la privatización del agua en el 2000⁷⁸. El 2 de julio de 2006 se realizó la primera consulta popular (con carácter vinculante) promovida por la ciudadanía: el “referendo autonómico”. Fue el Comité Cívico de Santa Cruz, entidad que agrupa a sindicatos, empresarios y otras organizaciones civiles de la región, quien propuso su realización. Con una alta participación electoral (80%), la consulta sobre las autonomías departamentales recibió el voto en contra del 56% (mientras que el *sí* reunió el 42.4%), y confirmó la división entre el occidente y el oriente (en Santa Cruz, Arija, Beni y Pando gana el *sí*). El partido en el gobierno (MAS) y la mayoría de las organizaciones indígenas promovieron el voto en contra de las autonomías, mientras que la agrupación ciudadana PODEMOS y otras organizaciones conformadas por empresarios se manifestaron a favor de las autonomías en cuatro departamentos. Aunque no fue un plebiscito sobre el gobierno de Evo Morales, este resultado electoral y la convocatoria a la Asamblea Constituyente que le

⁷⁷ El llamado “Diálogo Nacional”, inaugurado con el Gobierno de Banzer (1997) fue el primer proceso consultivo que buscó sentar las bases del modelo de crecimiento boliviano, con la participación de la sociedad civil y la comunidad internacional. En el 2001 se institucionaliza mediante una ley cuyos pilares son: aumentar las oportunidades de empleo y renta, desarrollar capacidades, aumentar las redes sociales de protección, promover la integración social, y varios temas transversales (igualdad de género, protección del medio ambiente, apoyo a las comunidades indígenas).

⁷⁸ Sobre la llamada “guerra del agua” en la que los campesinos se opusieron a la ley que promovía la privatización del uso del agua, ver Peredo, Crespo y Fernández (2003).

siguió confirmaron que el MAS era la principal fuerza política en el país, y el único partido con presencia nacional (Mayorga, 2007).

En otra situación se encuentra Brasil, donde se establece, en la Constitución de 1988 y en la ley que la reglamenta (1998), que la iniciativa popular consiste en la presentación de un proyecto de ley, suscripto por un mínimo de uno por ciento de le electorado nacional, distribuido en al menos cinco estados, con no menos del tres por ciento en cada uno. Le compete a la Cámara de Diputados aceptarlo y la ley debe versar sobre un sólo asunto.⁷⁹ Al igual que en la Argentina, la iniciativa es legislativa, es decir es un proceso para promover la aprobación de una ley. Como en ese último país, esta norma es cuestionada en Brasil por la cantidad de firmas requeridas (y también se han presentado propuestas de ley alternativas). El 1% a nivel nacional significan unos 1.151.841 electores y además, también hay lagunas en relación a la obligatoriedad y el plazo del congreso nacional para votar la iniciativa popular (Aua, 2005). La legislación no es clara en relación a si los ciudadanos pueden utilizar la iniciativa popular para proponer una reforma constitucional, aunque en principio parecería que no está prevista.⁸⁰ Como en otros países federales, varios estados del Brasil contemplan diversos mecanismos de democracia directa. Todos los estados brasileños contemplan el derecho de iniciativa legislativa. Amapá, Espiritu Santo, Maranhao, Pará, Parana, Paraíba, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, Tocantins y Sergipe lo incluyen (o deberán hacerlo) en las leyes orgánicas de los municipios. En el caso de Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahía, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Paraíba, Pará, Pernambuco, Piauí, Río Grande del Sur; Roraima, San Pablo, Sergipe y Santa Catalina la iniciativa legislativa incluye el derecho a proponer enmiendas constitucionales. Las constituciones de Amapá, Ceará, Mato Grosso, Pará, Paraná, Sergipe y Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sud, Santa Catarina incluyen artículos específicos que establecen los mecanismos de iniciativa, referendo y plebiscito como formas de expresión de la soberanía popular, aunque sólo explicitan sus alcances y límites detalladamente en artículos específicos los de Mato Grosso, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sur y Sergipe. Contemplan la iniciativa popular las constituciones de Mato Grosso, Pará, Rio do Janeiro, Rio Grande do Sur (sólo en caso de ser rechazada una iniciativa legislativa), Santa Catarina y Sao Pablo. La mayoría de estos mecanismos fueron aprobados entre 1989 y 1990. La constitución brasileña también otorga a los ciudadanos la facultad de fiscalización: “cualquier ciudadano, partido político, asociación o sindicato es parte legítima para, en la forma de la ley, denunciar irregularidades o ilegalidades ante el Tribunal de Cuentas de la Unión [TCU] pero se encuentra limitada a la facultad de denunciar las irregularidades detectadas ante el TCU”. En Brasil, la sociedad civil (liderada por la Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, la Ordem dos Advogados do Brasil y la Associação de Juízes para a Democracia) promovió con éxito la aprobación del primer proyecto de ley promovido por iniciativa popular (a través de la recolección de firmas). La ley 9.840 fue aprobada en el parlamento, y establece castigos para “el candidato que dé, ofrezca, prometa o entregue al elector, con el objetivo de obtener su voto, bienes o ventajas personales de cualquier naturaleza, incluyendo un trabajo o posición pública, desde el registro de la candidatura hasta el día de la elección”. También se promovieron consultas pero de

⁷⁹ Sobre la interpretación de la ley que reglamente la iniciativa (Ley 9.7709/98) existen controversias (ver Lesqueves Galante, 2004 y Benaventes, 1991).

⁸⁰ Este tema también fue eje de debate entre juristas y políticos (Lesqueves Galante, 2004).

carácter informal, como la de 2000, en la que se preguntó a los brasileños acerca del acuerdo del gobierno con el Fondo Monetario Internacional.⁸¹

En cambio, Chile no contempla ningún tipo de iniciativa ciudadana a nivel nacional, aunque existen varias organizaciones y actores políticos que promueven la incorporación de los mecanismos de participación directa de la ciudadanía, y se han presentado varias propuestas de ley que habilitaría la iniciativa popular de la ley.⁸² Una de las conclusiones del informe “Más Democracia” (FLACSO, 2005) es que sería necesario “establecer nuevas modalidades de iniciativa y control ciudadano sobre la representación y el ejercicio del poder representativo” (:99). A nivel local, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (2002) incluyó la consulta popular (“plebiscito”) tanto por iniciativa del alcalde (con acuerdo del consejo), como del mismo consejo (por dos tercios), y de los ciudadanos (por firma de al menos el 10% de los ciudadanos).

Por el contrario, Colombia es una de las constituciones más inclusivas en materia de mecanismos de democracia directa, aunque con una utilización muy limitada de sus instrumentos. A través de la constitución de 1991 se promovió una amplia reforma política que, entre otros aspectos, impulsó el proceso de descentralización (que se había iniciado en la década del ochenta) a partir de la ampliación de las autonomías regionales y el aumento de la participación ciudadana, con la inclusión de la iniciativa popular y legislativa, el referendo, el plebiscito, y el cabildo abierto.⁸³ La inclusión de los mecanismos de democracia directa, y en particular la ley que la reglamenta (Ley 134, aprobada en 1994) fueron producto de la participación en una mesa de diálogo de una gran cantidad de organizaciones y redes de organizaciones civiles, quienes propusieron a los organismos públicos competentes un proyecto de ley para su estudio y revisión. Los colombianos pueden tanto proponer la aprobación como la derogación de una ley. Para que una iniciativa popular de acto legislativo, de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local sea presentada ante la respectiva corporación pública, deben apoyarla el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscriptos en el censo electoral correspondiente. Para promover el veto popular, se requiere la firma de un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral (la ley se deroga si así lo determina la mitad más uno de los votantes que concurren al acto de consulta, siempre y cuando participe en éste una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral). No pueden ser derogadas las leyes que se refieran a tratados internacionales, al presupuesto, ni las referentes a materias fiscales o tributarias. Los ciudadanos pueden, también, promover la reforma de la constitución mediante referendo. La ley también contempla la revocatoria de mandato: un número de ciudadanos no inferior el 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario, podrá solicitar la convocatoria a la votación para la revocatoria del mandato de un gobernador o un

⁸¹ Desde 2008 se viene promoviendo una Iniciativa Popular para aprobar una ley sobre la historia de vida de los candidatos (“Ficha Limpia”) con el objetivo de combatir la corrupción (<http://www.lei9840.org.br/>)

⁸² Una de las organizaciones es el “Movimiento por la consulta y derechos ciudadanos”. En cuanto a las propuestas que se presentaron, ver Ramírez Arrayás (2007).

⁸³ Sobre el proceso de descentralización ver Moncayo Jiménez (2002). En cuanto a las modificaciones a la constitución colombiana en materia de participación ciudadana, son -según Carlo Lleras de la Fuente- la base fundamental de la reforma constitucional de 1991: una medida para aumentar el poder de los ciudadanos en contra de los viejos caciques políticos y una forma de control de la corrupción, “de ella depende el cambio de la sociedad y de este régimen político que lleva a la corrupción del país, y seguirá llevándolo, si no tenemos un mecanismo de control de los propios ciudadanos sobre las actividades de la administración y del manejo del Estado”(1994:155)

alcalde (sólo podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente). La revocatoria del mandato procederá siempre y cuando haya transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.

A pesar de la amplitud legal, los colombianos sólo han promovido consultas populares “informales”. El 26 de octubre de 1997, la REDEPAZ (Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas contra la Guerra y por la Paz), UNICEF y País Libre, promovió una consulta que, si bien fue aprobada (habría obtenido 10 millones de votos), no tuvo resultados concretos (más allá de la exclusión del servicio militar a los menores de 18 años, una de los puntos solicitados), aunque fortaleció la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil (convocada por la Comisión de Conciliación Nacional y el Episcopado colombiano). Desde mayo de 2007 el Comité Nacional de Defensa del Agua y de la Vida (CNDV), promueve un referendo para consagrar en la constitución el acceso al agua potable como un derecho fundamental, con un mínimo vital gratuito; la prestación del servicio en forma exclusiva e indelegable por parte del estado y acueductos comunitarios, sin ánimo de lucro, incorporando en ambos casos la participación ciudadana, el control social y la transparencia, y finalmente la especial y efectiva protección de los ecosistemas estratégicos para el ciclo hidrológico. La iniciativa logró cumplir el primer paso (recolección del 0,5 % de firmas del total de inscriptos en el padrón electoral). Una vez que la Registraduría Nacional del Estado Civil certifique la validez de las firmas, las entidades no gubernamentales deberán obtener el respaldo del 5% de los ciudadanos (unas 1.500.000 personas) en un plazo de 6 meses. En caso de cumplir con este requisito, el congreso legislativo convocará a un referendo nacional para que el electorado adopte o rechace la propuesta (Ley 134).

En Ecuador (desde la constitución de 1979) se prevé que los ciudadanos (8% del padrón) puedan solicitar que se convoque a una consulta popular sobre temas de “trascendental importancia para el país”. Asimismo, el 20% de los electores puede realizar la misma petición en su respectiva circunscripción. No podrán ser objeto de consulta las materias relacionadas con el sistema tributario. Los ecuatorianos también tienen la potestad de presentar proyectos de ley (cuarta parte del uno por ciento de los inscriptos en el padrón), sobre cualquier tema que no refiera a cuestiones penales, ni cuya iniciativa corresponda exclusivamente al presidente. La revocatoria de mandato también está prevista en la constitución de Ecuador, y es aplicable a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección. La iniciativa la puede ejercer un número de ciudadanos que represente al menos el 30% de los empadronados en la respectiva circunscripción electoral. Ninguno de estos mecanismos ha sido utilizado por la ciudadanía a nivel nacional, a pesar del muy alto nivel de movilización popular en Ecuador (hubo varias consultas no vinculantes a nivel provincial⁸⁴). Quizás la escasa institucionalización de la política ecuatoriana constituya una de las razones de ello.⁸⁵

⁸⁴ Durante la Administración de Gustavo Novoa se realizaron 5 consultas no vinculantes de carácter regional. En todas ellas la decisión de autonomía y administración de recursos propios fue aprobada de manera abrumadora por los ciudadanos respectivos, pero el Congreso no las transformó en Ley. En Manabí se planteó una consulta en el 2000 (presidencia de Mahuad), con idéntico resultado (“Congreso Nacional ha ignorado mandatos de consultas populares”, *El Diario*, 22 de abril de 2007).

⁸⁵ La Constitución aprobada en 2008 amplió los mecanismos de democracia directa (los ecuatorianos pueden proponer una reforma constitucional, una ley al congreso, solicitar la revocatoria de cualquier funcionario electo y la derogación de una ley).

En el caso de Paraguay (1992) los electores tienen derecho a proponer al congreso proyectos de ley. Para ello deben presentar un texto articulado, con su correspondiente exposición de motivos, y firmado por lo menos por el 2% de los electores inscriptos en el Registro Cívico. No pueden ser objeto de iniciativa las cuestiones relativas a la legislación departamental o municipal, a la aprobación de tratados y acuerdos internacionales, cuestiones relativas a la propiedad, la defensa nacional, el sistema bancario y monetario y al presupuesto general. Si bien la constitución prevé que treinta mil electores pueden solicitar la reforma de la carta magna, la ley no lo reglamenta. Si bien se registraron algunas propuestas de ley, ninguna ha sido aprobada en el parlamento.

En el Perú (1993) los ciudadanos tienen derecho a la iniciativa legislativa (un número de ciudadanos equivalente al 0.3% de la población electoral puede promover un proyecto de ley ante el congreso). El congreso debe dictaminar y votar el proyecto en un plazo de 90 días. Un proyecto de ley que es rechazado en el congreso puede ser sometido a referendo, siempre y cuando haya contado con el apoyo de no menos de dos quintos de los votos de sus miembros. Los peruanos también pueden promover una reforma constitucional (aunque no en materias relativas a derechos humanos, asuntos tributarios y tratados internacionales). Al igual que en la iniciativa legislativa, se deben presentar la firma de al menos el 0.3% de los votantes. La ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (1994) consagra el derecho a la revocatoria de alcaldes y regidores, autoridades regionales y magistrados que provengan de elección popular. La consulta se lleva a cabo si el 25% de los electores respectivos presenta la solicitud. La revocación se produce con la votación aprobatoria de la mitad más uno de los electores. Por último, la ley prevé también que los ciudadanos convoquen a una consulta popular con un 10% de firmas.

Los ciudadanos peruanos han promovido en varias oportunidades la iniciativa legislativa (como resultado se aprobaron 4 leyes, y se rechazaron 2) y también ejercieron con éxito el derecho a la revocatoria y remoción de autoridades a nivel local. Las iniciativas legislativas aprobadas fueron: la ley N° 28244 que excluyó a la empresa PetroPerú de la lista de empresas a privatizar (y además la autorizó a negociar contratos con PERUPETRO para la exploración y explotación del recurso) aprobada el 2 de junio de 2004 ⁸⁶ (la iniciativa fue presentada en el 2001); la N° 28278, Ley de Radio y Televisión (23 de junio de 2004), que prohibió que la radio y la televisión sean objeto de monopolio por parte del Estado o de particulares, y obligó a los titulares de servicios de radiodifusión a establecer una producción nacional mínima del 30% de su programación, entre otras cuestiones. El 13 de febrero del 2002 se aprobó la ley N°27677, que resolvió que el uso de los recursos provenientes de la liquidación del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) fueran utilizados por el Ministerio de Economía y Finanzas para financiar la construcción de viviendas de interés social. Por último, la ley N° 27396, aprobada el 14 de diciembre de 2000, evitó la privatización de los puertos y declaró la intangibilidad de la infraestructura portuaria (hasta que se aprobara una nueva ley de Puertos).

En Uruguay (1967) el 25% de los inscriptos habilitados para votar puede interponer, dentro del año de su promulgación el recurso de referendo contra las leyes. Estos institutos no son aplicables en leyes que establezcan tributos, ni cuando la iniciativa sea

⁸⁶ http://www.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/petroperu/PROYECTO_LEY_2879.pdf

privativa del poder ejecutivo. Los uruguayos también pueden proponer una reforma constitucional (con el 10% de la firma de los ciudadanos) que deberá ser sometida a consulta popular, simultáneamente con las elecciones. En 1989, ante el primer referendo contra las leyes (utilizado como recurso para intentar infructuosamente derogar la ley que consagró la amnistía a los militares acusados de violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura militar) se reglamentó su uso. La reglamentación se realizó en el contexto mismo de debate en torno al tema de la “amnistía”, y por lo tanto su discusión estuvo teñida por dicha controversia política (aunque los efectos de esta reglamentación operaron para los recursos que se plantearon con posterioridad al referendo de 1989)⁸⁷. Luego de esta reglamentación, la ley sufrió varias modificaciones, la última en el 2000. En esa oportunidad la Ley N° 17.244 (sin perjuicio de lo establecido, es decir de la posibilidad de que el 25% de los ciudadanos interponga un recurso) dispuso que podrían promover la interposición del recurso de veto contra una ley mediante la comparecencia de un número no inferior al 2% de los inscriptos habilitados para votar, dentro de los ciento cincuenta días contados desde el siguiente al de la promulgación de la ley. Si votan a favor de la realización del recurso al menos el 25% de los habilitados, se convoca a una consulta popular para ratificar o derogar la ley en cuestión. En definitiva, los uruguayos pueden proponer una reforma constitucional que deberá ser puesta a consideración de la ciudadanía, y promover mediante un referendo la derogación de una ley. También está contemplada la iniciativa popular ante el poder legislativo, por el 25% de los habilitados para votar. Este recurso tiene las mismas limitaciones que las establecidas para la iniciativa en materia de reforma constitucional, y nunca fue utilizado. A nivel municipal también está previsto el referendo contra los decretos de las Juntas Departamentales (veto popular), y la iniciativa ante los órganos del Gobierno Departamental en asuntos de dicha jurisdicción.

Como ya mencionamos, los uruguayos vienen utilizando los mecanismos de ejercicio de la democracia directa desde 1917. Sin embargo, a partir de 1989 comienza una nueva etapa caracterizada por la participación de los ciudadanos que intentan tanto derogar leyes aprobadas por el parlamento (“referendo”), como proponer reformas constitucionales (que deben ser sometidas a consulta popular, “plebiscito”). La última experiencia fue promovida por la Comisión Nacional de Defensa del Agua y la Vida, que logró que se declarara el acceso al agua potable y al saneamiento como derechos humanos fundamentales, y que se prohibiera la privatización de dichos servicios. La iniciativa de reforma constitucional fue respaldada por el 65% de los votantes en octubre de 2004 (Cuadro 3). A partir de la victoria electoral del Encuentro Progresista/Frente Amplio en 2004, no hubieron consultas populares, pero varias organizaciones están promoviendo desde el 2007 una reforma constitucional para anular la ley que evitó que militares y civiles fueran juzgados por las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura militar. Dicha ley fue aprobada en el Congreso en 1984 y ratificada por en una consulta popular en 1989⁸⁸.

⁸⁷ Uno de los autores de dicha reglamentación expresaba en la discusión parlamentaria el ambiente de ese momento: “Desde que se votó la Ley de Caducidad se ha dado una división del país, que no fue propiciada por nosotros, que tuvimos que pasar por el trago amargo de votarla. (...) Parecería que desde que se votó la Ley de Caducidad, el país está dividido en dos bandos: los justos, los que saben defender los valores de la justicia, que son los enemigos de la Ley de Caducidad, y los réprobos, que somos partidarios de los militares o, mejor dicho, de los excesos que éstos cometieron durante la dictadura” (*Cámara de Senadores*, Senador Gonzalo Aguirre, discusión sobre la Ley No.16.017, 4 de enero de 1989: 58)

⁸⁸ El 4 de setiembre de 2007 la Coordinadora Nacional por la Nulidad de la Ley de Caducidad lanzó la campaña de recolección de firmas para anular la Ley 15848 mediante una reforma constitucional. En abril

La constitución de Venezuela (1999) incluyó varios mecanismos de democracia directa. Los venezolanos pueden convocar a un referendo consultivo en materia de “especial trascendencia nacional”, si así lo solicita un número no menor al 10% de los electores (a nivel nacional o local). El referendo contra leyes o decretos que dicte el presidente puede ser solicitado por el 10% de los electores. Para que sea válido el referendo abrogatorio debe participar el 40% de los electores inscriptos en el registro civil y electoral. No podrán ser sometidas a referendo abrogatorio las leyes de presupuesto, las relativas a impuestos, crédito público y amnistía, así como aquellas que protejan, garanticen o desarrollen los derechos humanos, y las que aprueben tratados internacionales. La constitución también habilita la revocatoria de todos los cargos y magistraturas de elección popular, por un número no menor al 20% de electores inscriptos en la correspondiente circunscripción. La revocación será efectiva cuando igual o mayor cantidad de ciudadanos que eligieron al funcionario hubieren votado a favor de la revocatoria, y siempre que haya concurrido al referendo un número igual o superior al veinticinco por ciento de los electores. Los venezolanos tienen derecho a la iniciativa legislativa y popular. El porcentaje requerido de firmas -0,1%- es el habitual entre las constituciones que disponen de este mecanismo (aunque muchos países federales exigen además un porcentaje mínimo de firmas por estado o provincia). Hay dos diferencias notorias respecto de la mayoría de las constituciones latinoamericanas que contemplan este mecanismo. En la constitución venezolana no se establecen limitaciones o restricciones en el uso de la iniciativa (en la mayoría de las constituciones los ciudadanos no pueden proponer leyes referidas a tributos y al presupuesto), y además, se fija que la discusión de las propuestas presentadas por los ciudadanos deben ser iniciadas a más tardar en el período de sesiones ordinarias siguiente al que se haya presentado, pues de lo contrario el proyecto se someterá a referendo aprobatorio (es decir, no se deja librada la discusión sobre la iniciativa a la voluntad de los parlamentarios). Los venezolanos también pueden promover una reforma constitucional si así la solicita un número no menor al 15% de los electores inscriptos. La única iniciativa ciudadana que se transformó en referendo fue el intento por revocar el mandato de Chávez. Como analizamos en detalle en otro trabajo (Lissidini, 2008), luego de que se juntaran las firmas requeridas (y de un largo proceso de marchas y contramarchas que se originó en el 2002), el 15 de diciembre del 2004 se consultó a la población sobre la continuidad de Chávez como presidente (la pregunta fue “¿Está Usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual período presidencial?”). El 40,6% apoyó la destitución de Chávez, frente al 59% que se manifestó en contra. El resultado reprodujo y agravó las profundas diferencias que dividen a la ciudadanía en torno al presidente. A pesar de que la OEA avaló el referendo (Resolución 869) y que el Centro Carter reconoció la legalidad del proceso, la oposición no aceptó la derrota. Por su parte, Chávez no hizo ningún esfuerzo por acercar posiciones.

Democracia directa en Latinoamérica: más delegación y más participación

de 2009 se presentaron las firmas. En junio de 2009, la Corte Electoral validó las firmas (alcanzaron al menos el 10% del padrón electoral o sea unas 250.000 mil). El texto de la reforma constitucional será sometido a plebiscito conjuntamente con las Elecciones Nacionales [de octubre de 2009 \(el mecanismo utilizado fue el previsto en el artículo 331 de la Constitución\)](#).

El análisis de las constituciones demuestra que la mayoría de los países de América del Sur incorporaron o ampliaron los mecanismos de democracia directa durante la década del noventa. Muchas de estas reformas constitucionales fueron una respuesta institucional al proceso de democratización propio de los países que vivieron regímenes autoritarios (como fueron las constituciones de Brasil de 1988, de Ecuador de 1978 y de Paraguay de 1992); otras buscaron conformar pactos en torno a la sucesión presidencial (como la constitución argentina de 1994), o claramente aumentar el poder del ejecutivo (Perú de 1993); otras promovieron la participación y la superación de los problemas de representación, como las cartas magnas de Colombia de 1991, y de Bolivia de 2004. Por su parte, la constitución de Venezuela (1999) impulsó una “refundación” institucional, luego del colapso partidario y el ascenso de Chávez a la presidencia.

Respecto de las coyunturas sociales en donde se aprobaron los mecanismos de democracia directa, algunas se caracterizaron por una extrema conflictividad social (Bolivia y Ecuador), y otras por una escasa movilización social (Argentina y Perú). En algunos países hubo una alta inestabilidad institucional (Ecuador y Perú); en otros media (Argentina, Bolivia y Venezuela), o baja (Colombia). En todos los casos, aunque en diferentes grados, hubo una cierta descomposición del estado, y deslegitimación de los representantes. Los partidos políticos perdieron centralidad, cuando no han colapsado (como en Perú y en Venezuela), y surgieron *outsiders* que prometieron mayor participación ciudadana directa, a costa del poder legislativo (como Fujimori en Perú, Chávez en Venezuela, o Correa en Ecuador).

En cuanto a quienes promovieron la inclusión constitucional de la democracia directa, Bolivia es el único país en donde hubo una demanda social al respecto. En Colombia se registraron peticiones de mayor participación ciudadana, aunque con menor intensidad. En ambos casos las reformas pretendieron, en principio, canalizar el descontento y la motivación política hacia una participación política más allá del voto electoral, pero dentro de los marcos institucionales. Las reformas mencionadas buscaron, en diferente grado, mejorar la calidad de la democracia, corrigiendo los mecanismos de democracia representativa e incluyendo instituciones de democracia directa y de participación y control de parte de los ciudadanos y grupos sociales (por ejemplo a través de la inclusión del *ombudsman*, *advocacy democracy*). Es decir, se pretendió rediseñar el proceso democrático y de modificar la relación entre los ciudadanos y sus representantes (tal como plantean Cain, Dalton y Scarrow, 2003).

En los demás países (en particular en Ecuador, Perú y Venezuela) no se hallaron indicios de demandas sociales, y cabe plantear la hipótesis de que la inclusión de mecanismos de democracia directa buscó centralmente reforzar la delegación de las decisiones en el poder ejecutivo (sorteando al legislativo) y promover una relación directa del presidente con los ciudadanos (a costa de los partidos políticos y otros mecanismos de representación e intermediación). La mayoría de estos países se caracterizaron por su inestabilidad y fueron (o son) gobernados por *outsiders*. Si a este contexto se le suma la presencia de demandas que tomaron la forma de estallidos y violencia social, que los partidos políticos no lograron representar y canalizan, como es el caso de Ecuador, el peligro de un uso plebiscitario de las consultas aumentó. Lo mismo sucedió en países con poderes ejecutivos fuertes, como es el caso de Venezuela (con una sociedad además muy polarizada en torno a la figura del presidente Chávez). O

en Paraguay, con una historia política atravesada por el dominio del Partido Colorado, el autoritarismo y la opresión política. En estos países el riesgo de promover democracias delegativas aumentó considerablemente, al incluir figuras como la consulta promovida por el poder ejecutivo.

Sin embargo, las intenciones políticas de quienes promovieron la aprobación de los mecanismos nada nos dice respecto de los usos y efectos de los mismos. Aun en contextos dictatoriales, como fue el de Uruguay en 1980 y Chile 1988, los ciudadanos pudieron oponerse al proyecto propuesto por los presidentes, y minar las intenciones de los gobernantes (la derrota en las urnas del proyecto de Chávez de reformar la constitución en el 2007, es un ejemplo más de ello; también las negativas que recibieron los presidentes de Colombia en el 2003 y los de Ecuador en 1986 y 1995). Asimismo, los ciudadanos pueden utilizar estas herramientas para intentar impugnar medidas impopulares tomadas por gobiernos democráticos (Uruguay ha tenido varias experiencias de este tipo), o tratar de revocar a las autoridades electas (como fue el caso de Chávez en Venezuela, o de diversos alcaldes en Perú).

Respecto de los instrumentos que se incorporan, hubo una importante diversidad. Mientras que algunos países aprobaron varios mecanismos en una misma reforma (otorgándoles al mismo tiempo más potestades al ejecutivo y a los ciudadanos) como son los casos de Venezuela y Colombia, otros incluyeron una normativa más restrictiva, como Argentina, Brasil y Perú (Cuadro 1). En Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela, los presidentes pueden convocar a consultas populares con efectos vinculantes (en la Argentina, la consulta no es vinculante). En Bolivia y Ecuador, los ciudadanos pueden convocar a un referendo; en Uruguay tienen la potestad de promover una reforma constitucional (que debe ser sometida a consulta popular para su ratificación o rechazo). Los ciudadanos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela tienen la posibilidad de promover una iniciativa legislativa. Sin embargo, las posibilidades reales de que las organizaciones sociales promuevan una ley difieren en mucho; y que la misma sea discutida y aprobada, también (por ejemplo, en Colombia y Venezuela el parlamento está obligado a considerar una propuesta legislativa, pero en Argentina no hay sanciones si no se debate la iniciativa legislativa). También existen diferencias en cuanto a los temas que pueden ser objeto de iniciativa: mientras en Venezuela no se establecen limitaciones o restricciones en el uso de la iniciativa, en la mayoría de las constituciones los ciudadanos no pueden proponer leyes referidas a tributos o al presupuesto. Por su parte, el referendo abrogatorio o veto popular, es un recurso de los ciudadanos que buscan derogar leyes aprobadas por el parlamento. En Bolivia, Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela existe este instrumento, pero sólo Uruguay (1989, 1992 y 2003 Cuadro 3) lo han utilizado.

Por último, el referendo revocatorio es una herramienta que habilita a los ciudadanos a revocar el mandato de aquellas personas elegidas por voto popular (un instrumento similar al *impeachment*, pero ejercido por los ciudadanos). De los países que estamos presentando, Bolivia, Ecuador y Venezuela contemplan la revocatoria del presidente (y de todos los cargos electos). A nivel local, está previsto en algunas provincias argentinas, en Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Perú es el país que más alcaldes han debido abandonar sus puestos por la utilización de este recurso.

Respecto del ejercicio de la democracia directa a partir de la década del noventa, ya sea porque la consulta era obligatoria (para ratificar reformas constitucionales), o por voluntad de los poderes ejecutivos o legislativos, lo cierto es que al menos en: Bolivia (2004, 2007 y 2008), Brasil (1993 y 2005), Colombia (2003), Ecuador (1994, 1995, 1997, 2006 y 2007), Perú (1993), Uruguay (tres veces en 1994, 1996, dos veces en 1999, en el 2004 y dos en el 2009); y en Venezuela (dos veces en 1999, 2000, 2002, 2007 y 2009) los ciudadanos fueron consultados. Por su parte, la iniciativa ciudadana (popular y legislativa) estuvo presente en Argentina (2002), Brasil (1999), Bolivia (2006), Perú (2000, 2002 y 2004), Uruguay (1992 y 2003) y Venezuela (2004). (Ver Cuadro 2).

Las ambigüedades del ejercicio de la democracia directa en estos países son inseparables de las tensiones y problemas de la política en Latinoamérica. El análisis del caso uruguayo, ilustra que el ejercicio de la democracia directa contribuyó a dinamizar la política y poner freno a leyes que promovían la privatización de empresas y servicios. Si bien muchas veces la confrontación llevó a la caricaturización de los oponentes y sus posturas, la misma promovió el debate sobre temas relevantes, como el rol del estado, los derechos humanos, la seguridad social y las empresas públicas (Lissidini, 2007). En Venezuela, las consultas populares tendieron a legitimar al presidente en funciones (aunque en el 2007 fue rechazada la propuesta de reforma impulsada por el presidente Chávez) y a reforzar la polarización entre los partidarios del presidente Chávez y los que se oponen a él. Por su parte, Ecuador se caracterizó por un uso “plebiscitario” de las consultas, pues en la mayoría de ellas se puso en juego más la figura del presidente que las propuestas en sí mismas.

En definitiva, la democracia directa puede contribuir a transformar la democracia (como proponen Dalton, Scarrow y Cain, 2003), democratizando la agenda política y promoviendo la participación ciudadana, pero también puede fomentar un aumento del poder y de la discrecionalidad del ejecutivo, en detrimento de otros mecanismos de intermediación y representación; y por lo tanto promover una democracia de tipo delegativa (en el sentido que le da O’Donnell). Para evaluar sus efectos debe entonces considerarse: el diseño legal de los mecanismos, las características de los actores que lo ejercen y el contexto social y político.

El aumento de la inclusión, el debate y el ejercicio de la democracia directa muestran que es probable que su uso se intensifique y se extienda en el tiempo. Tanto los presidentes como los ciudadanos seguirán utilizando los mecanismos de democracia directa con el objetivo de influir en el diseño de políticas, y en la política en general. Es esperable, además, un aumento de iniciativas ciudadanas y gubernamentales a nivel local (al igual que en los países “desarrollados”). En particular algunos temas, como aquellos referidos a cuestiones ambientales y a la gestión de recursos naturales, pueden contribuir a generar mayor involucramiento de los ciudadanos, y a la utilización de los mecanismos de democracia directa como la iniciativa legislativa y popular (y también de otros, como la audiencia pública).

También se observa una creciente amenaza del uso de la consulta popular por parte de los gobiernos para aprobar reformas y leyes, sorteando los vetos parlamentarios; y de los ciudadanos, para demostrar su disconformidad con el gobierno o con ciertas políticas.

Las recientes reformas constitucionales en Bolivia (2009) y Ecuador (2008) ampliaron tanto la democracia directa y como la democracia participativa, lo cual confirma la tendencia y plantea nuevas interrogantes sobre el rol que tendrán estos mecanismos tanto en la estabilidad como en la profundidad de la democracia en ambos países; ¿contribuirán a la pacificación o exacerbará las diferencias?, ¿promoverá la participación y el involucramiento de los ciudadanos o aumentará el poder de los presidentes a costa de los mecanismos de representación? ¿lograrán mejorar la calidad de la democracia?

CUADROS

Cuadro 1: La democracia directa en las constituciones de América del Sur

	ARGENTINA 1994	BOLIVIA 2002 y 2004 (2009)	BRASIL 1988	CHILE 1989	COLOMBIA 1991	ECUADOR 1998 (2008)	PARAGUAY 1994	PERÚ 1993	URUGUAY 1967	VENEZUELA 1999
Consulta obligatoria	No	La Constitución aprobada en el 2009 determinó que en toda reforma constitucional debe ser sometida a ratificación de la ciudadanía por consulta popular. ¹	Solo cuando se modifican la organización política-administrativa del país	No	Sólo en los casos de formación de nuevos departamentos, vinculación de municipios a áreas metropolitanas, ingreso de un municipio a una provincia ya constituida	Si, cuando el Congreso califique como urgente un proyecto presentado por el Presidente o cuando el Congreso No haya aprobado o rechazado proyectos propuestos por un n° de diputados equivalente al 20%	No	Si, para ratificar una reforma constitucional, salvo que la propuesta sea aprobada en el Congreso por dos legislaturas sucesivas	Si, para rechazar o refrendar cualquier reforma constitucional.	Si, para rechazar o refrendar cualquier reforma constitucional
Potestades del Poder Ejecutivo o Presidente	Consulta popular no vinculante	Consulta popular vinculante	No	Consulta popular vinculante en caso de discrepancias con el Congreso respecto de una reforma constitucional	Consulta popular vinculante (con acuerdo de los Ministros y del Senado)	Consulta popular vinculante	Consulta popular vinculante y no vinculante (previa autorización del Congreso)	No	No	Consulta popular vinculante y no vinculante. Referendo abrogatorio.

Potestades del Poder Legislativo o Congreso	Consulta popular vinculante y no vinculante.	Consulta popular vinculante, dos tercios de los miembros presentes en el Congreso.	El Congreso tiene la potestad exclusiva de “autorizar el referendo y de convocar a plebiscito” con el voto de un tercio de los miembros de cualquiera de las Cámaras.	No	No	Consulta Popular Vinculante, con el voto de 5 senadores o 10 diputados. El Congreso tiene la potestad exclusiva para autorizar consultas populares	Consulta popular vinculante y no vinculante	No	No, aunque la Asamblea General, puede formular proyectos de reforma constitucional que deberán ser sometidos a consulta popular	Referendo consultivo y referendo vinculante
Potestades de los ciudadanos 1) Iniciativa legislativa (ante el Parlamento)	Iniciativa legislativa (1.5% del padrón electoral.	Iniciativa legislativa (no reglamentada). (En la Constitución de 2009 se incluyó la iniciativa de reforma constitucional y convocatoria a Asamblea Constituyente con la firma del 20% de los ciudadanos)	Iniciativa legislativa ante la Cámara de Diputados (1% del electorado, distribuido en al menos cinco Estados, con un mínimo de 0.3% de electores en cada uno)	No está previsto ningún mecanismo a nivel nacional	Iniciativa legislativa por 5% del censo en un plazo de 6 meses luego de ser aprobada la inscripción de la iniciativa presentada por al menos el 0,5% de los ciudadanos.	Iniciativa legislativa (cuarta parte del 1% de aquellas inscritas en el padrón electoral) y de reforma constitucional (1% del padrón) A partir del 2008, las iniciativas deben contar con el apoyo del 0,25% y para la propuesta de reforma constitucional se requiere el 1%.	Iniciativa legislativa ante el Congreso, con el 2% de los inscriptos en el Registro Cívico. Para proponer reformas o enmiendas a la Constitución, deben presentarse 30.000 firmas.	Iniciativa Legislativa, para Reforma Constitucional, con 0.3% del Padrón.	Iniciativa Legislativa, con 25% del Registro Cívico. Para propuestas de Reforma Constitucional se requiere un 10% del Registro Cívico	Iniciativa legislativa, 0,1% de los inscriptos en el registro. Iniciativa de reforma constitucional, 15% de los electores inscriptos.
2) Iniciativa popular	No	Referendo nacional por el 6% del padrón electoral.	No	A nivel municipal, consulta popular vinculante con el 10% de las firmas de los inscriptos	Referendo aprobatorio de 10% de las firmas (en un plazo de 6 meses luego de inscripta y aprobada la solicitud.. En el caso de	Consulta popular vinculante, con las firmas del 8 % del padrón electoral (a partir de 2009, se requiere el 5%).	No	No	No (los ciudadanos uruguayos pueden presentar una propuesta de reforma constitucional que debe ser sometida a consulta popular)	No

					referendo constitucional , se requiere el 5% de las firmas de los inscriptos del censo					
3) Revocatoria de mandato	No está previsto a nivel nacional pero sí en algunas provincias)	No (la Constitución aprobada en el 2008 incluyó la revocatoria de mandato de todos los cargos electos por iniciativa ciudadana, 15%)	No	No	Si, para gobernador y alcalde. La consulta se lleva adelante si se presentan las firmas del 40% de los votos obtenidos por el mandatario, y no antes de un año de su elección	Si, para Alcaldes, Prefectos y diputados. La consulta se lleva adelante si el 30% del padrón correspondiente al momento de la elección lo solicita. A partir de 2008, se amplía a todos los cargos electos y se exige la presentación de al menos el 10% de las personas inscriptas en el registro respectivo	No	Si, para a)Alcaldes y Regidores; b) Autoridades regionales, que provengan de elección popular; c) Magistrados que provengan de elección popular. La realización de la consulta requiere el 25% de las firmas del circuito correspondiente	No	Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. La iniciativa la debe presentar un número no menor del 20% de los electores.
4) Veto popular (referendo contra leyes)	No	No	No	No	Referendo abrogatorio, con firmas del 10% del censo dentro de los 6 meses posteriores a la aprobación de	A partir de la Constitución de 2009 los ciudadanos pueden promover la derogación (25%)	No	No	Referendo abrogatorio por dos vías: 25 % (de las firmas de los habilitados para votar o si concurren en ese % a adherir al	Referendo abrogatorio (a solicitud de la menos el 10% de los ciudadanos)

					la solicitud					acto de adhesión al referendo, en este caso se requiere el 2% de firmas para convocar al acto)	
5) otros mecanismos de democracia directa y de control ciudadano	Defensor del Pueblo, Acción de amparo. Presupuesto participativo a nivel local (Buenos Aires y Rosario) y audiencia pública (Buenos Aires y otras ciudades)	Defensor del pueblo, Ministerio Público y Acción de amparo.	Presupuesto participativo a nivel local (Porto Alegre y todos los estados de Rio Grande do Sul, Belem y Belo Horizonte)	A nivel municipal, audiencia pública	Defensor del pueblo Cabildo abierto (a nivel local)	Defensor del Pueblo, acción de amparo	Defensor del Pueblo	Remoción de Autoridades; demanda de remoción de cuentas.	No	Poder Ciudadano (Fiscalía General, Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la República), acción de amparo, Cabildo Abierto, Asamblea de ciudadanos y ciudadanas	

Elaboración propia en base a las constituciones y leyes de cada país

Cuadro 2: La democracia directa en América de Sur a partir de la década del noventa (a nivel nacional)

		ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	COLOMBIA	ECUADOR	PERU	URUGUAY	VENEZUELA
CONSULTAS POPULARES	OBLIGADA			1993			2003	1994 1994 ² (*) 1994(*) 1996 1999(*) 1999(*) 2004(*) 2009 2009(*)	1999 2007 2009
	INICIATIVA PODER EJECUTIVO (VINCULANTE - No VINCULANTE)		2004(V)		2003 (V)	1994 (V) ³ 1995 (V) 1997 (V) 2006 (V) 2008 (V)			1999 (V) 2000 (V)
	INICIATIVA PODER LEGISLATIVO (VINCULANTE- No VINCULANTE)		2007 (V) 2009 (V)	2005 (V)					
	INICIATIVA CIUDADANA ⁴		2006 (V)					1992 (V) 2003 (V)	2004 (V)
INICIATIVA LEGISLATIVA CIUDADANA (leyes aprobadas en el congreso)		2002		1999			2000 2002 2004		

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 3: Democracia directa en el Uruguay (1989-2004)

Consultas populares	Organizaciones que convocan y apoyan	% de Votos por "sí"
---------------------	--------------------------------------	---------------------

16 de abril de 1989 Referendo contra la Ley de Caducidad Punitiva del Estado	Organización de Madres y Familiares de detenidos-desaparecidos Frente Amplio y sectores de la izquierda de los partidos tradicionales. Central Sindical (PIT-CNT)	43.9 (No aprobada la derogación)
26 de noviembre de 1989 Plebiscito por el reajuste de pasividades según Índice Medio de Salarios	Coordinadora de Jubilados y Pensionistas del Banco de Previsión Social Frente Amplio (con la salvedad del MPP). Partido Colorado (con la excepción del grupo de Jorge Batlle) Partido Nacional, con la excepción de los sectores del gobierno (Lacalle-Aguirre)	81.78 (aprobada la reforma)
13 de diciembre de 1992 Referendo contra la Ley de Empresas Públicas	Central Sindical PIT-CNT y en particular el Sindicato de trabajadores de la empresa telefónica. Frente Amplio y algunos sectores del Partido Colorado (en particular el Foro Batllista, liderado por Julio María Sanguinetti). Algunos grupos y líderes del Partido Nacional (como el Encuentro Wilsonista, liderado por Alberto Zumarán) y del Nuevo Espacio	72 (aprobada la derogación parcial de la ley)
18 de agosto de 1994 Plebiscito sobre reforma constitucional, considerada como “mínima” (habilitaba el “voto cruzado”, fijaba un sueldo a los ediles y los reducía en número)	Partido Colorado (con la excepción de sectores de derecha del Partido) Apoyo del Partido Nacional y de algunos sectores y líderes del Frente Amplio	31.3 (rechazada la propuesta)
27 de noviembre de 1994 Plebiscito por la derogación de las reformas introducidas a la seguridad social y la prohibición de introducir modificaciones por la vía de la Rendición de Cuentas	Asociación de Trabajadores de la Seguridad Social, Organización Nacional de Jubilados y Central Sindical (PIT-CNT) Frente Amplio; Partido Colorado (con la excepción de Jorge Batlle) y el sector de Alberto Volonté del Partido Nacional	69,8 (aprobada la reforma)
27 de noviembre de 1994 Plebiscito por la obligación constitucional de otorgarle a la Educación Pública el 27% del Presupuesto Nacional	Sindicatos de la enseñanza (en especial docentes y funcionarios) Frente Amplio	32 (No aprobada la reforma)
8 de diciembre de 1996	Propuesta del Partido Colorado, el Partido Nacional y	

Plebiscito sobre reforma constitucional. Se introducen importantes reformas: Candidatura única a Presidente y Vicepresidente por partido (precedido por elecciones internas de todos los partidos), Separación temporal de elecciones nacionales y departamentales y la introducción de la segunda vuelta o balotaje	apoyada por un sector del Frente Amplio (liderado por Danilo Astori) y el Nuevo Espacio.	50.45 (aprobada la reforma)
31 de octubre 1999 - Plebiscito para impedir que los directores de Entes Autónomos se postulen como candidatos en las elecciones.	Nuevo Espacio (promotor), teóricamente todos los partidos político apoyaron la medida (en los hechos muy pocos la promovieron)	37,7 (rechazada la propuesta)
31 de octubre 1999 - Plebiscito para habilitar la autonomía financiera del Poder Judicial	Asociación de Funcionarios Judiciales, Asociación de Actuarios, Asociación de Defensores de Oficio, el Colegio de Abogados, Asociación de Escribanos y la Asociación de Asistentes Sociales Fue apoyada por sectores del Frente Amplio y del Partido Nacional	42,3 (rechazada la propuesta)
7 de diciembre 2003 - Referendo por la derogación de la llamada ley de ANCAP -la Norma que permitía la desregulación del monopolio que esta empresa petroquímica mantiene sobre la importación, exportación y refinación de petróleo crudo y sus derivados.	Comisión de Defensa de ANCAP, PIT-CNT (sindicalismo) y el Encuentro Progresista- Frente Amplio (algunos sectores, como los liderados por Astori y Rubio, se opusieron a la derogación de la ley).	62,2 Aprobada la derogación de la ley
31 de octubre 2004 - Plebiscito que proponía la introducción de dos artículos constitucionales referidos a la administración y uso del agua (impidiendo su privatización futura)	Comisión en Defensa del Agua y la Vida. Federación de Funcionarios de OSE (compañía de servicio público de agua) Frente Amplio y sectores del Partido Nacional (en particular Alianza Nacional)	63 (aprobada la reforma)
25 de octubre de 2009 – Plebiscito para decidir si los ciudadanos uruguayos pueden votar desde el	Encuentro Progresista-Frente Amplio	A votarse el 25 de octubre de 2009

exterior (a partir de 2014)		
25 de octubre de 2009 –Plebiscito para anular los artículos 1,2,3 y 4 de la Ley No. 15848, de 22 de diciembre de 1986 (dicha ley evitó que se juzgara a los militares acusados de delitos contra los derechos humanos)	Coordinadora Nacional por la Nulidad de la Ley de Caducidad	A votarse el 25 de octubre de 2009

Fuente: Lissidini (2001 y 2007)

Bibliografía

- Abente-Brum, Diego (1999) "People power In Paraguay". En: *Journal of Democracy* Vol.10, N°3. The Johns Hopkins University Press (93-100)
- Altman, David (2005) "Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?". En: *Política y Gobierno* Vol. XII, Número 2, II Semestre (203-232).
- Álvarez, Ángel E. (2003) "La reforma del Estado antes y después de Chávez". En: Ellner, Steve y Daniel Hellinger (editores) *La política venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto*. Nueva Sociedad, Caracas.
- Ames Barry, Pérez-Liñán, Aníbal y Mitchell A. Seligson (2004) *Elites, instituciones y el público: Una nueva mirada a la democracia boliviana*. Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Pittsburg. Reporte preparado para USAID, Bolivia, abril.
- Amorím Neto, Octavio (2003) "De Joao Goulart a Hugo Chávez: A política venezolana á luz da experiênciã brasileira". En: *Opinao Pública*, Campinas Vol. VIII, n° 2 (251-274).
- Andeweg, Rudy (1996) "Elite-mass Linkages in Europe: Legitimacy Crisis or Party Crisis?" En: *Elitism, Populism and European Politics*, compilado por J. Hayward. Oxford: Clarendon Press.
- Arce, Moisés (2006) "The Societal Consequences of Market Reform in Peru". En: *Latin American Politics & Society*, spring, Vol. 48 Issue 1 (:27-54)
- Archon Fung and Eric Olin Wright (2003) *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. The Real Utopias Project, Verso, London-New York.
- Asensio, Raúl Hernández (2002) La retórica de la democracia. Discursos, símbolos y apelaciones durante el golpe de estado del 21 de enero del 2000. Ponencia preparada para presentación en el Primer Encuentro de LASA Sobre Estudios Ecuatorianos 18-20. Quito, Ecuador.
- Auad, Dense (2005) "Mecanismos de participacao popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular". *Revista Eletrônica Unibero de Produção Científica*. Septiembre. Disponible en: <http://www.unibero.edu.br/nucleosuni_cadpcientur_set05.asp>
- Backes, Ana Luiza (2005) *Uso do referendo em diferentes países*. Estudo. Câmara dos Deputados Praca 3 Poderes, Consultoría Legislativa. Anexo III. Térreo. Brasilia DF (abril).
- Baldassare, Mark y Cheryl Katz (2008) *The Coming Age of Direct Democracy*. Rowman & Littlefield Publishers, inc. Maryland.
- Barczak, Monica (2001) "Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America". En: *Latin American Politics and Society* 43:3, fall (37-59)
- Barreto, Matt.A y Ricardo Ramírez (2004) "Minority Participation and the California Recall: Latino, Black, and Asian Voting Trends". En: *PSOnline* <www.apsanet.org>, January.
- Batch, María (2005) *Las iniciativas populares*. Cuaderno Táctico publicado por el Proyecto para Nuevas Tácticas del Centro para Víctimas de la Tortura. 717 East

River Road Minneapolis, MN 55410 USA. www.cvt.org,
<www.newtactics.org>

- Benaventes, Maria Victoria de Mesquita (1999) *A cidadania ativa.. Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. Editorial Ática, SA. São Paulo.
- Blanes, José (1999) La descentralización en Bolivia, avances y retos actuales. Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios- Parlamento Andino (Unidad para la promoción de la democracia). Organización de los Estados Americanos - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (sede Ecuador). La Paz, noviembre.
- Boas, Taylor (2005) "Television and neopopulism in Latin America. Media Effects in Brazil and Peru". En: *Latin American Research Review*, Vol.40, June (27-50).
- Boehmke, Frederick J. (1999) *Populists in the Pluralist Heaven: How Direct Reduces Bias in Interest Representation* (California Institute of Technology)
- Bos, Jaap, Dirk Jacobs and Jeanine Suurmond (1995) *Referendum and debate. A Dutch case-study*. Unpublished paper, Department of Social Sciences, Utrecht University, May.
- Bowler, Shaun and Todd Donovan (2000) *Demanding choices. Opinion, Voting, and Direct Democracy*. The University of Michigan Press.
- Brewer-Carías, Allan R. (2005) "Los retos de la reforma constitucional". Paper presentado en el Seminario Internacional sobre Reforma Constitucional Visión y análisis comparativo de reformas constitucionales en Hispanoamérica. Santo Domingo, 15-18 de junio.
- Britos, Nora (2005) "Ciudadanía y Participación Local: Los Institutos de Democracia Semidirecta, Límites y Potencialidades para la Expresión de Demandas Sociales" Comunidad virtual de Gobernabilidad. Desarrollo Humano e Institucionalidad. Artículo disponible en: <<http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=943>>
- Budget, Ian (2001) "Political parties in direct democracy" En: Mendelsohn, Matthew y Parkin, Andrew (eds.) *Citizens, elites and deliberation in referendum campaigns* (Palgrave, Gran Bretaña).
- Butler, David and Austin Ranney (eds.) (1994) *Referendums around the world. The growing use of direct democracy* (Washington, D.C.: The American Enterprise Institute)
- Carrera Iñigo, Nicolás y María Celia Cotarelo (2000) *La protesta social en los '90. Aproximación a una periodización*. Buenos Aires: PIMSA.
- Cavarozzi, Marcelo (2001) "La agenda progresista en la Argentina y la política: solución o disolución". En: *Política y Gestión* Vol.2 Homosapiens (9-25).
- Chambers, Simone (2001) "Constitutional Referendums and Democratic Deliberation. En: Mendelsohn, Matthew y Parkin, Andrew (eds.) *Referendum democracy. Citizens, elites and deliberation in referendum campaigns* (Palgrave, Gran Bretaña).
- Craig, Kreppel y Kane (2001) "Public opinion and support for direct democracy: a grassroots perspective". En: Mendelsohn, Matthew y Parkin, Andrew (eds.) *Referendum democracy. Citizens, elites and deliberation in referendum campaigns* (Palgrave, Gran Bretaña).
- Cronin, Thomas (1988) "Public Opinion and Direct Democracy". En: *Political Science and Politics* Vol.21, N°3 (summer)

- Dalton, Russell/ Scarrow, Susan/Bruce Cain (2004) "Democracy Transformed?: Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies". En: *Journal of Democracy* Vol. 15, N°1 (124-138) January.
- De la Calle, Humberto (2005) "Democracia directa en los países de la región andina. Efectos en la consolidación de la democracia". En: Simple, Kristian y Daniel Zovatto (editores) *Democracia en la Región Andina, los telones de fondo*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Sweden/Lima.
- Del Rosario, Helia Isabel y Carlos Mascareño (2001) "Conflicto y cooperación entre niveles de gobierno: el federalismo venezolano". En: *Cuadernos del CENDES* N° 46. Año 18, Segunda época, Caracas, enero-abril. (21-52).
- Delgado Blanco, Andy y Luis Gómez Calcaño (2001) "Concepciones de la ciudadanía social en las constituciones venezolanas de 1947, 1961 y 1999". En: *Cuadernos del CENDES* N° 46, Año 18, Segunda época, enero-abril (73-100).
- Díaz Polanco, Héctor (2006) "Caracoles: la autonomía regional zapatista". En: *El Cotidiano*, Vol.21, número 137, mayo-junio. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapozalco. Distrito Federal (44-51).
- Donovan, Todd y Jeffry A. Karp (2007) "Popular Support for Direct Democracy". En: *Party Politics* Vol.12, N°5 (671-688)
- DuVivier, K.K (2007) "Out of the Bottle: the Genie of Direct Democracy". En: *Albany Law Review* Vol. 70 Issue 3 (1045-1053).
- Ellner, Steve (2004) "Hugo Chávez y Alberto Fujimori: análisis comparativo de dos variantes del populismo". En: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* Vol.19, numero 001, enero-abril (13-37).
- Escobar Fornos, Ibán (2002) "El sistema representativo y la democracia semidirecta". En: Hugo A. Concha (coordinador) *Sistema representativo y democracia semidirecta*. Instituto de investigaciones jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF.
- Felchner, Morgan (2004) "Recall Elections. Democracy in Action or Populism Run Amok?" En: *Campaigns & Election* Vol 25, Issue 5 , June.
- Fishkin, James (1991) *Democracy and Deliberation* . Yale, Yale University Pres.
- FLACSO / Más voces (2005) "Más democracia. Propuestas para la participación ciudadana", Santiago de Chile.
- Fossedal, Gregory A.(2002) *Direct Democracy in Switzerland*. Transaction Publishers New Brunswick, New Jersey.
- Freidenberg, Flavia (2000) *Cuestión regional y política en Ecuador: Partidos de vocación nacional y apoyo regional*. Trabajo preparado para el XXII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA 2000), 16-18 de marzo.
- Frey, Bruno (2003) *Direct Democracy for Transition Countries*. Working Paper No. 165 Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich.
- Fung, Archon (2003) "Associations and democracy: between theories, hopes, and realities" *Annual Review Sociology* 29, June (515-39).
- Gerber, Elisabeth and Justin Phillips (2005) "Evaluating the effects of Direct Democracy on Public Policy. California's Urban Growth Boundaries. En: *American Politics Research* Vol.33, N°2. March.
- Gerber, Elisabeth, Arthur Lupia, Mathew D. Mc Cubbins, D. Roderick Kiewiet (2001) *Stealing the initiative. How State Government Respond to Direct Democracy.. Real Politics in America Series*, Prentice Hall, New Jersey.
- Gil Lavedra, Ricardo (2005) "Un vistazo a las reformas constitucionales en Latinoamérica". Paper presentado en el Seminario Internacional sobre Reforma

- Constitucional *Visión y análisis comparativo de reformas constitucionales en Hispanoamérica*. Santo Domingo, 15-18 de junio. Disponible en Internet (2006): <<http://islandia.law.yale.edu/sela/lavedras.pdf>>
- Graglia, Lino A. (2001) "Revitalizing Democracy". En: *Harvard Journal of Law & Public Policy*. Vol. 24, N°1 (165-177).
- Gross, Andrea y Bruno Kaufmann (2002) IRI Europe Country Index on Citizenlawmaking 2002. A Report on Design and Rating of the I&R Requirements and Practices of 32 European States. Disponible en: <<http://www.ir-ieurope.org/reports/countryindex.pdf>>
- Hagen, Michael (2002) "Review Essay. Direct Democracy in Practice: The Initiative as a Legislative Institution? *Congress & The Presidency* Volume 29, Number 29, autumn, (217-223)
- Hidalgo Flor, Francisco (2004) "Los movimientos indígenas y la lucha por la hegemonía: el caso del Ecuador". En: Revista *Herramientas* N°25, mayo. Disponible en internet: <www.herramientas.com>
- Hirschman, Albert O. (1977) *Salida, voy y lealtad*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Institut de Governabilitat de Catalunya (2005) Perfiles nacionales de gobernabilidad. República del Perú. IIG –Agencia Catalana de Cooperació a desenvolupament. Disponible en Internet (agosto 2006) <<http://www.iigov.org/tiig/index.drt?edi=276743>>
- INSTITUTO CIENTIFICO DE CULTURAS INDIGENAS (2005)1 "Editorial" *Boletín ICCI-ARY Rima*, Año 7, año 70, enero. Disponible en Internet: <<http://icci.nativeweb.org/boletin/70/editorial.html>>
- Kaufmann, Bruno (editor) (2004) *Observatorio de la iniciativa y el referéndum 2004/2005*. Instituto por la Iniciativa y el Referéndum Europa, Amsterdam
- Lander, Andreas and Michael Brändle (1999) "Does Direct Democracy Matter for Political Parties? An empirical test in the Swiss Cantons". En: *Party Politics* Vol. 5 N°3 (283-3012)
- Lander, Luis E. y Margarita López Maya (2000) "Venezuela. La hegemonía amenazada". En: Nueva Sociedad 167, mayo-junio (5-25)
- Leal Buitrago, F y Andrés Dávila (1991) *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Lesqueves Galante, Elisa Helena (2004) "Participacao popular no processo legislativo". En: *Revista da Faculdade de Direito do Campos*, Ano IV, N°4 en no V, N°5- (435-483).
- Lissidini, Alicia (1998) Los plebiscitos uruguayos durante el siglo XX: ni tan autoritarios ni tan democráticos". En: *Cuadernos del Claeh* 81-82. Revista Uruguay de Ciencias Sociales. Editada por CLAEH, 2a. serie, año 23, 1998/1-2 (195 - 217)
- Lissidini, Alicia (1998b) "Una mirada crítica a la democracia directa: el origen y las prácticas de los plebiscitos en Uruguay". En: *Perfiles Latinoamericanos* 12. Revista de la sede académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Año 7. Junio de 1998 (169 - 200).
- Lissidini, Alicia (1999) "Identidades y conflicto. El encanto democrático". *Revista tres* N°197, 25 de noviembre, Montevideo (28-29).
- Lissidini (2000) "A dos décadas del rechazo explícito a los militares. Plebiscito autoritario con resultados democratizadores" *Revista Posdata* N° 321, 1 de diciembre, Montevideo (59 - 64)

- Lissidini, Alicia (2000b) “Fantasías democráticas. Entre la desilusión y el referéndum”. Revista *Posdata* N° 317, 3 de noviembre, Montevideo (36- 39).
- Lissidini, Alicia (2001) “Las paradojas de la democracia directa. Plebiscitos y referendos en el Uruguay (1917-1994)” En: Mallo, Susana y Miguel Serna (organizadores) *Seducción y desilusión: la política latinoamericana contemporánea*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo (143-163).
- Lissidini, Alicia (2003) “Uruguay, la centralidad de la política”. En: Cavarozzi, Marcelo y Juan Abal Medina (compiladores). *El asedio a la política. Los partidos en la era neoliberal*. Editorial Homosapiens, Rosario (349-410)
- Lissidini, Alicia (2005) “Democracia directa en América Latina: una propuesta de investigación”. Documento de trabajo N° 10. Escuela de Política y Gobierno. Universidad Nacional de San Martín, marzo.
- Lissidini, Alicia (2007) Democracia directa y reforma del Estado en Uruguay. El alto a las privatizaciones. Ponencia presentada en el ciclo de seminarios del Centro de Investigaciones sobre el Estado y la Democracia en América Latina (CIEDAL-EPG). 13 de junio, Buenos Aires.
- Lissidini, Alicia (2008) Democracia directa en Venezuela: delegación y participación. Documento de Trabajo N° 32. Escuela de Política y Gobierno. Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
- Lupia, Arthur and John Matsusaka (2004) “Direct Democracy: New Approaches to Old Questions en. *Annual Review of Political Science*, Mayo, Vol.7:463-482.
- Madroñal, Juan Carlos (2005) *Direct Democracy in Latin America*. +Democracia y Democracy Internacional. Disponible en: <<http://www.democracy-international.org/fileadmin/pdf/papers/dd-latin-america.pdf>>
- Maingon, Thais, Carmen Pérez Baralt y Heinz R. Sonntag (2001) “Reconstitución del orden políticos: el proceso constituyente de 1999”. En: Carrasqueño, José Vicente, Thais Maingon y Friedrich Welsch (editores) *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*. CDB Publicaciones- REDPol, Caracas.
- Mainwaring, Scott (1997) “Multipartism, robust federalism and presidentialism in Brazil. En: Scott Mainwaring y Matthew Shugart *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Mainwaring, Scott (1999) *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The case of Brazil*. Stanford University Press. Stanford, California.
- Makin, Jeffrey (2006) *Are ballot proposition spilling over onto candidato elections?* IRI Report. University of Southern California.
- Manin, Bernard (1982) “Metamorfosis de la representación” En: Dos Santos, Mario (editor) *¿Qué queda de la representación política?* CLACSO Argentina/ Nueva Sociedad. Caracas.
- Marin, Ruy Mauro (1994) Liberalismo y democracia: la revisión constitucional en Brasil. Disponible en Internet: <http://www.marini-escritos.unam.mx/037_liberalismo_democracia_es.htm>
- Marinello, Alejandro Darío (2004) “Integración regional y conflictos limítrofes. El caso de los Hielos Continentales”. Ponencia presentada al primer congreso internacional del Mercosur. Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires. 15,16 y 17 de Abril, La Plata.
- Matsusaka, John (2004) *For the Many or the Few. The Initiative, Public Policy, and American Democracy*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Matsusaka, John (2004) *For the Many or the Few. The Initiative, Public Policy, and American Democracy*. The University of Chicago Press, Chicago.

- Matsusaka, John G. (2005) "Direct Democracy Works". En: *Journal of Economic Perspectives* – vol 19, Number 2- Spring (185-206).
- Mayorga, Fernando (2007) "Referéndum y Asamblea Constituyente: autonomías regionales en Bolivia". En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N°37, febrero (201-222).
- Mendelsohn, Matthew y Parkin, Andrew (eds.) (2001) "Introduction: referendum democracy". En: *Referendum democracy. Citizens, elites and deliberation in referendum campaigns*. Palgrave, Gran Bretaña.
- Meneguello, Rachel (2002) "El impacto de la democratización del Estado en el desarrollo de los partidos brasileños". En: Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina (compiladores) *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Editorial Homosapiens, Rosario.
- Molinas, José, Aníbal Pérez-Liñán y Sebastián Saiegh (2004) "Political Institutions, Policymaking Process, and Policy Outcomes in Paraguay, 1954-2003. En: *Revista de Ciencia Política* Vol. XXIV, N°2 (67-93).
- Moncayo Jiménez, Edgard (2002) "Nuevos enfoques de política regional en América Latina: El caso de Colombia en perspectiva histórica. Las políticas regionales en Colombia". Separata N° 5 de 7, Documento 198. República de Colombia Departamento Nacional de Planeación Dirección de Estudios Económicos.
- Morlino, Leandro (2008) Calidad democrática entre líderes y partidos. Disponible en: www2.cmq.edu.mx/calidaddelademocracia/index.php?
- Máiz, Ramón (2006) "Deliberación e inclusión en la democracia republicana". En: *Reis* Revista española de investigaciones sociológicas, ISSN 0210-5233, N° 113, 2006 (11-43)
- Morel, Laurence (2001) "The rise of government-initiated referendums in consolidated democracies". En: *Referendum democracy. Citizens, elites and deliberation in referendum campaigns*. Palgrave, Gran Bretaña.
- Morel, Laurence (2001) "The rise of government-initiated referendums in consolidated democracies". En: *Referendum democracy. Citizens, elites and deliberation in referendum campaigns*. Palgrave, Gran Bretaña.
- Moreno Morales, Daniel. Municipio, ciudadanía y construcción nacional en Cliza y Tarata (Bolivia). Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales. Programa Regional de Becas CLACSO. Disponible en la World Wide Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/moreno.rtf>
- Munck, Gerardo (2004) "Democratic Politics in Latin America: New Debates and Research Frontiers". En: *Annual Review Political Science* N° 7 (437-462)
- Norden, Deborah L. (2003) "La democracia en uniforme: Chávez y las fuerzas armadas". En: Ellner, Steve y Daniel Hellinger (editores) *La política venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto*. Nueva Sociedad, Caracas.
- O'Donnell, Guillermo (1994) Delegative democracy? Working Paper #172. Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- Offe, Claus y Philippe C. Schmitter (1995) "Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal". En: *Revista Internacional de Filosofía Política* n°6
- Pachano Ordóñez, Fernando (2001) La reforma constitucional ecuatoriana de 1998: un análisis desde la perspectiva de la gobernabilidad. Estudio de caso N° 60, Universidad de Chile.
- Pachano, Simón (2004) "El territorio de los partidos. Ecuador, 1979-2002". Trabajo presentado al seminario *Situación actual de los partidos políticos en la Región*

- Andina*, organizado por IDEA Internacional y la Asociación Civil Transparencia. Lima, 25-26 de mayo de 2004
- Papadopoulos, Yannis (2001) "How Does Direct Democracy Matter? The Impact of Referendum Votes on Politics and Policy-Making". En: *West European Politics Issue* 24.2, April.
- Peredo, Carmen, Crespo, Carlos y Omar Fernández (2003) *Los regantes de Cochabamba en la Guerra del Agua*. CESU-UMSS, Cochabamba.
- Powers, Nancy (2002) *The transition to democracy in Paraguay: Problems and prospects. A Rapporteur's Report*. Kellogg Working Paper #171 – January.
- Quincot, César Arias (2001) "El gélido invierno del fujimorato". En: *Nueva Sociedad* 17, enero-febrero (4-11).
- Quiroga, Hugo (2005) *La Argentina en emergencia permanente*. Ensayo Edhasa, Buenos Aires.
- Ramírez Arrayás, José Antonio (2007) *Democracia Directa en el Sistema Constitucional Chileno*. Ponencia presentada a la Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina. 14 y 14 de marzo, Buenos Aires
- Rial, Juan (2000) *Instituciones de democracia directa en América latina*. Disponible en: <<http://www.ndipartidos.org/pdf/gobernando/democraciadirecta.pdf>>
- Rodríguez, Juan Carlos (2004) "Paraguay: la transición sin alternancia". En: *Política* Vol.42, otoño (249-280).
- Rourke, Jon (1992) *Direct Democracy and International Politics. Deciding International Issues through Referendums*. Lynne Rienner Publishers, Inc. London.
- Rupire, Jonhattan (2006) Perú. Research Centre on Direct Democracy (C2D). Disponible en <http://www.dd-la.ch/download/Case12_Peru.pdf>
- Sabsay, Daniel (2007) La participación ciudadana en la toma de decisiones en el Derecho Público Argentino. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina. 14 y 15 de marzo de 2007, Buenos Aires.
- Saeki, Manabu (2006) "Direct Democracy Paradox: State Fiscal Policies in the United States and the Threat of Direct Initiatives". En: *Review of Policy Research*, Vol. 23, Number 4 (915-925).
- Sánchez (1996) *Población y pobreza indígenas*. Disponible en la Biblioteca Virtual de CLACSO: <<http://168.96.200.17/ar/libros/ecuador/caap/sanchez.rtf>>
- Scarrow, Susan (2001) "Direct Democracy and Institutional Design: A Comparative Investigation" *Comparative Political Studies* 34:651-665.
- Scarrow, Susan (2003) "Making Democracy More Direct? Reducing the Role of Political Parties in Elections. En: Dalton Cain and Susan Scarred (edited by) *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford University.
- Scarrow, Susan (2003) "Making Democracy More Direct? Reducing the Role of Political Parties in Elections. En: Cain, Dalton and Scarred (edited by) *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford University.
- Schmidt, Gregory (2000) "Delegative Democracy in Peru? Fujimori's 1995 Landslide and the Prospects for 2000". En: *Journal of Interamerican and World Affairs Studies* 42:1 (99-132).
- Schultz, David (2004) "Lights, Camera, Action! Ethics and the California Recall". En: *Public Integrity*, Winter 2004-Vol.7, N°1: 57-65.

- Serdult, Uwe (2007) *Direct Democracy in Switzerland and its Discontents*. Conferencia Internacional Democracia directa en América Latina. 14 y 15 de marzo. Buenos Aires.
- Shu, Min (2004) *Choosing Referendums on the EU*. ECPR Joint Sessions 2004 (Uppsala, 13-18 April 2004). Workshop 22 Domestic Structures and International Building in the EU.
- Sussman, Gary (s/f) "When de Demos Shapes the Polis – The Uses of Referendums in Settling Sovereignty Issues". Disponible en: <www.iandrinstitute.org> (2006)
- Tanaka, Martín (2002a) *La situación de la democracia en Colombia, Perú y Venezuela a inicios de siglo*. Comisión Andina de Juristas. Lima. Disponible en: <http://www.observatorioandino.org.co/docs/demo_col_peru_ven.pdf>
- Tanaka, Martín (2002b) "Los partidos políticos en el fujimorismo". En: Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina (compiladores) *El asedio a la política*, editorial Homosapiens, Rosario.
- Tolbert, Caroline (2001) "Cycles of Democracy: Direct Democracy as a Catalyst for Institutional Realignment in the American States." Presented at the Annual Conference on State Politics and Policy, Texas A&M University.
- Tolbert, Caroline (2003) "Direct Democracy and Institutional Realignment in the American States". En: *Political Science Quarterly* Vol.118. N°3(467-489)
- Tridimas, George (2007) "Ratification through referendum or parliamentary vote: When to call a non-required referendum?" En: *European Journal of Political Economy* 23 (674-692).
- Tridimas, George (2007) "Ratification through referendum or parliamentary vote: When to call a non-required referendum?" En: *Journal of Political Economy* 23 (674-692).
- Tuesta, Fernando (2002) *La circunscripción electoral: Perú y la Región Andina*. Documento de Trabajo. Oficina Nacional de Procesos Electorales. Centro de Investigación Electoral. Lima.
- Ungar Bleier, Elizabeth (2004) ¿Crisis del régimen o personalización del poder presidencial en Colombia? Ponencia presentada en la Seminario Internacional "Hacia el Fortalecimiento de la Gobernabilidad democrática: Situación y Perspectivas del Presidencialismo y Parlamentarismo en América Latina" RIACID / OEA Washington D.C., 21 y 22 de Octubre.
- Ungar Bleier, Elizabeth (s/f) *Reformar al Congreso de la República*. Disponible en Internet <<http://www.icpcolombia.org/documentos/reformadelcongreso.doc>>
- Valenzuela, Samuel J. (1995) "Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile". En: *Estudios Públicos*, 58 (otoño) (6-77)
- Valladares Molleda, Jorge (2004) *Razones, nociones y opciones básicas para la reforma electoral en el Perú*. Internacional Idea, Asociación Civil Transparencia (Biblioteca de la Reforma Política N° 5), Lima.
- Ware, Alan (2004) *Partidos Políticos y sistemas de partidos*. Editorial Istmo, Madrid.
- Waters, Dane (2003) *Initiative and Referendum Almanac* (Carolina Academic Press).
- Waters, Dane M. (2002) "People power: initiative and referendum in the United States". *Democracy How Direct?: Views from the Founding Era and the Polling Era* by Elliott Abrams (Editor), Altamira Pr. Rowman & Littlefield Publishers, Incorporated.
- Weyland, Kart (1993) "The rise and fall of President Collor and its impact on Brazilian democracy". En: *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, Spring 93, Vol. 35 (1-37).

- Wieland, Hubert C. (2004) “Reforma constitucional y derecho al referéndum”. Portal de Asuntos Políticos de la PUCP. Disponible de internet <<http://palestra.pucp.edu.pe/index.php?id=73>>
- Word Bank, (2003) *Argentina. Crisis and Poverty 2003. A Poverty Assessment*. Poverty Reductions and economic Management. Latin American and the Caribbean Region. July 24. Document of the Word Bank. Report N° 26127-AR.
- Zagorski, Paul (2003) “Democratic Breakdown in Paraguay and Venezuela: The Shape of Things to Come of Latin America? En: *Armed Forces & Society*, Vol. 39, N° 1, Fall (87-116).
- Zovatto, Daniel (2004) “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado, 1978 – 2004”. En: Zovatto y otros *Democracia directa y referéndum en América Latina*. Corte Nacional Electoral, La Paz, Bolivia. Disponible en: <http://www.cne.org.bo/centro_doc/cuadernos_dia/cuaderno_dia1_democracia.pdf>

¹ También serán sometidos a consulta popular los tratados internacionales cuando esté en juego: Cuestiones limítrofes; integración monetaria; integración económica estructural; Cesión de competencias institucionales a organismos internacionales o supranacionales, en el marco de procesos de integración (Constitución de 2009)

² En los casos señalados con un asterisco (*) la iniciativa fue promovida por los ciudadanos (Lissidini, 2001 y 2009)

³ En las constituciones ecuatorianas de 1967 (artículo 57), 1979 (artículo 35) y 1998 (Artículo 103) se establece que la decisión adoptada por medio de la consulta popular en los casos previstos por la constitución será obligatoria. En 1998 se precisó que las consultas tienen carácter vinculante si en ellas participa la mayoría de la población. Sin embargo, como señala Juan Pablo Morales Viteri (2007, comunicación personal) más allá de lo jurídico, el efecto vinculante de las consultas populares depende en gran medida del grado de politización en el planteamiento de la consulta así como en la aplicación misma de los resultados obtenidos.

⁴ Tanto en Brasil (2000 y 2002) como en Colombia (1990 y 1997) hubieron consultas de carácter informal promovidas por los ciudadanos. En Argentina se presentaron desde 2001 proyectos de ley que no han sido tratados en el Parlamento, lo mismo ha sucedido en Paraguay. En Colombia se están juntando firmas para promover un referendo sobre el uso del agua (2007).