

INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA DIRECTA EN AMÉRICA LATINA

Juan Rial
Octubre 2000

1. Introducción

Si bien la totalidad de los regímenes políticos latinoamericanos son de carácter representativo, un número creciente de países vienen incluyendo, desde el inicio de la transición democrática (1978), procedimientos y mecanismos de participación y decisión ciudadana.

Estos mecanismos, llamados también *instituciones de democracia directa*, constituyen formas de participación política mediante el ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo no es la elección de los miembros de los órganos democrático-representativos (legislativo o ejecutivo) sino involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones.

Dada la naturaleza de este trabajo, nos limitaremos al estudio de estas instituciones únicamente a nivel nacional.

2. El debate sobre los mecanismos de democracia directa.

¿Puede lo poco posible ser deseable? El análisis lógico diría que la cuestión es fútil, 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 efímera y que los grados de democracia "pura" que alcanzaron son bastante discutibles.

Por su parte, 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. Estas experiencias, si bien interesantes desde el punto de vista comparado, no permiten, sin embargo, entender el funcionamiento de estas instituciones en nuestra región.

Pero mas allá de estas consideraciones, lo cierto es que, en tiempos como los actuales en que los parlamentos y los partidos se encuentran en crisis y en los que la clase política despierta desconfianza 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 beneficios y los riesgos de estas instituciones¹.

¹ Dado que merecería un tratamiento in extenso y específico, no abordamos en este artículo las posibilidades de expresión directa de la ciudadanía a través de la nueva tecnología digital.

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 otros, 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-representativo.

3. Los instrumentos de democracia directa en América Latina

En América Latina todos los regímenes de gobierno son básicamente presidencialistas, aunque hay formas de acción parlamentarizada previstas constitucionalmente en Uruguay, o que se dan en la práctica como en Bolivia. También algunos países tienen ciertas formas propias de los regímenes parlamentarios como la reunión del Consejo de Ministros en ciertas circunstancias, o la presentación de Ministros frente al Parlamento.

Sin embargo, en la totalidad de los casos se trata de regímenes basados en formas representativas y todos suponen, básicamente, un forma "vertical" de democracia. Por ello, para muchos analistas las instituciones de democracia directa deben ser vistas como complementarias a la fórmula política que, en lo sustancial, no varían la caracterización básica de los mismos: **regímenes presidenciales en un marco representativo.**

Las dificultades que enfrentan los países de la región para mantener un régimen político estable están asociadas a problemas de carácter económico y social así como de ingeniería institucional. El discurso de la *governabilidad* que aparece a fines de los años sesenta, señalando la existencia de demandas constantes como resultado de la modernización de las estructuras económicas y sociales, tenía por correlato la necesidad de contener esas demandas de los sectores populares en el ámbito político². Se sostenía en estos años que lo importante no era la fórmula o el régimen político, sino la capacidad del gobierno para asegurar la estabilidad y el orden y evitar la violencia y las explosiones sociales. El resultado del proceso fue el apoyo efectivo a regímenes autoritarios³.

Como parte de la guerra fría surgió, durante la segunda mitad de los setenta, un discurso liberal, especialmente bajo la forma de la defensa de los derechos humanos, que se expandió rápidamente y fue dejando, progresivamente, sin base legítima al autoritarismo. El retorno hacia la democracia representativa fue la tendencia triunfante y, tras la caída del "Muro de Berlín" en 1989, se convirtió en la única alternativa.

A partir de esa fecha cobró fuerza en América Latina, la tendencia moderna 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

2 Huntington expresó esta posición en **Political Order in Changing Societies** trabajo que luego llevó al Informe sobre gobernabilidad de 1972 de Crozier, Huntington y Watanabe.

3 La obra de Guillermo O'Donnell sobre el **Estado burocrático-autoritario** de 1972 (Buenos Aires: Paidós), sigue esta lógica de razonamiento.

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 contemplaran estas instituciones.

Así, apoyada limitadamente por algunos académicos, los mecanismos de democracia directa fueron sustancialmente una medida promovida por ciertas ONGs, por algunos periodistas y por aquellos sectores político-partidistas que consideraban difícil acceder al gobierno inmediatamente, en el nuevo escenario.

Resultado de este proceso, a fines de 1990, trece países de América Latina regulan a nivel nacional diferentes mecanismos de democracia directa en sus respectivas constituciones. Cabe advertir que la casi totalidad de las constituciones reformadas en Latinoamérica durante la década del noventa (Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela) incorporaron a su articulado estos mecanismos y procedimientos. Sin embargo, a la fecha, solo unos pocos países han hecho uso de estos mecanismos, y en algunos casos de forma muy limitada. Otros países que usaron más frecuentemente estos mecanismos de democracia directa, como Ecuador, lo hicieron bajo un marco constitucional que ya no existe. En Uruguay, en cambio, los mecanismos preceden a ésta época y los actualmente vigentes datan de 1919 en adelante.

Cuatro países de la region (Bolivia, República Dominicana, Honduras y México) no tienen contemplados en sus textos constitucionales estos mecanismos de democracia directa. Costa Rica lo contempla constitucionalmente pero sólo en el ámbito sub-nacional. Por su parte, El Salvador, Nicaragua y Paraguay que si los incluyen, nunca los han empleado hasta el presente.

El cuadro N° 1 presenta los instrumentos de democracia directa vigentes en America Latina con base en su descripción en las respectivas Constituciones.

Cuadro N° 1 Disposiciones constitucionales que establecen mecanismos de participación ciudadana en América Latina.

País	Consti Tución De	Artículos	Legislación De Apoyo	Uso
Argentina	1853 Refor- ma de 1994	Art.39 Por ley a dictar por el Congreso que no puede pedir más que el 3% del padrón electoral la ciudadanía tiene derecho de iniciativa y el parlamento debe tratar el proyecto en 12 meses. Se excluye materia tributaria, presupuestal, tratados internacionales y normas penales. Tampoco puede haber iniciativa para reformar la Constitución. Art. 40. * A iniciativa de Cámara de Diputados el Congreso puede pedir una Consulta Popular. Si es Aprobada se convierte en ley, no pudiendo ser vetada Por el Ejecutivo. *El Presidente o el Congreso pueden llamar a consulta que puede ser vinculante o no. En el último caso el voto no es obligatorio. *El Congreso puede regular procedimientos y temas.	Sin legislar	NO

Brasil	1988	Art.14. Establece plebiscitos, referenda, iniciativa Popular de acuerdo a la ley. Art. 49; Disp. Trans. Art. 2 . Estableció los plebiscitos de 1993.	Sin legislar	NO *
Chile	1989	Art. 5 (establece el plebiscito),32, No. 4 (El Presidente lo convoca), 117 (En el caso de reforma Constitucional si hay desacuerdo entre Congreso y El Presidente, 119 (tiempo de convocatoria)	Sin legislar	NO
Colombia	1992/7	Art. 40 Revocar mandatos y tener iniciativa Art. 103. Hay referenda, plebiscitos, Iniciativa, revocación de mandatos Art. 104. El Presidente con firma de ministros puede convocar al pueblo. No puede hacerse concurrentemente a otro acto electoral. Art 155 El 5% de los ciudadanos pueden proponer leyes Art.170 El 10% de los ciudadanos pueden proponer la derogación de leyes. Se excluye: Presupuesto, materia fiscal y tributaria y Tratados internacionales..Para derogar se requiere voto de 25% del padrón y mayoría absoluta. Art. 371. Reforma Constitucional. Una forma:Pedido del 5% de la ciudadanía. Para aprobar debe participar el 25% del padrón. Art. 378. El Congreso o el Presidente pueden someter a plebiscito reformas constitucionales. Se requiere 1/4 del padrón y mayoría absoluta	Ley de partici Pación de 1994	SI **
Ecuador	1998	Art 103. Consultas populares de acuerdo a la Constitución y la ley. Art. 104. Presidente puede convocar a consultas por temas "trascendentes" Art. 105. El 8% de los ciudadanos puede plebiscitar Proyectos de ley. Se exceptúa materia tributaria. La Ley debe regular el procedimiento. Art. 109/110 Remoción de diputados Provinciales por pedido del 30% de la ciudadanía por incumplimiento de mandato o corrupción. Art. 146. Iniciativa. Por 0.25% del padrón. No puede ser en materia de Presupuesto y lo que es iniciativa del Presidente. Art. 281. El 1% del padrón puede pedir que se Plebiscite una reforma de la Constitución.	Sin legislar	NO ***
El Salvador	1983	Art. 73, 89. Proyectos referidos a la adhesion del país a una república unida Centroamericana.	Sin legislar	NO
Guatemala	1985	Art. 173. El Congreso o el Presidente de Acuerdo a la ley electoral pueden llamar a Consulta. Art. 280. Ratificación de reformas Constitucionales que no pasan por una Asamblea Constituyente.	Ley electoral	SI
Nicaragua	1984	2, 168 y 173, con la nueva redacción de 1994, para realizar consultas populares propuestas por el 60% de los congresistas.	Sin legislar	NO
Panamá	1978	Art. 193/4. Una de las formas de ratificación de la Constitucional. Art. 319. Estatus del Canal de Panamá.	Sin legislar	SI
Paraguay	1993	Art. 121/122. Referendum de acuerdo con la ley,	Codigo Elec-	NO

		Exceptuando temas de relaciones internacionales, nacional, tributarios, presupuesto, propiedad Inmobiliaria y resultados electorales. Art. 123 Iniciativa de acuerdo a la ley. Art.290 Ratificación de reforma constitucional.	Toral	
Perú	1993	Art. 31 Derecho a pedir referenda, Revocación de mandatos y pedir rendición de cuentas. Art. 32 Referenda contra leyes. Se exceptúan Derechos fundamentales, tratado internacionales en materia presupuestaria y fiscal. Art. 206 Ratificación de Reforma Constitucional promovida por Congreso o por 0.3% del electorado.	Sin legislar	NO
Uruguay	1967	Art. 79. Derecho de referenda contra Leyes e Iniciativa Popular. Art. 82. Los mecanismos se deben poner en Marcha aún cuando no haya ley que los regule. Art. 331. Formas de ratificar todas las vías de reforma constitucional. Por "ley constitucional" , votada por 2/3 de los integrantes de cada cámara, por iniciativa de los 2/5 de los legisladores, por medio de una Asamblea Nacional Constituyente convocada ad hoc, o por iniciativa popular del 10% del padrón electoral. En cada caso siempre se requiere que lo apruebe la mayoría del padrón de los votantes, pero salvo en el caso de la leyes constitucionales, se requiere una participación del 35% del padrón. En todos los casos siempre rige el voto obligatorio.	Ley electoral	SI
Venezuela	1999	Art. 71. Se puede plebiscitar Materias de "trascendencia" por Iniciativa del Presidente en acuerdo de Gabinete y con la aprobación de la Asamblea o por el 10% del padrón electoral. Art. 72. Revocación de mandatos, luego de medio período por pedido de 20% de electores. Requiere participación del 25% y más votos que los obtenidos cuando fue elegido. Art. 73 Los 2/3 de la Asamblea pueden pedir al Electorado que apruebe una ley. Quorum: 25% También el 10% electores o el Presidente en acuerdo con 2/3 de Asamblea. Art. 74. Abrogación de leyes. Pedida por el Presidente, o 10% de los electores . De Decretos con fuerza de ley por 5% electores. Se excluyen leyes presupuesto, defensa, Amnistías, crédito público, derechos Políticos y humanos y tratados internacionales. Quorum: 40% electores. Sólo uno por materia y período. Toda reforma constitucional debe ser plebiscitada. Puede ser a iniciativa del Presidente, o de un 30% de los legisladores o de 15% de los ciudadanos inscriptos para votar. Se puede convocar a una	Sin legislar, Aunque la Constitución Al Imponer Porcentajes Facilita la Implementación	NO ***

		Asamblea Constituyente por requerimiento del 15% de los ciudadanos.		
--	--	---	--	--

Costa Rica sólo lo tiene establecido para el nivel sub-nacional en el art. 168 de la constitución de 1949 frente a la posibilidad de crear nuevas provincias. La/s afectada/s deben realizar un plebiscito..

* Los plebiscitos de 1993 estaban previstos en la Constitución de 1988.

** La única consulta popular no vinculante, un mero ejercicio de apoyo al gobierno, indica que en los hechos casi no se ha hecho uso de los mecanismos.

*** Utilizaron mecanismos de consulta a la población bajo previsiones de anteriores Constituciones. La consulta argentina de 1983 no estaba prevista en el marco constitucional de 1853, entonces vigente, fue hecho bajo decisión del Presidente con apoyo del parlamento, con carácter no vinculante e informal. Pero la experiencia se recogió para incorporar el instituto en la reforma constitucional de 1994.

4. Principales Modalidades

A nivel comparado latinoamericano, existe una gran variedad de instituciones de democracia directa, sumado a una pluralidad terminológica que suele generar cierta confusión por su uso indistinto. Por ello, y no obstante que la mayoría de las constituciones latinoamericanas distinguen entre plebiscito, referéndum (o referendo) y consulta popular, lo cierto es que cualquier búsqueda de un acuerdo en torno a los conceptos jurídicos que vaya más allá del ámbito nacional pareciera inútil.

Una primera clasificación distingue entre *si el resultado es vinculante o no*, y si el carácter vinculante del resultado depende de reunir un determinado quórum. En el caso de América Latina observamos que los procedimientos obligatorios y vinculantes se establecen para todas las consultas que suponen ratificar reformas constitucionales. En Perú se requiere para aquellas reformas que teniendo mayoría absoluta no llegan a obtener los 2/3 de los integrantes del Parlamento. Ciertas vías de reformas a las Constituciones de Colombia y Ecuador requieren también la ratificación del electorado. En Chile se plebiscitan las reformas constitucionales sólo si hay divergencia entre el Ejecutivo y el Parlamento. Cabe advertir que salvo Uruguay, los otros países de la región no asocian la validez de un referendun con un determinado quorum de la votación. En algunos casos esto es el resultado de la vigencia de normas que hacen que el voto sea obligatorio. En Uruguay ese quorum se estableció antes que el voto fuese considerado obligatorio.

En Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela los referenda contra leyes tienen carácter vinculante. En Nicaragua también lo tienen las consultas propuestas por el 60% de los integrantes del Parlamento. El Congreso puede determinar que una consulta sea vinculante en Argentina y Paraguay. En Colombia cuestiones propuestas por el Presidente con el acuerdo del Parlamento también pueden tener carácter vinculante.

Una segunda clasificación diferencia entre (i) *procedimientos obligatorios* y (ii) *procedimientos facultativos*. Por su parte, los *procedimientos obligatorios* pueden ser divididos en: (a) procedimientos obligatorios que se desarrollan automáticamente cuando se esta frente a un caso previsto específicamente en la Constitución, y (b) procedimientos obligatorios acotados a

determinados casos que sólo son iniciados cuando surge una situación problemática predefinida dentro del proceso representativo regular.

A su vez, los *procedimientos facultativos* pueden ser clasificados 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 un referendo), y (b) cuando la iniciativa proviene “desde abajo”, es decir de la propia ciudadanía. Por lo general, cuando es la propia ciudadanía la proponente, se requiere la firma de un porcentaje relevante de ciudadanos para iniciar el proceso.

Mecanismos facultativos de democracia directa están previstos en total en nueve países de la región. En Argentina, Brasil, Nicaragua y Paraguay, la iniciativa reside principal o exclusivamente en el Parlamento. En Guatemala ambos (Ejecutivo y Parlamento) están facultados para dar inicio a un referendun. En Colombia es el Congreso el único que puede iniciar un referendun dirigido a convocar una asamblea constituyente. En los países restantes los mecanismos de democracia directa constituyen recursos de acción del Ejecutivo.

Una tercera clasificación pone el acento entre instrumentos y procedimientos *legitimadores, decisorios, bloqueadores, controladores y de consulta*. Los más antiguos son los instrumentos y procedimientos *legitimadores*, principalmente de los ordenamientos constitucionales. Varios países de América Latina recurren a estos, en muchos casos por imponerlos obligatoriamente la Constitución.

En el caso de los instrumentos y procedimientos *decisorios*, tales como la iniciativa popular legislativa, cabe señalar que si bien están regulados en algunos ordenamientos constitucionales, en la práctica éstos nunca han sido puestos en marcha en ningún país. Sólo en Uruguay se ha hecho uso de la iniciativa, pero a nivel consitucionalo, para incluir en la Carta adicionales por parte de ciertos grupos de interés, con resultado diverso.

Por su parte, los instrumentos y procedimientos *bloqueadores*, que presuponen la derogación de cierta legislación que afecta a un grupo de interés o a un conglomerado importante de la sociedad, o que no son aceptables para buena parte de la ciudadanía, han hecho aparición muy recientemente y también sólo registra a Uruguay como el único país donde se han aplicado.

Los instrumentos y procedimientos *controladores*, tales como la revocación del mandato de ciertos funcionarios electos (el llamado *recall*), si bien están contemplados en las constituciones de Ecuador, Colombia, Peru y Venezuela, entre otros, en la práctica, a la fecha, solo han operado a nivel sub-nacional en algunas provincias argentinas.

Finalmente tenemos los instrumentos y procedimientos de *consulta*, los cuales se ponen en marcha para orientar al ejecutivo o al parlamento y que suelen ser usados como válvula de escape por los gobiernos que se ven sometidos a fuertes presiones de parte de la opinión pública. Estos son los más comunes en nuestra región y por lo general han sido utilizados por el Ejecutivo.

Una cuarta clasificación pone el acento en el *ámbito material de aplicación* de estos institutos, distinguiendo entre *cuestiones personales y materiales*. En el primer caso, se trata de la posibilidad de revocar el mandato de representantes elegidos u ocupantes de cargos públicos. En el segundo caso vemos que las cuestiones materiales constituyen por lo general el objeto principal de los procedimientos de democracia directa. Sobre este segundo criterio es importante asimismo distinguir cuales son las materias que quedan excluidas de ser sometidas a la decisión de la ciudadanía. En la mayoría de los países de la región, las respectivas legislaciones establecen límites en relación con aquellos temas que no pueden ser objeto de consulta, como por ejemplo, (i) convenciones internacionales de protección de los derechos humanos; y (ii) cuestiones presupuestarias, fiscales y las que afecten la política económica de un país, dado que se estima que las mayorías obviamente buscaran quitarse de encima todo impuesto posible y estarán en favor de la expansión del gasto público, lo que llevaría a crisis económicas de difícil solución. Se trata con ello de evitar que la demagogia de ciertos sectores conduzca a una forma de tiranía, basada en la total irresponsabilidad y en la toma de decisiones imposibles de implementar.

En algunos países, El Salvador y Panamá, algunas decisiones que conciernen a la soberanía nacional quedan libradas a la decisión de los ciudadanos. En el primero, la posibilidad de conformar una república unida de los países del Istmo. En el segundo, el destino del Canal de Panamá. De forma similar, en Guatemala, las regulaciones del conflicto fronterizo entre este país y Belice tienen que ser sancionadas mediante referendun.

5. La experiencia latinoamericana de las dos últimas décadas en el uso de los mecanismos de democracia directa.

El cuadro N° 2 presenta una visión sistematizada de la aplicación de los mecanismos de democracia directa en los países de la región desde el inicio de la transición democrática (1978) hasta el año 2000.

Cuadro N° 2. Consultas populares realizadas entre 1978 y 2000

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado *	Efecto
Argentina	Nov. 84	Consulta	Laudo Beagle	Aprobado. 82/57 *	Legitimador, no vinculante. Apoyo a la gestión del Presidente Alfonsín iniciador de la propuesta.
Brasil	Abr. 93	Plebiscito	Monarquía o república	República 86/63	Legitimador del régimen vigente, vnculante
Brasil	Abr. 93	Plebiscito	Parlamentarismo o Presidencialismo	Presidencialismo 55/40 frente a 24/17 de parlamentarismo.	Legitimador del régimen vigente y del sistema presidencialista.
Colombia	Mar.90	Consulta "informal"	Posibilidad de reformar la Constitución por medios extraparlamentarios. Consulta promovida por	"Aprobatoria" 95/40	En base a esta consulta informal se realizó la elección de una Asamblea Constituyente

			estudiantes [5ta. Papeleta]		en diciembre de 1990, tras decisión previa del parlamento.
Colombia	Oct. 97	Consulta	Apoyo a la pacificación	Aprobado 91/43	Irrelevante. Intento de legitimación del proceso de paz por parte de la presidencia.
Chile	Set.80	Plebiscito	Nueva Constitución fundante del nuevo régimen.	Aprobada. 68/62	Nueva Constitución y nuevo sistema electoral.
Chile	Octubre 1988	Referendum	De acuerdo a Constitución de 1980 prolongación o no del mandato del Presidente Gral. A. Pinochet.	Rechazado 56/54	Disconfirmación de la propuesta militar por vía de la consulta popular, prevista ya en 1980. Permitted, a continuación, confirmar la apertura democrática.
Chile	Junio 1989	Plebiscito	Reforma Constitucional	Aprobada 91/82	Confirmatorio de las negociaciones de transición a la democracia.
Ecuador	Ene.78	Plebiscito	Constitución	Aprobado 57/49	Legitimación de transición
Ecuador	Jun. 86	Consulta	Candidaturas independientes de los partidos	Rechazado 70/44	NO Vinculante. Irrelevante
Ecuador	Ago.94	Consulta encuesta de 7 preguntas.	Lo más relevantes 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
Ecuador	Nov. 95	Consulta- encuesta	El punto principal era la posibilidad que el Presidente pudiese disolver el parlamento por una vez en su mandato y la extensión a cuatro años para el mandato de los parlamentarios elegidos por provincias (hasta el momento electos por dos años, lo que implicaba la renovación total del parlamento a la mitad del período presidencial). Comparticipación del 58% del electorado.	Rechazado in totum. ***	No vinculante. Real plebiscito contra la gestión del presidente Sixto Durán, iniciador del proceso.
Ecuador	May. 97	Consulta- encuesta de once puntos	Puntos principales: Apoyar destitución de Bucaram y presidencia de	Aprobado ****	Legitimación de la caída del anterior presidente y de su sustituto. Como

			Alarcón		resultado de la consulta se convocó a una Constituyente que aprobó una nueva Constitución donde se recogen una parte de las medidas sometidas a consulta.
Guatemala	Ene.94	Referendum	Reforma Constitucional	Aprobada 83/12 (Sólo participó el 15% de los registrados y hay que agregar un 30% de subregistro.	Aprobación de reformas constitucionales resultado de los ajustes de la institucionalidad tras el fracasado autogolpe del presidente Jorge Serrano.
Guatemala	May. 99	Referéndum	Reformas constitucionales para implementar acuerdos de paz	Rechazado 57/10,5	Plebiscito contra el gobierno y no sobre el tema constitucional en debate. La participación fue del 18.5% con un subregistro de casi un 20% que habría que agregar.
Panamá	Abril 83	Referéndum	Reforma constitucional	Aprobada 87/57	Plebiscitación efectiva del régimen autoritario de Noriega.
Panamá	Nov. 92	Referéndum	Reforma Constitucional de 58 puntos.	Rechazado 66/43	Intento de legitimar las reformas introducidas por el régimen democrático. La participación de la ciudadanía fue el 65% de un padrón dudoso.
Panamá	Ago. 98	Plebiscito	Reforma Constitucional. Reección inmediata del presidente y otros puntos	Rechazado 65/42	Se votó contra la gestión del presidente Pérez Balladares.
Perú	Oct. 93	Plebiscito	Nueva Constitución	Aprobado 52/36	Legitimación del nuevo régimen del Presidente Fujimori, participó el 69% de la ciudadanía registrada en un padrón con problemas.
Uruguay	Nov. 89 Nov. 94 Dic.1996	Plebiscitos	Reformas Constitucionales Nov. 1989 y 1994 Normas para proteger a jubilados y pensionistas. Dic.1996. Cambio del sistema electoral	Aprobadas 1989: 81/71 1994: 69/62 1996: 50,4/43,4	Aprobación de acuerdos previos de la clase política sobre forma de gobierno y de iniciativas populares de grupos de retirados y pensionados (1989-94). El padrón casi siempre tiene un sobre registro.
Uruguay	Nov.80 Ago.94	Plebiscitos	Reformas Constitucionales	Rechazadas 1980: 57/48	Sólo en 1994 se rechazó un acuerdo previo de la

	Nov.94 Oct. 99		1980 Nueva Constitución (origen gobierno militar) 1994 ago. Ref. Constitucional separando elecciones municipales y nacionales 1994 Nov. 27% del presupuesto para la enseñanza. Oct. 1999. Dos reformas. (I)Prohibición de candidatearse miembros de empresas estatales y (II)porcentaje fijo del presupuesto para el Poder Judicial.	Ago 1994: 68/58 Nov.1994 68/61 Oct. 1999 (I) 62/57 Oct 1999 (II) 57/52	mayoría de la clase política. En los otros casos , una es una iniciativa legislativa minoritaria, otra de un grupo de interés y la tercera la propuesta militar de 1980.
Uruguay	Abr. 89	Referéndum	Ley de amnistía general a militares y policías	Ley aprobada 57/48	Dar respaldo soberano a una decisión muy polémica
Uruguay	1992	Referéndum	Privatización parcial de empresa telefónica estatal	Rechazada 66/57	Refrendar el "estatismo" del electorado.
Venezuela	Abr.1999	Referéndum	Acuerdo con la resolución del Ejecutivo para elegir una Constituyente y sobre su integración (2 consultas en el mismo día).	Aprobadas 86/32	Procesos que formaron parte, junto a elecciones de presidente, diputados y gobernadores de la iniciativa del Presidente Chaves de reformular el conjunto de la fórmula política y social del país.
Venezuela	Dic. 99	Plebiscito	Reforma Constitucional	Aprobada 71/28	
Venezuela	Dic. 2000	Referendum	Aprobación de una convocatoria a una "Constituyente Sindical"	*****	

*Porcentajes de aprobación o rechazo. La primera cifra es sobre votantes y la segunda sobre el total de los ciudadanos habilitados para votar. No se tiene en cuenta los problemas de sub o sobre registro del padrón electoral.

**Doble nacionalidad (72/47); Reforma Constitucional por el parlamento (69/45); candidaturas independientes de los partidos (65/42 -había sido rechazada en 1986); reelección de los diputados y del Presidente(52/34); elección de los diputados se haría en la primera vuelta de las elecciones generales (365%) y no en la segunda. Presupuesto por temas (54/35), no por regiones . Presupuesto manejado por el Congreso. (17/11), ítem rechazado. presupuesto.

***El más bajo porcentaje fue 55% referida a descentralización que significaba 32% del padrón electoral y 62% el más alto (36% del padrón) para quitar el derecho de huelga a los funcionarios públicos.

****Destitución de Bucarám 74/44, Apoyo a Alarcón 68/40, Llamado a Constituyente 64/37. Voto de los ciudadanos para elegir constituyente 60/35 por sobre voto corporativo, Voto por para elecciones nacionales por lista preferencial 51/30 sobre lista bloqueda.Limites de gastos a las campañas 64/37. Establecimiento de cláusula barrera para partidos 68/40, Elección de diputados en 1a vuelta 61/36. Tribunal Electoral conformado por representantes de partidos 58/34. Destitución, revocación de mandatos a introducir. 60/35. Consejo de Judicatura con función administrativa solo. 56/34. Carrera Judicial 60/35, Parlamento nombra directores empresas públicas 50/30. Instrumentación de las reformas en 60 días 66/39.

***** A realizarse en diciembre del año 2000. No la tomamos en cuenta en el total analizado a continuación.

- Datos provenientes de los organismos electorales de cada uno de los países considerados.

Como podemos ver, entre 1978 y el 2000, se realizaron un total de veintinueve consultas populares en 10 países de la región. 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 la Constitución elaborada por los militares. Pero en la consulta de 1988, cuyo objetivo era asegurar la continuidad de Pinochet en el ejercicio de la Presidencia, el resultado les fue desfavorable. La tercera consulta (1989), si bien se realizó también durante el régimen pinochetista, consistió en perfeccionar un acuerdo de salida motivado por la derrota sufrida por el régimen militar un año antes.

Las consultas realizadas en Argentina en 1984, las colombianas de 1990 (a pesar que esta fue seguida de una convocatoria a una Asamblea Constituyente, lo cual de hecho la tornó muy relevante) y 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 llevó a una Asamblea Constituyente que incorporó una buena parte de lo sometido a consulta y aprobado por la ciudadanía. Las restantes sí lo tuvieron. De éstas, dieciseis fueron para aprobar o rechazar reformas constitucionales⁴ (seis de ellas en Uruguay -tres aprobadas y otras 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). Dos de las consultas fueron referenda derogatorios de leyes (las dos en Uruguay). Una consulta (la de Colombia de 1990) legitimó e integró el mismo día una Asamblea Constituyentes. Lo mismo ocurrió en Venezuela en abril de 1999.

De la totalidad de las consultas a la ciudadanía realizadas en América Latina durante el período 1978-2000 la gran mayoría de las mismas resultaron de iniciativas "desde arriba". El poder Ejecutivo promovió las consultas de Argentina en 1984, de Colombia en 1997 y las cuatro llamadas consultas-encuestas de Ecuador. En total seis casos.

En cuanto a las aprobaciones de reformas constitucionales cabe señalar que si bien estas 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.

O sea, el Ejecutivo inició 12 de las 29 consultas realizadas. Otras diez fueron la consecuencia de acuerdos de la clase política plasmados en constituciones aprobadas o rechazadas, o resultado de previsiones constitucionales previamente acordadas, como las referidas consultas brasileñas de 1993 y la chilena de 1988.

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 referenda contra leyes. La séptima tuvo lugar en Colombia, en 1990, y desembocó como ya se señaló en la reforma constitucional de 1991.

⁴ 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 muchos casos las consultas si bien fueron aprobatorias o negativas, el porcentaje de votantes fue muy bajo respecto al total de ciudadanos que podría haber intervenido. Es notorio el caso de Guatemala, así como el de Colombia, países donde el sufragio no es obligatorio. En Guatemala, además hay que agregar un problema de subregistro notorio. Pero este problema también se da en las elecciones de representantes y presidenciales, por lo cual el punto debe analizarse como parte de los problemas de expresión de la capacidad ciudadana, lo que no constituye nuestro tema. Hay casos en que las consultas, traducidas a porcentaje sobre el padrón electoral, resultan aprobadas o rechazadas por menos del 50% de los ciudadanos inscriptos. A veces obtener ese porcentaje sólo puede indicar problemas del padrón electoral, sub-registro o sobre-registro, por lo cual el problema tiene un componente adicional que tampoco tratamos aquí. En todo caso en la mayoría de los casos que ello ocurre nunca se ha contestado no sólo la legalidad del resultado, sino que tampoco su legitimidad. La cultura política de cada país ha aceptado esos resultados sin problemas. Por ejemplo, en Uruguay en 1996 la aprobación de reformas constitucionales de mucha relevancia, ya que cambiaban el sistema electoral, fue sólo por 50,46% de votos y respecto al padrón electoral fue sólo por el 43,3%. En el mismo país los militares aceptaron el rechazo de la Constitución propuesta en 1980 a pesar que respecto al padrón electoral ese rechazo fue el del 48%. El punto clave está en que no puede presumirse cuál será la posición de aquellos que no votan o no puede saberse cuantos son los que emigraron en períodos recientes o los que dejaron de ser ciudadanos en períodos muy recientes y el dato no fue recogido dado el proceso manual con que se mantiene al día el padrón electoral.

En la consulta-encuesta de 1997 en Ecuador, la aprobación de las once preguntas promedió el 60%, el 35% del electorado, pero ello afirmó la destitución de Bucarán aprobada por 75% de quienes participaron de la consulta que eran el 44% de los electores y que aceptaron que se convocara a una Constituyente por 64% de los votantes, un 37% del electorado y el mandato del presidente Alarcón. Algunas de las recomendaciones aprobadas en la consulta fueron recogidas en la nueva Constitución de 1998, otras fueron desechadas.

Un caso importante lo plantea Venezuela, donde los referenda de 1999 si bien fueron aprobados por alto porcentaje, el 86% y el 71%, la participación fue baja, haciendo que el porcentaje de aprobación sobre ciudadanos fuese del 32% en abril y del 28.4% para la aprobación de la nueva Constitución. Sin embargo, no ha sido muy diferente el comportamiento de la ciudadanía en las elecciones que eligieron por dos veces a Hugo Chávez como presidente. Este fenómeno ya registra como antecedente al abstención de casi el 40% en las elecciones en que fue electo el Dr. Caldera en 1993, registrándose una caída notoria en la participación respecto al pasado. La oposición nunca consideró que la abstención creciente ilegítimara los resultados electorales.

Este otro ángulo de consideración de la participación popular, la abstención o no, lleva a una discusión acerca de participación y obligatoriedad o no del voto en la que no entramos dado el foco de este trabajo.

6. Conclusión.

6.1. ¿En qué medida se han usado a estos mecanismos y en que países?

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 participación ciudadana directa ha sido limitado. En efecto, los mecanismos de participación ciudadana han sido utilizados en 10 de los 13 países que regulan estos institutos, pero de manera frecuente sólo en cinco de ellos. En Uruguay y en Ecuador en primer lugar, y en Guatemala, Panamá y Venezuela en segundo lugar, aunque éste último país muestra una tendencia a incrementar el uso de mecanismos plebiscitarios.

Se observa, asimismo, una tendencia creciente en cuanto al uso de estos mecanismos. En la década de los años 70 se realizó un solo referendun (Ecuador en 1978). En los 80 se llevaron a cabo ocho eventos de participación ciudadana: uno en Argentina (1984), tres en Chile (1980, 1988 y 1989), uno en Ecuador (1986), tres en Uruguay (1980 y dos en 1989). Por su parte la década del 90 registra un total de veinte consultas, especialmente dada la repetición de la "consultas-encuesta" realizadas en Ecuador en tres ocasiones, así como los plebiscitos de reforma constitucional y otro de referendo contra leyes en Uruguay, para un total de cinco consultas⁵, y las dos consultas habidas en Guatemala, Panamá y en Venezuela respectivamente. En la mayoría de los casos estos mecanismos se utilizaron para legitimar o rechazar reformas constitucionales, sea la sanción o legitimación de una nueva Carta Magna, o de una reforma constitucional propuesta o sancionada por los órganos representativos.

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 rechazado por la ciudadanía. Ni en Nicaragua ni en El Salvador se llevaron a cabo procesos de consulta popular. Tampoco en Paraguay. En Panamá, el intento de aprobar popularmente las reformas democratizadoras elaboradas luego de la destitución de Noriega fue rechazado por la ciudadanía en 1992, debiendo realizar esta tarea el Parlamento. También resultó rechazado en este país el intento del entonces Presidente Balladares de modificar la Constitución para autorizar la reelección del Ejecutivo. Por su parte, los autogolpes de Fujimori en Perú (exitoso) y de Serrano Elías en Guatemala (fracasado) 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 a la destrucción 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 y se

⁵ Este número resulta de considerar la fecha, pero en realidad son más. En 1992 se produce el referendun contra la ley de obras públicas. En 1994 se plebiscitaron dos reformas constitucionales en noviembre, una favorable, la de jubilados y una rechazada promovida por el sector educativa. Previo en agosto se rechazó una reforma constitucional que separaba las instancias electorales municipal y nacional. En 1996 se aprobó una reforma constitucional de contenido sustancialmente electoral. En 1999 se plebiscitaron y fracasaron dos reformas constitucionales. Uno prevía una limitación a las candidaturas, impidiendo que quienes fueron directores de empresas públicas pudiesen candidatearse en los cuatro años siguientes a la expericación de su mandato y otra pedía un porcentaje fijo del presupuesto nacional para el poder Judicial. Además fracasaron dos intentos de pedir referéndun derogatorios contra leyes, una referida al marco enérgico y otra sobre créditos laborales.

convocará una nueva consulta para diciembre del año 2000 para reformular el movimiento sindical.

A nivel nacional, no es posible establecer una regla general que explique porque algunos países han empleado más que otros estos mecanismos. Pareciera que la respuesta pasa por el contexto partidario y por la cultura política dominante de cada país.

En Uruguay estos mecanismos preexistían al proceso de restauración democrática. Después del retorno democrático sólo se registró como novedad el uso, hasta entonces desconocido, del mecanismo de derogación de leyes por medio de un referendun. En Ecuador, diversos presidentes en situación de asedio constante o de dudosa legítimidad, ante un sistema político partidario muy debil y fragmentado, recurrieron a la opinión ciudadana para tratar de zanjar crisis políticas.

En los países más grandes como Brasil y Argentina, los mecanismos practicamente no han sido utilizados. Argentina, como vimos, registra a nivel nacional unicamente un ejercicio ritual a traves de una consulta no vinculante sobre el tema del laudo limítrofe sobre el canal del Beagle. La consulta obligatoria establecida en la constitución brasileña de 1988 respecto a la posibilidad de implantar el parlamentarismo resultó un fiasco, al efectivizarse en 1993. México no contempla hasta ahora el uso de estos mecanismos en su ordenamiento constitucional.

6.2. ¿Quiénes han recurrido a estos mecanismos?

El uso de los mecanismos de participación popular por parte de quien esta en el poder comenzó con Napoleón, quien organizó plebiscitos para legitimar su condición de "Emperador de los franceses". A partir de allí, la tentación de utilizar mecanismos de "democracia plebiscitaria" es grande de parte de quienes tienen una posición de predominio⁶.

El problema que se plantea en estos casos de manipulación es la tentación de manejar el régimen en forma "iliberal", mediante la convocatoria a elecciones, para luego, triunfo de por medio en las urnas, obtener legitimidad y con ello desarrollar formas de gobierno semi-autoritarias o lo que Talmon denominó el "totalitarismo democrático"⁷, o de tiranía de mayorías como refirieron en escritos clásicos Tocqueville y Madison. La tentación de recurrir a formas de democracia iliberal es grande, especialmente como mecanismo para eludir condenas por prácticas autoritarias de tipo clásico. Y para ello, el principal instrumento legitimador que se busca manipular es, precisamente, la participación ciudadana⁸.

6 La aprobación de la Constitución peruana de 1992, de hecho, fue un plebiscito de la gestión del presidente Alberto Fujimori. Sus reelecciones posteriores tenían, en parte, este contenido. El Presidente venezolano Hugo Chávez, que asumió su gobierno jurando "sobre esta moribunda Constitución", apeló al "contenido sustantivo" plebiscitario, no la forma, en el manejo de la reforma constitucional de 1999.

7 Ver Jacob L. Talmon, **The Origins of Totalitarian Democracy** (London: Seen & Warburg, 1952)

8 Precisamente y a modo de ejemplo citaremos que en Perú el Congreso puede tratar sobre tablas cualquier proyecto enviado por el Ejecutivo y aprobarlo, sin necesidad que sea estudiado por comisiones, haya informes de mayoría y minoría y se debata. El antiliberalismo de la fórmula es clara y ya se ha empleado varias veces.

Si bien algunos Estados prevén la intervención de la ciudadanía para propulsar la consulta popular, en general en la mayoría de los países se reserva esa potestad al Ejecutivo o al Congreso. En muchos casos, la consulta esta mandatada por la Constitución cuando se trata de reformas constitucionales, que es la forma más común de consultas populares a la fecha. En todo caso siempre supone un acuerdo de la clase política a los efectos de poder asegurar el mínimo de respaldo.

Varios Presidentes latinoamericanos han utilizado estos mecanismos de democracia directa con suerte diversa. En Panamá, como ya vimos, el ex presidente Pérez Balladares fracasó en su intento de lograr que la ciudadanía le permitiese competir por un nuevo mandato. En Ecuador, el Presidente Sixto Durán logró respuestas favorables en una consulta-encuesta pero negativas en la segunda, debilitando 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 fue votada por 2/3 de los integrantes del parlamento. Luego esa norma fue parte de la reforma aprobada en 1996. Por su parte, los presidentes Fujimori de Perú y Chávez de Venezuela, han utilizado estos mecanismos de manera exitosa para sus proyectos políticos, aunque el primero, finalmente, debió conceder una reducción drástica de su tercer mandato como presidente, en setiembre del 2000.

6.3. ¿Qué papel ha jugado la sociedad civil?

Hasta los años setenta sólo se preveía la existencia de plebiscitos refrendatarios de la reforma constitucional en algunos pocos países de la región. En los años posteriores, y tras el retorno o la instauración de la democracia, las reformas constitucionales introdujeron nuevas instituciones de democracia directa de carácter complementario. Normalmente se trata de un mecanismo legitimador de los acuerdos alcanzados por la clase política para aprobar una Carta constitucional. En estos casos, la capacidad de la ciudadanía de decidir estriba en la posibilidad de aprobar o rechazar.

Los ordenamientos constitucionales de varios de los países de la región prevén asimismo la iniciativa de la ciudadanía para reformar la Constitución lo que sí presupone una mayor capacidad de decisión de parte de esta. Cada país exige para ello un determinado porcentaje o número de electores. Empero debe tenerse presente que a la fecha únicamente Uruguay ha utilizado este mecanismo y solo en dos casos de manera exitosa. 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 que presentaron los jubilados en 1989 y 1994. En todos los casos la mayoría de los partidos políticos apoyaron las demandas del movimiento de retirados.

También fueron de iniciativa societal los referenda 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. El de 1992, que rechazó 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. Como

puede verse la ingerencia de la llamada 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 promovió los cambios que llevaron a la reforma constitucional de 1991. En el resto de los casos registrados, la iniciativa correspondió al Presidente, principalmente, 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 pero exigiendo para ello un determinado porcentaje de electores que varía de caso en caso. Algunos países (entre ellos Brasil y Venezuela) también establecen en sus Cartas Magnas que si el parlamento rechaza un proyecto presentado por iniciativa popular, un determinado porcentaje de los ciudadanos puede pedir que se someta a referéndum popular para su aprobación directa. Paraguay, Perú y Uruguay también prevén constitucionalmente este mecanismo, pero al igual que en los países arriba citados aun no se sancionaron las leyes necesarias para su puesta en marcha. Hasta el momento nunca se ha utilizado este mecanismo en ningún país de la región.

En cuanto a los efectos que estos mecanismos han tenido puede afirmarse que el uso de los mismos no ha dado mayor protagonismo real a la sociedad civil, habiendo incrementado o reforzando los niveles de control ciudadano sobre el gobierno o respecto de los otros órganos del sistema representativo sólo en forma limitada. Únicamente en Uruguay los mecanismos de referéndum contra leyes pueden citarse como ejemplo y el resultado obtenido todavía es objeto de debate, a pesar de aceptarse el resultado como legítimo⁹. 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 escasa capacidad de acción a nivel masivo.

Por otro lado, y pese a estar previstos constitucionalmente, la puesta en marcha de estos mecanismos a 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, no existen otros ejemplos. 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 del padrón electoral para llegar a la consulta obligatoria. La razón de esa cifra alta establecida en 1966 era que se consideraba que era un mecanismo excepcional y luego no se reformuló porque se trata de un mecanismo que puede ser considerado peligroso para la gobernabilidad y más aún para la estabilidad política.

⁹ 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 acepta el resultado jurídico, pero la disputa por la memoria y la historia, así como por reparaciones continúa. En el caso de 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.

6.4. ¿Cuál ha sido el comportamiento de la ciudadanía?

El comportamiento ha sido diverso. No hay una tendencia uniforme. La constatación es que en muchos casos la ciudadanía no se pronuncia a favor o en contra del tema puesto a su consideración, sino que expresa su frustración frente a los deseos o percepciones acerca de que debe hacer o no el gobierno de turno. En este sentido, los referendos 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 ha de ser interpretado el claro rechazo de los ciudadanos uruguayos a la “minireforma” 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 un caso aunque el tema parezca relevante, la ciudadanía suele rechazar el planteo, atendiendo a la coyuntura política 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 si lo hicieron votaron en un alto porcentaje en contra de su aprobación, como forma de demostrar su descontento con el gobierno del momento.

En los casos en que tocó realmente a la ciudadanía resolver cuestiones de relevancia, como en Brasil para optar entre el presidencialismo o el parlamentarismo, la misma mantuvo el status quo. El único país donde se usó el mecanismo de derogación de leyes, Uruguay, muestra dos procesos con resultados diferentes: uno que mantuvo la ley, otro contrario a la misma. De acuerdo a los estándares y pautas internacionales referidas a los Derechos Humanos, la resolución de la ciudadanía uruguaya de 1989 (apoyo a la propuesta gubernativa de extinción de la acción punitiva del Estado) sería contraria a la tendencia predominante hoy en el plano internacional. A su vez, la decisión uruguaya de rechazar la privatización parcial de la empresa telefónica estatal, en 1992, también fue contraria a las tendencias económicas predominantes en la época, y de todos modos no pudo reducir el empuje hacia la privatización que ha sido tema de discusión constante en el país. En suma, la duda no siempre la pudo resolver la ciudadanía de acuerdo a lo que se esperaba de ella.

Frente a este fenómeno, la clase política y los titulares del poder Ejecutivo se han vuelto más cautos a la hora de usar estos instrumentos. En general apelan a ellos cuando están seguros de un resultado favorable, o cuando no queda otra alternativa, como es el caso de las reformas constitucionales.

6.5. ¿cómo han influenciado estos mecanismos sobre el sistema político?

6.5.1. Una evaluación 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 los países

avanzados recurre muy ocasionalmente a la consulta popular a nivel nacional. Los Estados Unidos de Norteamérica no muestra un solo caso, tan solo para citar a uno de los países más estables y exitosos.

La existencia y uso de estos mecanismos tampoco pareciera que tiene un impacto directo en cuanto a la mejoría de la representación o la participación. Tampoco parecen disminuir el “desencanto”, sino más bien constituir canales para su articulación fuera de las elecciones normales. Como ejemplo citamos nuevamente a Guatemala. En un país donde todavía falta hacer efectiva la ciudadanía a un buen número de indígenas (los sectores pobres e iletrados y dentro de ellos especialmente las mujeres y jóvenes) no importa mucho si la consulta es directa o no. Otro caso importante lo presenta Ecuador, país fracturado por líneas regionales y étnicas.

Como caso totalmente diferente puede citarse a Uruguay donde antes de la dictadura de los años setenta ya había una tradición fuerte de recurrencia a plebiscitos para aprobar o rechazar las reformas constitucionales. Al mantener el uso de estos mecanismos los militares enfrentaron una derrota en 1980. Pero esto se debió, sustancialmente, a la existencia previa de una fuerte cultura democrática y liberal. En Chile en cambio, tras la polarización de la sociedad a comienzos de los 70, los militares lograron aprobar la nueva constitución de 1980 en un marco donde la percepción de la garantía del voto no era clara. Pero fueron derrotados posteriormente en 1988 y 1989.

6.5.2. Efectos sobre la estabilidad política y la gobernabilidad

No puede decirse tampoco que los mecanismos de democracia directa mejoren o compliquen la estabilidad política. Como todo mecanismo de ingeniería electoral debe ser parte de una arquitectura mayor y es en ese marco en que debe analizarse su funcionamiento. En general no se han utilizado estos mecanismos para resolver controversias entre el Parlamento y el Ejecutivo, salvo indirectamente en Ecuador, cuando los presidentes Sixto Durán y Fabián Alarcón recurrieron a esas consultas no vinculantes para tratar de mejorar los niveles de legitimidad de su debilitada situación como titulares del Ejecutivo.

En algunos países o momentos determinados, el uso de estos mecanismos puede incluso considerarse negativo para la estabilidad política. Ecuador, uno de los países que más recurrió en los últimos años a la participación ciudadana, es un buen ejemplo de ello. Las consultas-encuestas, no vinculantes, sin instrumentación posterior, llevaron a acentuar la ingobernabilidad del país y si bien no puede atribuirse responsabilidad directa a estos mecanismos en la pérdida de estabilidad política que llevó a la caída de dos presidentes constitucionales, tampoco puede decirse que su existencia ayudo a evitar esa falta de estabilidad.

Colombia que se debate en una profunda crisis tiene una de las legislaciones más amplias referidas a la participación ciudadana pero prácticamente sin uso. Por el contrario, Costa Rica, país que no tiene previsto mecanismos de participación directa a nivel nacional, es uno de los más estables políticamente de toda la región.

En cuanto a la gobernabilidad se refiere, y dado que el concepto supone consensos y acuerdos de élite, los mecanismos no han tenido a la fecha mayor relevancia. Sustancialmente pueden llegar a legitimar o rechazar acuerdos, pero no promoverlos.

6.5.3. Influencia sobre las formas de hacer política.

En general, los mecanismos de democracia directa suelen favorecer las soluciones conservadoras. No es fácil para la ciudadanía aceptar cambios de fórmula política. El ejemplo más claro es el rechazo al parlamentarismo en Brasil.

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. En cambio las aceptó en una encuesta-consulta de 1994, luego materializada en una reforma constitucional aprobada por el parlamento. En mayo de 1997 se aceptó en una consulta-encuesta promover normas para profesionalizar la carrera judicial que habían sido rechazadas en 1995.

6.5.4. Sobre los procesos de reforma económica, ussualmente sobre las políticas de ajuste permanente que se promovieron apartir del consenso de Washington.

La complejidad de los temas economico-financieros determina un alto grado de dificultad para intentar resolver los mismos via la participacion ciudadana mediante el uso de mecanismos de democracia directa. Por ello, las legislaciones de la mayoría de los países han excluído expresamente estas materias como objeto de eventuales consultas populares.

Empero, en algunos países y sustancialmente a iniciativa de la sociedad civil y por lo general con la obligada adhesión de partidos políticos afines, estos mecanismos se intentaron usar para imponer límites a las reformas económicas producto de la globalización. 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 economico del Gobierno y la dolarización no ha prosperado hasta la fecha (octubre del 2000) al no haberse reunido, según la autoridad electoral, el número suficiente de firmas para ello.

Puede decirse por tanto que los mecanismos de democracia directa han sido hasta ahora ineficaces para detener las reformas economicas.

6.6. Consideraciones Finales

Mientras en los países avanzados los mecanismos de democracia directa han tenido efectos conservadores¹⁰, en cambio, en nuestra región, estos han tenido un resultado mixto, oscilando entre intentos de manipulación demagógica o como parte de procesos de legitimación por regímenes plebiscitarios, por una parte, con posiciones conservadoras o tradicionalistas por la otra.

Aunque la valoración que pueda hacerse de los instrumentos de democracia directa no sea enteramente positiva, es un hecho que hay que aceptar que han llegado para quedarse. De ahí que *el tema central pase por como utilizarlos adecuadamente y, más importante aún, cuando y para que temas.*

En sociedades como las latinoamericanas, donde la pobreza crece o se percibe como más aguda y donde la equidad está retrocediendo, los mecanismos de participación ciudadana, si son bien utilizados, pueden ayudar a contrarrestar los efectos de 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 control social. Se trata de un ejercicio de protesta reglado, que busca canalizar frustraciones populares.

Precisamente, por ello, es importante, en un contexto económico, social y político como el latinoamericano, evitar el peligro de una posible manipulación demagógica de estos mecanismos. De ahí la importancia de establecer **límites claros a los temas que pueden ser sometidos a referéndum.**

En efecto, la experiencia de estas dos décadas en el uso de los mecanismos de democracia directa aconseja una utilización prudente de los mismos. En los casos de las consultas obligatorias en materia constitucional, su valor como hemos visto es ritualista y legitimador. En el ámbito legislativo pareciera conveniente someter a consulta popular únicamente aquellos temas claramente debatidos y expresados que requieren una fuerte legitimidad para su resolución, o que suponen dos posiciones muy tajantes que también es conveniente zanjar con una consulta a la ciudadanía. En el caso de referenda derogatorios, debería excluirse de esa posibilidad todo lo que hace a la política económica sustancial del Estado, lo referido a impuestos y presupuesto, así como toda medida que tendiese a recortar derechos humanos y políticos, o a desconocer convenciones internacionales firmadas por el Estado. La posibilidad de utilizar el mecanismo de iniciativa popular debe medirse cuidadosamente. En principio, cuestiones referidas al medio ambiente, a la defensa del consumidor y a situaciones que afectan la salud pública pero que tienen un contenido de debate muy alto, por sus implicancias religiosas y éticas, podrían ser materias idóneas para este tipo de procedimientos. El resto de la legislación debería seguir pasando por los caminos normales de la discusión parlamentaria.

10 También puede dar lugar a medidas que pueden considerarse francamente como una expresión de la tiranía de las mayorías o exclusionarias y en algunos casos hasta contrarias a los derechos básicos. Puede citarse como ejemplo el referéndum que negaba atención de salud y educación a hijos de inmigrantes ilegales en California. La Justicia del estado californiano consideró nulo el referéndum.

En suma, no se puede pedir demasiado a los mecanismos de la de democracia directa. La base de la estabilidad política y la gobernabilidad sigue reposando en la representación.

Anexo:

Mecanismos previstos en las Constituciones vigentes de los países de América Latina.

PAISES CON REVOCATORIA DE MANDATO

- Colombia. Art. 40 y 103 de la Constitución. No instrumentado en la práctica
- Ecuador. Revocación de los diputados elegidos a nivel provincial, por parte de la provincia. Esos diputados son integrantes del Congreso Nacional.. Art. 109/110 de la Constitución. No se ha puesto en práctica.
- Perú. Art. 31 de la Constitución. Sin legislar, sin ponerlo en práctica salvo a nivel subnacional con algunos alcaldes.
- Venezuela. Art 72 de la nueva Constitución. Sin legislar y sin ninguna aplicación práctica.

PAIS DONDE HAY MECANISMOS DE PARTICIPACION ORIGINADOS "DESDE ABAJO".

Iniciativa de reforma constitucional (referencia al artículo de la Constitución)

- Colombia. Art 371. 5% de la ciudadanía Nunca fue aplicado.
- Ecuador Art. 281. 1% del padrón electoral. Nunca fue aplicado.
- Peru Art. 206 0.3% del electorado. Nunca fue aplicado.
- Uruguay Art.331 10% del padrón. Aplicado en 1989 y 1994 exitosamente en propuestas de jubilados y rechazado en 1994 propuesta presupuesto fijo para la educación y 1999, propuesta presupuesto fijo.
- Venezuela. Art 74. 15% de ciudadanos puede pedir la convocatoria de una Asamblea Constituyente o presentar directamente un proyecto. Nunca aplicado.

(Hay en algunos casos en que se requiere un quorum de participación y/o una mayoría especial para la aprobación de la iniciativa de reforma constitucional.

Iniciativa legislativa

- Argentina Art. 39. No legislado ni aplicado..
- Brasil art. 14. No legislado ni aplicado.
- Colombia. Art. 155 5% ciudadanos puede proponerla ante Congreso. No aplicado.
- Ecuador. Art. 146 0.25% del padrón parainiciativa frente al Congreso y art. 105°, el 8% de la ciudadanía puede recurrir directamente al sberano para aprobar elproyecto de ley. Limites acerca delas materias posibles. No aplicado.
- Nicaragua. Art. 190. 5000 firmas. No aplicado.
- Paraguay. Art. 123 No legislado ni aplicado.
- Peru. Art. 107. No legislado ni aplicado
- Uruguay. Art. 79. 25% del padrón. Nunca aplicado.
- Venezuela. Art. 73. 10% de los electores. No aplicado.

Derogacion de leyes

- Colombia. Art. 170. 10% de ciudadanos. Limites sobre temas. No aplicado.
- Peru art. 32. No legislado ni aplicado.
- Uruguay art. 79.El 25% de los ciudadanos puede solicitar un plebiscito. Aplicado en 1989 y 1992. Se intentaron en otras oportunidades dando los primeros pasos, pero no se logró obtener el mínimo de firmas para pasar obtener e del 25% del padrón ciudadano y se rechazo en otras dos oportunidades al llegarse a este segundo paso.
- Venezuela. Art.74. 10% electores. No aplicado.

PAISES CON PARTICIPACION POPULAR ORIGINADA EN ORGANOS ELECTIVOS, "DESDE ARRIBA"

Ratificación de reformas constitucionales.

- Chile. Art. 5 En caso de discrepancias entre el Ejecutivo y el Congreso No aplicado.

- Colombia. Art. 378. Procedimiento facultativo al que puede recurrir el Presidente o el Congreso o ambos. Requiere la participación de 25% del padrón y la aprobación por mayoría absoluta. No aplicado.
- Guatemala. Art. 185 Ratificación de reformas que no pasan por una Asamblea Constituyente. Una aplicación en 1999. Los proyectos fueron rechazados.
- Panamá. Art. 193/94 Aplicada.
- Paraguay. Art 290. Obligatoria para aprobar reformas constitucionales. No hubo reformas desde su introducción.
- Perú art 206. Ratificación de reformas promovidas por el Congreso. No hubo reformas desde su introducción.
- Uruguay art. 331 Obligatoria de toda reforma constitucional, sea por ley especial del parlamento (Leyes Constitucionales) o por proyecto/s aprobado/s por una Asamblea Constituyente. Aplicada a Leyes Constitucionales en 1994 (rechazada) y 1996 (aprobada).
- Venezuela. Art 74. Toda reforma constitucional. debe ser aprobada por el Soberano. No aplicada desde la aprobación de la nueva Constitución.

Consultas vinculantes sobre temas ad hoc (en los países que indican la previsión genérica el carácter vinculante o no es dejadoc a la ley)

- Argentina. Art. 40 Puede ser por iniciativa del Presidente o el Congreso. No legislado, no aplicado.
- Brasil 1988. Art. 14 previsión genérica, no legislada ni aplicada.
- Ecuador Art. 103/104 de acuerdo a la ley. Sin legislar ni aplicar.
- El Salvador. Art. 73. Solamente en el caso de tener que aprobar la adhesión a una posible república unida en Centroamérica.
- Guatemala. Art. 173. Previsión genérica. Sin legislar ni aplicar.
- Nicaragua. Art. 168/73 Por iniciativa de 60% de integrantes de la Asamblea Nacional. Sin legislar ni aplicar.
- Panamá. Art. 319 Solo para cambiar el estatus del canal de Panamá
- Paraguay Art. 121/22 Previsión genérica. Sin legislar ni aplicar.

- Venezuela. Art., 71. Iniciativa del presidente. Previsión genérica. No aplicado

Consultas no vinculantes sobre temas ad hoc.

- En todos aquellos países que tienen previsiones genéricas, como se describió antes.

Derogación de leyes promovida por el ejecutivo.

- Venezuela. Art. 74. No legislada ni aplicada.

País	Mecanismos de Participación popular Iniciativa y derogación de leyes	Plebiscito/Referéndum o Consultas, originadas en requerimientos del ejecutivo, o el legislativo o ambos	Revocatoria de mandatos
Argentina	Iniciativa de leyes No en la práctica	Sí tanto por el presidente por el Congreso para temas ad hoc.	No a nivel nacional Sí a nivel provincial
Bolivia	No	No	No
Brasil	Iniciativa de leyes. No legislada y no usado en la práctica	Sí para temas específicos Sin legislar. No aplicado.	No
Colombia	Iniciativa de reforma constitucional. Iniciativa de leyes Derogación de Leyes No se aplicaron en la práctica	Sí : Reformas Constitucionales y temas ad hoc. No en la práctica	Si (nunca en la práctica)
Costa Rica	No	No a nivel nacional	No (Sí a partir del 2002 a nivel municipal)
Chile	No	Sí materia constitucional	No
Ecuador	SI .Iniciativa legal y constitucional No usado en la practica	Sí	No a nivel nacional Sí para alcaldes Prefectos, diputados Provinciales y Gobernadores

País	Mecanismos de Participación popular Iniciativa y derogación de leyes	Plebiscito/Referéndum o Consultas, originadas en requerimientos del ejecutivo, o el legislativo o ambos	Revocatoria de mandatos
El Salvador	NO	Sí (Es Solo en un caso muy Especial)	No
Guatemala	No.	Sí	No
Honduras	No	No a nivel nacional Sólo a nivel Municipal	No
México	No	No	No
Nicaragua	Si iniciativa legal	Sí No en la práctica	No
Panamá	No	Sí	No
Paraguay	Sí Iniciativa legal Sin legislar, sin poner En practica	Sí No en la práctica	Si No en la practica
Perú	Sí Iniciativa legal y Derogación de leyes Sin legislar, sin poner en practica.	Sí	Si Aplicado en la practica solo para Alcaldes y Regidores
República Dominicana	No hay	No	No
Uruguay	Sí iniciativa constitucional y legal y Derogación de leyes	Sí	No
Venezuela	Sí Iniciativa Constitucional, legal y Derogación de leyes.	Sí	Sí para todos los cargos