

## LAS INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA DIRECTA A NIVEL NACIONAL EN AMÉRICA LATINA: UN BALANCE COMPARADO: 1978 – 2007 \*

Daniel Zovatto Garetto \*\*

---

### Nota del Consejo Editorial

**Resumen:** El artículo describe un estudio comparado de 18 países de América Latina sobre las instituciones de democracia directa. Analiza como dichos institutos se incorporan, en su mayoría, en la década de los 90 y como una de las respuestas a la crisis de representación del sistema partidario y el descontento creciente con la política de la región. Determina 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.

**Palabras claves:** Democracia directa / Referéndum / Consulta popular / Plebiscito / América Latina / Democracia.

**Abstract:** The article describes a comparative study of direct democracy's institutions on 18 Latin America countries. It analyzes how these institutes were incorporated, most in 90's decade as one of the answers to crisis of system parties representation and as a result of increasing displeasure with political in region. It determines how far these institutions of direct democracy have arrived to remain and which have been their main effects in relation to problems respect they try to give answers.

**Key words:** Direct democracy / Referendum / Popular consultation / Plebiscite / Latin America / Democracy.

---

\* Ponencia presentada en "Foro de reflexión sobre la importancia y utilización de los mecanismos de democracia directa en los sistemas democráticos", celebrado el 25 de mayo del 2007 en San José, Costa Rica y organizado en forma conjunta por IDEA Internacional y el Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica.

\*\* Argentino. Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Córdoba, Argentina. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional de Córdoba. Máster en Estudios Internacionales de la Escuela Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores de Madrid. Máster en Derechos Humanos y Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Posee una Maestría en Administración Pública por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. Desde 1989 hasta 1996 fue Director Ejecutivo del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, programa del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Desde 1994 y hasta 1996 ocupó también, en esa misma Institución, la posición de Director Ejecutivo Adjunto. Fue Secretario Ejecutivo de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales. A partir de 1997, y hasta la fecha, se desempeña como Director Regional para América Latina del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (*International IDEA*). Miembro del Consejo Asesor Internacional de Latinobarómetro y del Comité Ejecutivo de ALACIP. Es conferencista internacional y colaborador frecuente de numerosos periódicos y revistas de análisis político en Latinoamérica. Profesor visitante en diferentes universidades de América Latina, Europa y Norte América. Consultor de organismos y agencias internacionales. Autor y coautor de diversos libros sobre derechos humanos, elecciones y democracia en América Latina.

## **1. INTRODUCCIÓN Y PRECISIÓN CONCEPTUAL**

La transición a la democracia en América Latina<sup>1</sup> muestra a lo largo de estos 29 años dos etapas principales. Una, durante los años 1980, década perdida en lo económico pero de gran avance en materia democrática. La otra, a lo largo de los años 90, caracterizada por la crisis de representación del sistema partidario y el descontento creciente con la política; situaciones que trataron de ser superadas en numerosos países de la Región mediante una doble vía: reformas constitucionales por un lado e incorporación de mecanismos de democracia directa por el otro.

Determinar hasta qué punto estas instituciones de democracia directa han llegado para quedarse y cuáles han sido sus efectos principales en relación con los problemas respecto de los cuales tratan de dar respuesta son los objetivos centrales de este trabajo, el cual abordamos en clave comparada, cubriendo en nuestro análisis desde la perspectiva geográfica, a los 18 países de América Latina, y desde la temporal, el periodo que va desde 1978 (fecha de arranque de la Tercera Ola Democrática en nuestra Región) hasta el 2007. Deseamos precisar que nuestro análisis se limita al ámbito nacional, dejando por fuera la aplicación de estos mecanismos en el nivel local.

---

<sup>1</sup> El concepto de transición no se aplica para Costa Rica, Colombia y Venezuela, debido a que, con el inicio de la Tercera Ola en 1978, estos tres países ya tenían sistemas democráticos establecidos.

Pero antes de adentrarnos al estudio propiamente dicho de nuestra materia cabe indicar que por ***instituciones de democracia directa*** entendemos, en este trabajo, *las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas), y no el de elegir a los miembros de los poderes Legislativo o Ejecutivo (Aragón y López 2000; p. 981)*

## **2. IMPORTANCIA DEL TEMA Y ESTADO DEL DEBATE**

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

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

Más allá de estas consideraciones, lo cierto es que, en tiempos como los actuales, en que los parlamentos y los partidos gozan de una confianza muy baja ante la opinión pública<sup>2</sup>, los mecanismos de participación ciudadana son vistos por ciertos sectores como una opción válida para mejorar la representación, incrementar la participación y mantener la estabilidad de los sistemas políticos. Se ha instalado así, en la agenda política latinoamericana, un debate en torno a los potenciales beneficios y riesgos de estas instituciones.

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

### **3. PRINCIPALES MODALIDADES EN AMERICA LATINA**

A nivel comparado latinoamericano, existe una variedad de instituciones de democracia directa, sumado a una pluralidad conceptual y terminológica que genera confusión. En efecto, dado que la mayoría de las constituciones latinoamericanas denominan estos mecanismos con términos diferentes: iniciativa legislativa popular, plebiscito, referéndum, consulta popular, revocatoria de mandato, cabildo abierto, para citar tan sólo algunas de las

---

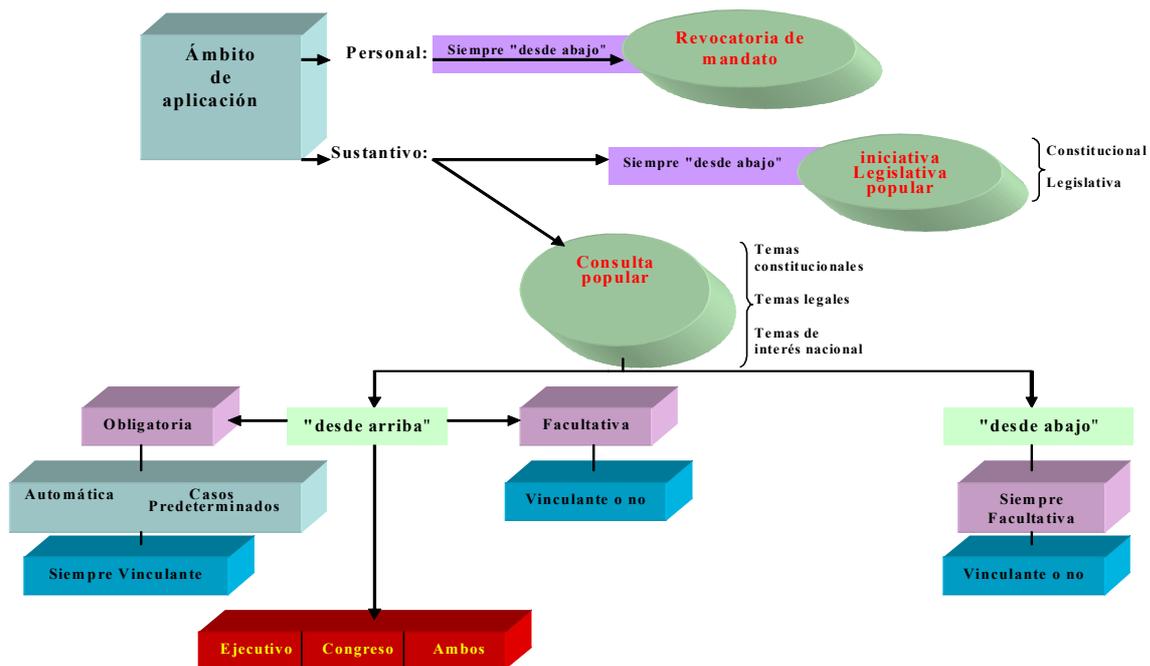
<sup>2</sup> De acuerdo con el Latinobarómetro 2006, el Congreso tiene un 27% de confianza entre los latinoamericanos y los Partidos Políticos un 22%.

expresiones más usuales, la búsqueda de un acuerdo terminológico y conceptual que vaya más allá del ámbito nacional aunque difícil, resulta imprescindible para poder entender mejor cuando hablamos de este tema.

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

Un criterio combinado de clasificación distingue entre mecanismos de democracia directa personales o sustantivos (por su **ámbito de aplicación**) y "desde abajo" o popular, o "desde arriba" o institucional (por su **origen**). Al respecto, en el siguiente gráfico se puede observar la diversidad de mecanismos.

## MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA



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

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, donde determinadas decisiones que afectan a la soberanía nacional están sujetas a la decisión de los ciudadanos. En el primero, frente a la posibilidad de conformar una república unida de los países del istmo centroamericano. En el segundo, el destino del Canal de Panamá, y en el tercero, las regulaciones del diferendo territorial entre ese país y Belice.

Por su parte, Perú y Chile cuentan con consultas obligatorias de carácter acotado. Así por ejemplo, en Perú de acuerdo con la Constitución Política, toda reforma Constitucional debe ser aprobada por el Congreso y ratificada mediante referéndum. En Chile se consultan las reformas constitucionales sólo si hay divergencia entre el Ejecutivo y el Parlamento.

A su vez, las **consultas facultativas** pueden ser divididas en dos grupos: (a) cuando la iniciativa proviene "**desde arriba**" (es decir cuando son los órganos estatales los que tienen de manera exclusiva el derecho de poner en marcha el mecanismo), y (b) cuando la iniciativa proviene "**desde abajo**", es decir de la propia ciudadanía. En los casos de iniciativas "desde

arriba" éstas pueden provenir del Ejecutivo, del Congreso o de ambos de manera coordinada. En los casos de iniciativas "desde abajo" es importante precisar cuál es la barrera a sortear (porcentaje o número mínimo de firmas de ciudadanos) para poner en marcha el mecanismo.

Consultas populares facultativas están previstas en un total de dieciséis países de la región. Éstas se pueden dividir con base en la legislación, de acuerdo al origen de la iniciativa.

- **Ejecutivo, Legislativo o el Pueblo:** Bolivia, Colombia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, y Venezuela.
- **Ejecutivo o Legislativo:** Argentina, Guatemala, Panamá y Paraguay.
- **Ejecutivo o el Pueblo:** Ecuador, Perú.
- **Ejecutivo:** Chile.
- **Legislativo:** Brasil.
- **El Pueblo:** Uruguay.

Por último, en El Salvador, la legislación no establece quién tiene la iniciativa de la consulta popular.

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

En Uruguay y Venezuela las consultas contra leyes tienen carácter vinculante. En Ecuador, son vinculantes las consultas convocadas por el Presidente (y calificadas por el Congreso), para tratar reformas constitucionales. En Paraguay, el Congreso puede determinar que una consulta sea vinculante o no. En Argentina, el Congreso de la Nación, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular vinculante todo proyecto de ley con excepción de aquellos cuyo procedimiento de sanción se encuentre especialmente reglado por la Constitución Nacional. Por su parte, cuando la consulta es convocada exclusivamente por el Poder Ejecutivo, no tiene carácter vinculante.

En Colombia, cuestiones propuestas por el Presidente con el acuerdo del Parlamento sí tienen carácter vinculante, o bien cuando en referendo para la derogatoria de una ley, participe una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral.

En Honduras la consulta será vinculante si participan por lo menos el cincuenta y uno por ciento (51%) de los ciudadanos inscritos en el Censo Nacional Electoral al momento de practicarse la consulta; y si el voto afirmativo logra la mayoría de votos válidos. Si el resultado de la votación no es afirmativo, la consulta sobre los mismos temas no podrá realizarse en el siguiente período de Gobierno de la República. En Bolivia la ley del referendo estableció que los resultados de la consulta popular serían de vigencia inmediata y obligatoria, estableciéndose así su carácter vinculante. Por su parte, en Nicaragua hay un vacío en este sentido pues la Ley Electoral no dice expresamente que la consulta sea vinculante.

Por último, en Costa Rica los resultados serán vinculantes para el Estado si participa, al menos, el treinta por ciento (30%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para la legislación ordinaria, y el cuarenta por ciento (40%) como mínimo, para las reformas parciales de la Constitución y los asuntos que requieran aprobación legislativa por mayoría calificada.

Otro aspecto a destacar es que en un buen número de países, el campo material de aplicación de las consultas populares está restringido mediante la exclusión de determinadas materias, o basándose en disposiciones positivas más o menos precisas, como en Bolivia, Ecuador, Honduras, 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, Costa Rica, Venezuela y Uruguay cuentan con la institución del referéndum abrogativo o sancionatorio, el cual otorga a los ciudadanos la posibilidad de revocar leyes surgidas del sistema representativo. Sin embargo, en esos países, determinadas materias, por ejemplo la política fiscal, monetaria, crediticia, o en el caso específico de Uruguay, aquellas que sean privativas del Estado, 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*. Puede estar formulada o no formulada. La no formulada consiste en simples peticiones al Congreso para que legisle sobre determinados asuntos. La iniciativa

formulada va acompañada de un proyecto de ley. Si bien casi la mitad de los países de América Latina regulan 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, salvo el caso de Uruguay, se trata de iniciativas legislativas populares *ad parlamentum*, ya que los proyectos de ley o reforma constitucional presentados son estudiados por el parlamento y la decisión al respecto la toma éste sin consultar con el electorado.

Hay en cambio, unos pocos países que cuentan con una auténtica actividad legislativa de origen popular. Así, en Uruguay las iniciativas de reforma constitucional que provienen de la ciudadanía y que cuentan al menos con el apoyo del 10% de los electores hábiles, deben ser sometidas directamente a consulta popular. En Colombia, por su parte, en los casos en que un proyecto de ley de iniciativa popular haya sido rechazado en el parlamento, el mismo debe ser sometido a "referéndum aprobatorio" si así lo solicita el 10% de los electores inscritos en el censo electoral. Otro caso a destacar es el del Perú, en donde la legislación prevé la posibilidad de someter a referéndum una iniciativa legislativa rechazada o modificada sustancialmente por el Parlamento.

Finalmente, la **revocatoria de mandato** consiste en la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, resultado de un proceso de consulta popular. Por lo general en América Latina, esta posibilidad queda limitada al ámbito subnacional salvo para el caso de Ecuador, Panamá y Venezuela que sí lo contempla a nivel nacional. En el

caso de Ecuador, los ciudadanos pueden revocar el mandato de los diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo. En Panamá por su parte, la revocatoria de mandato la pueden ejercer los partidos políticos para revocar el mandato de los diputados que hayan postulado y los ciudadanos de un circuito electoral para revocar el mandato de los diputados de libre postulación<sup>3</sup>. Por último, en Venezuela la revocatoria está establecida para todos los cargos de elección popular, incluida para el Presidente de la República.

A la fecha la revocatoria de mandato ha sido empleada a nivel nacional únicamente en Venezuela, en agosto del 2004, cuando se sometió a consulta ciudadana la revocatoria del mandato del Presidente Hugo Chávez. 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 Perú, Bolivia y Colombia entre otros.

El Cuadro No.1 sistematiza de manera resumida, en tres categorías de países, la situación actual en materia de regulación y el uso de los mecanismos de democracia directa a nivel nacional. De la información se deriva que existe un primer grupo de países (11) en los cuales existe al menos uno de los mecanismos y éste o estos han sido utilizados. El segundo grupo de países (5), lo constituyen aquellos que pese a tener regulado alguno de los mecanismos, no lo han utilizado. Finalmente, el tercer grupo (2) reúne a los países que no prevén ninguno de estos mecanismos a nivel nacional.

---

<sup>3</sup> En Panamá también existe la revocatoria para los Representantes de Corregimiento, la cual puede ser iniciada por iniciativa popular y por los partidos políticos cuando han sido postulados por estos.

**Cuadro Nº 1**  
**Mecanismos de Democracia Directa en América Latina a nivel nacional**

País	Iniciativa Legislativa Popular	Consulta popular (Plebiscito/Referendum)	Revocatoria de mandato
Argentina	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Bolivia	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Brasil	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Colombia	Sí	Sí	No
Chile	No	Sí sólo para reforma constitucional cuando hay desacuerdo entre Ejecutivo y Congreso	No
Ecuador	Sí No se ha utilizado	Sí	Sí para diputados provinciales
Guatemala	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Panamá	No	Sí	Sí <sup>1</sup> Sí se ha utilizado
Perú	Sí No se ha utilizado	Sí	No <sup>2</sup>
Uruguay	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Venezuela	Sí No se ha utilizado	Sí	Sí para todos los cargos
Costa Rica	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado <sup>3</sup>	No
El Salvador	No	Sí No se ha utilizado	No
Honduras	No	Sí No se ha utilizado	No
Nicaragua	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Paraguay	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
México	No	No	No
Rep.	No	No	No

País	Iniciativa Legislativa Popular	Consulta popular (Plebiscito/Referéndum)	Revocatoria de mandato
Dominicana			

<sup>1</sup> De acuerdo con el artículo 151 de la Constitución Política de Panamá, la revocatoria de mandato la pueden ejercer los partidos políticos para destituir a los diputados que hayan postulado y los ciudadanos de un circuito electoral para revocar el mandato de los diputados de libre postulación. De estos dos procesos de revocatoria de mandato, sólo en uno se completo el procedimiento. En ese caso se revocó el mandato de un diputado.

<sup>2</sup> De acuerdo literal a) del artículo 2 de la Ley 26300 y artículo 20 de la misma norma, existe la revocatoria del cargo de autoridades regionales y municipales

<sup>3</sup> Actualmente en Costa Rica se encuentra en trámite la convocatoria a referéndum para definir si se aprueba o no el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana.

Fuente: Elaboración propia.

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

En la gran mayoría de los casos, el origen de la incorporación de las instituciones de democracia directa en las constituciones reformadas a lo largo de los años 90 tuvo dos causas principales. Una, la crisis de los sistemas de partidos produjo un vacío creciente en el ámbito de la representación política, el cual fue llenado en algunos países por líderes neopopulistas que llegaron al poder criticando la democracia representativa y prometiendo solucionar los grandes problemas nacionales mediante el uso de la democracia participativa y de la relación directa con el pueblo (Fujimori en Perú, y Chávez en Venezuela, entre otros). La otra se dio en países en medio de una extrema crisis institucional en los cuales la élite dominante incorporó los mecanismos de democracia directa como una válvula de escape para evitar un colapso del sistema democrático (Paraguay y Colombia, entre otros).

Resultado de este proceso, a finales del año 2006, dieciséis países de América Latina regulan, a nivel nacional, diferentes mecanismos de democracia directa en sus respectivas constituciones. Cabe advertir que todas las constituciones reformadas en Latinoamérica durante la década del ochenta y noventa incluyeron el uso de mecanismos de democracia directa. La razones para su adopción fueron diferentes en cada país, pero dos condiciones tuvieron una importancia significativa en varios casos: la primera fue la creciente influencia de intereses de personas ajenas al mundo de la política (outsiders), entre ellos presidentes neopopulistas o partidos anteriormente excluidos que llegaron a dominar las asambleas constituyentes; y la segunda fueron las situaciones en las que los intereses políticos tradicionales sufrieron importantes presiones para democratizar las instituciones políticas. En este sentido, Uruguay es la excepción ya que estos mecanismos datan de 1934<sup>4</sup>. Los países que más recientemente han incorporado en sus Constituciones estas figuras, son Costa Rica en mayo de 2002, Honduras en enero de 2004<sup>5</sup> y Bolivia en febrero del mismo año<sup>6</sup>.

En el Cuadro No.2 se presentan las referencias constitucionales que conciernen al uso de los mecanismos de democracia directa en los diferentes países de la región.

---

<sup>4</sup> Sin embargo a partir de la vigencia de la Constitución de 1919, se fueron adoptando algunos institutos de democracia directa a nivel local. En el Art. 141, por ejemplo, se consagraba el derecho de iniciativa sobre asuntos de una localidad si era apoyado por el 25% de los inscriptos en una circunscripción

<sup>5</sup> El Congreso acordó reformar por adición el artículo 5 del Decreto Legislativo No.131 del 11 de enero de 1982, en el cual se instituyen como mecanismos de consulta a los ciudadanos el Referéndum y el Plebiscito para asuntos de importancia fundamental de la vida nacional. Una Ley Especial aprobada por dos terceras partes de la totalidad de los diputados del Congreso Nacional determinará los procedimientos, requisitos y demás aspectos necesarios para el ejercicio de las consultas populares. 20 de enero de 2004.

<sup>6</sup> El artículo 4º de la Constitución Política de Costa Rica señala que el pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum establecidos por esta Constitución. Estos mecanismos están normados por la Ley No. 2631, del 20 de febrero de 2004.

**Cuadro Nº 2**  
**América Latina: Mecanismos de Democracia Directa en**  
**Normativa Constitucional**

PAIS	AÑO DE LA CONSTITUCIÓN	ARTÍCULOS RELEVANTES
Argentina	1994	39, 40
Bolivia	1967, reformas de 2004	4
Brasil	1988, reformas de 2001	14, 49, 18*
Colombia	1991, reformas de 2001	40, 103, 105*, 170, 297*, 307*, 319*, 321*, 377, 378, 379
Costa Rica	1949, reformas de 2002	102;105;123;124;129;195
Chile	1980, reformas de 2000	5, 32, 107*, 117, 119
Ecuador	1998	103, 104, 105, 106*, 107*, 108, 109, 110, 111, 112, 113; 146
El Salvador	1983, reformas de 2000	73, 89
Guatemala	1985, reformas de 1994	173, 277, 280, Disp. Trans. Artículo 19
Honduras	1982, reformas de 2004	2
Nicaragua	1987, reformas de 1995	2, 168, 173
Panamá	1972, reformas de 2006	227*, 238* 239*, 313, 314, , 325
Paraguay	1992	121, 122, 123, 290
Perú	1993, reformas de 2000 <sup>1</sup>	2, 31, 32, 190*, 206
Uruguay	1967, reforma de 1997	79, 82, 304*, 322, 331
Venezuela	1999	6, 70, 71, 72, 73, 74, 341 y 342

<sup>1</sup> En lo referente a mecanismos de democracia directa, en el 2000 no se modificó la Constitución de 1993. Sí fue modificada la Ley 26300.

\* Hace referencia a cuestiones regionales o locales.

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, dos países de la región (República Dominicana y México) no contemplan en sus textos constitucionales estos mecanismos, aunque en el caso mexicano, sí se contempla a nivel regional en algunos de sus Estados. Finalmente, tenemos los casos de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay que sí los incluyen aunque nunca los han empleado hasta el presente. Colombia, pese al amplio menú de mecanismos de democracia directa regulados en su constitución de 1991, ha hecho escaso uso de los mismos en el ámbito nacional.

#### 4. EVOLUCIÓN Y ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA 1978-2007 EN EL USO DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

El Cuadro No.3 presenta una visión sistematizada de la aplicación de los mecanismos de democracia directa a nivel nacional, en los países de la región durante el período 1978-2007.

**Cuadro N° 3**  
**América Latina: Mecanismos de democracia directa utilizados entre 1978 y 2007 a nivel nacional <sup>7</sup>**

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
<b>Argentina</b>	Nov. 84	Consulta	Laudo Beagle	Aprobado	Legitimador, no vinculante. Apoyo a la gestión del Presidente Alfonsín iniciador de la propuesta.
<b>Bolivia</b>	Jul. 04	Referéndum	Consulta sobre la política energética del país	Aprobada	Legitimador de la política del gobierno de Carlos Mesa. Vinculante.
<b>Bolivia</b>	Jul. 06	Referéndum	Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales	Aprobada la autonomía en 4 departamentos: Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando.	El resultado es vinculante para la Asamblea Constituyente, en el sentido que estará obligada a incorporar constitucionalmente la autonomía para los departamentos donde se aprobó esta opción por mayoría simple.

<sup>7</sup> En la tabla se muestran todos los casos en que se utilizaron mecanismos de democracia directa en América Latina entre 1978 y abril del 2007 a nivel nacional. Sin embargo debe tomarse nota que en cinco casos los mecanismos fueron empleados por gobiernos autoritarios antes de que la transición a la democracia tuviera lugar: Chile (1980, 1988 y 1989), Panamá (1983) y Uruguay (1980).

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
<b>Brasil</b>	Abr. 93	Plebiscito	Monarquía o República Parlamentarismo o Presidencialismo	Rechazado el cambio de Régimen	Legitimador del régimen vigente. República y Presidencialismo. Vinculante.
<b>Brasil</b>	Oct. 05	Referéndum	Prohibición del comercio de armas de fuego y municiones	Rechazado	Se mantiene el comercio de armas, a pesar de la iniciativa del gobierno por prohibirlo.
<b>Colombia</b>	Mar. 90	Consulta "informal"	Posibilidad de reformar la Constitución por medios extraparlamentarios. Consulta promovida por estudiantes ["7ta. Papeleta"]	"Aprobatoria"	Con base en esta consulta informal se realizó la convocatoria y la elección de una Asamblea Constituyente en diciembre de 1990.
<b>Colombia</b>	Oct. 97	Consulta	Apoyo a la pacificación	Aprobado	Ninguno. Intento de legitimación del proceso de paz por parte de la presidencia.
<b>Colombia</b>	Oct. 03	Referéndum	Quince consultas que buscaban la aceptación de la ciudadanía de una serie de propuestas del Presidente, atinentes a varios temas. Entre ellos destacaba la reducción del Congreso, endurecimiento de causales de pérdida de investidura, eliminación de auxilios con dineros públicos, nuevos recursos para educación y saneamiento	Rechazado	No aceptación de las propuestas del Presidente Uribe, quien pretendía involucrar al pueblo en la toma de diversas decisiones.

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
			básico, endurecimiento de requisitos para la obtención de personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, eliminación de contralorías de los departamentos y municipios del país.		
<b>Chile</b>	Sep. 80	Plebiscito	Nueva Constitución fundante del nuevo régimen.	Aprobada	Nueva Constitución y nuevo sistema electoral.
<b>Chile</b>	Oct. 88	Plebiscito	De acuerdo a Constitución de 1980 prolongación o no del mandato del Presidente General Augusto Pinochet.	Rechazado	Rechazo de la propuesta militar por vía de la consulta popular, prevista ya en 1980. Permitted, a continuación, acelerar la apertura democrática.
<b>Chile</b>	Jun. 89	Plebiscito	Reforma Constitucional	Aprobada	Confirmatorio de las negociaciones de transición a la democracia.
<b>Ecuador</b>	Ene. 78	Plebiscito	Constitución	Aprobado	Aprobación de la Constitución de 1978 en lugar de la de 1945.
<b>Ecuador</b>	Jun. 86	Consulta	Candidaturas independientes de los partidos	Rechazado	Ninguno. No Vinculante.
<b>Ecuador</b>	Ago. 94	Consulta-encuesta de siete preguntas. <sup>8</sup>	Candidaturas independientes, reducción en la asignación de partidas presupuestarias de los diputados, reelección de	Aprobadas	Vinculante. Aprobadas las reformas y se legitima la acción gubernamental del presidente Sixto Durán, iniciador del proceso.

<sup>8</sup> Utilizamos el término "consulta-encuesta" debido a que el formato de la boleta para la consulta fue similar al cuestionario de una encuesta de opinión pública.

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
			cargos excepto Presidente. En general apuntaban a dar legitimidad al presidente (reformas de corte constitucional)		
<b>Ecuador</b>	Nov. 95	Consulta-encuesta	Once preguntas. Entre las principales estaba la posibilidad que el Presidente pudiese disolver el parlamento. Además reformas a la seguridad social, manejo presupuestario, descentralización y reforma a organismos judiciales	Rechazada <i>in totum</i> .	No vinculante. Se tradujo en un plebiscito en contra la gestión del Presidente Sixto Durán, iniciador del proceso.
<b>Ecuador</b>	May. 97	Consulta-encuesta	Catorce preguntas. Puntos principales: Apoyar destitución de Bucaram y la presidencia de Alarcón	Aprobadas	No vinculante Legitimación de la caída del anterior presidente y confirmación de su sustituto. Como resultado de la consulta se convocó a una Constituyente que aprobó una nueva Constitución donde se recogen una parte de las medidas sometidas a consulta.
<b>Ecuador</b>	Nov. 06	Consulta-encuesta	Tres preguntas sobre la política de educación, salud y asignación de los excedentes de los recursos petroleros para acciones sociales.	Aprobadas	No vinculante. El presupuesto del Estado incluyó más recursos para el sector educación.

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
<b>Ecuador</b>	Abril 07	Referéndum	Convocatoria a Asamblea Constituyente	Aprobada	Conformación de la Asamblea Constituyente para transformar el marco institucional del Estado y elaborar una nueva Constitución.
<b>Guatemala</b>	Ene. 94	Consulta popular (Referéndum)	Reforma Constitucional	Aprobada	Aprobación de reformas constitucionales resultado de los ajustes de la institucionalidad tras el fracasado autogolpe del Presidente Jorge Serrano.
<b>Guatemala</b>	May. 99	Consulta popular (Referéndum)	Reformas constitucionales para implementar acuerdos de paz y otras reformas	Rechazado	Se tradujo en plebiscito en contra del gobierno y no sobre el tema constitucional en debate.
<b>Panamá</b>	Abr. 83	Referéndum	Reforma constitucional	Aprobada	Se logra acuerdo entre el Gobierno y la oposición. Se inicia la democratización de la estructura de gobierno. Se establecen las bases para el balance entre el Ejecutivo y el Legislativo.
<b>Panamá</b>	Nov. 92	Referéndum	Reforma Constitucional de 58 puntos.	Rechazado	Intento de legitimar las reformas introducidas por el régimen democrático.
<b>Panamá</b>	Ago. 98	Referéndum	Reforma Constitucional. Reelección inmediata del presidente y otros puntos.	Rechazado	Se votó contra la gestión del Presidente Pérez Balladares y no en contra de todo el paquete constitucional.

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
<b>Panamá</b>	Oct. 06	Referéndum	Propuesta de la Autoridad del Canal de Panamá, sobre la construcción del tercer juego de esclusas en el Canal de Panamá.	Aprobado	Se aprueba la ampliación del Canal de Panamá.
<b>Perú</b>	Oct. 93	Referéndum	La Constitución fue ratificada en este referéndum.	Aprobado	Legitimación del nuevo régimen del Presidente Fujimori.
<b>Uruguay</b>	Nov. 80	Plebiscito	Nueva Constitución propuesta por el régimen militar.	Rechazada	El rechazo generó presión para que los militares iniciaran el proceso de liberalización del régimen.
<b>Uruguay</b>	Abr. 89	Referéndum	Dejar si efecto la Ley de Caducidad, que era la ley de amnistía general para los militares y la policía.	Rechazada	La Ley se mantuvo confirmando respaldo popular a una decisión muy controvertida.
<b>Uruguay</b>	Nov. 89	Plebiscito	Reforma Constitucional, para fijar procedimientos y criterios que se deberían emplear para incrementar periódicamente las jubilaciones y pensiones.	Aprobada	Comenzó a regir un nuevo sistema de reajustes de jubilaciones y pensiones, establecido en la propia Constitución.
<b>Uruguay</b>	Dic. 92	Referéndum	Propuesta para derogar una ley que Privatizaría parcialmente la empresa estatal de teléfonos.	Aprobada	Expresión de que prevalecían los sentimientos Estatistas del electorado.
<b>Uruguay</b>	Ago. 94	Plebiscito	Reforma constitucional para separar en la papeleta las elecciones nacionales y las	Rechazada	

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
			municipales.		
<b>Uruguay</b>	Nov. 94	Plebiscito	Reforma constitucional para establecer regulaciones que protegieran a los jubilados y pensionados.	Aprobada	Constitución reformada para agregar protecciones para este grupo de ciudadanos.
<b>Uruguay</b>	Nov. 94	Plebiscito	Reforma constitucional que buscaba asignar el 27% del presupuesto al sector educativo.	Rechazada	
<b>Uruguay</b>	Dic. 96	Plebiscito	Reforma constitucional orientada a modificar el sistema electoral.	Aprobada	Importantes reformas al sistema electoral, al eliminar el voto doble simultáneo y sustituirlo por elecciones primarias y elecciones generales.
<b>Uruguay</b>	Oct. 99	Plebiscito	Reforma Constitucional para prohibir a los funcionarios de empresas estatales, presentarse como candidatos.	Rechazada	
<b>Uruguay</b>	Oct. 99	Plebiscito	Reforma Constitucional para establecer un porcentaje fijo del presupuesto para el Poder Judicial.	Rechazada	
<b>Uruguay</b>	Dic. 03	Referéndum	Recurso contra la Ley No.17.448 de 2002, que autorizaba a la ANCAP a asociarse con empresas privadas y que eliminaba el monopolio para la	Aprobada	Imposibilidad de la ANCAP de asociarse con otras empresas para los fines previstos en la ley. Vinculante.

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
			importación de combustibles a partir de 2006.		
<b>Uruguay</b>	Oct. 04	Plebiscito	Reforma Constitucional para incluir una serie de normas sobre el derecho y utilización de los recursos hídricos.	Aprobada	Los recursos hídricos no podrán estar en manos de particulares ni empresas privadas, y todos los servicios de suministro de agua potable, deben estar en manos de empresas estatales.
<b>Venezuela</b>	Abr. 99	Referéndum	Pronunciamiento de la población sobre la realización de una Asamblea Nacional Constituyente, así como las reglas del juego aplicables a dichos comicios.	Aprobada	Elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente el 25 de julio de 1999.
<b>Venezuela</b>	Dic. 99	Plebiscito	Reforma Constitucional.	Aprobada	Respaldo a la reforma promulgada por la Asamblea Constituyente
<b>Venezuela</b>	Dic. 2000	Referéndum	Renovación dirigencia sindical	Aprobada	Generó una correlación de fuerzas favorable al oficialismo. Vinculante.
<b>Venezuela</b>	Ag. 04	Referéndum	Revocatoria de mandato del Presidente Chávez	Rechazada	Presidente Chávez continúa su ejercicio como Presidente de la República.

Fuente: Elaboración propia.

Como podemos ver, entre 1978 y el año 2007 se llevaron a cabo un total de 41 consultas populares en 11 países. Es significativo que cinco de ellas se hayan realizado durante regímenes autoritarios: Uruguay en 1980, Chile en 1980, 1988 y 1989 y Panamá en 1983. En este último país, el

referéndum aprobado en 1983, fue producto del consenso entre gobierno y oposición, y las reformas constitucionales aprobadas, la mayoría de las cuales continúan vigentes, fueron el punto de partida para reequilibrar al Ejecutivo y Legislativo y democratizar la estructura del gobierno panameño. Por su parte, los resultados del plebiscito llevado a cabo en Uruguay en 1980 no favorecieron a los militares y allanaron el camino a cuatro años de negociaciones que culminaron con la reinstauración de la democracia. Por el contrario, el régimen del general Augusto Pinochet se impuso en Chile en el plebiscito de 1980 e introdujo su propia Constitución. Sin embargo, la consulta popular celebrada en 1988, prevista en la Constitución de 1980 como un instrumento para validar la continuación de Pinochet, tuvo un resultado desfavorable para el régimen. Posteriormente, la consulta popular de 1989, cuyo propósito fue modificar la Constitución para promover el retiro de Pinochet del poder y facilitar la transición a la democracia, tuvo resultado positivo.

Un análisis desde la perspectiva del carácter vinculante o no de las consultas populares muestra que, las realizadas en Argentina en 1984, Colombia en 1990 y 1997, y Ecuador en 1986, 1995, 1997 y 2006 no tuvieron carácter vinculante. En este último país, la consulta de 1997 condujo a la convocatoria de una Asamblea Constituyente, que incorporó en su propuesta de reforma constitucional una buena parte de lo que se había aprobado previamente mediante la consulta popular. En los restantes 34 casos la consulta popular fue vinculante.

Por su parte, en lo que se refiere a la temática de las consultas se observa una variada gama de contenidos y resultados. Así por ejemplo, 21 de las consultas populares se realizaron para aprobar o rechazar reformas

constitucionales: nueve en Uruguay, con cinco rechazadas y cuatro aprobadas; dos en Chile, ambas aprobadas; tres en Panamá, de las cuales dos se rechazaron y una se aprobó; dos en Guatemala, con una aprobada y una rechazada; dos en Ecuador, ambas aprobadas; una en Brasil, que fue rechazada; y otras dos celebradas en Perú y Venezuela respectivamente, ambas aprobadas.

Las restantes 20 consultas trataron sobre diversos temas entre las que se incluyen: la de Argentina de 1984 sobre el conflicto del canal de Beagle. En Bolivia la consulta realizada en 2004, aprobó la política del gobierno en materia energética y el referéndum autonómico de 2006 sometió a consulta la autonomía de los departamentos del país.

Por su parte, en octubre del 2005 en Brasil la consulta efectuada para prohibir el comercio de armas de fuego y municiones fue rechazada. Asimismo la consulta de Colombia de 1990 legitimó y conformó una Asamblea Constituyente el mismo día de su realización, en 1997 una segunda consulta buscó el apoyo a los esfuerzos de paz por parte de la Presidencia, y el referéndum de 2003, sometió a consideración de la ciudadanía una serie de propuestas del Presidente Uribe, referidas a diversos temas, entre ellos la reducción del Congreso, el endurecimiento de las causales de pérdida de investidura, la eliminación de auxilios con dineros públicos, y la dotación de nuevos recursos para la educación, entre otros. Las propuestas del presidente fueron rechazadas por la ciudadanía.

Asimismo, en 1988 en Chile, se sometió a plebiscito la continuidad del General Augusto Pinochet, sin embargo el resultado fue negativo y con ello

se aceleró el proceso de apertura democrática. En Ecuador por su parte se realizaron cinco consultas. La de 1986 rechazó la posibilidad de las candidaturas independientes. En 1995 otra consulta encuesta rechazó entre otras cosas, la autoridad del presidente para disolver el Parlamento y la ampliación de dos a cuatro años del período a los legisladores provinciales. La tercera consulta encuesta se realizó en 1997 cuando se legitimó la destitución del Presidente Abdalá Bucaram y la conformación de su sucesor Fabián Alarcón. La cuarta consulta se realizó en noviembre de 2006, cuando se aprobaron tres preguntas sobre la política de educación, salud y asignación de los excedentes de los recursos petroleros para acciones sociales. Y la quinta y última fue realizada en abril del 2007, donde se aprobó la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

Por su parte, en el 2006 se llevó a cabo el referendo en Panamá cuyo objetivo fue autorizar la construcción del tercer juego de esclusas en el Canal de Panamá. En Uruguay tres consultas celebradas en 1989, 1992 y 2003 buscaban anular legislación. La primera fue rechazada manteniéndose la ley cuestionada, y en los otros dos casos se derogaron las respectivas leyes. En Venezuela, la consulta de abril de 1999 aprobó la conformación de una Asamblea Constituyente. En este mismo país en diciembre del año 2000, el gobierno del presidente Hugo Chávez convocó a otro referéndum para sondear el apoyo a la convocatoria a nuevas elecciones sindicales en un lapso de 180 días. La convocatoria para resolver un asunto de esta materia entraba en conflicto con las disposiciones de la Organización Internacional del Trabajo. La ciudadanía respondió a la petición de los sindicatos de no participar y la iniciativa fue rechazada, con una afluencia a las urnas de sólo el 20% del electorado. Finalmente, la consulta convocada en 2004 que tuvo

como objetivo la revocatoria del mandato del presidente Hugo Chávez, ratificó su continuación en el Ejecutivo.

Por otro lado, en cuanto al origen de las consultas populares cabe destacar que la amplia mayoría de las consultas realizadas durante el período 1978-2007 fueron el resultado de iniciativas surgidas desde arriba. En efecto, el Poder Ejecutivo promovió las consultas de Argentina en 1984, Bolivia 2004, Brasil 2005, Colombia en 1997 y 2003 y de Venezuela en el 2000, y las siete consultas de Ecuador. En total trece casos.

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

En síntesis, el Ejecutivo inició 19 de las 41 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 la ya citada consulta brasileña de 1993, la chilena de 1988 y los referendos en Panamá de 1983 y 2006. En total, 29 de las consultas se llevaron a cabo con base en iniciativas "desde arriba".

Los restantes doce casos se trataron de iniciativas "desde abajo". Nueve de ellas en Uruguay: tres reformas constitucionales aprobadas (en 1989, 1994 y 2004), tres rechazadas (una en 1994 y dos en 1999) y tres

referéndum convocados para revocar leyes. La décima, como ya se señaló, tuvo lugar en Colombia en 1990, fue de carácter informal y dio origen a la nueva constitución de 1991; la onceava en Venezuela (agosto 2004), que fue impulsada por sectores de la oposición, que promovieron todo el proceso de recolección de firmas requerido para solicitar la convocatoria a la revocatoria de mandato. Por último, la duodécima en Bolivia en el 2006, cuando las más importantes organizaciones de Santa Cruz reunieron las firmas necesarias para convocar al referéndum sobre las autonomías departamentales del país.

## **5. BALANCE**

### **5.1. Uso y frecuencia de la aplicación de estos mecanismos**

El análisis de la experiencia latinoamericana de los últimos 29 años 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 11 de los 16 países que regulan estos mecanismos (todos en democracia a excepción de Chile, Uruguay y Panamá), pero de manera frecuente sólo en dos de ellos (Uruguay y Ecuador<sup>9</sup>). En Venezuela se han aplicado con mucha mayor frecuencia desde la llegada al poder del Presidente Chávez y en Panamá con el referéndum del 2006 han sido 4 las experiencias en el uso de estos institutos.

---

<sup>9</sup> Acá se toman en cuenta las 7 consultas realizadas a nivel nacional. Sin embargo en Ecuador se han dado otras 5 consultas de carácter provincial, todas ellas en el año 2000, sobre la instauración de un régimen autonómico. En todas las consultas, venció la opción de la autonomía con márgenes superiores al 80%.

Sin embargo, una mirada retrospectiva desde el inicio de la transición a la democracia (fines de 1970) evidencia una tendencia creciente al empleo de las instituciones de democracia directa. En efecto, mientras durante la década de los años 1980 se realizaron nueve consultas populares, durante la década de los 90 el número saltó a veinte, en su mayoría para legitimar o rechazar reformas constitucionales. A partir de 2000 se han realizado once consultas (dos en Bolivia, dos en Ecuador, dos en Uruguay, dos en Venezuela, una en Brasil, una en Colombia y una en Panamá)<sup>10</sup>.

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

En tres países más grandes de la región, como Brasil y Argentina, estos mecanismos han sido poco utilizados, y en México no han sido empleados del todo, al no tenerlos regulados en su ordenamiento constitucional. Argentina, como vimos, registra a escala nacional únicamente un ejercicio ritual a través de una consulta no vinculante sobre el tema del laudo

---

<sup>10</sup> La otra consulta popular incluida en este análisis es el plebiscito de 1978 en Ecuador.

limítrofe sobre el canal de Beagle. Por su parte, en Brasil se han dado dos experiencias, la primera fue la consulta obligatoria llevada a cabo en 1993, respecto a la posibilidad de implantar el parlamentarismo y la monarquía que arrojó resultados adversos para ambas propuestas. Y la segunda experiencia realizada en octubre del 2005, rechazó la iniciativa de prohibir el comercio de armas de fuego y municiones.

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

Como ya se indicó, 29 de las 41 consultas populares tuvieron origen "desde arriba" y sólo doce fueron iniciadas "desde abajo", de las cuáles nueve se llevaron a cabo en un solo país: Uruguay. Esta tendencia obedece al hecho de que si bien algunos Estados prevén la intervención de la ciudadanía para iniciar una consulta popular, por lo general, en la mayoría de los países, esta potestad se reserva al Ejecutivo o al Congreso.

Por su parte, varios presidentes latinoamericanos han utilizado estos mecanismos de democracia directa con suerte diversa durante el período 1978-2007. En Panamá, el ex Presidente Pérez Balladares fracasó en su intento de modificar la constitución para autorizar la reelección. En Ecuador, el ex 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 2/3 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 del año 2000 y la consiguiente crisis política desatada. En Colombia, el Presidente Álvaro Uribe, amparado en una significativa aprobación popular a su gestión, intentó involucrar a la población en la toma de varias decisiones de diversa índole, presentándoles quince preguntas que abarcaban temas diversos, que iban desde la instauración del voto nominal y público en las corporaciones públicas de origen popular, hasta la reducción del tamaño del Congreso y la aprobación de nuevos recursos para educación y saneamiento básico. Los resultados de este esfuerzo fueron negativos, en razón de que sólo una de las preguntas logró la votación necesaria para su aprobación. Finalmente en Bolivia, el referéndum convocado por el ex Presidente Carlos Mesa involucró a la población en la toma de decisiones en materia de políticas públicas, en esa oportunidad, relacionadas con la política energética. El resultado positivo del referéndum permitió consolidar el estilo político de Mesa, basado en una relación directa con los ciudadanos.

### **5.3. El papel jugado por la Sociedad Civil**

Los ordenamientos constitucionales de varios de los países de la región prevén la iniciativa de la ciudadanía para reformar la Constitución, lo que en principio supone una mayor capacidad de decisión de parte de esta. Sin embargo, debe tenerse presente, que a la fecha únicamente Uruguay ha utilizado este mecanismo. La iniciativa de la sociedad civil a través de movimientos *ad hoc*, se dio sólo en los casos de las reformas

constitucionales planteadas en Uruguay, en 1989, 1994 y 1999 para defender al sector de jubilados y pensionistas, a sectores ligados a la enseñanza y al Poder Judicial, habiendo triunfado únicamente las propuestas que presentaron los jubilados en 1989 y 1994.

También fueron de iniciativa popular los referéndum derogatorios planteados en el Uruguay en 1989, referido a los abusos de los derechos humanos (Ley de Caducidad sobre amnistía a los militares) y que fue promovido por una coalición de partidos de izquierda y un movimiento *ad hoc* de la sociedad civil, el cuál 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 y, el de 2003, que rechazó la eventual asociación de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), con otras empresas públicas o privadas, fue iniciado con una campaña de recolección de firmas en oposición a esta asociación. Como puede verse, la participación de las organizaciones de la sociedad civil ha sido limitada en Uruguay dado que en los dos primeros 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 Venezuela, diversas agrupaciones opositoras recogieron las firmas necesarias para convocar a referendo revocatorio del Presidente Hugo Chávez, y más recientemente, en el 2006 en Bolivia, el Comité Pro Santa Cruz reunió unas 300.000 firmas válidas que dieron paso al primer referéndum por iniciativa popular de la historia de este país. 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.

Un caso a destacar es la existencia de la iniciativa popular en Costa Rica a través de la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa. Esta es una opción (no regulada constitucionalmente), que el Directorio de la Asamblea Legislativa creó desde 1999, para que personas sin ningún tipo de requisito, tengan la posibilidad de presentar anteproyectos de ley, sugerencias y aportes varios ante el Congreso. Estas iniciativas pueden ser acogidas de manera voluntaria por los diputados para presentarlas en corriente legislativa<sup>11</sup>.

En cuanto a los efectos que estos mecanismos han tenido, puede afirmarse que en general su uso en el ámbito nacional no ha dado mayor protagonismo real a la sociedad civil. Esta ha desempeñado hasta la fecha, y sólo en unos pocos casos, más un papel de control y freno que de creación e innovación<sup>12</sup>.

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

---

<sup>11</sup> Hasta Enero del 2007 la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa de Costa Rica ha recibido 566 propuestas de legislación, de las cuales 5 ya son Ley y otras 3 han cumplido con todo el procedimiento legislativo y están a la espera de la firma del Presidente de la República y su publicación en el Diario Oficial, La Gaceta. (Asamblea Legislativa 2007, <http://www.racsa.co.cr/asamblea/inciadv/inicialg.htm>)

<sup>12</sup> Bernhard Thibaut señala que difícilmente se puede concluir que estos mecanismos refuerzan a la "sociedad civil", pues no parecen disminuir el "desencanto", sino que más bien constituyen canales de articulación fuera de las elecciones normales. (Thibaut 1998; p. 65-88)

de referéndum contra leyes pueden citarse como ejemplo, si bien el resultado obtenido todavía es objeto de debate<sup>13</sup>.

#### **5.4. El comportamiento de la ciudadanía**

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

También en más de un caso, aunque el tema parezca relevante, la ciudadanía suele rechazar el planteo, atendiendo a la coyuntura político partidaria del momento. Un buen ejemplo en este sentido lo dio Guatemala en 1999, ya que las reformas que debían confirmar los Acuerdos de Paz que pusieron fin a la guerra civil de 36 años no interesaron a la ciudadanía, la cual mayoritariamente no participó en el proceso, y quienes sí lo hicieron votaron en un alto porcentaje en contra de su aprobación, como forma de demostrar su descontento con el gobierno de turno. Este comportamiento se vio influenciado en gran medida por la acción del Congreso, que no solo planteó en la consulta las 12 reformas originales relativas a los Acuerdos de

---

<sup>13</sup> En el caso de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, que constituyó una suerte de amnistía general de posibles abusos cometidos por militares y policías durante el período dictatorial, se aceptó el resultado jurídico, pero la disputa por la memoria y la historia, así como por reparaciones, continúa. En el caso de la Ley que permitía privatizaciones parciales en 1992 y que fue rechazada por la ciudadanía, el tema sigue en debate, especialmente en el área de la telefonía y posteriormente formas de transmisión de datos y telefonía celular fueron otorgadas por concesión a operadores privados.

Paz, sino que incluyó aproximadamente 53 reformas, lo que básicamente originó el rechazo a la consulta.

En los casos en que le correspondió a la ciudadanía resolver cuestiones de relevancia, como en Brasil para optar entre el presidencialismo o el parlamentarismo y entre república o monarquía, la misma mantuvo el *status quo* (a favor del presidencialismo y de la república). El único país donde se usó el mecanismo de derogación de leyes, Uruguay, muestra tres procesos con resultados diferentes: uno que mantuvo la ley en 1989 (Ley de Caducidad sobre el tema de Derechos Humanos y la amnistía a los militares), y los otros dos, contrarios a los procesos de privatización (1992) y asociación con capitales privados (2003).

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.

### **5.5. Participación electoral**

En lo que refiere al nivel de participación electoral en los mecanismos de democracia directa, podemos observar que en general el porcentaje de votantes varía según el país y el tema en discusión. Sin embargo no solo hay diferencias importantes entre los países, sino dentro de un mismo país dependiendo del tema y del resultado.

Son especialmente notorios, por su reducida participación, los casos de Guatemala y de Colombia, lo cual coincide con el alto abstencionismo en elecciones presidenciales que caracteriza a 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.

El cuadro No. 4 muestra el nivel de respaldo electoral obtenido desde 1978 a 2007 en los once países que pusieron en práctica mecanismos de democracia directa establecidos en las Constituciones Nacionales. Asimismo se muestran los promedios por país y de manera comparada se promedia la participación electoral de los mecanismos de democracia directa por décadas.

**Mecanismos de democracia directa en América Latina. Participación Electoral 1978 – 2007**

País	Fecha	Mecanismo	Electores Inscritos	Votos Emitidos	% de participación	Promedio por país (%)
Argentina	Nov. 1984	Consulta	17.824.795	12.902.637	72,39	72,39
Brasil	Abr. 1993	Plebiscito	90.256.552	67.010.409	74,24	76,19
	Oct. 2005	Referéndum	122.042.615	95.375.824	78,15	
Bolivia	Jul. 2004	Referéndum	4.458.293	2.678.518	60,06	72,29
	Jul. 2006	Referéndum	3.713.376	3.138.324	84,51	
Colombia	Mar. 1990	Consulta "informal"	14.237.110	5.426.886	38,11	32,36
	Oct. 1997	Consulta	20.446.366	n.d.	n.d.	
	Oct. 2003	Referéndum	25.069.773	6.673.050	26,61	
Chile	Sep. 1980	Plebiscito <sup>1</sup>	n.d.	6.271.868	n.d.	95,63
	Oct. 1988	Plebiscito	7.435.913	7.251.943	97,53	
	Jun. 1989	Plebiscito	7.556.613	7.082.084	93,72	
Ecuador	Ene. 1978	Plebiscito	2.088.874	1.811.640	86,73	69,89
	Jun. 1986	Consulta	4.255.568	3.130.361	73,56	
	Ago. 1994	Consulta-encuesta	6.214.358	3.977.374	64	
	Nov. 1995	Consulta-encuesta	6.577.974	3.857.590	58,64	
	May. 1997	Consulta-encuesta	6.890.832	4.083.106	59,25	
	Nov. 2006	Consulta-encuesta	9.021.773	6.813.421	75,5	
Abril 2007	Referéndum	9.188.787	6.578.224	71,58		
Guatemala	Ene. 1994	Referéndum	3.439.331	545.894	15,87	17,22
	May. 1999	Referéndum	4.080.398	757.940	18,57	
Panamá	Abr. 1983	Referéndum	834.409	556.969	66,75	53,38
	Nov. 1992	Referéndum	1.397.003	559.651	40,06	

	Ago. 1998	Referéndum	1.718.870	1.123.901	63,39	
	Oct. 2006	Referéndum	2.132.842	924,029	43,32	
Perú	Oct. 1993	Referéndum	11.620.820	8.178.742	70,38	70,38
Uruguay	Nov. 1980	Plebiscito	1.977.951	1.689.424	85,41	87,45
	Abr. 1989	Referéndum	2.283.597	1.934.715	84,72	
	Nov. 1989	Plebiscito	2.302.771	2.056.355	89,3	
	Dic. 1992	Referéndum	2.345.077	1.941.829	82,8	
	Ago. 1994	Plebiscito	2.278.375	1.964.771	86,24	
	Nov. 1994	Plebiscito (Pensiones)	2.328.478	2.130.618	91,5	
	Nov. 1994	Plebiscito (Educación)	2.328.478	2.130.618	91,5	
	Dic. 1996	Plebiscito	2.343.920	2.019.843	86,17	
	Oct. 1999	Plebiscito (Candidaturas)	2.402.160	2.147.149	89,38	
	Oct. 1999	Plebiscito (Presupuesto)	2.402.160	2.147.149	89,38	
Venezuela	Dic. 2003	Referéndum	2.466.682	1.929.042	83,25	43,74
	Oct. 2004	Plebiscito	2.477.190	2.228.360	89,96	
	Abr. 1999	Referéndum	11.022.031	4.129.547	37,47	
	Dic. 1999	Referéndum	10.940.596	4.819.056	44,05	
	Dic. 2000	Referéndum	11.202.214	2.632.523	23,5	
	Ag. 2004	Referéndum	14.037.900	9.815.631	69,92	
<b>Promedio 1978-2007<sup>2</sup></b>					<b>68,13</b>	
<b>Promedio década 80<sup>3</sup></b>					<b>82,92</b>	
<b>Promedio década 90<sup>4</sup></b>					<b>63,21</b>	
<b>Promedio 2000<sup>5</sup></b>					<b>64,19</b>	

<sup>1</sup> El Plebiscito de Chile en 1980 se realizó bajo una forma especial de legislación ad hoc, establecidas por Decretos Leyes No. 3464 y 3465, del 11 y 12 de agosto respectivamente. En estos se dispuso que en el plebiscito votaran todos los chilenos mayores de 18 años. Incluso podían votar los analfabetos, no videntes y los extranjeros mayores de edad con residencia legal en Chile. Todo ello sin necesidad de previa inscripción. En ese momento no funcionaba el Registro Electoral, por lo cuál, para votar se pidió solamente la cédula de identidad. Por esta razón no existen datos sobre la cantidad de personas que estaban en capacidad de votar y por ello no es posible determinar el nivel de participación electoral.

<sup>2</sup>Toma en cuenta 39 procesos. No hay datos para Chile 1980 y Colombia 1997.

<sup>3</sup>Toma en cuenta 8 procesos. No hay datos para Chile 1980.

<sup>4</sup>Toma en cuenta 19 procesos. No hay datos para Colombia 1997.

<sup>5</sup>Toma en cuenta 11 procesos.

**Fuente:** Elaboración propia con base en la información proporcionada por los organismos electorales.

Con respecto a los niveles de participación electoral en los mecanismos de democracia directa se puede observar que el promedio regional para el periodo

1978-2007 es de 68,13%, levemente menor si se le compara con el promedio de participación electoral en las elecciones presidenciales de la región para el mismo período (70.18%).

Sin embargo, en el comportamiento por país existen amplias diferencias regionales. Al tomar en cuenta el promedio de participación por país, podemos observar que Chile<sup>14</sup> y Uruguay registran los promedios más altos de la región (95,63% el primero y 87,45% el segundo). Un segundo grupo de países se ubican en un nivel intermedio con promedios de participación entre el 50 y el 80%: Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Panamá y Perú. Por último, un tercer grupo se muestra con una muy débil afluencia electoral, registrando promedios inferiores al 50%: Colombia, Guatemala y Venezuela. Son de especial atención los bajos niveles de Guatemala (17.22%) y de Colombia (32.36%) como bien apuntamos anteriormente.

Otro aspecto a resaltar es la reducción en los promedios de participación electoral entre la década del 80 y la del 90, y el leve repunte en el promedio general de participación en las consultas efectuadas después del año 2000. Así por ejemplo, durante la década de los ochenta las 9 consultas populares celebradas promediaron un 82.92% de participación electoral, mientras que en las 20 consultas efectuadas durante la década de los noventa ese promedio bajó a 63.21%. Sin embargo esa tendencia se ha revertido levemente, debido a que en las 11 consultas realizadas a partir del año 2000 el promedio de participación registra un 64.19 por ciento.

En suma, dos tendencias se pueden observar durante el período en estudio. La primera en el sentido de que la región ha vivido un incremento

---

<sup>14</sup> Cabe destacar que en Chile sólo pueden votar las personas que se han registrado para tal efecto. Debido a que el registro electoral es voluntario, hay un número importante de chilenos que no se inscriben, y por lo tanto no votan. Sin embargo, esta situación no se refleja en los datos de participación electoral.

N.º 4, Segundo Semestre 2007

paulatino en el uso de los mecanismos de democracia directa (sobre todo entre la década de los 80 y los 90), y la segunda refleja que el comportamiento electoral se movió de manera inversa hasta la década de los 90, cuando hubo una reducción significativa en los niveles de participación electoral. Sin embargo, esta tendencia se ha revertido a partir de las experiencias de democracia directa efectuadas desde el año 2000, donde se aprecia un leve incremento en los niveles de participación electoral.

De esta forma, es importante resaltar la importancia de que los procesos de consulta popular estén provistos de una serie de condiciones que permitan asegurar una participación amplia, plural e informada. Es fundamental que una consulta popular sea objeto de una oportuna convocatoria que llegue a los sectores sociales involucrados o afectados, es decir, debe haber una intensa difusión de la información pertinente sobre los temas objeto de la consulta y sobre el mismo proceso de consulta, así como sus alcances. Si bien esto no asegura *per se* la participación masiva en el proceso, por lo menos otorga a la ciudadanía más instrumentos para incentivarla a participar. El caso de Bolivia en el 2006 es el ejemplo más evidente. En el primer referéndum convocado por la ciudadanía, cuyo objetivo fue consultar sobre las autonomías departamentales, (y que coincidió con la votación para la Asamblea Constituyente), el proceso de información y divulgación realizado por la Corte Nacional Electoral, apoyado por los medios de comunicación, tuvo un efecto positivo en los niveles de participación electoral, pues se alcanzó la cifra más alta de los últimos 25 años (84.51%).

## **5.6. Consecuencias sobre el sistema político**

### **5.6.1. En general**

No hay elementos de juicio para afirmar que el uso de los mecanismos de participación ciudadana mejore o empeore el funcionamiento de un sistema político determinado. La mayoría de las democracias europeas recurren muy ocasionalmente a la consulta popular a escala nacional, y sobre todo en relación con temas de política exterior, mientras que los Estados Unidos sólo la contempla en el ámbito estatal y local. Un estudio comparado del uso de estos mecanismos en los Estados Unidos evidencia que su empleo suele ser más frecuente en aquellos estados que cuentan con fuertes grupos de interés, gobiernos divididos, legislaturas profesionales y en los cuales los requisitos para someter temas a consulta popular directa son bajos (González, Lizarazo, Marulanda y Zovatto 2004; p. 36).

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

### **5.6.2. En materia de estabilidad política**

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

N.º 4, Segundo Semestre 2007 ISSN 1659-2069

mejorar los niveles de legitimidad de su debilitada gestión. En el caso de Venezuela, en donde sectores de oposición al gobierno procuraron la revocatoria del mandato del Presidente Hugo Chávez por medio de un referéndum, los resultados mostraron la existencia de una ciudadanía polarizada y no abonaron nada a la estabilidad política del país. Más recientemente, el referéndum sobre las autonomías departamentales en Bolivia en el 2006, también mostró las diferencias políticas en ese país, entre la derecha y la izquierda por un lado, y las diferencias regionales entre occidente y oriente, por otro. Los resultados agregados del referéndum muestran ciertamente un país dividido entre los departamentos del occidente y el oriente, éstos últimos con un mayor desarrollo económico y social que los motivó a buscar la autonomía departamental.

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

### **5.6.3. En materia de reforma política**

En cuanto a la reforma política, los mecanismos de democracia directa parecieran favorecer soluciones conservadoras, siendo el ejemplo más

N.º 4 Segundo Semestre 2007 ISSN: 1659-2069  
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. Asimismo, en julio de 1986 la ciudadanía ecuatoriana rechazó la posibilidad de aceptar candidaturas independientes de los partidos, pero luego las aceptó en 1994.

#### **5.6.4. En relación con las reformas económicas**

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

Empero, en algunos países, entre ellos Uruguay, 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 someter a referéndum 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, aunque en este caso se debió a razones formales, ya que la Corte Electoral entendió que no procedía la interposición del recurso, por ser la materia jubilatoria, de iniciativa privativa del Poder Ejecutivo y por ende no se podía recurrir. Asimismo, en 2003, se acogió,

N.º 4, Segundo Semestre 2007 ISSN 1659-2068  
mediante referéndum, un recurso contra la ley que permitía que la empresa encargada de la ANCAP pudiese asociarse con empresas públicas y privadas, nacionales o extranjeras, para la refinación y distribución de combustibles derivados del petróleo.

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.

Finalmente, cabe señalar que en Colombia en 2003, el Presidente Álvaro Uribe trató de obtener la aprobación de la ciudadanía en temas diversos como la obtención de nuevos recursos para educación y saneamiento básico, el saneamiento de las finanzas públicas, la eliminación de pensiones y salarios mayores a 25 salarios mínimos mensuales que se pagan con cargo al Estado, entre otros. La respuesta de la ciudadanía obstruyó la aprobación de las reformas propuestas, en virtud que las propuestas no alcanzaron el umbral necesario para ser aprobadas. En Bolivia, por el contrario, la aprobación de la ciudadanía a la propuesta del Presidente Carlos Mesa en julio de 2004, dio luz verde para la abrogación de la Ley de Hidrocarburos 1989 promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada, y la recuperación de la propiedad de todos los hidrocarburos para el estado boliviano.

## **5.7. Consideraciones finales**

Un balance preliminar evidencia que pese a la generalizada incorporación de los mecanismos de democracia directa en los textos constitucionales de la región, la mayoría de los sistemas políticos

N.º 4, Segundo Semestre 2007

latinoamericanos siguen teniendo un bajo componente de democracia directa en el nivel nacional, con excepción del Uruguay y en menor medida Ecuador, Panamá y Venezuela. Hay una riqueza mucho mayor, con una gran variedad de mecanismos y modalidades, en el ámbito estadual y local/ municipal, cuyo estudio comparado sigue virgen y valdría la pena abocarse a ello.

En cuanto a los resultados de la aplicación de estos mecanismos, cabe destacar que mientras en las democracias europeas, después de la II Guerra Mundial, han tenido más bien efectos conservadores, en nuestra región en cambio han tenido un resultado mixto, oscilante entre intentos de manipulación neo-populista por una parte, con posiciones conservadoras o tradicionalistas por la otra. En dos casos extremos en los que regímenes autoritarios recurrieron a esos instrumentos para mantenerse en el poder, la estrategia tuvo el efecto opuesto (Uruguay en 1980 y Chile en 1988).

Con respecto a la participación electoral cabe anotar que el promedio general de la participación en consultas populares para la región es de 68,13%, como indicamos anteriormente, levemente menor que el promedio registrado en las elecciones presidenciales para el mismo período. Sin embargo, es de considerable atención que los promedios regionales por años muestran que la participación electoral se ha venido reduciendo, sobre todo al comparar el promedio de la década de los ochenta con el de los noventa. Asimismo, el comportamiento por país muestra diferencias importantes, particularmente destacan los altos niveles de participación electoral en países como Uruguay y Chile por un lado, y los preocupantes niveles de abstención que países como Colombia y Guatemala han presentado en el uso de estos mecanismos.

La experiencia también permite comprobar que la aplicación de las consultas populares se ha gestado primordialmente desde arriba, pues en 29

N.º 4, Segundo Semestre 2007 ISSN: 1659-2069  
de las 41 consultas realizadas, el Poder Ejecutivo o el Legislativo han tenido un papel predominante. Esto a pesar de que en 9 de los 16 países que tienen regulación sobre estos mecanismos, los ciudadanos tienen la posibilidad de convocar a consulta popular, bajo diversas modalidades y con respecto a diferentes temas.

Por otro lado, es importante considerar varios aspectos para evaluar el impacto de los mecanismos de la democracia directa. En primer lugar, debido a que su adopción y aplicación es más bien reciente (salvo el caso de Uruguay, se trata de un rasgo bastante nuevo de las democracias de la región), debería transcurrir más tiempo para evaluar sus efectos y su rango de aplicación. En segundo lugar, es necesario definir un marco legal adecuado a fin de mejorar su funcionamiento, pues en algunos países todavía existen vacíos importantes en la reglamentación de estos institutos para su aplicación en la práctica.

Igualmente importante es la necesidad de que la normativa especifique claramente los temas que se pueden abordar mediante los distintos mecanismos de democracia directa. Aunado a ello, la democracia se verá fortalecida en la medida en que el uso de estos mecanismos tenga arraigo y a la vez contribuya a fortalecer a la ciudadanía. De esta forma, el esfuerzo realizado por desarrollar los espacios de democracia directa debe ir acompañado de un fortalecimiento de la educación cívica, para lo cual es necesario desarrollar valores asociados con el ejercicio de una participación política que trascienda la mera participación electoral.

En sociedades como las de América Latina, donde persisten elevados niveles de pobreza y desigualdad, el uso prudente de los mecanismos de democracia directa puede contribuir a compensar la tendencia a deslegitimar el sistema político, ya que estos constituyen un medio adicional de expresión

Nº 4 Segundo Semestre 2007 ISSN: 1659-2069  
política que permite a la población manifestar su frustración con las autoridades. Sin embargo, en este contexto resulta importante considerar el riesgo de su utilización con fines demagógicos, por lo que es necesario delimitar claramente los temas que se abordarán por esta vía.

Por ello es importante que los mecanismos de democracia directa sean vistos como instrumentos para fortalecer el sistema democrático, que complementan —pero no sustituyen— a las instituciones de la democracia representativa. Si bien es cierto que los primeros pueden fortalecer la legitimidad política y abrir canales de participación que faciliten una reconciliación entre los ciudadanos y sus representantes, los partidos políticos y el Poder Legislativo deben mantenerse como las instituciones centrales donde se articulan y combinan las preferencias ciudadanas, y deben ser fortalecidos en aras de mejorar la calidad y legitimidad de la representación democrática.

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

Un adecuado empleo de estos mecanismos exige, como premisa lógica, la existencia de un estado democrático dotado de unos derechos fundamentales que estén plenamente garantizados y en el que el pluralismo político goce de total efectividad. Demanda, además, la plena vigencia de la libertad de expresión e información y la ausencia de manipulación de la opinión pública y condiciones de equidad del proceso. No hay que olvidar que en más de una ocasión han sido los enemigos de la libertad y de la democracia los que han recurrido a su uso. (Aragón y López 2000; p. 981).

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

Por ello, en sociedades como las nuestras, con altos niveles de pobreza (39%), con la peor desigualdad del mundo, con instituciones débiles y sobre todo, donde la política está "bajo sospecha", si los mecanismos de democracia directa son debidamente utilizados pueden ayudar a contrarrestar la tendencia a la deslegitimación del sistema político. De lo contrario, estos mecanismos, lejos de constituir un instrumento para la participación directa del pueblo en la adopción de decisiones concretas, pueden convertirse en un medio de manifestación del descontento social al margen de los procesos electorales, con consecuencias negativas para la gobernabilidad democrática. Sin instituciones políticas fuertes y arraigadas, el uso de estas instituciones puede maximizar el conflicto, y como bien señala Sartori, llegar a representar la encarnación de la "tiranía de las mayorías" (Sartori 1989; p.156ss).

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

En suma, la experiencia de estas casi tres décadas en el uso de mecanismos de democracia directa aconseja una utilización prudente y no desvirtuada de los mismos, particularmente en lo que se refiere a su uso en el ámbito nacional. Por todo ello, e independientemente del valor agregado que pueda derivarse de su aplicación, en especial a escala local (el cual creemos es

N.º 4 Segundo Semestre 2007 ISSN: 1658-2069

el espacio idóneo para su ejercicio), la coyuntura latinoamericana demanda prestar atención urgente y prioritaria al fortalecimiento del estado democrático y al mejoramiento de la eficacia de los mecanismos y órganos centrales de la democracia representativa, en particular, al fortalecimiento del sistema de partidos políticos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aragón M. y López J. (2000) "Plebiscito". En *Diccionario Electoral*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tomo II.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2007) "Oficina de Iniciativa Popular". <http://www.racsa.co.cr/asamblea/inciadv/inicialg.htm>
- EMOL (2004). <http://www.emol.com/noticias/internacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=147914>
- Corporación Latinobarómetro (2007). Informe del Latinobarómetro 2006. En: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
- González, Rodolfo; Lizarazo, Antonio; Marulanda, Iván y Zovatto, Daniel (2004). Democracia Directa y referéndum en América Latina. Cuaderno de Diálogo y Deliberación. Corte Nacional Electoral de Bolivia. En: [http://www.cne.org.bo/centro\\_doc/cuadernos\\_dia/cuaderno\\_dia1\\_democracia.pdf](http://www.cne.org.bo/centro_doc/cuadernos_dia/cuaderno_dia1_democracia.pdf)
- Payne, Mark; Zovatto, Daniel; y Mateo, Mercedes [editores] (2006). La política importa: democracia y desarrollo en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA)
- Sartori, G. (1989). "Teoría de la Democracia. El debate contemporáneo". México D.F., Alianza Universidad.
- Thibaut, B. (1998). "Instituciones de Democracia Directa". En D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto, Comp. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México D.F., Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Universidad de Heidelberg, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Zovatto, Daniel (2007). "América Latina después del rally electoral 2005-2006: algunas tendencias y datos sobresalientes". En: *Revista Nueva Sociedad*. N° 207, enero-febrero de 2007.