

Las instituciones de la democracia directa

Daniel Zovatto Garetto*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 2 de junio de 2015.



Revisión, corrección y aprobación: 22 de junio de 2015.

Resumen: Estudia el nivel de institucionalización de la democracia directa en los sistemas políticos latinoamericanos. Toma en cuenta como democracia directa las diversas modalidades de la participación política a través del ejercicio del voto directo y universal (plebiscito, referéndum y revocatoria de mandato), sin dejar de lado la iniciativa legislativa considerada un procedimiento político de participación ciudadana directa que puede afectar al conjunto de la población e impactar al sistema político.

Palabras clave: Democracia directa / Participación ciudadana / Consulta popular / Plebiscito / Referéndum / Iniciativa popular / Modelos democráticos / Desarrollo de la democracia / América Latina.

Abstract: Abstract: It provides a study of the level of institutionalization of direct democracy in the Latin American political systems. It considers as direct democracy the diverse modalities of political participation through the exercise of the direct and universal suffrage (plebiscite, referendum, and revocation of mandate) without leaving aside the legislative initiative, which is considered a political procedure of direct citizen participation that may affect the population and impact the political system.

Key Words: Direct democracy / Citizen participation / Popular Consultation / Plebiscite / referendum / Popular initiative / Democratic models / Development of democracy / Latin America

* Argentino, abogado y politólogo, correo electrónico zovatto_idea@yahoo.com. Director Regional para América Latina y el Caribe de IDEA Internacional. Tiene estudios en Relaciones Internacionales, máster en Administración Pública por la Universidad de Harvard y doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid.

1. Introducción

La crisis de representación del sistema de partidos¹ y el descontento creciente con la política generaron cambios en numerosos países de la región a través de una doble vía: reformas constitucionales e incorporación de mecanismos de democracia directa como forma complementaria de la democracia representativa o incluso, en algunos países, con el propósito de quererla suplantar.

Aunque no hay consenso en la ciencia política ni en el derecho constitucional comparado sobre cómo definir la democracia directa (o semidirecta), hay acuerdo en la importancia creciente de la participación ciudadana directa en el diseño de las políticas públicas.

En tiempos como los actuales, en los que el poder legislativo y los partidos gozan de una confianza muy baja 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. Es por ello que algunos gobiernos latinoamericanos y organismos internacionales promueven diversos mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, al mismo tiempo, se advierte que existe el riesgo de debilitar la ya alicaída democracia representativa, dado el uso demagógico que algunos políticos y gobiernos hacen de los mecanismos de democracia directa.

En este trabajo se considera que la democracia directa incluye las diversas modalidades de participación política en las que, a través del ejercicio del voto directo y universal —es decir, las consultas populares (en sus diversas formas jurídicas: plebiscito, referéndum y revocatoria de mandato)—, los ciudadanos votan a favor o en contra de una propuesta. Asimismo, por considerarla un procedimiento político de participación ciudadana directa que puede afectar al conjunto de la población e impactar al sistema político, se incluye la iniciativa legislativa como otro mecanismo de democracia directa. Por último, se hace mención a la inclusión legal de la

¹ Examinada en detalle en Zovatto, 2013a.

“consulta previa” a grupos indígenas y tribales, dada la relevancia creciente de las actividades económicas que impactan sobre estos sectores sociales².

Los objetivos centrales de este ensayo son:

- Determinar hasta qué punto las instituciones de democracia directa se encuentran institucionalizadas en los sistemas políticos latinoamericanos;
- cuáles son sus principales modalidades y características, y
- cuáles han sido sus efectos en relación con los problemas a los que intentaron responder cuando se adoptaron en los países de la región.

2. Principales modalidades de democracia directa en América Latina

A nivel comparado, en América Latina converge una variedad de instituciones de democracia directa y una pluralidad conceptual y terminológica que podría generar confusión. Debido a que la mayoría de las constituciones latinoamericanas denominan a estos mecanismos con términos diferentes —iniciativa legislativa popular, plebiscito, referéndum, consulta popular, revocatoria de mandato, cabildo abierto, para citar tan sólo algunas de las expresiones más usuales—, la búsqueda de una unidad de acepciones y conceptos que trascienda el ámbito nacional resulta, aunque difícil, imprescindible para una mejor comprensión al tratar este tema.

En esta investigación se han clasificado los mecanismos de democracia directa en tres grupos:

1. Consulta popular (plebiscito/referéndum), el mecanismo más utilizado en la región latinoamericana,
2. Iniciativa legislativa popular y
3. Revocatoria de mandato.

² Esta definición deja fuera otros mecanismos, como la participación ciudadana en las decisiones sobre el uso de los recursos fiscales (presupuesto participativo) y en el control de la política (como la defensoría del pueblo y la auditoría ciudadana), pues ellas están acotadas por el ámbito territorial o por el tema en cuestión, y constituyen mecanismos de democracia participativa (Lissidini, 2011)

Conscientes de que toda clasificación presupone grados diversos de subjetividad y arbitrariedad, el propósito que nos anima es presentar un asunto complejo de la manera más clara posible.

De esta manera, un criterio de clasificación basado en el ámbito de aplicación distingue entre mecanismos de democracia directa de tipo personal (referidos a una persona o autoridad) o sustantivos (referidos a un tema). Asimismo, existen mecanismos catalogados por el origen de la iniciativa, es decir, "desde abajo" o popular, o "desde arriba" o institucional.

Consulta popular, plebiscito o referéndum son términos que se utilizan indistintamente en las constituciones de América Latina para referirse al más común y utilizado de los mecanismos de democracia directa. Si bien algunos distinguen entre plebiscito (consulta vinculada a los poderes personales de un gobernante) y referéndum (consulta popular que versa sobre la aprobación de tratados internacionales, textos legales o constitucionales) (Duverger, 1980), en este trabajo se emplea el término "consulta popular" para referirse indistintamente a ellos.

Por su naturaleza, la consulta popular puede ser obligatoria o facultativa. A su vez, la obligatoria puede dividirse en: a) obligatoria automática, en un caso previsto específicamente por la Constitución; y b) obligatoria acotada a determinados procedimientos, sólo iniciados cuando surge una situación predefinida (por ejemplo, un conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso no solucionable en el marco del sistema representativo). Existen ejemplos de consulta obligatoria automática en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela, donde determinadas decisiones que afectan a la soberanía nacional quedan sujetas a la voluntad de los ciudadanos. En este sentido, en varios países debe consultarse el criterio de la población cuando se promueven iniciativas para modificar la división político-administrativa del territorio o los distritos electorales. Ello incluye, según la Constitución Política de cada país, la creación de nuevas provincias, departamentos y/o distritos electorales; la autonomía regional o local; la aprobación de estatutos orgánicos regionales o locales, y los casos de unión de dos o más unidades territoriales o distritos electorales.

En Bolivia, además, se realiza la consulta popular de manera automática cuando se trata de aprobar tratados internacionales que se refieran a aspectos específicamente definidos en la Constitución Política. Procede de igual forma cuando se quiere convocar a una Asamblea Constituyente, situación que también es de consulta automática en Colombia y Ecuador. En Panamá, de manera similar, la Constitución aprobada por la Asamblea Constituyente debe ser ratificada en referéndum para ser válida.

En El Salvador se convoca a una consulta popular ante la posibilidad de conformar una república unida de los países del istmo centroamericano. En Guatemala, ante las regulaciones del diferendo territorial entre ese país y Belice; y, en Panamá, en los casos vinculados al destino del Canal de Panamá.

Con respecto a las consultas obligatorias de carácter acotado, estas se encuentran presentes en Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En Chile se consultan las reformas constitucionales sólo si hay divergencia entre el Ejecutivo y el Legislativo. En Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, de acuerdo con la Constitución, toda reforma constitucional (enmienda para el caso paraguayo) debe ser ratificada en última instancia mediante referéndum. En Guatemala, las reformas constitucionales que realice el Congreso sólo necesitan ratificación popular.

Por otra parte, las consultas facultativas (opcionales) también pueden clasificarse en dos grupos:

1. Cuando la iniciativa proviene desde arriba, es decir, cuando los órganos estatales tienen de manera exclusiva el derecho de poner en marcha el mecanismo. Estas pueden provenir del Ejecutivo o del Congreso, o de ambos, de manera coordinada.
2. Cuando la iniciativa proviene desde abajo, es decir, procedente de la propia ciudadanía, hace falta precisar cuál es la barrera a sortear para poner en marcha el mecanismo (porcentaje o número mínimo de firmas de ciudadanos).

De los 18 países de la región, en 16 existe la posibilidad de realizar consultas facultativas³, que se pueden dividir con base en la legislación, según el origen de la iniciativa:

- Ejecutivo, Legislativo y ciudadanía: Bolivia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, México, República Dominicana⁴, Panamá y Venezuela.
- Ejecutivo y Legislativo: Argentina, Guatemala y Paraguay.
- Ejecutivo y la ciudadanía: Colombia, Ecuador⁵ y Perú⁶, y
- Legislativo: Brasil.
- Ciudadanía: Uruguay.

Por su carácter, los resultados de las consultas populares pueden o no ser vinculantes; además, el voto puede ser o no obligatorio. La información resumida se presenta en la tabla 1.

Tabla 1.
Mecanismos facultativos de democracia directa, actores y tipo de voto

Consulta popular facultativa	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Ciudadanía	Voto obligatorio con sanciones/Voto obligatorio sin sanciones/ Voto voluntario
Argentina	Sí, vinculante y no vinculante	Sí, vinculante y no vinculante	No	Voto obligatorio con sanciones
Bolivia	Sí, vinculante	Sí, vinculante	Sí, vinculante	Voto obligatorio con sanciones
Brasil	No	Sí, vinculante	No	Voto obligatorio con sanciones
Chile	No	No	No	Voto voluntario
Colombia	Sí, vinculante	No	Sí, vinculante	Voto voluntario
Costa Rica	Sí, vinculante	Sí, vinculante	Sí, vinculante	Voto obligatorio sin sanciones

³ Los dos países que no tienen consultas facultativas de carácter nacional son Chile y El Salvador. En Chile; sin embargo, la Constitución permite la consulta facultativa en el plano subnacional para aprobar la ley orgánica municipal.

⁴ Vale aclarar que la ley que debe normar y regular la consulta popular no ha sido aún aprobada (2014) en el Congreso Nacional; por ende, pese a que la Constitución tiene establecida esta figura para los casos estipulados en la propia Constitución, no es posible implementarla hasta tanto no se disponga de la ley normativa correspondiente.

⁵ Según la nueva Constitución Política de Ecuador, aprobada en referéndum en agosto de 2008, los gobiernos autónomos descentralizados, e incluso la ciudadanía ecuatoriana en el extranjero, pueden convocar a consultas populares.

⁶ De manera genérica, la Ley Orgánica de Elecciones, en su artículo 6, indica que el referéndum puede ser requerido por el Estado o la ciudadanía.

Ecuador	Sí, vinculante	No	Sí, vinculante	Voto obligatorio con sanciones
El Salvador	No	No	No	Voto obligatorio sin sanciones
Guatemala	Sí, vinculante	Sí, vinculante	No	Voto voluntario
Honduras	Sí, vinculante	Sí, vinculante	Sí, vinculante	Voto obligatorio con sanciones
México	Sí, vinculante	Sí, vinculante	Sí, vinculante	Voto obligatorio sin sanciones
Nicaragua	Sí, vinculante	Sí	Sí	Voto voluntario
Panamá	Sí	Sí	Sí	Voto obligatorio sin sanciones
Paraguay	Sí	Sí, vinculante y no vinculante	No	Voto obligatorio con sanciones
Perú	Sí	No	Sí, vinculante	Voto obligatorio con sanciones
República Dominicana	Sí	Sí	Sí	Voto obligatorio sin sanciones
Uruguay	No	No	Sí, vinculante	Voto obligatorio con sanciones a quienes no concurren. Pero sólo se vota por "sí" en plebiscito.
Venezuela	Sí	Sí	Sí	Voto voluntario

Nota: Elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral de cada país

En Uruguay y Venezuela, las consultas contra leyes tienen carácter vinculante. En Ecuador, todas las consultas son vinculantes y de cumplimiento inmediato. En Paraguay, el Congreso puede determinar que una consulta sea o no vinculante. 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 mediante la determinación de la cámara de origen o por la exigencia de una mayoría calificada para su aprobación; en este tipo de consulta el voto es obligatorio. También, puede ser sometido a consulta popular no vinculante todo asunto de interés general para la Nación, con excepción de aquellos proyectos de ley cuyo procedimiento de sanción se encuentre especialmente reglado por la Constitución Nacional. En este tipo de consulta el voto de la ciudadanía no será obligatorio. La convocatoria realizada por el Poder Ejecutivo Nacional

deberá efectuarse mediante decreto decidido en acuerdo general de ministros y refrendado por todos ellos. La consulta no tiene carácter vinculante cuando la convoca exclusivamente el Poder Ejecutivo⁷.

En México, la figura de la consulta popular puede ser convocada sobre decisiones que tengan impacto nacional; para tal efecto, se requiere la firma de 2% de la lista nominal de electores y, para que el resultado de dicha consulta sea vinculante para los poderes públicos, debe haber una participación de al menos 40% de la lista de electores⁸.

En Colombia, tienen carácter vinculante las cuestiones propuestas por el presidente con el acuerdo del Parlamento, o bien, cuando participa una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral en referéndum para la derogatoria de una ley. En Honduras, la consulta es de cumplimiento obligatorio si concurre por lo menos 51% del total de la participación en la última elección general y si el voto afirmativo logra la mayoría de votos válidos; si, por el contrario, el resultado no es afirmativo, la consulta sobre los mismos temas no podrá realizarse en el mismo periodo de gobierno ni en el siguiente. En Bolivia, la Ley del Referéndum estableció que los resultados de la consulta popular tendrían vigencia inmediata y obligatoria, estableciéndose así su carácter vinculante. Por su parte, en Nicaragua existe un vacío, ya que la Ley Electoral no dice expresamente que la consulta sea vinculante. En el artículo 138 de su Constitución se establece que se declara aprobada la opción que obtenga la mayoría de los votos válidos. Por último, en Costa Rica los resultados serán vinculantes para el Estado si la participación de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral para la legislación ordinaria es de al menos 30%. Para las reformas parciales de la Constitución y los asuntos que demanden aprobación legislativa por mayoría calificada, se requiere un mínimo de 40%.

Otro aspecto a destacar es que, en gran parte de la región, el campo de aplicación de las consultas populares se restringe mediante la exclusión de

⁷ Consulta Popular Vinculante y No Vinculante. Ley 25.432. Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/textos%20actualizados/25432-consulta%20popular%20vinculante.pdf>

⁸ Algunos juristas entienden que en México es posible también derogar una ley a través de la iniciativa popular a partir de la reforma constitucional aprobada el 9 de agosto de 2012 (artículo 71, inciso IV y artículo 72, inciso f).

determinadas materias o con base en disposiciones positivas más o menos precisas, como en Bolivia, Guatemala y Colombia. Por el contrario, en Argentina, Ecuador, Brasil y Nicaragua, entre otros, no existen límites expresos al posible campo de aplicación de una consulta popular.

Por último, sólo algunos países —entre ellos, Ecuador⁹, Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela— cuentan con la institución del referéndum abrogativo o sancionatorio, que otorga a los ciudadanos la posibilidad de revocar leyes surgidas del sistema representativo. En varios países, sin embargo, determinadas materias —por ejemplo política fiscal, monetaria y crediticia— o, en el caso específico de Uruguay, aquellas privativas del Estado quedan excluidas del campo de aplicación del referéndum abrogativo.

El segundo mecanismo de democracia directa es la “iniciativa popular”, entendiéndose 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 primera va acompañada de un proyecto de ley; la segunda consiste en simples peticiones al Congreso a fin de que legisle sobre determinados asuntos. Si bien más de la mitad de los países de América Latina regulan estos mecanismos en sus diferentes modalidades, su uso es limitado, salvo en Colombia y Uruguay.

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

Sin embargo, unos cuantos países cuentan con una auténtica actividad legislativa de origen popular. Así, en Uruguay, las iniciativas de reforma constitucional que provengan de la ciudadanía y que tengan el apoyo de al menos 10% de los electores hábiles deben someterse directamente a consulta popular. En Colombia, un proyecto de ley de iniciativa popular rechazado en el Parlamento debe someterse a “referéndum aprobatorio” si 10% de los electores inscritos en el censo electoral así lo solicita.

⁹ Constitución Política de Ecuador, aprobada en referéndum en agosto de 2008.

En el caso de Perú, la legislación prevé la posibilidad de someter a referéndum una iniciativa legislativa rechazada o modificada sustancialmente por el Parlamento. Más recientemente, en Ecuador la nueva Constitución dispone que, si después de 180 días de análisis de la propuesta ciudadana en el órgano correspondiente no hubiese una decisión, dicha iniciativa entrará en vigor. Cuando se trate de reforma constitucional, si la función legislativa no trata la propuesta en el plazo de un año, se podrá solicitar una consulta popular sin necesidad de cumplir con 8% del respaldo electoral requerido para reformas constitucionales.

En República Dominicana, la reforma constitucional de 2010 incorporó este mecanismo, indicando que no menos de 2% de los ciudadanos inscritos en el registro de electores puede someter proyectos de ley al Congreso Nacional¹⁰. Lo mismo sucedió en Honduras con la reforma constitucional de enero de 2011, que incorporó en el artículo 213 la posibilidad de que la ciudadanía, en un número de al menos 3 000 ciudadanos, pueda ejercer el mecanismo de iniciativa de ley ciudadana¹¹. La reforma constitucional efectuada en México en 2012 incorporó en su legislación la figura de la iniciativa legislativa popular, la cual se podrá ejercer por parte de la ciudadanía cuando se reúnan las firmas de 0.25% del listado nominal de electores. Dicha reforma todavía no se ha legislado, pero su implementación forma parte del conjunto de medidas aprobadas por el “Pacto por México”, suscrito por el presidente Enrique Peña Nieto y los dirigentes nacionales de la mayoría de los partidos políticos (2 de diciembre de 2012).

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 del mismo tipo. Por lo general, en América Latina esta posibilidad queda limitada al ámbito subnacional salvo para Bolivia, Ecuador, Panamá y Venezuela, los cuales lo contemplan a nivel nacional. En Bolivia, todo cargo de elección popular podrá ser revocado siempre y cuando la convocatoria se realice después de la mitad del periodo por el cual fue electo,

¹⁰ Cabe indicar que, en el artículo 97 de la Constitución Política, se establece la iniciativa legislativa popular mediante la cual un número de ciudadanos y ciudadanas no menor de 2% de los inscritos en el registro de electores podrá presentar proyectos de ley ante el Congreso Nacional. Una ley especial establecerá el procedimiento y las restricciones para el ejercicio de esta iniciativa.

¹¹ Reforma dada el 13 de enero de 2011, y publicada en la *Gaceta Oficial*, núm. 32 425, del 25 de enero de 2011.

y no durante el último año de gestión. En Ecuador, los ciudadanos pueden revocar el mandato a todas las autoridades de elección popular después del primer año y antes del último año del periodo para el que fueron elegidas. En Panamá, los partidos políticos pueden ejercer la revocatoria para invalidar el mandato de los diputados que hayan postulado, y los ciudadanos de un circuito electoral pueden hacerlo para revocar el mandato de los diputados de libre postulación (lo que no hace una revocatoria de mandato pura)¹². En Venezuela, la revocatoria se establece para todos los cargos de elección popular, incluido el de presidente de la República.

Hasta la fecha, la revocatoria de mandato sólo se ha empleado a nivel nacional en Bolivia y Venezuela. En este último, en agosto de 2004, cuando se sometió a consulta ciudadana la continuidad o suspensión del mandato del presidente Hugo Chávez; en el primero, en agosto de 2008, cuando también se sometió a referéndum revocatorio el mandato del presidente Evo Morales, del vicepresidente y de los ocho prefectos departamentales.

Sin embargo, este mecanismo también está regulado en varios países en el ámbito subnacional y se ha utilizado en algunas oportunidades. En los últimos años (especialmente 2012 y 2013), Bolivia, Colombia y Perú han registrado numerosas solicitudes de revocatoria de mandato a nivel local, como lo mencionan Welp y Serdült (2013). Estas prácticas han promovido un amplio debate tanto a nivel político como académico sobre la conveniencia o no de estos mecanismos: ¿democratizan o desestabilizan? La revocatoria de mandato ha sido cuestionada por presidentes de diferentes posturas ideológicas (como Evo Morales en Bolivia y Juan Manuel Santos en Colombia). Asimismo, se ha solicitado la revocatoria de mandatarios tanto de "izquierda" como de "derecha" (Lissidini, 2013).

La tabla 2 sistematiza 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 (12) en los que existe al menos uno de los tres mecanismos citados, y este o estos han sido

¹² En Panamá también existe la revocatoria para los representantes de Corregimiento, y puede comenzarse por iniciativa popular y por los partidos políticos cuando han sido postulados por éstos

utilizados. El segundo grupo de países (6) lo constituyen aquellos que no han empleado ninguno de los mecanismos pese a que disponen de regulación.

Tabla 2.
Mecanismos de democracia directa en América Latina a nivel nacional

<i>País</i>	<i>Iniciativa legislativa popular</i>	<i>Consulta popular (plebiscito/referéndum)</i>	<i>Revocatoria de mandato</i>
Argentina	Sí	Sí	No
Bolivia	Sí	Sí	Sí, para todos los cargos
Brasil	Sí	Sí	No
Chile	No	Sí, sólo para reforma constitucional cuando hay desacuerdo entre Ejecutivo y Congreso	No
Colombia	Sí	Sí	No
Costa Rica	Sí	Sí	No
Ecuador	Sí	Sí	Sí, para todos los cargos
El Salvador	No	Sí No se ha utilizado	No
Guatemala	Sí	Sí	No
Honduras	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
México	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Nicaragua	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Panamá	Sí	Sí	Sí ^a
Paraguay	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Perú	Sí	Sí	No ^b
República Dominicana	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No ^c
Uruguay	Sí	Sí	No
Venezuela	Sí	Sí	Sí, para todos los cargos

Nota: elaboración propia.

^a De acuerdo con el artículo 151 de la Constitución Política de Panamá, los partidos políticos pueden ejercer la revocatoria de mandato 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. El Código Electoral de Panamá (2006) establece en el artículo 361 que "El partido político al que se le haya adjudicado la curul podrá revocar el mandato del diputado principal o suplente que haya postulado, inscrito o no en el partido". Y en su artículo 366 agrega que "Para solicitar

la revocatoria de mandato de un diputado principal o suplente de libre postulación, se requerirá la firma de 30% de los ciudadanos que conformaban el padrón Electoral del circuito correspondiente al momento de su elección”.

b) Conforme a los artículos 2, literal a), y 20 de la Ley 26300, existe la revocatoria del cargo de autoridades regionales y municipales.

c) La última reforma constitucional de República Dominicana (2010) prohíbe explícitamente la revocatoria de mandato (artículo 210, numeral 1).

En resumen, a principios de la década de 1990, en América Latina cobró fuerza la tendencia de expandir los mecanismos de democracia directa para corregir la crisis de representación, tener mayor legitimidad política y, en algunos casos (especialmente en Bolivia y Venezuela), para responder a las demandas sociales por mayor participación ciudadana. Actualmente, los 18 países de la región regulan a nivel nacional diferentes mecanismos de democracia directa en sus respectivas constituciones. Cabe advertir que la gran mayoría de las constituciones reformadas durante las décadas de 1980 y 1990 incluyeron el uso de mecanismos de democracia directa. Las razones para su adopción fueron diferentes en cada país, pero es posible identificar dos movimientos de reformas constitucionales (Lissidini, 2013): una que sigue la tradición más “liberal” (la mayoría de las constituciones latinoamericanas) y otra que se funda en la refundación constitucional de Colombia de 1991 y que se continúa en la venezolana (1999), se profundiza en la reforma de Ecuador (2008) y, sobre todo, en la de Bolivia (2009).

Todas ellas tienen en común que son producto de convocatorias a asambleas constituyentes participativas: reconocen la diversidad pluriétnica y pluricultural (en especial comunidades indígenas y negras); son constituciones laicas o al menos declaran la igualdad de la diversas religiones (es decir, se quita poder a la Iglesia); incluyen con rango constitucional a ciertos derechos (como el agua) y amplían otros (como los derechos colectivos de los indígenas); aprueban los mecanismos de amparo y tutela de los derechos (como los defensores del pueblo), e incluyen varios mecanismos de participación ciudadana (Lissidini, 2013). Uruguay constituye la excepción a estos movimientos, ya que estos mecanismos datan de 1934¹³. Los países que más recientemente han incorporado en sus constituciones estas figuras

¹³ Sin embargo, ya la ley constitucional de 1912 estableció que toda reforma constitucional debería ser sometida a consulta popular para su ratificación. El 25 de noviembre de 1917 se realizó la primera consulta nacional en la cual se aprobó la Constitución de 1919 que dio inicio a la efectiva democratización del país. En esta Constitución se incluyeron institutos de democracia directa a nivel local y, a partir de 1934 (artículo 284), los ciudadanos pudieron presentar un proyecto de reforma constitucional (20% de la firmas de los ciudadanos) (Lissidini, 1998).

son Costa Rica (mayo de 2002), Honduras (enero de 2004)¹⁴, República Dominicana (enero de 2012)¹⁵, Ecuador y Bolivia con las nuevas constituciones aprobadas en ambos países (2008 y 2009, respectivamente) y México que, en julio de 2012, incorporó en su marco constitucional las figuras de la consulta popular y la iniciativa legislativa popular¹⁶.

Por último, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana que, aunque los incluyen, no los han empleado hasta el presente. Colombia los ha utilizado escasamente en el ámbito nacional, no obstante el amplio menú de mecanismos de democracia directa regulados en su Constitución de 1991.

Otra innovación en materia de democracia directa es la inclusión del derecho a “la consulta previa” a los pueblos indígenas. Este derecho parte del reconocimiento de las naciones como multiétnicas, pluriculturales y multilingües, que responden al protagonismo político que adquirieron los grupos indígenas en buena parte de la región y al auge de las políticas extractivas y la explotación de recursos naturales. El diseño legal recoge en buena medida el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹⁷ aprobado en 1989 y se ajusta a la Declaración de 2007 sobre los

¹⁴ El Congreso acordó reformar por adición el artículo 5 del Decreto Legislativo núm. 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 determina los procedimientos, requisitos y demás aspectos necesarios para el ejercicio de las consultas populares (20 de enero de 2004). Posteriormente, en enero de 2011, se realizó una nueva reforma al artículo 5 en mención, por la cual se amplía el uso de estos instrumentos. Así, se establece que el referéndum se convocará sobre una ley ordinaria o una norma constitucional o su reforma aprobadas, y que la ciudadanía lo apruebe o ratifique. Por su parte, el plebiscito se convocará solicitando a los ciudadanos un pronunciamiento sobre aspectos constitucionales, legislativos o administrativos, sobre los cuales los poderes constituidos no han tomado ninguna decisión previa. Esta reforma fue aprobada el 13 de enero de 2011.

¹⁵ Véase artículos 97 y 210 de la Constitución Política. En la modificación constitucional del 26 de enero de 2010, por primera vez se contemplan figuras como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa normativa municipal. El artículo 210 indica que las consultas populares mediante referéndum estarán reguladas por una ley que determinará todo lo relativo a su celebración. Cabe señalar que se encuentra pendiente de elaboración la legislación que está llamada a regular este tipo de consulta popular.

¹⁶ Véase artículos 25, 35 y 70 de la Constitución Política.

¹⁷ En su artículo 6, dispone que los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlas directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. Las consultas llevadas a cabo en la aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

pueblos indígenas de la Organización de las Naciones Unidas. Sin embargo, el grado de disparidad e indefinición legal respecto a quiénes deben ser consultados, en qué circunstancias y con qué consecuencias legales es muy grande y existen numerosas denuncias por falta de consulta a pesar de la obligación legal de hacerlo. Se han realizado consultas en Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Panamá y Perú.

La mayoría de las consultas se refieren a la explotación minera y, en menor medida, a la hidroeléctrica y la petrolera. Aún es pronto para hacer una evaluación del uso e impacto de este mecanismo, pero es probable que se incrementen dada la relevancia creciente de los actores en juego, el aumento de las políticas extractivas y la exigencia creciente de los organismos internacionales (como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo) de contar con el consentimiento de las comunidades afectadas antes de otorgar préstamos.

3. Evolución y análisis de la experiencia latinoamericana en el uso de los mecanismos de democracia directa

Entre 1978 y octubre de 2014, en 12 países de la región se llevaron a cabo unas 51 consultas populares (ver anexo 1)¹⁸. En 31 ocasiones (60.7%), la posición del gobierno salió vencedora y en las 20 restantes la posición del gobierno fue derrotada. El país donde más veces se derrotó la tesis oficialista es Uruguay, con nueve de las 15 consultas celebradas (60%). Si se analizan los resultados de las 22 consultas celebradas desde 2000 a la fecha, observamos que en 14 ocasiones triunfó la tesis del gobierno (63.6%), cuatro en Bolivia (2004, 2006, 2008 y 2009); cuatro en Ecuador (2006, 2007, 2008 y 2011); tres en Venezuela (2000, 2004 y 2009); una en Costa Rica (2007), una en Panamá (2006) y una en Uruguay (2014).

A su vez, del año 2000 a la fecha la tesis del gobierno fue derrotada en ocho ocasiones (36.3%): en Uruguay, cuatro en 2003 y 2004, y dos en 2009;

¹⁸ Si se consideran las preguntas específicas que integran cada consulta como una consulta *per se*, el número total es muy superior a 51. Cabe destacar que en Brasil se han realizado dos referéndums más que no se toman en cuenta porque no fueron oficiales: el de septiembre de 2000 sobre las reformas del Fondo Monetario Internacional, y el de septiembre de 2002 sobre el Área de Libre Comercio de las Américas. Asimismo, en 2008 en Bolivia se realizaron los referéndums para la autonomía de cuatro Departamentos; sin embargo, no se incluyen por no ser reconocidos por la Corte Nacional Electoral.

en Colombia, una en 2003; en Brasil, una en 2005, en la cual el gobierno de Lula trató de jugar de manera ambivalente para despegarse de la derrota que sufrió la propuesta que en un principio apoyó su gobierno; en Perú, una en 2010, y en Venezuela, una en 2007, cuando se rechazaron las reformas constitucionales impulsadas por el presidente Chávez.

El hecho de que cinco de las 51 consultas hayan tenido lugar durante regímenes autoritarios es significativo: Uruguay, en 1980; Chile, en 1980, 1988 y 1989; y Panamá, en 1983. En este último, el referéndum aprobado en dicho año fue producto del consenso entre el gobierno y la oposición, y las reformas constitucionales aprobadas, cuya mayoría continúa vigente, configuraron el punto de partida para reequilibrar al Ejecutivo y Legislativo y democratizar la estructura del gobierno. En Uruguay, los resultados del plebiscito celebrado 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 instrumento para validar la continuidad de Pinochet, obtuvo un resultado desfavorable. Posteriormente, la consulta de 1989, cuyo propósito fue modificar la Constitución para promover el retiro de Pinochet del poder y facilitar la transición a la democracia, consiguió un resultado positivo.

Se observa, asimismo, una variada gama de contenidos y resultados en la temática de las consultas. Así, por ejemplo, 24 se realizaron para aprobar o rechazar reformas constitucionales (47%): nueve en Uruguay, cinco rechazadas y cuatro aprobadas; tres en Panamá, de las cuales dos se rechazaron y una se aprobó; tres en Venezuela, dos aprobadas y una rechazada; dos en Chile, ambas aprobadas; tres en Ecuador, todas aprobadas; dos en Guatemala, una aprobada y una rechazada; una en Bolivia y una en Perú, ambas aprobadas. Asimismo, de estas 24 consultas que se han celebrado, tres fueron expresamente para aprobar y poner en vigencia nuevas Constituciones políticas: Venezuela 1999, Ecuador en 2008 y Bolivia en 2009.

Las restantes 27 consultas trataron sobre diversos temas. 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, el referéndum autonómico de 2006 sometió a consideración de la ciudadanía la autonomía de los departamentos del país, y en 2008 el presidente Morales aseguró su continuidad después del referéndum revocatorio al que se sometió. Las consultas efectuadas en Brasil en 1993, para decidir sobre la forma de gobierno monárquico o republicano y entre un sistema de gobierno presidencialista o parlamentario, y en octubre de 2005, para prohibir el comercio de armas de fuego y municiones fueron rechazadas. La de Colombia en 1997 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. Las propuestas del presidente fueron rechazadas por la ciudadanía.

En Chile, en 1988, se sometió a plebiscito la continuidad del general Augusto Pinochet, cuyo resultado fue negativo y propició el aceleramiento del proceso de apertura democrática. En Costa Rica, el referéndum de octubre de 2007 aprobó el Tratado de Libre Comercio con República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA, por sus siglas en inglés). En Ecuador se realizaron seis consultas: la de 1986 rechazó la posibilidad de las candidaturas independientes; en 1995 otra consulta negó, entre otras cosas, la autoridad del presidente para disolver el Parlamento y la ampliación de dos a cuatro años del periodo a los legisladores provinciales. La tercera consulta se celebró en 1997, cuando se legitimó la destitución del presidente Abdalá Bucaram y la confirmación de su sucesor, Fabián Alarcón. La cuarta se efectuó en noviembre de 2006 y se aprobaron tres preguntas propuestas por el presidente Alarcón sobre la política de educación, salud y asignación de los excedentes de los recursos petroleros para acciones sociales. En la quinta, en abril de 2007, se aprobó la convocatoria a una Asamblea Constituyente. En la sexta y última, en 2011, el presidente Correa sometió a consulta un cuerpo de 10 preguntas; cinco de ellas implicaban enmienda constitucional y las cinco restantes no implicaron cambios a la carta política. Los temas para la

enmienda constitucional giraron en torno a realizar cambios a la legislación sobre prisión preventiva, la restructuración del Consejo de la Judicatura, así como la necesidad de regular los negocios relacionados con la Banca y los medios de comunicación.

En 2006, en Panamá, se llevó a cabo un referéndum con el objetivo de autorizar la construcción del tercer juego de esclusas en el Canal. En Perú, en 2010, se sometió a referéndum el proyecto de ley devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron a este. En Uruguay, seis consultas celebradas en 1989, 1992, 2003, dos en 2009 y una en 2014 que buscaban anular determinada legislación; la primera y las tres últimas fueron rechazadas y se mantuvo la ley. En los otros dos casos (1992 y 2003) se derogaron las leyes en cuestión.

En Venezuela, la consulta de abril de 1999 aprobó la conformación de una Asamblea Constituyente; asimismo, en diciembre de 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. Como la convocatoria para resolver un asunto de esta materia entraba en conflicto con las disposiciones de la OIT, la ciudadanía respondió a la petición de los sindicatos de no participar; sin embargo, la iniciativa fue aprobada con la afluencia a las urnas de sólo 23.5% del electorado. Finalmente, el resultado de la consulta convocada en 2004 con el objetivo de revocar el mandato del presidente Chávez ratificó su continuidad en el Ejecutivo.

En cuanto al origen de las consultas populares, cabe destacar que la amplia mayoría de las realizadas durante el periodo 1978-2014 resultó de iniciativas surgidas "desde arriba". En total, 38 de las consultas (74.5%) se llevaron a cabo con base en iniciativas desde arriba; es decir, fueron iniciadas o promovidas por los poderes ejecutivos o legislativos.

En efecto, el Poder Ejecutivo promovió las consultas de Argentina en 1984, Bolivia en 2004 y 2008, Brasil en 2005¹⁹, Colombia en 1997 y 2003, Costa Rica en 2007, Venezuela en 2000, y las nueve realizadas en Ecuador

¹⁹ Vale la pena aclarar que la consulta popular de Brasil en 2005 fue convocada por el Poder Legislativo, y promovida por el Poder Ejecutivo.

(tres de las cuales correspondieron a reformas constitucionales). En total, 17 casos. El Ejecutivo, en conjunto con el Legislativo, inició 21 de las 51 consultas; 15 concernieron a reformas constitucionales y seis a otros temas como la ya citada consulta brasileña de 1993, la chilena de 1988, el referéndum en Panamá de 2006, Uruguay 2009 y 2014, y la de Venezuela de abril de 1999.

Los 13 casos restantes partieron de iniciativas desde abajo, o sea, fueron los ciudadanos quienes iniciaron el proceso. Diez en Uruguay: tres reformas constitucionales aprobadas (1989, 1994 y 2004), tres rechazadas (una en 1994 y dos en 1999) y cuatro plebiscitos convocados para revocar leyes. La décima primera, en Venezuela (agosto de 2004), impulsada por sectores de la oposición que promovieron el proceso de recolección de firmas requeridas para solicitar que se convocara a la revocatoria de mandato. La décima segunda, en Bolivia en 2006, cuando las organizaciones más importantes de Santa Cruz de la Sierra reunieron las firmas necesarias para celebrar el referéndum sobre las autonomías departamentales del país. Por último, la décima tercera, en Perú en 2010, cuando se convocó a un referéndum promovido por un grupo de organizaciones que buscaban aprobar el proyecto de ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron a este.

4. Uso y frecuencia de la aplicación de las consultas populares

El buen diseño y uso de los instrumentos de democracia directa puede generar una sana renovación de un orden sociopolítico, capacitar al ciudadano para participar en los asuntos públicos y ejercer controles eficaces sobre los funcionarios electos y complementar adecuadamente la democracia representativa con fórmulas eficaces de participación directa (Kornblith, 2007). Sin embargo, si estos mecanismos de democracia directa son utilizados de manera patológica o desvirtuada, pueden también constituirse en un instrumento peligroso para la puesta en marcha de una democracia plebiscitaria.

En este sentido, el análisis de la experiencia latinoamericana comparada en materia de mecanismos de democracia directa de los últimos 36 años evidencia que el uso de estos instrumentos a escala nacional ha sido más bien

modesto y altamente concentrado en un número reducido de países. Estas instituciones han sido utilizadas sólo en 12 de los 18 países que regulan estos mecanismos: todos en democracia a excepción de Chile, Uruguay en un caso (1980), y Panamá, también en un caso (1983). Pero de manera frecuente sólo en dos de ellos: Ecuador y Uruguay²⁰.

En Venezuela, por su parte, desde la llegada al poder del presidente Chávez se han utilizado con mucha mayor frecuencia; situación similar ocurre en Bolivia desde la llegada de Evo Morales a la presidencia. Por su parte, en Panamá, con el referéndum de 2006, las experiencias de esta práctica han sido cuatro. Así, 38 de los 51 procesos (74%) han tenido lugar sólo en cinco países: 15 en Uruguay, nueve en Ecuador, seis en Venezuela, cuatro en Bolivia y otros cuatro en Panamá. En términos cuantitativos, 28% de los 18 países de la región concentra 74% de las consultas o procesos de democracia directa que han tenido lugar entre 1978 y 2014, y un solo país, Uruguay, concentra 29% del total de estas consultas. En los tres países más grandes de la región —Argentina, Brasil y México—, estos mecanismos han sido poco utilizados o no se han utilizado del todo.

Una mirada desde el inicio de la transición a la democracia (finales de 1970) a la fecha muestra una tendencia creciente al empleo de las instituciones de democracia directa. En efecto, mientras en la década de 1980 se realizaron nueve consultas populares (18%), en la de 1990 el número saltó a 20 (39%), en su mayoría para legitimar o rechazar reformas constitucionales. A partir de 2000 se han realizado 22 consultas (43%): cuatro en Bolivia; cinco en Uruguay; cuatro en Venezuela; cuatro en Ecuador; una en Brasil; una en Colombia; una en Costa Rica, una en Panamá, y una en Perú²¹.

Importa señalar, asimismo, que durante los últimos años, y sobre todo a partir de 2000, se constata un uso cada vez mayor de los mecanismos de democracia directa en los países de la región andina. De los 22 procesos de

²⁰ Aquí se toman en cuenta las siete consultas realizadas a nivel nacional. Sin embargo, en Ecuador se han dado otras cinco consultas de carácter provincial, todas ellas en 2000, sobre la instauración de un régimen autonómico. En todas las consultas venció la opción de la autonomía con márgenes superiores a 80% (Pachano, 2007).

²¹ La otra consulta popular incluida en este análisis es el plebiscito de 1978 en Ecuador.

democracia directa que han tenido lugar entre 2000 y 2014, 14 de ellos, (63%), tuvieron lugar en países andinos: cuatro en Bolivia; cuatro en Venezuela; cuatro en Ecuador, uno en Colombia y uno en Perú.

En síntesis, 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 depende del contexto partidario y de la cultura política dominante de cada país.

5. Origen de la convocatoria de las consultas populares en América Latina

Treinta y ocho de las 51 consultas populares (74%) se originaron desde arriba y sólo 13 fueron iniciadas desde abajo (25%), de las cuales 10 se llevaron a cabo en un solo país: Uruguay. Esta tendencia obedece al hecho de que, si bien algunos países prevén la intervención de la ciudadanía para iniciar una consulta popular, en la mayoría esta potestad se reserva al Ejecutivo o al Congreso.

Cabe destacar que varios presidentes latinoamericanos han utilizado estos mecanismos de democracia directa con distinta suerte durante el periodo en estudio. En Panamá, el expresidente Pérez Balladares fracasó en su intento de modificar la Constitución para autorizar la reelección. En Ecuador, el expresidente Sixto Durán logró respuestas favorables en una primera consulta, pero negativas en la segunda, lo que debilitó su gestión de gobierno. En Uruguay, la clase política registró una derrota en 1994 al no haber logrado imponer una reforma constitucional que separaba las listas de votación municipal de las nacionales, reforma que había sido aprobada por dos tercios de los integrantes del Parlamento; más tarde, esa misma norma se incluyó en la reforma aprobada en 1996. En Perú (1993), el expresidente Fujimori y, en Venezuela (1999), el presidente Chávez, utilizaron con éxito estos mecanismos para consolidar sus respectivos proyectos políticos, si bien el primero debió renunciar a su tercer mandato presidencial como resultado del fraude cometido durante la elección de 2000 y la consiguiente crisis desatada. En 2007, el presidente Chávez fracasó en su intento de ratificar las reformas constitucionales que aumentaban sus poderes presidenciales y reformaba la estructura del Estado venezolano en una de corte socialista. Sin

embargo, más recientemente, en 2009, Chávez logró que se aprobara la enmienda constitucional que abre la reelección ilimitada y que también es aplicable para los demás cargos de elección popular.

En Colombia, el expresidente Álvaro Uribe, amparado en una significativa aprobación popular a su gestión, intentó involucrar a la población en la toma de varias decisiones de distinta índole, presentando 18 preguntas que abarcaban temas diversos, 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 los votos necesarios para su aprobación.

En Bolivia, el referéndum convocado por el expresidente Carlos Mesa involucró a la población en la toma de decisiones en materia de políticas públicas, relacionadas en esa oportunidad con la política energética. El resultado positivo del referéndum permitió afianzar el estilo político de Mesa, basado en una relación directa con los ciudadanos, si bien poco tiempo después una nueva ola de protestas provocó la renuncia del presidente Mesa. Por su parte, en Ecuador, el presidente Correa dio un paso decisivo al contar con el apoyo ciudadano para aprobar la convocatoria a Asamblea Constituyente en la consulta de abril de 2007. Sin duda alguna, el apoyo a la propuesta del presidente (que no tenía representación legislativa) fue una victoria política que le abrió un escenario propicio para desarrollar las reformas económicas y políticas que había tratado de impulsar infructuosamente. Esta victoria fue seguida por la aprobación de la nueva Constitución Política en el referéndum de 2008, consolidándose así el proyecto político del presidente Correa.

En Costa Rica, el expresidente Arias convocó a referéndum en octubre de 2007 para aprobar el Tratado de Libre Comercio con República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA). Esto se dio tras un intenso debate nacional y adelantándose a la opción de convocatoria por medio de la ciudadanía, situación que habría retrasado significativamente la fecha de la consulta, lo cual muy posiblemente hubiera significado la

imposibilidad de ratificar a tiempo el Tratado para su puesta en marcha antes de marzo de 2008.

Por último, destaca el caso de Evo Morales en Bolivia, quien en 2008 promulgó mediante ley la convocatoria a referéndum revocatorio para su mandato, junto con el del vicepresidente y ocho prefectos departamentales. En este caso, el presidente Morales aseguró su continuidad, y más recientemente, se adjudicó otra victoria cuando en enero de 2009 logró que se aprobara en consulta popular la nueva Constitución Política.

6. Participación electoral

En lo que refiere al nivel de participación electoral en las consultas populares, podemos observar que, en general, el porcentaje de votantes varía según el país y el tema en discusión. Sin embargo, no sólo existen diferencias importantes entre los países, sino también las hay dentro de un mismo país dependiendo del tema y del resultado. También es importante considerar que en algunos de ellos el voto es obligatorio, lo que incide en los resultados electorales²².

Por su reducida participación, especialmente notorios resultan los casos de Guatemala y Colombia, lo que coincide con el alto abstencionismo en elecciones presidenciales que los caracteriza. 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 ocurrió, los resultados no fueron impugnados ni cuestionada su legalidad o legitimidad por quienes resultaron derrotados.

La tabla 3 muestra el nivel de respaldo electoral obtenido desde 1978 hasta 2014 en los 12 países que pusieron en práctica consultas populares establecidas en las constituciones nacionales. Asimismo, se presentan los

²² El voto es obligatorio en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Sin embargo, no en todos ellos se aplican sanciones por el incumplimiento de la obligación de votar, lo que genera que en la práctica la votación no sea realmente obligatoria, que son los casos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá y República Dominicana. En Colombia, Nicaragua y Venezuela, el ejercicio del voto no es obligatorio (Payne *et al.*, 2006).

promedios por país y, de manera comparada, se promedia por décadas la participación electoral de estos mecanismos de democracia directa.

Tabla 3.
Consultas populares en América Latina. Participación electoral 1978-2014

País	Fecha	Mecanismo	Electores inscritos	Votos emitidos	% de participación	Promedio por país
Argentina	Nov. 1984	Consulta ^a	17 824 795	12 902 637	72.39	72.39
Brasil	Abr. 1993	Plebiscito	90 256 552	67 010 409	74.24	76.20
	Oct. 2005	Referéndum	122 042 615	95 375 824	78.15	
Bolivia	Jul. 2004	Referéndum	4 458 293	2 678 518	60.08	79.52
	Jul. 2006	Referéndum	3 713 376	3 138 324	84.51	
	Ago. 2008	Referéndum	4 047 706	3 370 980	83.28	
	Ene. 2009	Referéndum revocatorio	3 891.316	3 511 699	90.24	
Colombia	Oct. 1997	Consulta	20 446 366	N/D	N/D	26.62
	Oct. 2003	Referéndum	25 069 773	6 673 050	26.61	
Chile	Sep. 1980	Plebiscito ^b	N/D	6 271 368	N/D	95.62
	Oct. 1988	Plebiscito	7 435 913	7 251 943	97.53	
	Jun. 1989	Plebiscito	7 556 613	7 082 084	93.72	
Costa Rica	Oct. 2007	Referéndum	2 654 629	1 572 684	59.24	59.24
Ecuador	Ene. 1978	Plebiscito	2 088 874	1 811 640	86.73	71.38
	Jun.1986	Consulta	4 255 568	3 130 361	73.56	
	Ago.1994	Consulta-encuesta	6 214 358	3 977 374	64.00	
	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	75.52	
	Abr. 2007	Referéndum	9 188 787	6 578 224	71.59	
	Sep. 2008	Referéndum	9 754 883	7 395 360	75.81	
	May. 2011	Referéndum	11 158 419	8 634 376	77.38	
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	53.88
	Nov. 1992	Referéndum	1 397 003	559 651	40.06	
	Ago. 1998	Plebiscito	1 718 870	1 123 901	63.39	
	Oct. 2006	Referéndum	2 132 842	924 029	43.32	
Perú	Oct. 1993	Plebiscito	11 620 820	8 178 742	70.38	78.23
	Dic. 2010	Referéndum	18 878 314	16 249 753	86.08	
Uruguay	Nov. 1980	Plebiscito	1 977 951	1 689 424	85.41	87.66

País	Fecha	Mecanismo	Electores inscritos	Votos emitidos	% de participación	Promedio por país
	Abr. 1989	Referéndum	2 283 597	1 934 715	84.72	
	Nov. 1989	Plebiscito	2 302 771	2 056 355	89.30	
	Dic. 1992	Referéndum	2 345 077	1 941 829	82.80	
	Ago. 1994	Plebiscito	2 278 375	1 964 771	86.24	
	Nov. 1994	Plebiscito (Pensiones)	2 328 478	2 130 618	91.50	
	Nov. 1994	Plebiscito (Educación)	2 328 478	2 130 618	91.50	
	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	
	Dic. 2003	Referéndum	2 466 682	1 929 042	78.20	
	Oct. 2004	Plebiscito	2 477 190	2 228 360	89.96	
	Oct. 2009	Plebiscito (Ley Caducidad)	2 562 589	2 303 336	89.88	
	Oct. 2009	Plebiscito (Voto epistolar)	2 562 589	2 303 336	89.88	
	Oct. 2014	Plebiscito (Voto para reducir la edad de imputabilidad)	2 '620.235	2 372 117	90.53	
Venezuela	Abr. 1999	Referéndum	11 022 031	4 129 547	37.47	50.23
	Dic. 1999	Referéndum	10 940 596	4 819 056	44.05	
	Dic. 2000	Referéndum	11 202 214	2 632 523	23.50	
	Ago. 2004	Referéndum revocatorio	14 037 900	9 815 631	69.92	
	Dic. 2007	Referéndum	16 109 664	9 045 344	56.15	
	Feb. 2009	Referéndum	16 652 179	11 710 740	70.32	
			Promedio 1978-2014^c		71.13	
			Promedio década 1980^d		83.34	
			Promedio década 1990^e		63.79	
			Promedio 2000^f		71.37	

Nota: Elaboración propia, con base en la información proporcionada por los organismos electorales.

a Si bien el voto en Argentina es obligatorio, para la consulta no lo fue.

b El plebiscito de Chile en 1980 se realizó bajo una forma especial de legislación *ad hoc*, establecida por Decretos Leyes núms. 3464 y 3465, del 11 y 12 de agosto, respectivamente, en los que se dispuso que en el plebiscito votaran todos los chilenos mayores de 18 años. Incluso podían votar los extranjeros mayores de edad con residencia legal en Chile, sin necesidad de inscripción previa. En ese momento no funcionaba el Registro Electoral, por lo cual sólo se solicitó la cédula de identidad. Por lo tanto, no existen datos sobre la cantidad de personas que estaban en capacidad de votar y no es posible determinar el nivel de participación electoral.

c Toma en cuenta 49 procesos. No hay datos para Chile 1980 y Colombia 1997.

d Toma en cuenta 8 procesos. No hay datos para Chile 1980.

e Toma en cuenta 19 procesos. No hay datos para Colombia 1997.

f Toma en cuenta 22 procesos.

N/D: No disponible

El promedio general de participación electoral para la región en materia de mecanismos de democracia directa ha sido de 71.13%. Asimismo, se observa que en el comportamiento por país existen diferencias significativas. Al considerar el promedio de participación, apreciamos que Chile²³ y Uruguay registran los promedios más altos (95.62 y 87.66%, respectivamente). Un segundo grupo de países se ubica en un nivel intermedio con promedios de participación de entre 50% y menos de 78%: Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela. Por último, un tercer grupo se muestra con una afluencia electoral muy débil, registrando promedios inferiores a 50%: Colombia (26.62%) y Guatemala (17.22%).

En suma, destacan dos tendencias durante el periodo en estudio. La primera, que la región ha vivido un incremento importante en el uso de los mecanismos de democracia directa (sobre todo entre los años ochenta y noventa) y, la segunda, que refleja que el comportamiento electoral se movió de manera ambivalente, bajando radicalmente de los ochenta a los noventa, pero con una importante tendencia al alza en las consultas que se han llevado a cabo después del año 2000.

7. Consecuencias sobre el sistema político

No existen elementos de juicio para afirmar que el uso de los mecanismos de participación ciudadana mejora o empeora 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 Estados Unidos sólo la contempla en el ámbito estatal y local.

Hasta hoy, en América Latina, la experiencia tampoco parecería 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, ni que hayan contribuido a disminuir el descontento con la política y los partidos, actuando más bien como canales de expresión de este

²³ Cabe destacar que en Chile sólo pueden votar quienes se han registrado para tal efecto. Debido a que el registro electoral es voluntario, existe un número importante de chilenos que no se inscribe y, por lo tanto, no vota. Sin embargo, esta situación no se refleja en los datos de participación electoral. Vale la pena recordar, asimismo, que las tres consultas populares celebradas en Chile se dieron bajo el régimen autoritario de Pinochet.

desencanto fuera de las elecciones regulares. Tampoco puede afirmarse que los mecanismos de democracia directa, tal como se han utilizado hasta ahora, hayan mejorado o complicado de manera sustancial la estabilidad política. Como todo instrumento de ingeniería electoral, estos deben formar parte de una arquitectura mayor y, en ese marco, debe analizarse su funcionamiento.

En general, estos mecanismos no se han utilizado para resolver controversias entre el Parlamento y el Ejecutivo, salvo de forma indirecta en Ecuador, donde el expresidente Sixto Durán recurrió a ellos sin éxito para tratar de mejorar los niveles de legitimidad de su debilitada gestión. En el caso de Venezuela, donde sectores de oposición 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, en 2006, el referéndum sobre las autonomías departamentales en Bolivia mostró las diferencias políticas internas entre la derecha y la izquierda, por un lado, y entre occidente y oriente, por otro.

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

En cuanto a la reforma política, pareciera que los mecanismos de democracia directa carecen de una tendencia clara, aunque en los últimos años, como se explica más adelante, han sido centrales para aprobar reformas significativas. En algunos casos favorecieron soluciones conservadoras, como en 1993 el rechazo al cambio de régimen de gobierno y sistema político en Brasil. En otros han sido más bien revolucionarios y su objetivo ha sido desestructurar el régimen establecido, como el Movimiento de la Séptima Papeleta de los estudiantes en Colombia, y la iniciativa de revocatoria de mandato en Venezuela.

En otros casos, los resultados se muestran 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, y luego las aceptó en 1994. Por último, en diciembre de 2007 las reformas constitucionales impulsadas por el presidente Chávez que, como ya analizamos, buscaban establecer un Estado socialista y la reelección presidencial indefinida, fueron rechazadas por la ciudadanía. No obstante, en febrero de 2009 se ratificaron en referéndum las reformas constitucionales que permiten la reelección indefinida para todos los puestos de elección popular, revirtiendo en parte el rechazo efectuado en 2007 con respecto a este tema.

Sin embargo, llama la atención el uso de consultas para la aprobación popular y puesta en vigor de nuevas constituciones políticas: la de Venezuela en 1999, Ecuador en 2008 y la de Bolivia en 2009. Estos tres ejemplos resultan reveladores de cómo el uso de estos mecanismos puede generar cambios políticos significativos.

La complejidad de los temas económico-financieros determina un alto grado de dificultad para intentar resolverlos mediante la participación ciudadana a través 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 de centro-izquierda, se intentó utilizar los 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 1992²⁴.

En Ecuador, el intento de grupos de la sociedad civil de convocar una consulta popular contra el plan económico del gobierno de Gustavo Noboa y la dolarización fracasó al no haberse reunido el número suficiente de firmas, según informó la autoridad electoral.

²⁴ Ver al respecto Lissidini (2012, pp.35-272).

En Colombia, en 2003, el presidente Uribe intentó lograr 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 impidió que se aprobaran las reformas propuestas, al no alcanzar el umbral necesario para su convalidación. En Bolivia, por el contrario, la ciudadanía dio luz verde, en julio de 2004, a la propuesta del presidente Carlos Mesa para la abrogación de la Ley de Hidrocarburos de 1989 promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada, y a la recuperación de la propiedad estatal de todos los hidrocarburos.

Finalmente, en Costa Rica en 2007, y de manera poco usual en la región, se aprobó en referéndum el Tratado de Libre Comercio con República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos. En este sentido, cabe advertir que, por su naturaleza, en América Latina la ratificación de tratados comerciales es tradicionalmente competencia del Poder Legislativo, razón por la cual la experiencia costarricense abre una nueva opción de participación ciudadana sobre otros temas económicos.

8. Consideraciones finales

Un balance de lo hasta aquí analizado arroja 10 consideraciones finales principales:

1. La diversidad terminológica existente sobre los diferentes mecanismos de democracia directa en los textos constitucionales de los países latinoamericanos genera confusión. Es necesario, por lo tanto, avanzar rumbo a una mayor precisión sobre este tema para, de este modo, entender mejor de qué estamos hablando cuando analizamos los diversos mecanismos de democracia directa.
2. No obstante la generalizada incorporación de los mecanismos de democracia directa en los textos constitucionales, la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos mantienen, en la práctica, un bajo componente de democracia directa en la escala nacional; con excepción de Uruguay y, en menor medida, Ecuador, Venezuela, Bolivia y

Panamá, en ese orden. Hay una riqueza mucho mayor, con una variedad de mecanismos y modalidades, en el ámbito estatal y local/municipal latinoamericano, cuyo estudio comparado sigue inexplorado y abierto a una necesaria investigación.

3. A pesar de la diversidad de mecanismos de democracia directa, hasta la fecha las consultas populares (referéndums o plebiscitos) son las de mayor uso en la región. La experiencia también permite comprobar que la aplicación de estas consultas se ha gestado primordialmente desde arriba, pues en 38 de las 51 realizadas, los poderes Ejecutivo o Legislativo han ocupado un papel predominante, con todo y que en 10 de los 18 países con regulación sobre estos mecanismos los ciudadanos tienen la posibilidad de convocar a consulta popular, bajo diversas modalidades y respecto a diferentes temas.
4. El análisis comparado latinoamericano de la aplicación práctica de estos mecanismos evidencia que su uso está muy condicionado por las fuerzas y las debilidades del sistema político dentro del que operan (régimen político, sistema de partidos, comportamiento electoral, cultura política). En otras palabras, los mecanismos de democracia directa no constituyen un subsistema blindado a estas características sino que, por el contrario, se ven altamente influenciados por estas.
5. En cuanto a los resultados en la aplicación de estos mecanismos, cabe destacar que en nuestra región han tenido un resultado mixto, oscilante entre intentos de manipulación neopopulistas y posiciones conservadoras o tradicionalistas. En dos casos extremos, en los que regímenes autoritarios recurrieron a esos instrumentos para mantenerse en el poder, la estrategia produjo el efecto opuesto (Uruguay en 1980 y Chile en 1988).
6. Es importante considerar varios aspectos adicionales a la hora de evaluar el impacto de los mecanismos de la democracia directa. En primer lugar, que la adopción y aplicación de estos mecanismos es bastante reciente (salvo en el caso de Uruguay que data de 1934), y que nos encontramos ante un fenómeno bastante nuevo de las democracias de la región, por lo que sería recomendable dejar

transcurrir un poco más de tiempo antes de intentar extraer conclusiones definitivas sobre su rango de aplicación y sus efectos. En segundo lugar, hay que poner atención al uso creciente que se está dando a estos mecanismos en varios países de la región andina, sobre todo en los últimos años, en contextos de alta polarización política, elevada fragmentación partidista y asociados a procesos de reformas constitucionales refundacionales (Bolivia, Ecuador y Venezuela).

7. Los niveles de participación electoral en procesos de democracia directa para la región (entre 1978 y 2014) son de 71.13% en promedio. Asimismo, las medias regionales por año muestran que la participación electoral se ha venido reduciendo, sobre todo al comparar la década de 1980 con la de 1990. Igualmente, el comportamiento por país (e incluso dentro de un mismo país), registra diferencias importantes. Destacan en particular los altos niveles de participación electoral en países como Uruguay y Chile (si bien este es un caso *ad hoc*), y los preocupantes niveles de abstención que se han presentado en el uso de estos mecanismos en otros como Colombia y Guatemala.
8. En sociedades como las latinoamericanas, donde persisten elevados niveles de pobreza (por arriba de 27.9% de acuerdo con la CEPAL para 2013) y de desigualdad, el uso de los mecanismos de democracia directa puede, en algunos casos, ayudar a revertir la tendencia a la deslegitimación del sistema político porque constituyen un medio adicional de expresión política que permite a la población manifestar su frustración con las autoridades. Sin embargo, en este tipo de contextos resulta también esencial considerar el riesgo de su utilización patológica o desvirtuada con fines demagógicos y antidemocráticos.

Los mecanismos de democracia directa deben ser vistos como instrumentos para consolidar 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 instituciones centrales donde se articulan y combinan las preferencias ciudadanas, y

deben fortalecerse en aras de mejorar la calidad y legitimidad de la representación democrática.

Aunque en un principio algunos pensaron que la democracia participativa iba en contravía de la democracia representativa, ahora se acepta, en general, que son fórmulas complementarias. En ocasiones; sin embargo, se asigna a los mecanismos de democracia directa funciones y expectativas sobredimensionadas, por encima de sus capacidades. 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 y que en algunos países (como ocurre en la actualidad en la región andina) tendrán una relevancia creciente. De ahí que el tema central dependa de cómo utilizarlos adecuadamente y, más aún, cuándo y en qué casos.

9. En consecuencia, es importante definir un marco legal apropiado a fin de mejorar su funcionamiento, pues en algunos países aún existen vacíos significativos en la reglamentación de estos institutos para su aplicación en la práctica. Resulta además fundamental que la normativa especifique claramente los temas que se pueden abordar mediante los distintos mecanismos de democracia directa. De esta forma, la democracia se verá fortalecida en la medida en que el uso de estos mecanismos se consolide y contribuya, a la vez, a fortalecer a la ciudadanía. Así, el esfuerzo realizado por ampliar los espacios de democracia directa debe ir acompañado por programas de fortalecimiento de educación cívica, para lo cual es necesario desarrollar valores asociados con el ejercicio de una participación política que trascienda la mera participación electoral.
10. El empleo adecuado de estos mecanismos exige, como premisa lógica, la existencia de un Estado democrático dotado de derechos fundamentales plenamente garantizados y donde el pluralismo político goce de total efectividad. Demanda, además, la plena vigencia de la libertad de expresión e información y la no manipulación de la opinión pública, así como 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).

Por ello, como lo demuestra la práctica latinoamericana, los mecanismos de democracia directa significan un elemento distorsionador en ausencia de instituciones democráticas representativas eficientes, fundadas en un sistema de partidos políticos estable y correctamente arraigado en la sociedad. Es necesario, por lo tanto, llevar a cabo un proceso de reforma en materia de democracia directa dirigido a democratizar el empleo de estos institutos, es decir, hacerlos más accesibles a la ciudadanía.

Por último, cabe señalar que sin instituciones políticas fuertes y arraigadas, es posible que el uso de estas instituciones maximice el conflicto y, como señala Sartori, llegue a representar la encarnación de la "tiranía de las mayorías" (1988). Por lo tanto, y de cara al actual contexto económico, social y político regional, resulta esencial hacer un uso prudente de estos mecanismos. En mi opinión, es aconsejable un empleo prudente y no desvirtuado de estos mecanismos, sobre todo en lo que se refiere a su uso en el ámbito nacional. Por ello, y más allá del valor agregado que pueda derivarse de su aplicación, sobre todo a escala local (espacio que consideramos 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 a la institucionalización y el fortalecimiento de un sistema de partidos políticos estable, eficaz y democrático.

Literatura consultada

- Aragón, M. y López, J.L. (2000). "Plebiscito", *Diccionario Electoral*, San José, Costa Rica, IIDH.
- Barreto, L. y Fleischer, D. (2007). "Reformas políticas y democracia en Brasil". En: Daniel Zovatto y José de Jesús Orozco Henríquez (Coords.), *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Cameron, M., Hershberg, E. y Sharpe, K.E. (Eds.) (2012). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: La voz y sus consecuencias*, México: FLACSO.
- Duverger, M. (1980). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. 6.^a ed., Barcelona: Ariel.
- González Rissotto, R. (2008). "Democracia Directa: El caso de Uruguay". En: Alicia Lissidini et al. (Coords.). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.
- Kornblit, M. (2013). "Revocatoria del mandato presidencial en Venezuela: Definición y puesta en Práctica". En: *Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. México: IDEA Internacional/UNAM.
- Kornblit, M. (marzo 2007). "Democracia directa y revocatoria de mandato en Venezuela". Trabajo presentado en Conferencia Internacional: Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires. Recuperado de http://www.dd-la.ch/download/kornblith_miriam.pdf
- Lissidini, A. (julio 2013) "La política en movimiento. Estados, democracias y diversidades regionales", Ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, Paraná.
- Lissidini, A. (2012). "Democracia directa en Uruguay y en Venezuela: Nuevas voces, antiguos procesos". En: Maxwell A. Cameron et al. (Eds.). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: La voz y sus consecuencias*. México: Flacso.
- Lissidini, A. (2011). *Democracia directa en Latinoamérica. Entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.dacso.org.ar/ar/libros/becas/lissidini/lissidini.pdf>
- Lissidini, A., Welp, Y. y Zovatto, D. (Eds.) (2008). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.
- Lissidini, A. (1998). "La historia de los plebiscitos en el Uruguay: ni tan democráticos ni tan autoritarios (1917-1971)". En: *Revista Ciencias Sociales*, 23(81-82):1-2.
- Navia, P. (2004). "Participación Electoral en Chile, 1988-2001". En: *Revista de Ciencia Política*, XXIV(1).
- Nohlen, D., Picado Sotela, S., Zovatto Garetto, D. Orozco, J. y Thompson, J. (Comps.) (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: IIDH-CAPEL-Universidad de Heidelberg-IDEA-TEPJFM-IFE-FCE.
- Pachano, S. (marzo 2007). "Democracia directa en Ecuador". Trabajo presentado en Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires. Recuperado de <http://www.Goberna-Bilidadandina.Org/Descarga/1196224055.Pdf>

- Payne, M., Zovarro, D., Carrillo, F. y Allamand, A. (Coords.) (2006). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: BID-IDEA.
- Sartori, G. (1988). *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad.
- Thibaut, B. (2007). "Instituciones de Democracia Directa". En: Dieter Nohlen *et al.* (comps.), 2007. *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. México: IIDH-CAPEL-Universidad de Heidelberg-TEPJFM-IFE-FCE.
- Welp y Serdült (2013). "Cuando es peor el remedio que la enfermedad. Análisis de la Revocatoria del mandato en los municipios de los países Andinos". En: *Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. México: IDEA Internacional/UNAM.
- Zovatto, D. (2013^a). "La reforma en los partidos políticos". En: D. Zovatto. *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina durante la tercera ola democrática (1978-2009)*. Tesis de doctorado por la Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de: <http://eprints.ucm.es/17751/>
- Zovatto, D. (2013^b). *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina durante la tercera ola democrática (1978-2009)*. Tesis de doctorado por la Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de <http://eprints.ucm.es/17751/>
- Zovatto, D. (2008). "Las Instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007". En: Lissidini, Alicia *et al.* (Coords.). *Democracia Directa en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Zovatto, D. y Orozco Henríquez, J.D.J. (Coords.) (2007). *Reforma Política y Electoral en América Latina, 1978-2007*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

ANEXO 1

Consultas populares realizadas a nivel nacional entre 1978 y 2014*

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Argentina	Nov. 1984	Consulta no vinculante	Laudo Beagle	Aprobada	Legitimador de la negociación realizada por el gobierno. Promovió una intensa movilización de los partidos. Gana la posición de gobierno de Raúl Alfonsín.
Bolivia	Jul. 2004	Referéndum. Vinculante	Política energética del país	Aprobado	Legitimador de la política del gobierno. Gana la posición de gobierno de Carlos Mesa.
Bolivia	Jul. 2006	Referéndum. Vinculante	Autonomías departamentales	Aprobada la autonomía en cuatro departamentos: Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando. Rechazada en cinco departamentos: Chuquisaca, Cochabamba, La Paz, Oruro y Potosí.	Si bien legitima la postura del gobierno, al mismo tiempo lo obliga a tomar decisiones. El resultado es vinculante para la Asamblea Constituyente, en el sentido de que estará obligada a incorporar constitucionalmente la autonomía para los departamentos donde se aprobó esta opción por mayoría simple. Gana la posición de gobierno de Evo Morales en cinco departamentos y pierde en cuatro.
Bolivia	Ago. 2008	Referéndum. Vinculante	Revocación del presidente Morales, el vicepresidente y ocho prefectos departamentales	Aprobada la continuidad del presidente Morales.	Legitimador del gobierno y al mismo tiempo legitima la continuidad de los cuatro prefectos opositores al gobierno, que mantienen la posición por la autonomía. Gana la posición de gobierno de Evo Morales.
Bolivia	Ene. 2009	Referéndum. Vinculante	Nueva Constitución Política	Aprobada la nueva Constitución Política, que tiene vigencia inmediata.	Legitimador de la nueva constitución promovida por el gobierno, quien puede optar por la reelección. Gana la posición de gobierno de Evo Morales.
Brasil	Abr. 1993	Plebiscito. Vinculante	Monarquía o república, parlamentarismo o presidencialismo	Rechazado el cambio de régimen.	Legitimador del régimen republicano y también del presidencialismo. Gana la posición de gobierno de Itamar Franco.
Brasil	Oct. 2005	Referéndum. Vinculante	Prohibición del comercio de armas de fuego y municiones	Rechazado	Deslegitimador de la propuesta gubernamental. Se mantiene el comercio de armas. Pierde la posición de gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva.
Chile	Sep. 1980	Plebiscito. Vinculante	Nueva Constitución	Aprobado	Legitimador de la Constitución que institucionalizó el régimen militar y aseguró la continuidad de Augusto Pinochet como presidente hasta al menos 1989. Gana la posición de gobierno militar de Augusto Pinochet²⁵.
Chile	Oct. 1988	Plebiscito. Vinculante	Prolongación o no del mandato del general Augusto Pinochet	Rechazado	Deslegitimó la propuesta militar, prevista ya en 1980. Aceleró la apertura democrática. Pierde la posición de gobierno militar de Augusto Pinochet.
Chile	Jul. 1989	Plebiscito	Reforma constitucional	Aprobado	Legitimó las negociaciones para la transición a la democracia. Pierde la posición de gobierno militar de Augusto Pinochet.

²⁵ Los opositores al régimen y muchos analistas consideran este plebiscito como un fraude electoral (Navia, 2004).

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Colombia ²⁶	Oct. 1997	Consulta	Apoyo a la pacificación	Aprobada	Legitimó el apoyo a la paz pero no tuvo efecto en los hechos, pues recrudeció la violencia. Gana la posición de gobierno de Ernesto Samper.
Colombia	Oct. 2003	Referéndum. Vinculante	Quince preguntas sobre múltiples temas, entre ellos destacaba la reducción del Congreso, el endurecimiento de causales de pérdida de investidura, la eliminación de auxilios con dineros públicos, nuevos recursos para educación y saneamiento 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	De las 18 consultas sólo se aprobó una: la referida a la "muerte política" en caso de corrupción. Las demás preguntas no alcanzaron el mínimo de umbral requerido (25%).	Deslegitimador del gobierno. Pierde la posición de gobierno de Álvaro Uribe.
Costa Rica	Oct. 2007	Referéndum. Vinculante	"Tratado de Libre Comercio República Dominicana, América Central-Estados Unidos" (TLC).	Aprobado	Legitimador de las negociaciones del TLC. Gana la posición de gobierno de Óscar Arias Sánchez.
Ecuador	Ene. 1978	Plebiscito. Vinculante	Constitución	Aprobado	Legitimador de la apertura al proceso de democratización. Gana la posición de gobierno (Consejo Supremo de Gobierno) y la apertura democrática.
Ecuador	Jun. 1986	Consulta. Vinculante	Candidaturas independientes de los partidos	Rechazada	Deslegitimador de la gestión gubernamental. Pierde la posición de gobierno de León Febres Cordero.

²⁶ En marzo de 1990 se hizo una consulta "informal" promovida por los estudiantes para promover la reforma constitucional a través de una asamblea constituyente. A pesar de su informalidad, contribuyó a que esta se produjera y la Constitución colombiana se reformara en 1991.

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Ecuador	Ago. 1994	Consulta de siete preguntas. Vinculante	Candidaturas independientes, reducción en la asignación de partidas presupuestarias de los diputados, reelección de cargos, excepto presidente. En general, apuntaban a dar legitimidad al presidente (reformas de corte constitucional).	Aprobada	Legitimador de la acción gubernamental, iniciador del proceso. Gana la posición del presidente Sixto Durán.
Ecuador	Nov. 1995	Consulta de once preguntas. Vinculante	Entre ellas: la posibilidad de que el presidente pudiese disolver el Parlamento, reformas a la seguridad social, manejo presupuestario, descentralización y reforma a organismos judiciales.	Rechazada <i>in totum</i> .	Deslegitimador del gobierno. Pierde la posición del presidente Sixto Durán.
Ecuador	May. 1997	Consulta de catorce preguntas. Vinculante	Puntos principales: apoyar destitución de Abadalá Bucaram y la presidencia de Alarcón.	Aprobada	Legitimador de la destitución del presidente Abdalá Bucaram y la confirmación de Alarcón en la presidencia. Como resultado de la consulta se convocó a una Constituyente que aprobó una nueva Constitución, donde se recoge parte de las medidas sometidas a consulta. Gana la posición de gobierno de Fabián Alarcón.
Ecuador	Nov. 2006	Consulta de tres preguntas. Vinculante	Política de educación, salud y asignación de los excedentes de los recursos petroleros para acciones sociales.	Aprobada	Legitimador del gobierno saliente. El presupuesto del Estado incluyó más recursos para el sector educación. Gana la posición de Alfredo Palacios.
Ecuador	Abr. 2007	Referéndum. Vinculante	Convocatoria a Asamblea Constituyente.	Aprobado	Legitimador de la convocatoria. Con ello se conforma la Asamblea Constituyente para transformar el marco institucional del Estado y elaborar una nueva Constitución. Gana la posición del presidente Rafael Correa.
Ecuador	Sep. 2008	Referéndum Vinculante	Nueva Constitución Política	Aprobada	Legitimador del proyecto político del presidente. Además, se le abre la posibilidad de reelección consecutiva con la nueva Constitución. Gana la posición de gobierno de Rafael Correa.

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Ecuador	May. 2011	Referéndum (5 preguntas con resultados vinculantes) y Consulta popular (5 preguntas, no vinculantes)	Caducidad de la prisión preventiva, reestructuración del Poder Judicial, regulación de la Banca y endurecimiento de las penas (Reforma constitucional). Consulta sobre prohibición de juegos de azar y los espectáculos con matanza de animales, obligatoriedad de afiliación a la seguridad social.	Aprobados	Legitimador del presidente. Gana la posición de gobierno de Rafael Correa.
Guatemala	Ene. 1994	Consulta popular (Referéndum) Vinculante	Reforma constitucional.	Aprobada	Legitimador de las reformas constitucionales resultado de los ajustes de la institucionalidad tras el fracasado autogolpe del presidente Jorge Serrano. Gana la posición de gobierno de Ramiro León Carpio.
Guatemala	May. 1999	Consulta popular (Referéndum) Vinculante	Reformas constitucionales para implementar acuerdos de paz y otras reformas.	Rechazada	Deslegitimador del gobierno, pues se tradujo en plebiscito en contra del gobierno y no sobre el tema constitucional en debate. Pierde la posición de gobierno de Álvaro Arzú.
Panamá	Abr. 1983	Referéndum. Vinculante	Reforma constitucional.	Aprobado	Legitimador del 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. Gana la posición de gobierno de Ricardo de la Espriella.
Panamá	Nov. 1992	Referéndum. Vinculante	Reforma constitucional de 58 puntos.	Rechazado	Deslegitimador de las reformas introducidas por el régimen democrático. Pierde la posición de gobierno de Guillermo Endara Galimany.
Panamá	Ago. 1998	Referéndum. Vinculante	Reforma constitucional. Reección inmediata del presidente y otros puntos.	Rechazado	Deslegitimador de la gestión del presidente Pérez Balladares. Pierde la posición de gobierno de Ernesto Pérez Balladares.
Panamá	Oct. 2006	Referéndum. Vinculante	Construcción del tercer juego de esclusas en el Canal de Panamá.	Aprobado	Legitimador de la propuesta gubernamental. Gana la posición de gobierno de Martín Torrijos.
Perú	Oct. 1993	Referéndum. Vinculante	Nueva Constitución propuesta por régimen militar.	Aprobado	Legitimador de la acción gubernamental y de la nueva Constitución, que aumenta el poder del presidente y permite su reelección inmediata. Gana la posición de gobierno de Alberto Fujimori (quien diera un autogolpe en 1992 y cerró el Congreso Nacional).

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Perú	Dic. 2010	Referéndum. Vinculante	"Proyecto de Ley Devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo"	Aprobado	La convocatoria a referéndum fue muy resistida por el gobierno (que trató de impugnar la convocatoria, argumentando que se trataba de un tributo) y posteriormente su aplicación. Fue un triunfo de las organizaciones que promovían la ley. Pierde la posición de gobierno.
Uruguay	Nov. 1980	Plebiscito. Vinculante	Nueva Constitución propuesta por el régimen militar.	Rechazado	Deslegitimador del gobierno militar. El rechazo generó presión para que los militares iniciaran el proceso de liberalización del régimen. Pierde la posición de gobierno militar de Aparicio Méndez.
Uruguay	Abr. 1989	Referéndum derogatorio. Vinculante	Dejar sin efecto la Ley de Caducidad, Punitiva del Estado (amnistía general para los militares y la policía que cometieron delitos durante el gobierno militar).	Rechazado	Legitimador de la decisión tomada por el Parlamento, con votos del gobierno (Partido Colorado) y del Partido Nacional. Gana la posición de gobierno de Julio María Sanguinetti.
Uruguay	Nov. 1989	Plebiscito. Vinculante	Reforma constitucional para fijar procedimientos y criterios que se deberían emplear para incrementar periódicamente las jubilaciones y pensiones.	Aprobado	Legitimador de la acción promovida por la Comisión Nacional de Jubilados y apoyada por sectores de los partidos Nacional, Colorado y Frente Amplio. Pierde la posición de gobierno de Julio María Sanguinetti.
Uruguay	Dic. 1992	Referéndum derogatorio de ley. Vinculante	Propuesta para derogar parcialmente la Ley de Empresas Públicas, que habilitaba las privatizaciones.	Aprobado	Deslegitimador de las privatizaciones aprobadas en el Parlamento con votos de los partidos Nacional y Colorado, Triunfo de los sindicatos impulsores de la derogación parcial Pierde la posición de gobierno de Luis Alberto Lacalle.
Uruguay	Ago. 1994	Plebiscito. Vinculante	Reforma constitucional para separar en la papeleta las elecciones nacionales y las municipales.	Rechazado	Deslegitimador del acuerdo entre las élites del partido en el poder y los partidos de la oposición. Pierde la posición de gobierno de Luis Alberto Lacalle.
Uruguay	Nov. 1994	Plebiscito. Vinculante	Reforma constitucional para establecer regulaciones que protegieran a los jubilados y pensionados.	Aprobado	Legitimador de las reformas impulsadas por los grupos organizados de jubilados. Pierde la posición de gobierno de Luis Alberto Lacalle.
Uruguay	Nov. 1994	Plebiscito. Vinculante	Reforma constitucional que buscaba asignar 27% del presupuesto al sector educativo.	Rechazado	Deslegitimador de la propuesta de los sindicatos de la enseñanza. Gana la posición de gobierno de Luis Alberto Lacalle.

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Uruguay	Dic. 1996	Plebiscito. Vinculante	Reforma constitucional orientada a modificar el sistema electoral.	Aprobado	Legitimador de las reformas impulsadas por los partidos Nacional y Colorado (apoyadas por un sector del Frente Amplio). Se elimina el doble voto simultáneo, se instituyen las elecciones primarias y el balotaje. Gana la posición de gobierno de Julio María Sanguinetti.
Uruguay	Oct. 1999	Plebiscito Vinculante	Reforma constitucional para prohibir presentarse como candidatos a los funcionarios de empresas estatales.	Rechazado	Sin efectos importantes en términos legitimador/ deslegitimador. Gana la posición de gobierno de Julio María Sanguinetti.
Uruguay	Oct. 1999	Plebiscito. Vinculante	Reforma constitucional para establecer un porcentaje fijo del presupuesto para el poder judicial.	Rechazado	Deslegitimador de la propuesta de las asociaciones relacionadas a los funcionarios y abogados del Poder Judicial. Gana la posición de gobierno de Julio María Sanguinetti.
Uruguay	Dic. 2003	Referéndum. Vinculante	Recurso contra la Ley N.º 17.448 de 2002, que autorizaba a la ANCAP a asociarse con empresas privadas y que eliminaba el monopolio para la importación de combustibles a partir de 2006.	Aprobado	Legitimador de la propuesta de los sindicatos de impedir la desmonopolización de ANCAP. La empresa petroquímica estatal mantiene entonces el monopolio sobre la importación, exportación y refinación de petróleo crudo y sus derivados. Pierde la posición de gobierno de Jorge Batlle.
Uruguay	Oct. 2004	Plebiscito. Vinculante	Reforma constitucional para incluir una serie de normas sobre el derecho y utilización de los recursos hídricos.	Aprobado	Legitimador de los sindicatos que promovieron la prohibición de privatizar los recursos hídricos. Con esta decisión todos los servicios de suministro de agua potable deben permanecer en manos de empresas estatales. Pierde la posición de gobierno de Jorge Batlle.
Uruguay	Oct. 2009	Plebiscito. Vinculante	Anular la Ley de Caducidad.	Rechazado	Legitimador de la decisión parlamentaria respecto a la Ley de Caducidad —que también fue objeto de plebiscito en el año 1989—. Pierde la posición de gobierno de Tabaré Vázquez.
Uruguay	Oct. 2009	Plebiscito. Vinculante	Voto epistolar: permitir el voto en el extranjero.	Rechazado	Deslegitimador de la propuesta gubernamental de permitir el voto de las y los uruguayos en el extranjero. Pierde la posición de gobierno de Tabaré Vázquez.

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Uruguay	Oct. 2014	Plebiscito. Vinculante	Baja de edad de imputabilidad de 18 a 16 años.	Rechazado	Deslegitimador de la propuesta promovida por el Partido Colorado y un sector del Partido Nacional. Gana el gobierno de José Mujica.
Venezuela	Abr. 1999	Referéndum. Vinculante	Convocatoria a Asamblea Nacional Constituyente y decisión respecto a las reglas del juego aplicables a dichos comicios.	Aprobado	Legitimador de la convocatoria a Asamblea Constituyente para reformar la constitución. Elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente el 25 de julio de 1999. Gana la posición de gobierno de Hugo Chávez.
Venezuela	Dic. 1999	Referéndum. Vinculante	Nueva Constitución.	Aprobado	Legitimador de la reforma constitucional. Gana la posición de gobierno de Hugo Chávez.
Venezuela	Dic. 2000	Referéndum. Vinculante	Renovación dirigencia sindical	Aprobado	Legitimador de la decisión gubernamental, aunque con alta abstención electoral. Gana la posición de gobierno de Hugo Chávez.
Venezuela	Ago. 2004	Referéndum. Vinculante	Revocatoria de mandato del presidente Chávez.	Rechazado	Legitimador de la presidencia. Gana la posición de gobierno de Hugo Chávez.
Venezuela	Dic. 2007	Referéndum. Vinculante	Ratificación de las reformas constitucionales impulsadas por el presidente Chávez que incluían, entre otros aspectos, el establecimiento de un Estado socialista, la reelección presidencial indefinida y el incremento del mandato presidencial a 7 años.	Rechazado	Deslegitimador de la propuesta del gobierno. Sin embargo, posteriormente, por vía parlamentaria, se aprobó buena parte de las iniciativas rechazadas en la consulta. Pierde la posición de gobierno de Hugo Chávez.
Venezuela	Feb. 2009	Referéndum. Vinculante	Reforma Constitucional para aprobar la reelección inmediata ilimitada de todos los cargos de elección popular.	Aprobado	Legitimador de la permanencia del gobierno y su reelección ilimitada. Gana la posición de gobierno de Hugo Chávez.

Nota: Elaboración propia con base en Payne *et al.* (2006) y Lissidini (2014). Información actualizada a 2014.

*En esta tabla se muestran todos los casos en que se utilizaron mecanismos de consulta popular a nivel nacional en América Latina entre 1978 y octubre de 2014. En cinco de los casos, los mecanismos fueron empleados por gobiernos autoritarios antes de concretarse la transición a la democracia: Chile (1980, 1988 y 1989), Panamá (1983) y Uruguay (1980).