

LA PRÁCTICA GENERAL DE LAS INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA DIRECTA EN AMÉRICA LATINA. UN BALANCE COMPARADO: 1978-2000

Daniel ZOVATTO G.

SUMARIO: I. *Introducción y precisión conceptual.* II. *Importancia del tema y estado del debate.* III. *Principales modalidades en América Latina.* IV. *Evolución y análisis de la experiencia latinoamericana de las dos últimas décadas en el uso de los mecanismos de democracia directa.* V. *Balance.* VI. *Consideraciones finales.*

I. INTRODUCCIÓN Y PRECISIÓN CONCEPTUAL

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

Hasta qué punto estas instituciones de democracia directa han llegado para quedarse y cuáles han sido sus efectos principales en relación con los problemas respecto de los cuales tratan de dar respuesta son los propósitos centrales de este trabajo, el cual abordamos en clave comparada, cubriendo en nuestro análisis, desde la perspectiva espacial, a los 18 países de América Latina y, desde la temporal, el periodo que va desde 1978 (fecha de arranque de la tercera ola en nuestra región) hasta fines de 2000.

Pero antes de adentrarnos al estudio propiamente dicho de nuestra materia cabe precisar que por *instituciones de democracia directa* entendemos *las diversas formas de participación política mediante el ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y no el de elegir a los miembros de los órganos democráticos-representativos (Legislativo o Ejecutivo).*

II. IMPORTANCIA DEL TEMA Y ESTADO DEL DEBATE

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

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

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

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

directa más que una alternativa *per se*, deben ser vistas como complemento de los procesos de decisión democrático-representativos.

III. PRINCIPALES MODALIDADES EN AMÉRICA LATINA

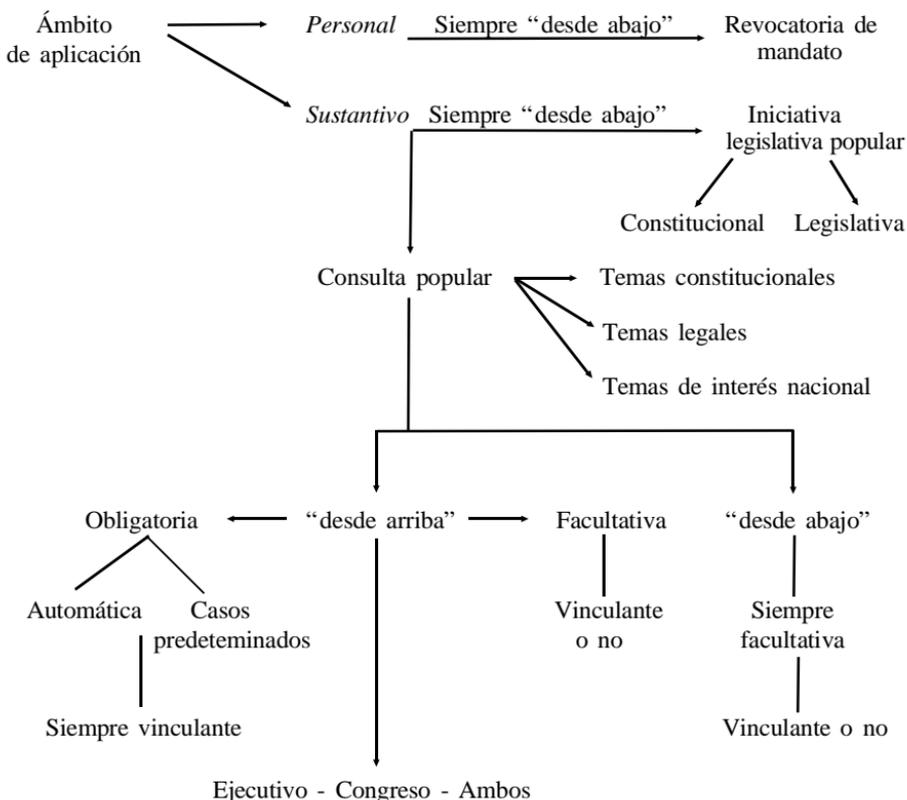
A nivel comparado latinoamericano existe una variedad de instituciones de democracia directa sumado a una pluralidad conceptual y terminológica confusa. En efecto, dado que la mayoría de las Constituciones latinoamericanas denominan estos mecanismos con términos diferentes: iniciativa legislativa popular,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

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

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

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

MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA



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

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

el destino del Canal de Panamá. En el tercero, las regulaciones del conflicto fronterizo entre este país y Belice.

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

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

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

Por su carácter, los resultados de las consultas populares pueden ser *vinculantes* o *no*, y en caso de ser vinculantes *con* o *sin exigencia de un determinado quórum*. En el constitucionalismo comparado latinoamericano observamos que los procedimientos obligatorios y vinculantes se establecen para todas las consultas que suponen ratificar reformas constitucionales. Cabe advertir empero, que salvo Uruguay (que establece un quórum del 35%), los otros países de la región no asocian la validez de una consulta con un determinado quórum de la votación.

En Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela las consultas contra leyes tienen carácter vinculante. En Nicaragua también lo tienen las consultas propuestas por el 60% de los integrantes del Parlamento. En Ar-

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

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

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

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

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

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

aprobatorio” si así lo solicita el 10% de los electores inscritos en el censo electoral.

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

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

Cuadro 1. MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA
EN AMÉRICA LATINA (A NIVEL NACIONAL)

<i>País</i>	<i>Iniciativa legislativa popular</i>	<i>Consulta popular (plebiscito/referéndum)</i>	<i>Revocatoria de mandato</i>
<i>Argentina</i>	Sí, iniciativa de leyes No se ha utilizado	Sí	No a nivel nacional Sí a nivel provincial
<i>Brasil</i>	Sí, iniciativa de leyes No se ha utilizado	Sí para temas específicos. Sin legislar	No
<i>Chile</i>	No	Sí, sólo para reforma constitucional cuando hay desacuerdo entre Ejecutivo y Congreso	No

<i>País</i>	<i>Iniciativa legislativa popular</i>	<i>Consulta popular (plebiscito/referéndum)</i>	<i>Revocatoria de mandato</i>
<i>Ecuador</i>	Sí, iniciativa de leyes y constitucional No se ha utilizado	Sí	No a nivel nacional Sí para alcaldes, prefectos, diputados provinciales y gobernadores
<i>Guatemala</i>	Sí No se ha utilizado	Sí	No
<i>Panamá</i>	No	Sí	Sí
<i>Perú</i>	Sí, iniciativa de leyes Sin legislar No se ha utilizado	Sí	Sí, aplicado sólo para alcaldes y regidores
<i>Uruguay</i>	Sí, iniciativa constitucional y legislativa	Sí	No
<i>Venezuela</i>	Sí, iniciativa constitucional y legislativa	Sí	No para todos los cargos No se ha utilizado
<i>Colombia</i>	Sí	Sí No se ha utilizado	Sí A nivel subnacional
<i>El Salvador</i>	Sí	Sí No se ha utilizado	No
<i>Nicaragua</i>	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
<i>Paraguay</i>	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
<i>Bolivia</i>	No	No	No
<i>Costa Rica</i>	No	No	No
<i>Honduras</i>	No	No	No
<i>México</i>	No	No	No
<i>República Dominicana</i>	No	No	No

Como ya señalamos en la introducción, a inicios de los años noventa cobró fuerza en América Latina la tendencia de expandir los mecanismos de democracia directa, en busca de mayores niveles de participación ciudadana, para corregir la crisis de representación y tratar de combatir la corrupción enquistada en sectores importantes de la clase política. No se trató, empero, de una demanda popular, como lo demuestra el hecho de que ni los acuerdos o “pactos” de transición democrática de los países

de América del Sur ni los “acuerdos de paz” que pusieron fin a los conflictos armados centroamericanos contemplaron estas instituciones.

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

Resultado de este proceso, a fines de 2000, 13 países de América Latina regulan a nivel nacional diferentes mecanismos de democracia directa en sus respectivas Constituciones. Cabe advertir que la casi totalidad de las Constituciones reformadas en Latinoamérica durante la década de los noventa (Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela) incorporaron a su articulado estos mecanismos y procedimientos.

El caso de Uruguay es atípico, ya que estos mecanismos datan de 1919. Sin embargo, a la fecha, sólo unos pocos países han hecho uso frecuente de los mismos, entre ellos Uruguay en primer lugar y Ecuador en segundo.

Por su parte, 4 países de la región (Bolivia, República Dominicana, Honduras y México) no contemplan en sus textos constitucionales estos mecanismos, mientras que un quinto país, Costa Rica, lo regula constitucionalmente pero sólo en el ámbito subnacional.¹ Actualmente la Asamblea Legislativa estudia de nuevo la instauración del referéndum a escala nacional. Finalmente, tenemos los casos de El Salvador, Nicaragua y Paraguay que sí los incluyen, aunque nunca los han empleado hasta el presente. Colombia, pese al amplio menú de mecanismos de democracia directa regulados en su Constitución de 1991, sólo ha hecho uso de este

¹ Actualmente tanto en Bolivia como en Costa Rica se están discutiendo reformas constitucionales que contemplan la adopción de mecanismos de democracia directa.

mecanismo en el ámbito nacional en una oportunidad, además de la experiencia de la consulta informal de 1990 que dio origen a la Constitución de 1991.

En suma, mientras en América del Sur (excluyendo a Guyana, Suriname y la Guyana Francesa) la totalidad de los países regulan estos mecanismos en sus cartas constitucionales salvo uno, Bolivia, en América Central, el caribe hispano y México estas instituciones no están tan generalizadas como lo demuestra el hecho de que ni Honduras, República Dominicana, Costa Rica y México las contemplan actualmente.

IV. EVOLUCIÓN Y ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA DE LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS EN EL USO DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

El cuadro 2 (visible en la página siguiente) presenta una visión sistematizada de la aplicación de los mecanismos de democracia directa en los países de la región, durante el periodo 1978-2000.

Como podremos ver, entre 1978 y 2000 se realizaron un total de treinta consultas populares en 10 países de la región. De éstas, 5 de ellas tuvieron lugar durante la vigencia de gobiernos autoritarios, mientras que las restantes 25 corresponden a gobiernos democráticos en los respectivos países.

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

CUADRO 2. MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA UTILIZADOS ENTRE 1978 Y 2000

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
<i>Argentina</i>	Noviembre 1984	Consulta	Laudo Beagle	Aprobado	Legitimador, no vinculante. Apoyo a la gestión del presidente Alfonsín, iniciador de la propuesta
<i>Brasil</i>	Abril 1993	Plebiscito	Monarquía o república	República	Legitimador del régimen vigente, vinculante
<i>Brasil</i>	Abril 1993	Plebiscito	Parlamentarismo o presidencialismo	Presidencialismo	Legitimador del régimen vigente y del sistema presidencialista
<i>Colombia</i>	Marzo 1990	Consulta “informal”	Posibilidad de reformar la Constitución por medios extraparlamentarios. Consulta promovida por estudiantes (7a. papeleta)	“Aprobatoria”	Con base en esta consulta informal se realizó la convocatoria y la elección de una Asamblea Constituyente en diciembre de 1990
<i>Colombia</i>	Octubre 1997	Consulta	Apoyo a la pacificación	Aprobado	Irrelevante. Intento de legitimación del proceso de paz por parte de la presidencia
<i>Chile</i>	Septiembre 1980	Plebiscito	Nueva Constitución fundante del nuevo régimen	Aprobada	Nueva Constitución y nuevo sistema electoral
<i>Chile</i>	Octubre 1988	Plebiscito	De acuerdo con la Constitución de 1980, prolongación o no del mandato del presidente general A. Pinochet	Rechazado	Rechazo de la propuesta militar por vía de la consulta popular, prevista ya en 1980. Permitted, a continuación, acelerar la apertura democrática
<i>Chile</i>	Junio 1989	Plebiscito	Reforma constitucional	Aprobada	Confirmatorio de las negociaciones de transición a la democracia
<i>Ecuador</i>	Enero 1978	Plebiscito	Constitución	Aprobada	Legitimación de transición
<i>Ecuador</i>	Junio 1986	Consulta	Candidaturas independientes de los partidos	Rechazado	No vinculante Irrelevante

CUADRO 2. MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA UTILIZADOS ENTRE 1978 Y 2000 (continuación)

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
<i>Ecuador</i>	Agosto 1994	Consulta-encuesta de 7 preguntas	Lo más relevante de las preguntas apuntaban a dar legitimidad al presidente	Aprobadas la mayoría, excepto el manejo del presupuesto por el Parlamento	No vinculante. Mero ejercicio de apoyo al presidente del momento Sixto Durán, iniciador del proceso. Puntos no implementados
<i>Ecuador</i>	Noviembre 1995	Consulta-encuesta	El punto principal era la posibilidad de que el presidente pudiese disolver el Parlamento por una vez en su mandato y la extensión a cuatro años para el mandato de los parlamentarios elegidos por provincias (hasta el momento electos por dos años, lo que implicaba la renovación total del Parlamento a la mitad del periodo presidencial)	Rechazado <i>in totum</i>	No vinculante. Se tradujo en un plebiscito en contra de la gestión del presidente Sixto Durán, iniciador del proceso
<i>Ecuador</i>	Mayo 1997	Consulta-encuesta de 11 preguntas	Puntos principales: apoyar la destitución de Bucaram y la presidencia de Alarcón	Aprobado	Legitimación de la caída del anterior presidente y confirmación de su sustituto. Como resultado de la consulta se convocó a una Constituyente que aprobó una nueva Constitución donde se recoge una parte de las medidas sometidas a consulta
<i>Guatemala</i>	Enero 1994	Referéndum	Reforma constitucional	Aprobada	Aprobación de reformas constitucionales resultado de los ajustes de la institucionalidad tras el fracasado autogolpe del presidente Jorge Serrano

CUADRO 2. MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA UTILIZADOS ENTRE 1978 Y 2000 (continuación)

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
<i>Guatemala</i>	Mayo 1999	Referéndum	Reformas constitucionales para implementar acuerdos de paz	Rechazado	Se trajo en plebiscito en contra del gobierno y no sobre el tema constitucional en debate
<i>Panamá</i>	Abril 1983	Referéndum	Reforma constitucional	Aprobada	Fortalecimiento del régimen autoritario de Noriega
<i>Panamá</i>	Noviembre 1992	Referéndum	Reforma constitucional	Rechazado	Intento de legitimar las reformas introducidas por el régimen democrático
<i>Panamá</i>	Agosto 1998	Plebiscito	Reforma constitucional. Reección inmediata del presidente y otros puntos	Rechazado	Se votó contra la gestión del presidente Pérez Balladares
<i>Perú</i>	Octubre 1993	Plebiscito	Nueva Constitución	Aprobado	Legitimación del nuevo régimen del presidente Fujimori
<i>Uruguay</i>	Noviembre 1989 Noviembre 1994 Diciembre 1996	Plebiscitos	Reformas constitucionales noviembre 1989 y 1994 Normas para proteger a jubilados y pensionistas Diciembre 1996. Cambio del sistema electoral	Aprobadas 1989, 1994 y 1996	Aprobación de acuerdos previos de la clase política sobre forma de gobierno y de iniciativas populares de grupos retirados y pensionados (1989-1994)

CUADRO 2. MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA UTILIZADOS ENTRE 1978 Y 2000 (continuación)

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
<i>Uruguay</i>	Noviembre 1980 Agosto 1994 Noviembre 1994 Octubre 1999	Plebiscitos	Reformas constitucionales. 1980. Nueva Constitución (origen gobierno militar) Agosto 1994. Reforma constitucional separando elecciones municipales y nacionales Noviembre 1994. 27% del presupuesto para la enseñanza Octubre 1999. Dos reformas: <i>a)</i> Prohibición de candidatearse a miembros de empresas estatales, y <i>b)</i> Porcentaje fijo del presupuesto para el poder judicial	Rechazados 1980; agosto 1994; noviembre 1994; octubre 1999 (a) y octubre 1999 (b)	Sólo en 1994 se rechazó un acuerdo previo de la mayoría de la clase política. En los otros casos, una es iniciativa legislativa minoritaria, otra de un grupo de interés y la tercera la propuesta militar de 1980
<i>Uruguay</i>	Abril 1989	Referéndum	Ley de amnistía general a militares y policías	Aprobado	Dar respaldo popular a una decisión muy polémica
<i>Uruguay</i>	1992	Referéndum	Privatización parcial de la empresa telefónica estatal	Rechazado	Refrendar el “estatismo” del electorado
<i>Venezuela</i>	Abril 1999	Referéndum	Acuerdo con la resolución del Ejecutivo para elegir una Constituyente y sobre su integración (2 consultas en el mismo día)	Aprobado	Procesos que formaron parte, junto a elecciones de presidente, diputados y gobernadores, de la iniciativa del presidente Chávez para replantear la fórmula política y social del país
<i>Venezuela</i>	Diciembre 1999	Plebiscito	Reforma constitucional	Aprobado	

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

Las consultas realizadas en Argentina en 1984, en Colombia en 1990 (seguida de una convocatoria a una Asamblea Constituyente que la tornó muy relevante) y en 1997, y las que se llevaron a cabo en Ecuador, en junio de 1986 y las “consultas-encuestas”, no tuvieron carácter vinculante, aunque la última, de 1997, dio lugar a una Asamblea Constituyente que incorporó buena parte de lo que había sido sometido a consulta y aprobado por la ciudadanía. Las restantes sí lo tuvieron. De éstas, dieciséis fueron para aprobar o rechazar reformas constitucionales (seis de ellas en Uruguay —tres aprobadas y tres rechazadas—; dos en Chile —aprobadas—; tres en Panamá —dos de ellas rechazadas—; dos en Guatemala —una aprobada y otra no—; y una cada una aprobadas en Ecuador, Perú y Venezuela).² Dos de las consultas fueron referendos derogatorios de leyes (las dos en Uruguay). Una consulta (la de Colombia de 1990) legitimó e integró el mismo día una Asamblea Constituyente. Lo mismo ocurrió en Venezuela en abril de 1999.

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

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

² No tomamos en cuenta los plebiscitos brasileños de 1993 que estaban previstos en la reforma constitucional de 1988. Tampoco la consulta chilena de 1988 prevista en la carta de 1980.

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

En síntesis, el Ejecutivo inició 13 de las 30 consultas realizadas. Otras 10 fueron la consecuencia de acuerdos de la clase política plasmados en Constituciones aprobadas o rechazadas, o resultado de previsiones constitucionales previamente acordadas, como las ya citadas consultas brasileñas de 1993 y la chilena de 1988. En total, 23 de las 30 consultas se llevaron a cabo con base en iniciativas “desde arriba”.

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

V. BALANCE

1. *Uso y frecuencia de la utilización de estos mecanismos*

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

Sin embargo, una mirada retrospectiva desde el inicio de la transición a la democracia (fines de los años setenta) evidencia una tendencia creciente al empleo de las instituciones de democracia directa. En efecto, mientras durante la década de los ochenta se realizaron ocho consultas populares, durante la década de los noventa 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 porqué algunos países han empleado más que otros estos meca-

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

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

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

Como ya se indicó, 23 de las 30 consultas populares tuvieron origen “desde arriba” y sólo 7 fueron iniciadas “desde abajo”, de las cuáles 6 se llevaron a cabo en un solo país: Uruguay. Esta tendencia obedece al hecho de que si bien algunos Estados prevén la intervención de la ciudadanía para iniciar una consulta popular, por lo general, en la mayoría de los países esta potestad se reserva al Ejecutivo o al Congreso.

Por su parte, varios presidentes latinoamericanos han utilizado estos mecanismos de democracia directa con suerte diversa durante el periodo 1978-2000. En Panamá, el ex presidente Pérez Balladares fracasó en su intento de modificar la Constitución para autorizar la reelección. En Ecuador, el presidente Sixto Durán logró respuestas favorables en una primera consulta-encuesta, pero negativas en la segunda, lo que debilitó su gestión de gobierno. La clase política uruguaya registra una derrota en 1994 al no lograr imponer una reforma constitucional que separaba las listas de votación municipal de las nacionales; reforma que había

sido aprobada por dos tercios de los integrantes del Parlamento. Posteriormente, esa misma norma se incluyó en la reforma aprobada en 1996. Por su parte, el ex presidente Fujimori de Perú y el presidente Chávez de Venezuela utilizaron estos mecanismos de manera exitosa para consolidar sus respectivos proyectos políticos, si bien el primero debió renunciar a su tercer mandato como presidente debido al fraude cometido durante la elección de 2000 y la consiguiente crisis política desatada.

3. *El papel jugado por la sociedad civil*

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

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

Varios países prevén, asimismo, la iniciativa legislativa de parte de la ciudadanía, exigiendo para ello un determinado porcentaje de electores que varía según el caso. Algunos países (entre ellos Brasil y Venezuela)

también establecen en su Constitución que si el Parlamento rechaza un proyecto presentado por iniciativa popular, un determinado porcentaje de los ciudadanos puede pedir que se someta a referéndum para su aprobación directa. Paraguay, Perú y Uruguay también prevén constitucionalmente este mecanismo, pero al igual que en los países arriba citados, aún no se sancionaron las leyes necesarias para su puesta en marcha.

En cuanto a los efectos que estos mecanismos han tenido, puede afirmarse que en general el uso de los mismos en el ámbito nacional no ha dado mayor protagonismo real a la sociedad civil. Por su parte, el fortalecimiento de los niveles de control ciudadano sobre el gobierno o respecto de los otros órganos del sistema representativo sólo ha operado en forma limitada. Únicamente en Uruguay los mecanismos de referéndum contra leyes pueden citarse como ejemplo, si bien el resultado obtenido todavía es objeto de debate.³

En suma, la sociedad civil ha desempeñado hasta la fecha, y sólo en unos pocos casos, más un papel de control y freno que de creación e innovación, salvo la consulta informal colombiana de 1990. Como algunos expertos han señalado, este fenómeno no debe sorprender, dado que en la actualidad predominan las formas débiles y reactivas, hasta cierto punto “elitistas”, de participación popular, fundamentalmente a través de organizaciones no gubernamentales con limitada capacidad de acción a nivel masivo.

Por otro lado, y pese a estar previstos constitucionalmente, la puesta en marcha de estos mecanismos, la iniciativa de la sociedad civil no es fácil. Se requiere una conjunción de voluntades alrededor de un tema relevante y movilizador y la conformación de un movimiento social que lo impulse. Formalmente y hasta el presente, salvo en el caso de Uruguay, donde hubo dos intentos de derogación de leyes, uno fracasado y el otro aprobado, como hemos visto, y el de Colombia para la presentación de la Ley Antisecuestro, aprobada posteriormente, no existen otros ejem-

³ 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 periodo dictatorial, se aceptó el resultado jurídico, pero la disputa por la memoria y la historia, así como por reparaciones, continúa. En el caso de la Ley que permitía privatizaciones parciales en 1992 y que fue rechazada por la ciudadanía, el tema sigue en debate, especialmente en el área de la telefonía, y posteriormente formas de transmisión de datos y telefonía celular fueron otorgadas por concesión a operadores privados.

plos. Pero incluso en el Uruguay, desde 1992 a la fecha, y pese al intento de realizar nuevos plebiscitos derogatorios en dos oportunidades, no se llegó a contar con la adhesión del 25% de los ciudadanos del padrón electoral para llegar a la consulta obligatoria.

4. *El comportamiento de la ciudadanía*

El comportamiento ha sido diverso. No hay una tendencia regional uniforme. La constatación es que en muchos casos la ciudadanía no se pronuncia en favor o en contra del tema puesto a su consideración, sino que expresa su frustración frente a los deseos o percepciones acerca de lo que ha hecho o no el gobierno de turno. Por ello, las consultas populares en ciertos países, a diferencia de las elecciones, han servido para dar expresión al “desencanto” general que existe con la política y con la clase dirigente. En este sentido debe interpretarse el claro rechazo de los ciudadanos uruguayos a la “minirreforma” constitucional de 1994 que contaba con el pleno apoyo de todas las fracciones parlamentarias, y que poco tuvo que ver con el contenido concreto de las cuestiones sometidas a votación.

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

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

Debido a este fenómeno, la clase política y los titulares del Poder Ejecutivo se han vuelto, en la mayoría de los países, más cautos a la

hora de usar estos mecanismos, apelando a los mismos cuando están seguros de un resultado favorable o aplicándolos cuando son de convocatoria obligatoria, como es el caso de las reformas constitucionales.

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

5. *Consecuencias sobre el sistema político*

A. *En general*

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

Por su parte, la experiencia a la fecha en América Latina tampoco pareciera indicar que los mecanismos de democracia directa hayan tenido el impacto deseado en cuanto a mejorar la representación o la participación. Tampoco pareciera que hayan coadyuvado a disminuir el “desencanto” con la política y los partidos, actuando más bien como canales de expresión de este “desencanto” fuera de las elecciones regulares.

B. *En materia de estabilidad política*

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

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

C. *En materia de reforma política*

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

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

D. *En relación con las reformas económicas*

La complejidad de los temas económico-financieros determina un alto grado de dificultad para intentar resolver los mismos vía la participación

ciudadana mediante el uso de mecanismos de democracia directa. Por ello, las legislaciones de la mayoría de los países han excluido expresamente estas materias como objeto de eventuales consultas populares.

Empero, en algunos países, entre ellos Uruguay y Ecuador, y sustancialmente a iniciativa de la sociedad civil y por lo general con la adhesión de partidos políticos de centro-izquierda, se intentó usar estos mecanismos para imponer límites a las reformas económicas. El caso paradigmático es la derogación de la ley que permitía la privatización parcial de la empresa telefónica uruguaya en 1992. Sin embargo, el mismo esquema no siguió adelante en los años posteriores, cuando se intentó plebiscitar en contra una ley marco sobre la distribución de electricidad y gas. Tampoco prosperó un intento de comenzar a cuestionar el sistema privado de retiros y pensiones.

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

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Un balance preliminar evidencia que, pese a la generalizada incorporación de los mecanismos de democracia directa en los textos constitucionales de numerosos países latinoamericanos, la mayoría de los sistemas políticos de la región sigue teniendo un bajo componente de democracia directa a nivel nacional.

En cuanto a los resultados de la aplicación de estos mecanismos, cabe destacar que mientras en los países avanzados han tenido, más bien, efectos conservadores, en nuestra región estas instituciones han tenido un resultado mixto, oscilando entre intentos de manipulación neopopulistas, por una parte, con posiciones conservadoras o tradicionalistas por la otra.

Pero más allá de la valoración que pueda hacerse en relación con el empleo de los instrumentos de democracia directa, hay que aceptar que estos han llegado para quedarse. De ahí que el tema central pase por *¿cómo utilizarlos adecuadamente y, más importante aún, cuándo y para qué temas?*

En efecto, en sociedades como las latinoamericanas, donde la pobreza crece y donde la equidad esta retrocediendo, los mecanismos de participación ciudadana, si son bien utilizados, pueden ayudar a contrarrestar la tendencia a la deslegitimación del sistema político. En este marco, las instituciones de democracia directa devienen en gran medida, más que en una forma complementaria de ejercer el gobierno, en un ejercicio de expresión ciudadana que canaliza frustraciones populares. Precisamente por ello es importante, de cara al actual contexto económico, social y político regional, evitar el peligro de una posible manipulación demagógica de estos mecanismos, estableciendo *límites claros a los temas que pueden ser sometidos a consulta popular*.

En suma, la experiencia de estas dos décadas en el uso de los mecanismos de democracia directa aconseja una utilización prudente y no desvirtuada de los mismos, particularmente en el ámbito nacional. Por 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 mejoramiento de la eficacia de los mecanismos y órganos centrales de la democracia representativa, en particular, al fortalecimiento de los partidos políticos y los Parlamentos.