

Revista

# APORTES

*para el Estado y la  
Administración Gubernamental*

## LAS INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA DIRECTA A NIVEL NACIONAL EN AMÉRICA LATINA

UN BALANCE COMPARADO: 1978-2001

Daniel Zovatto G.(\*)

### 1. Introducción y Precisión Conceptual

Durante los últimos veinte años, la transición a la democracia en América Latina muestra dos etapas principales. Una en los '80, década perdida en lo económico pero de gran avance en materia democrática. La otra en los '90, caracterizada por la crisis de representación del sistema partidario y el creciente descontento con la política; situación que numerosos países de la región trataron de superar mediante la doble vía de reformar sus constituciones e incorporar mecanismos de democracia directa.

Determinar hasta qué punto estas instituciones de democracia directa han llegado para quedarse y cuáles han sido sus principales efectos sobre los problemas a los que intentan responder son los objetivos centrales de este trabajo abordado en clave comparada que desde lo geográfico cubre a los 18 países de América Latina y desde la temporal, el periodo comprendido entre 1978 (fecha de arranque de la Tercera Ola en nuestra Región) hasta fines de 2001. Debo precisar que este análisis se limita al ámbito nacional, dejando por fuera la aplicación de estos mecanismos en el nivel local.

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

### 2. Importancia del Tema y Estado del Debate

¿Puede lo poco posible ser deseable? Una primera respuesta destacaría la irrelevancia del interrogante; ya que si la democracia directa es poco posible, carece de sentido preguntar si es deseable. La historia indica que la experiencia de la democracia griega, más precisamente la ateniense, así como la de algunas comunas urbanas medievales fue corta, y que es bastante discutible el nivel de democracia pura que alcanzaron.

Las experiencias de Liechtenstein, de Italia, de algunos estados miembros de los Estados Unidos de Norteamérica, pero sobre todo de Suiza -el ejemplo más citado y estudiado- evidencian la importancia de estos mecanismos en el proceso de formación de la voluntad política. Sin embargo, las citadas experiencias -si bien interesantes desde el punto de vista comparado- no permiten entender cabalmente el funcionamiento de estas instituciones en nuestra región.

Más allá de estas consideraciones, lo cierto es que, en los tiempos actuales -en que los parlamentos y los partidos no gozan de confianza ante la opinión pública-, ciertos sectores ven a los mecanismos de participación ciudadana como una opción válida para mejorar la representación, incrementar la participación y mantener la estabilidad de los sistemas políticos. Ante esta circunstancia, se instaló en la agenda política latinoamericana un debate en torno a los potenciales beneficios y riesgos de estas instituciones.

En efecto, mientras un sector visualiza una contraposición peligrosa entre la democracia representativa y la democracia directa, así como el riesgo de un posible uso demagógico de estas instituciones, otro considera a esta supuesta contradicción cosa del pasado; ya que, como lo demostraría la experiencia comparada, las instituciones de democracia directa -más que como una alternativa *per se*- deben verse como un complemento de la democracia representativa.

### 3. Principales Modalidades en América Latina

En Latinoamérica existe tal variedad de instituciones de democracia directa que, sumadas a una pluralidad conceptual y

terminológica, genera confusión. En efecto, dado que la mayoría de las constituciones latinoamericanas denomina a estos mecanismos de manera diferente (iniciativa legislativa popular, plebiscito, referéndum, consulta popular, revocatoria de mandato, cabildo abierto, por citar sólo algunas de las expresiones más usuales), resulta casi imposible lograr un acuerdo terminológico y conceptual que vaya más allá del ámbito nacional.

Para este trabajo, hemos clasificado los mecanismos de democracia directa en tres grupos: *consulta popular* (plebiscito/referéndum) que, por lejos, es el mecanismo más usado; *iniciativa legislativa popular* y *revocatoria de mandato*. Sabiendo que toda clasificación presume diversos grados de subjetividad y arbitrariedad, nuestro propósito ha sido presentar del modo más claro posible un tema que es muy complejo.

Un criterio combinado de clasificación distingue -según su ámbito de aplicación- entre mecanismos de democracia directa personales y sustantivos; y -según su origen- entre mecanismos desde abajo o popular y desde arriba o institucional (Ver gráfico siguiente).

## Gráfico Nº 1

### Mecanismos de democracia directa

Consulta popular, plebiscito o referéndum son términos usados indistintamente en América Latina para aludir al más común y más utilizado mecanismo de democracia directa. Aunque algunos distinguen entre plebiscito (consulta directa al pueblo sobre materias políticas de gran importancia) y referéndum (consulta popular que versa sobre la aprobación de textos legales o constitucionales), en este trabajo emplearemos el término consulta popular para referirnos a ambos mecanismos. En este sentido, adoptamos la posición de Santamaría Pastor y Biscaretti Di Ruffia, entre otros<sup>2</sup>.

Por su naturaleza, la consulta popular puede ser obligatoria o facultativa. A su vez, la obligatoria puede ser obligatoria automática -cuando se refiere a un caso previsto en la Constitución- u obligatoria acotada a determinados procedimientos que sólo se inician cuando surge una situación predefinida (por ejemplo, un conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso no solucionable en el marco del sistema representativo).

Encontramos ejemplos de consulta obligatoria automática en El Salvador, Panamá y Guatemala, entre otros países que sujetan a la decisión ciudadana ciertas cuestiones que afectan a la soberanía nacional. En el primero, la posibilidad de conformar una república unida de los países del istmo centroamericano. En el segundo, el destino del canal de Panamá. En el tercero, las regulaciones de un conflicto fronterizo con Belice.

En cambio, Perú y Chile cuentan con consultas obligatorias de carácter acotado. Así, Perú apela a ellas para decidir reformas constitucionales que, teniendo mayoría absoluta, no cuentan con el respaldo de los 2/3 de los integrantes del Congreso. En Chile se consultan las reformas constitucionales sólo si hay divergencia entre el Ejecutivo y el Parlamento.

Por otro lado, las consultas facultativas pueden provenir desde arriba (cuando los órganos estatales tienen en exclusividad el derecho de poner en marcha el mecanismo), o desde abajo (es decir, desde la propia ciudadanía). Las iniciativas desde arriba pueden provenir del Ejecutivo, del Congreso o de ambos de manera coordinada. Las iniciativas desde abajo sólo se ponen en marcha tras cumplir cierto requisito (porcentaje o número mínimo de firmas de ciudadanos que la apoyan).

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

Por su carácter, el resultado de las consultas populares puede ser vinculante o no, y en el primer caso, con o sin exigencia de un determinado quórum. Comparando las constituciones latinoamericanas, observamos que los procedimientos obligatorios y vinculantes se establecen para todas las consultas que suponen ratificar reformas constitucionales. Empero, cabe advertir que la mayoría de los países de la región no asocian la validez de una consulta con un determinado quórum en la votación.

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

Es de destacar que en un buen número de países (Colombia, Ecuador y Guatemala, entre ellos), las consultas populares están restringidas mediante la exclusión de determinadas materias o a través de disposiciones positivas más o menos precisas. Por el contrario, en unos pocos países (entre ellos, Argentina, Brasil y Nicaragua) no existen límites expresos al posible campo de aplicación de una consulta popular.

Por último, cabe señalar que sólo Colombia y Uruguay cuentan con la institución del referéndum abrogativo o sancionatorio, el cual

posibilita que los ciudadanos revoquen leyes surgidas del sistema representativo. Sin embargo, en ambos países hay materias -por ejemplo la política fiscal- excluidas de la aplicación de este mecanismo.

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

Por regla general, salvo en el caso uruguayo, se trata de iniciativas legislativas populares *ad parlamentum*; ya que los proyectos de ley o reforma constitucional presentados son estudiados y decididos por el parlamento sin consultar con el electorado.

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

Finalmente, la revocatoria de mandato es la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular. Salvo Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela, los demás países de la región limitan esta posibilidad al ámbito subnacional. En Venezuela está establecido para todos los cargos de elección popular, incluido el del Presidente de la República. Sin embargo, hasta ahora ninguno de los países que lo aceptan aplicó este mecanismo en el nivel nacional. En tanto, Bolivia, Colombia, Ecuador y Brasil, entre otros, hicieron uso de este mecanismo en el ámbito subnacional.

El Cuadro Nº1 clasifica en tres categorías a los países latinoamericanos según la situación actual en materia de regulación y uso de los mecanismos de democracia directa. De la información se deriva que existe un primer grupo de países (10) en los cuales existe al menos uno de los mecanismos y éste o estos han sido utilizados. El segundo grupo de países (3), lo constituyen aquellos que pese a haber regulado alguno de los mecanismos, no lo ha utilizado. Finalmente, el tercer grupo (5) reúne a los países que no prevén ninguno de estos mecanismos a nivel nacional.

### Cuadro Nº 1

#### Mecanismos de Democracia Directa en América Latina

##### -Nivel nacional-

País	Iniciativa Legislativa Popular	Consulta popular (Plebiscito/Referéndum)	Revocatoria de mandato
Argentina	Sí, iniciativa de leyes No se ha utilizado	Sí	No a nivel nacional Sí a nivel provincial
Brasil	Sí, iniciativa de leyes No se ha utilizado	Sí para temas específicos Sin legislar	No
Colombia	Sí	Sí No se ha utilizado	Sí A nivel subnacional
Chile	No	Sí. Sólo para reforma constitucional cuando hay desacuerdo entre Ejecutivo y Congreso	No
Ecuador	Sí, iniciativa de leyes y constitucional No se ha utilizado	Sí	No a nivel nacional Sí para alcaldes, prefectos, diputados provinciales y gobernadores
Guatemala	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Panamá	No	Sí	Sí No se ha utilizado
Perú	Sí, iniciativa de leyes Sin legislar No se ha utilizado	Sí	No a nivel nacional. Sí, aplicado sólo para alcaldes y regidores
Uruguay	Sí, iniciativa constitucional y legislativa	Sí	No

País	Mecanismo	Utilizado	Comentarios
Venezuela	y legislativa SÍ, iniciativa constitucional y legislativa	Sí	Sí para todos los cargos No se ha utilizado
El Salvador	No se ha utilizado	Sí	No
Nicaragua	No se ha utilizado	Sí	No
Paraguay	No se ha utilizado	Sí	No
Bolivia	No se ha utilizado	No	No
Costa Rica	No se ha utilizado	No	No
Honduras	No se ha utilizado	No	No
México	No se ha utilizado	No	No
República Dominicana	No se ha utilizado	No	No

Resumiendo, como señaláramos en la introducción, a inicios de los '90 en América Latina cobró fuerza la tendencia de expandir los mecanismos de democracia directa en busca de mayores niveles de participación ciudadana para corregir la crisis de representación.

En la gran mayoría de los casos, la incorporación de las instituciones de democracia directa en las constituciones reformadas durante los '90 tuvo dos causas principales:

- La crisis de los sistemas de partidos produjo un vacío creciente en el ámbito de la representación política, el cual fue llenado en algunos países por líderes neopopulistas que llegaron al poder criticando la democracia representativa y prometiendo solucionar los grandes problemas nacionales mediante el uso de la democracia participativa y de la relación directa con el pueblo (Fujimori en Perú, Bucaram en Ecuador y Chávez en Venezuela, entre otros).

- La decisión de las élites dominantes en países que atravesaban una extrema crisis institucional de incorporar los mecanismos de democracia directa como una válvula de escape para evitar un colapso del sistema democrático (Paraguay y Colombia, entre otros)

Como resultado de este proceso, a fines de 2001, trece países de América Latina regulaban constitucionalmente diferentes mecanismos de democracia directa con vigencia en el nivel nacional. Cabe advertir que la casi totalidad de las constituciones reformadas en Latinoamérica durante los '90 (Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela) incorporaron a su articulado estos mecanismos y procedimientos. El caso de Uruguay es atípico, ya que contaba con ellos desde 1934. Sin embargo, a la fecha, sólo unos pocos países han hecho frecuente uso de los mismos (Uruguay en primer lugar y Ecuador en segundo).

El Cuadro Nº 2 presenta las referencias constitucionales que conciernen al uso de los mecanismos de democracia directa en los diferentes países de la región.

## Cuadro Nº 2

### América Latina: Mecanismos de Democracia Directa en Normativa Constitucional

País	Año de la Constitución	Artículos Relevantes
Argentina	1853, con reforma en 1994	40
Brasil	1988, con reforma en 2001	14, 49, 18*
Chile	1980, con reforma en 2000	5, 32, 107*, 117, 119
Colombia	1991, con reforma en 2001	40, 103, 105*, 170, 297*, 307*, 319*, 321*, 377
Ecuador	1998	10, 104, 105, 106*, 107*, 109, 110, 111, 112, 113
El Salvador	1983, con reforma en 2000	73, 89
Guatemala	1985, con reforma en 1993	173, 280, Disp. Trans. Artículo 19
Nicaragua	1987, con reforma en 1995	2, 168, 173

Panamá	1972, con reforma en 1994	235*, 236*, 308, 319
Paraguay	1992	121, 122, 123, 290
Perú	1993, con reforma en 2000	2, 31, 32, 190*, 206
Uruguay	1967, con reforma en 1996	79, 82, 304*, 331, 332
Venezuela	1999	6, 70, 71, 72, 73, 74

\* Hace referencia a cuestiones regionales o locales.

Por su parte, cuatro países de la región (Bolivia, Honduras, México y República Dominicana) no contemplan en sus textos constitucionales estos mecanismos, mientras que un quinto país, Costa Rica, lo regula constitucionalmente pero sólo en el ámbito sub-nacional<sup>4</sup>. Finalmente, tenemos los casos de El Salvador, Nicaragua y Paraguay que sí los incluyen aunque nunca los han empleado. Colombia, pese al amplio menú de mecanismos de democracia directa regulados en su constitución de 1991, ha hecho escaso uso de los mismos en el ámbito nacional.

## 4. Evolución y Análisis de la Experiencia Latinoamericana de las dos últimas décadas en el uso de los mecanismos de democracia directa

El Cuadro Nº 3 presenta una visión sistematizada de la aplicación de los mecanismos de democracia directa en los países de la región entre 1978 y 2001.

**Cuadro Nº 3**

América Latina: Mecanismos de democracia directa utilizados entre 1978 y 2001<sup>5</sup>

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Argentina	Nov. 84	Consulta	Laudo Beagle	Aprobado	
Brasil	Abr. 93	Plebiscito		República	
	Abr. 93	Plebiscito		Presidencialismo	
Colombia	Mar. 90	Consulta "informal"		Aprobatoria	
	Oct. 97	Consulta		Aprobado	
Chile	Sep. 80	Plebiscito		Aprobada	
	Oct. 88	Plebiscito		Rechazado	
	Jun. 89	Plebiscito	Reforma Constitucional	Aprobada	
	Ene. 94	Referéndum	Reforma Constitucional	Aprobada	
	May. 99	Referéndum		Rechazadas	

Panamá	Abr. 83	Referéndum	Reforma constitucional	Aprobada	
	Nov. 92	Referéndum	Reforma Constitucional de 58 puntos.	Rechazada	
	Ago. 98	Plebiscito	Reforma Constitucional. Reelección inmediata del presidente y otros puntos.	Rechazada	
Perú	Oct. 93	Plebiscito	Nueva Constitución	Aprobada	
Uruguay	Nov. 89	Plebiscitos	Reformas Constitucionales. Nov. 1989 y 1994 Normas para proteger a jubilados y pensionistas. Dic. 1996. Cambio del sistema electoral.	Aprobadas	
	Nov. 94				
	Dic. 96				
	Nov. 80	Plebiscitos		Rechazadas	
	Ago. 94				
	Nov. 94				
		Oct. 99			
	Abr. 89	Referéndum		Aprobada	Dar respaldo popular a una decisión muy polémica.
	1992	Referéndum		Rechazada	Refrendar el "estatismo" del electorado.
Venezuela	Abr. 99	Referéndum		Aprobado	
	Dic. 99	Plebiscito		Aprobada	

Como puede advertirse, entre 1978 y 2001 se realizaron treinta consultas populares en diez países de la región, de las cuales cinco tuvieron lugar durante la vigencia de gobiernos autoritarios, mientras que las restantes corresponden a gobiernos democráticos.

Las primeras se realizaron en Panamá (1983), Uruguay (1980) y Chile (1980, 1988 y 1989). El plebiscito uruguayo de 1980 fue desfavorable para el gobierno militar y abrió el camino a cuatro años de negociación que desembocaron en la restauración de la democracia. En Chile, en cambio, el régimen del general Pinochet triunfó en el plebiscito de 1980 e impuso su Constitución. Pero la consulta de 1988, que buscaba asegurar la continuidad de Pinochet en la presidencia, fue adversa para el gobierno. Finalmente, la de 1989, si bien se realizó también durante el régimen pinochetista, tuvo por objetivo perfeccionar un acuerdo para la salida del

régimen militar motivada por la derrota sufrida un año antes.

La finalización de los conflictos armados en Centroamérica durante los '90 registra un sólo caso de consulta popular asociado a los procesos de paz, el de Guatemala (1999), que fue ampliamente rechazado por la ciudadanía.

Las consultas realizadas en Argentina (1984), en Colombia (1990 -seguida de una convocatoria a una Asamblea Constituyente que la tornó muy relevante- y 1997) y en Ecuador (1986, y consultas-encuestas de 1994, 1995 y 1997), no tuvieron carácter vinculante, aunque la ecuatoriana de 1997, dio lugar a una Asamblea Constituyente que incorporó buena parte de lo que había sido sometido a consulta y aprobado por la ciudadanía. Las restantes sí fueron vinculantes. De éstas, dieciséis fueron para aprobar o rechazar reformas constitucionales<sup>7</sup> (seis de ellas en Uruguay -tres aprobadas y tres rechazadas-; dos en Chile -ambas aprobadas-; tres en Panamá -dos rechazadas-; dos en Guatemala -una aprobada-; y tres en Ecuador, Perú y Venezuela, todas aprobadas). Dos de las consultas fueron referéndums derogatorios de leyes (las dos en Uruguay). Una consulta (la de Colombia de 1990) legitimó e integró el mismo día una Asamblea Constituyente. Lo mismo ocurrió en Venezuela en abril de 1999.

Por su parte, los autogolpes de Fujimori en Perú (consumado) y de Serrano Elías en Guatemala (fallido) condujeron a consultas realizadas en ambos países en 1993, las cuales dieron origen a una nueva Constitución peruana y a reformas en la Constitución guatemalteca. A su vez, tras el colapso del sistema político partidario vigente en Venezuela desde el Pacto de Punto Fijo de 1961, se realizaron en ese país dos consultas populares (1999) que llevaron a adoptar una nueva Constitución en ese mismo año.

La gran mayoría de las consultas a la ciudadanía realizadas en América Latina entre 1978 y 2001 se originó en iniciativas desde arriba. Fueron los poderes ejecutivos quienes promovieron las consultas de Argentina (1984), de Colombia en 1997, y las cuatro consultas-encuestas de Ecuador.

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

En síntesis, el Ejecutivo inició 13 de las 30 consultas realizadas. Otras diez fueron la consecuencia de acuerdos de la clase política plasmados en constituciones aprobadas o rechazadas, o resultado de provisiones constitucionales previamente acordadas, como la consulta brasileña (1993) y la chilena (1988). En total, 23 de las 30 consultas se realizaron a partir de iniciativas desde arriba.

Los casos restantes se debieron a iniciativas desde abajo. Seis de ellos en Uruguay: dos reformas constitucionales aprobadas (1989 y 1994), dos rechazadas (1994 y 1999) y dos referéndums contra leyes. La séptima, como se señalara, tuvo lugar en Colombia (1990), fue de carácter informal y dio origen a la Constitución de 1991.

## 5. Balance

### 5.1 Uso y Frecuencia de la Aplicación de estos Mecanismos

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

Sin embargo, una mirada retrospectiva desde el inicio de la transición a la democracia revela una creciente tendencia al empleo de las instituciones de democracia directa. En efecto, mientras durante los '80 se realizaron nueve consultas populares, en los '90 el número saltó a veinte, en su mayoría para legitimar o rechazar reformas constitucionales.

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

Grandes países de la región, como Brasil y Argentina, prácticamente no apelaron a estos mecanismos; en tanto, México no los empleó por no tenerlos regulados en su Constitución. A escala nacional, Argentina sólo registra la consulta no vinculante sobre el laudo limítrofe referido al canal de Beagle. Por su parte, la consulta obligatoria (1993) que efectuó Brasil en cuanto a la posibilidad de implantar el parlamentarismo o la monarquía, resultó adversa para ambas alternativas.

### 5.2 Origen del uso de los Mecanismos de Democracia Directa en América Latina

Como se dijo, 23 de las 30 consultas populares se originaron desde arriba y sólo siete, desde abajo, de las cuáles seis se realizaron en Uruguay. Esta tendencia se debe a que -si bien algunos Estados prevén la intervención ciudadana para iniciar una

consulta popular- la mayoría de los países reservan esta potestad al Ejecutivo o al Congreso.

Por su parte, varios presidentes latinoamericanos utilizaron los mecanismos de democracia directa con suerte diversa entre 1978 y 2001. El ex Presidente panameño Pérez Balladares fracasó en su intento de modificar la constitución para autorizar la reelección. En Ecuador, el Presidente Sixto Durán logró respuestas favorables en una primera consulta-encuesta pero negativas en la segunda, lo que debilitó su gestión de gobierno. La clase política uruguaya fue derrotada en 1994 al no lograr imponer una reforma constitucional que separaba a las listas de votación municipal de las nacionales, a pesar que dicha reforma había sido aprobada por 2/3 de los integrantes del parlamento. Posteriormente, idéntica norma se incluyó en la reforma de 1996. Por su parte, el ex presidente peruano Fujimori y el mandatario venezolano Hugo Chávez utilizaron estos mecanismos de manera exitosa para consolidar sus respectivos proyectos políticos; aunque el primero debió renunciar debido al fraude cometido durante la elección de 2000 y la consiguiente crisis política desatada.

### 5.3 El Papel de la Sociedad Civil

Que los ordenamientos constitucionales de varios países de la región prevean la iniciativa de la ciudadanía para reformar la Constitución supone -en principio- una mayor capacidad de decisión de parte de esta. Sin embargo, debe considerarse que, a la fecha, sólo Uruguay empleó este mecanismo a través de movimientos *ad hoc* que en 1989, 1994 y 1999 defendieron a jubilados y pensionistas, a sectores ligados a la enseñanza y al Poder Judicial respectivamente, habiendo triunfado únicamente las propuestas presentadas por los jubilados en 1989 y 1994.

También se originaron en iniciativas populares los referéndum derogatorios planteados en Uruguay. El de 1989, referido a violaciones a los derechos humanos y que promoviera una coalición de partidos de izquierda y un movimiento *ad hoc* de la sociedad civil, fracasó. En cambio, se aprobó el de 1992 que rechazaba la posibilidad de privatizar parcialmente la empresa telefónica y que también promovieran fuerzas de izquierda junto a trabajadores del sector. Como se ve, la participación de las organizaciones de la sociedad civil ha sido limitada en Uruguay; pues en los dos casos debieron aliarse con fuerzas partidarias. En Colombia, el movimiento estudiantil de la 7ª papeleta promovió los cambios que llevaron a la reforma constitucional de 1991. En el resto de los casos registrados, la iniciativa correspondió principalmente al Ejecutivo o al Parlamento, por lo general de acuerdo con las normas constitucionales que obligan a la consulta ciudadana.

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

Sobre el efecto de estos mecanismos, puede afirmarse que -en general- su uso en el ámbito nacional no otorgó mayor protagonismo real a la sociedad civil. Por su parte, el fortalecimiento de los niveles de control ciudadano sobre el gobierno o respecto de los otros órganos del sistema representativo sólo operó limitadamente. Uruguay es el único país en que los mecanismos de referéndum contra leyes pueden citarse como ejemplo, aunque su resultado aún esté en debate<sup>8</sup>.

Por otro lado, aunque esté constitucionalmente prevista, la puesta en marcha de la iniciativa popular no es fácil; requiere de una conjunción de voluntades en torno a un tema relevante y movilizador y de un movimiento social que lo impulse. Formalmente y hasta el presente, sólo existen los ejemplos de Uruguay, donde hubo dos intentos de derogación de leyes (uno fracasado y otro aprobado) y el de Colombia para presentar la luego aprobada Ley Antisecuestro. Pero incluso en Uruguay, desde 1992 a la fecha, y pese al intento de realizar nuevos plebiscitos derogatorios en dos oportunidades, no se llegó a contar con la adhesión del 25% de los ciudadanos empadronados para imponer la consulta obligatoria.

En suma, hasta la fecha la sociedad civil ha desempeñado más un papel de control y freno que de creación e innovación<sup>9</sup>.

### 5.4 El Comportamiento de la Ciudadanía

En general, el comportamiento ciudadano ha sido diverso. No existe una tendencia regional uniforme. En muchos casos se ha constatado que los ciudadanos no se pronuncian sobre el tema puesto a su consideración, sino que expresan su frustración frente a los deseos o percepciones acerca de lo que ha hecho o ha dejado de hacer el gobierno de turno. Por ello y a diferencia de las elecciones, las consultas populares han servido en ciertos países para expresar el desencanto con la política y con la clase dirigente.

También, en más de un caso en que el tema parecía relevante, los ciudadanos rechazaron el planteo, prefiriendo atender a la coyuntura político partidaria del momento. Un buen ejemplo de ello lo dio la ciudadanía guatemalteca cuando en 1999 no se interesó por las reformas que debían confirmar los Acuerdos de Paz que acababan con 36 años de guerra civil y mayoritariamente no participó en el proceso; un alto porcentaje de quienes lo hicieron votaron contra su aprobación, como modo de demostrar su descontento con el gobierno de turno.

Cuando la ciudadanía debió resolver cuestiones de relevancia, como en Brasil para decidir entre presidencialismo o parlamentarismo y entre república o monarquía, optó por mantener el *status quo* (presidencialismo y república). Uruguay, el único

país que usó el mecanismo de derogación de leyes, mostró dos procesos con resultados diferentes: uno que mantuvo la ley (sobre el tema de Derechos Humanos) y otro contrarió a ley (rechazo a la privatización).

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

Respecto a la participación en estas consultas populares, en general se observa un porcentaje bastante bajo de votantes. Son especialmente notorios, por su reducida participación, los casos de Guatemala y de Colombia, lo cual coincide con el alto abstencionismo que caracteriza el comportamiento electoral de ambos países. Hay casos en que las consultas fueron aprobadas o rechazadas por menos del 50% de los ciudadanos inscriptos sin que dichos resultados fueran contestados o cuestionados en su legalidad o legitimidad por quienes resultaron derrotados.

## **5.5 Consecuencias sobre el sistema político**

### **5.5.1 En general**

No existen elementos de juicio para afirmar que el uso de los mecanismos de participación ciudadana mejoren o empeoren el funcionamiento de un sistema político determinado. La mayoría de las democracias europeas los emplea muy ocasionalmente a escala nacional, mientras que EE.UU. sólo los contempla para el ámbito estadual y local. Un estudio comparado del uso de estos mecanismos en EE.UU. evidencia que su empleo es más frecuente en los estados que cuentan con fuertes grupos de interés, gobiernos divididos, legislaturas profesionales y bajos requisitos para someter un tema a consulta popular.

A la fecha, la experiencia latinoamericana tampoco pareciera indicar que los mecanismos de democracia directa hayan tenido, en la mayoría de los casos, la incidencia deseada en cuanto a mejorar la representación o la participación. Tampoco pareciera que coadyuvaron a disminuir el descontento con la política y los partidos; por el contrario, más bien actuaron como canales de expresión del desencanto fuera de las elecciones regulares.

### **5.5.2 En materia de estabilidad política**

Del mismo modo, no puede afirmarse que los mecanismos de democracia directa, tal como se utilizaron hasta ahora, hayan mejorado o complicado sustancialmente la estabilidad política. Como todo mecanismo de ingeniería electoral, éstos deben ser parte de una arquitectura mayor y su funcionamiento debe analizarse en ese marco. En general, estos mecanismos no se emplearon para resolver controversias entre el Parlamento y el Ejecutivo, salvo indirectamente en Ecuador, donde los Presidentes Sixto Durán y Fabián Alarcón recurrieron infructuosamente a ellos para tratar de mejorar el nivel de legitimidad de sus debilitadas gestiones.

En algunos países, el uso indebido de estos mecanismos puede considerarse negativo para la estabilidad política. Ecuador es un buen ejemplo de ello. Las sucesivas consultas no vinculantes cuyos resultados no se instrumentaron posteriormente acentuaron la ingobernabilidad del país. Si bien no puede atribuirse responsabilidad directa a estos mecanismos en la pérdida de estabilidad política que hizo caer a dos presidentes constitucionales, tampoco puede decirse que ellos hayan contribuido positivamente a la estabilidad.

### **5.5.3 En materia de reforma política**

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

En otros casos, los resultados son contradictorios. La separación de elecciones municipales de las nacionales fue rechazada en 1994 por la misma ciudadanía uruguaya que la aprobaría dos años después. Asimismo, la ciudadanía ecuatoriana que en 1986 rechazó la existencia de candidaturas independientes de los partidos, la aceptaría en 1994.

### **5.5.4 En relación con las reformas económicas**

La complejidad de los temas económico-financieros dificulta su resolución por medio de los mecanismos de democracia directa. Por ello, las legislaciones de la mayoría de los países excluyen expresamente estas materias como objeto de eventuales consultas populares.

Empero, en países como Uruguay y Ecuador, a iniciativa de la sociedad civil y por lo general con la adhesión de partidos políticos de centro-izquierda, se intentó usar estos mecanismos para limitar las reformas económicas. El caso paradigmático es la derogación en 1992 de la ley que permitía privatizar parcialmente la empresa telefónica uruguaya. Sin embargo, esa postura antiprivatista no se reiteró años después, al intentarse plebiscitar una ley marco sobre la distribución de electricidad y gas ni cuando se pretendió cuestionar el sistema privado de retiros y pensiones.

Por su parte, el intento de grupos de la sociedad civil ecuatoriana por convocar una consulta popular contra el plan económico del

gobierno del presidente Gustavo Noboa y la dolarización fracasó al no reunir, según la autoridad electoral, las firmas requeridas.

## 5.6 Consideraciones finales

Un balance preliminar evidencia que, pese a su generalizada incorporación en los textos constitucionales de la región, la aplicación en el nivel nacional de los mecanismos de democracia directa sigue teniendo un bajo nivel en los sistemas políticos latinoamericanos, salvo en el uruguayo. En cambio, es mucho mayor su uso -a través de una gran variedad de mecanismos y modalidades- en el ámbito estadual y local/ municipal, cuyo estudio comparado sigue virgen y valdría la pena abocarse a él.

En cuanto a los resultados logrados por estos mecanismos, cabe destacar que mientras en las democracias europeas y tras la II Guerra Mundial, han tenido más bien efectos conservadores, en nuestra región tuvieron un resultado mixto, oscilante entre intentos de manipulación neo-populista por una parte, con posiciones conservadoras o tradicionalistas por otra. En los últimos años, Europa los ha aplicado cada vez más en temas vinculados con el proceso de integración.

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

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

Ante la práctica latinoamericana, opinamos que los mecanismos de democracia directa son un elemento distorsionador en ausencia de instituciones democráticas representativas y eficientes que estén fundadas en un sistema de partidos políticos estable y correctamente arraigado en la sociedad.

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

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

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

(\*) Ejecutivo senior de Internacional IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) y Director del Observatorio Electoral Latinoamericano.

1 Aragón M. y López J. (2000). "Plebiscito" en Diccionario Electoral. Tomo II, p. 981. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

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

3 M. Barczak. "Representation By Consultation? The rise of Direct Democracy in Latin America", en *Latin American Politics and Society*, p. 55.

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

5 En la tabla se muestran todos los casos en que se utilizaron mecanismos de democracia directa en América Latina entre 1978 y

2001. Sin embargo, debe tomarse nota que en cinco casos los mecanismos fueron empleados por gobiernos autoritarios antes de que la transición a la democracia tuviera lugar: Chile (1980, 88, 89), Panamá (1983) y Uruguay (1980).

6 Utilizamos el término consulta-encuesta pues el formato de la boleta para la consulta fue similar al cuestionario de una encuesta de opinión pública.

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

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

9 Bershard Thibaut señala que difícilmente pueda concluirse en que estos mecanismos refuercen a la sociedad civil, pues no parecen disminuir el desencanto, sino que más bien constituyen canales de articulación fuera de las elecciones normales. Ver: B. Thibaut, "Instituciones de Democracia Directa" en D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto G. (1998), comp. Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, México D.F., Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Universidad de Heidelberg, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, p. 65-88.

10 M. Aragón y J. López, *Ibid.cit.*