

**Temas actuales y tendencias
en la ciencia política**

Simón Pachano

Temas actuales y tendencias en la ciencia política



Índice

Presentación	7
Introducción	9
<i>Simón Pachano</i>	
Tendencias de la ciencia política en Norteamérica y diálogos con la ciencia política en América Latina	25
<i>Jonathan Hartlyn</i>	
Procesos organizativos en el MAS y en Pachakutik: Dilemas inacabados	35
<i>Sofía Cordero</i>	
Sistema de partidos y voto regional en Ecuador: Un análisis a partir de las elecciones de 2006	57
<i>Margarita C. Batlle</i>	
Democracia directa en Latinoamérica: entre la delegación y la participación	89
<i>Alicia Lissidini</i>	
Democracia directa en Ecuador	149
<i>Simón Pachano</i>	

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2) 3238888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-188-7
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: diciembre 2008

Las organizaciones políticas étnicas en Colombia: Los indígenas y las elecciones 1990-2006	163
<i>Javier Duque</i>	
Innovaciones participativas y poder popular en Venezuela	197
<i>Margarita López Maya</i>	

Presentación

Presentamos un nuevo volumen de la Colección FLACSO 50 Años, auspiciada por el Ministerio de Cultura. Los artículos de este número dan cuenta de diversos temas y campos de estudios que actualmente desarrolla la ciencia política. El objetivo central del libro es ofrecer una visión general de la amplia gama de temas y problemas en los que se mueve la disciplina.

Los trabajos compilados constituyen una muestra de las particularidades de la disciplina en América Latina, tanto desde la perspectiva teórico-metodológica, como en el tratamiento de aspectos específicos. En ellos se encuentran reflexiones sobre las condiciones en que se desarrolla el trabajo académico, así como resultados de estudios sobre partidos políticos, democracia directa, significación política de las organizaciones sociales y participación popular.

La diversidad temática y de perspectivas de análisis constituye una expresión de la riqueza y la diversidad que caracteriza a la ciencia política, expresada de manera amplia y creativa en las diversas mesas en que fueron presentadas en el Congreso conmemorativo del cincuentenario de FLACSO.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO - Ecuador

Democracia directa en Latinoamérica: Entre la delegación y la participación¹

Alicia Lissidini*

El objetivo de este artículo es analizar la inclusión constitucional de los mecanismos de democracia directa en América Latina con el propósito de identificar explicaciones y tendencias. Para ello estudiamos cada reforma constitucional en los países de América del Sur, describiendo el contexto social y político de inclusión, a partir de dos ejes fundamentales: las prerrogativas del poder ejecutivo y las potestades de los ciudadanos. Se plantea como hipótesis que los mecanismos de democracia directa, incorporados mayoritariamente en la década del noventa, constituyen herramientas políticas que pueden promover tanto la participación y el involucramiento de los ciudadanos en la cosa pública, como la expansión de la influencia de los poderes ejecutivos, a costa de los instrumentos de representación (como los partidos políticos) y por lo tanto, fomentar la delegación.

Para empezar, conviene aclarar que el concepto de “democracia directa” admite diversas definiciones y graduaciones. Las concepciones “mini-

1 Este artículo es producto de la investigación “Democracia Directa en Latinoamérica: Entre la delegación y la participación”, financiada por CLACSO (Lissidini, 2007-2008). Una versión anterior fue publicada en Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (compiladores, 2008). Versiones anteriores del artículo se presentaron en los seminarios internos de la Escuela de Política y Gobierno (2006 y 2007), la Conferencia Internacional “Direct Democracy in Latin America” (13 y 14 de marzo de 2007, Buenos Aires) y en el Primer Congreso Uruguayo de Ciencia Política (30 y 31 de octubre de 2006, Montevideo) Agradezco los comentarios recibidos en dichos encuentros, también las sugerencias de Marcelo Cavarozzi, Fernando Errandonea, Flavia Freidenberg, Steffan Gómez Campos, Rodolfo González Rissoto y Aníbal Pérez-Liñán.

* Profesora-investigadora de la Escuela de Política y Gobierno (UNSaM). Coordinadora Académica del Doctora en Ciencia Política (UNSaM). E-mail: alicia.lissidini@unsam.edu.ar.

malistas” consideran como democracia directa exclusivamente al referendo, es decir a la consulta popular promovida por los ciudadanos con el objetivo de aprobar o vetar una ley; otras definen como democracia directa a todos los mecanismos de participación ciudadana que implican el voto (con la excepción de las elecciones) es decir, las consultas populares en sus diversas formas jurídicas (referendo, plebiscito y revocatoria de mandato); otras definiciones, más abarcativas, incluyen la iniciativa legislativa (es decir el derecho de los ciudadanos a proponer leyes al parlamento). Por otra parte, las concepciones “maximalistas” entienden que la democracia directa también comprende 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).

Más allá de las precisiones conceptuales, lo cierto es que en la década del noventa se comienza a generalizar la inclusión de los mecanismos de democracia directa en las constituciones latinoamericanas (ver Cuadro 1). En otros trabajos analicé y describí estas inclusiones (Lissidini, 2007), y aquí sólo quiero hacer mención a dos actores que pueden promover la utilización de la democracia directa: el presidente y los ciudadanos.

Por un lado, la potestad del presidente para convocar a una consulta popular, habitualmente denominada plebiscito.² Este mecanismo jurídico conlleva una serie de riesgos para las democracias. En los últimos años aumentó el uso de este mecanismo en Latinoamérica y muchos presidentes y candidatos políticos, algunos de ellos *outsiders* (como Hugo Chávez en Venezuela, Rafael Correa en Ecuador y Carlos Mesa en Bolivia), promueven su utilización en el marco de campañas de corte populista. Las motivaciones para convocar a un plebiscito son diversas (Morel, 2001): consolidar o legitimar el poder del presidente, otorgar más poder al ejecutivo en detrimento del legislativo, aprobar leyes que de otra forma no se sancionarían o resolver divisiones al interior de los partidos políticos. Como lo ha demostrado Trimidas (2007) en su investigación sobre los referendos en Europa en los últimos 20 años, en ocasiones los gobernantes prefieren obtener una victoria en una consulta popular que una victo-

2 Vale aclarar que las denominaciones (plebiscito, referendo) varían entre las constituciones y entre los investigadores; por ello preferimos hablar de “consultas populares” (Lissidini, 2007).

ria en el parlamento –aun corriendo el riesgo de que la propuesta sea rechazada por los ciudadanos, como sucedió con algunos referendos planteados a propósito de la integración a la Comunidad Europea–. El debilitamiento del poder legislativo es una de las consecuencias que más preocupa a los investigadores en el tema (Hagen, 2002), así como el uso autoritario y populista de este mecanismo. En América Latina, se corre el riesgo de promover “democracias delegativas”.³ La idea básica de este concepto es que los votantes ven al presidente como el depositario exclusivo de la legitimidad democrática, y en consecuencia le delegan el derecho y la obligación de resolver los problemas del país de acuerdo con su particular entender. Por su parte, el presidente se ubica por encima de los partidos políticos y de los intereses organizados (O’Donnell, 1994). En nuestra visión, la democracia directa en manos de presidentes electos más por sus características personales que por sus propuestas políticas incentivaría un tipo de democracia mayoritaria y delegativa, afectando negativamente a los partidos y a los parlamentos. Los plebiscitos en estas democracias pueden actuar como lo hace el *ballotage*, respaldando el mito de la delegación legítima. Como contrapartida, una vez promovida la consulta los ciudadanos tienen la posibilidad de debatir y eventualmente oponerse a las intenciones del presidente de turno. Las derrotas de los gobiernos autoritarios en los plebiscitos convocados en Chile (1988) y en Uruguay (1980) demostraron que aun en contextos de censura y represión, los ciudadanos pueden votar en contra del proyecto propuesto.⁴

Por otro lado, a partir de la década del noventa, los ciudadanos tienen mayores posibilidades de participar en la elaboración, el control y la derogación de políticas, así como de revocar el mandato de políticos. Si bien la democracia directa en manos de los ciudadanos conlleva ciertos riesgos,

3 Tal como se señala en el capítulo I de Lissidini (2007) y en el proyecto que dio forma a esta investigación (Lissidini, 2005), el concepto de “democracia delegativa” pertenece a Guillermo O’Donnell (1994). Vale aclarar que David Altman también utiliza este concepto y señala justamente que la aprobación de los mecanismos de democracia directa “parece más la consecuencia de actitudes plebiscitarias, auto-aclamativas, auto-legitimantes y delegativas de gobiernos y líderes, que de demandas de los propios ciudadanos” (2005: 204).

4 La oposición frente a las reformas constitucionales propuestas fue decisiva para acortar el período autoritario y pactar el proceso que llevaría a la redemocratización. Por otra parte, la aprobación de las reformas constitucionales propuestas hubiera significado un apoyo explícito a las dictaduras militares (Lissidini, 1990).

son menores que aquellos promovidos por los presidentes. Entre las diversas formas jurídicas que asume el ejercicio de democracia directa destacamos la iniciativa legislativa, la iniciativa popular, el veto y la revocatoria de mandato. Los dos primeros son mecanismos proactivos, es decir, los ciudadanos proponen leyes y reformas constitucionales al parlamento (iniciativa legislativa) o directamente a la ciudadanía (iniciativa popular). Por el contrario, el veto y la revocatoria son reactivos, son mecanismos que buscan derogar una ley ya aprobada y revocar el mandato de un funcionario electo por la ciudadanía (el presidente, los legisladores u otros). La iniciativa legislativa puede promover un mayor involucramiento de los ciudadanos en las decisiones políticas y una “democratización” de la agenda política, aunque esto requiere de organización, conocimiento y recursos materiales no accesibles para cualquier grupo de ciudadanos. En este sentido, el riesgo es que la iniciativa se constituya (como ha sucedido en algunos estados de Norteamérica) en una herramienta de grupos de interés que buscan obtener réditos corporativos, en detrimento de otras organizaciones sociales con menor capacidad de movilización y de *lobbying*. Como contrapartida, puede obligar –dependiendo de los requisitos jurídicos de la iniciativa, aprobados en cada caso– al debate entre los legisladores, que tienen que definirse públicamente sobre el tema. La iniciativa popular, es decir, la promoción de una consulta directa a la ciudadanía, requiere también capacidad de movilización, recursos económicos y humanos; pero al mismo tiempo puede impulsar el debate público y el empoderamiento de los ciudadanos. Al igual que en las iniciativas promovidas por el poder ejecutivo, el contexto y las particularidades de la sociedad influirán decididamente sobre las características que asuma la consulta. En sociedades apáticas la participación suele ser escasa y por lo tanto la decisión puede terminar en manos de unos pocos –dependerá por cierto de los requisitos legales–. En sociedades politizadas las posturas que asuman los partidos políticos al respecto pueden ser decisivas para el resultado, más allá del tema mismo de debate, lo cual puede tener consecuencias negativas –como desvirtuar el sentido de la votación si los ciudadanos se expresan exclusivamente en función de la postura asumida por su partido– o positivas –como contribuir a la reactivación del sistema político y a la deliberación pública–.

En cuanto al veto popular y a la revocatoria de mandato son mecanismos de defensa de los ciudadanos frente a leyes y a gobernantes impopulares. Si bien las ventajas de contar con estas herramientas son evidentes, también existen riesgos, pues pueden poner en jaque al sistema representativo, especialmente si se abusa de ellas o se amenaza constantemente con su utilización. Los efectos dependerán, por un lado, de las formas jurídicas que adopte la democracia directa –esto incluye no sólo los requisitos para iniciar y aprobar propuestas, sino también las reglas respecto del financiamiento y uso de los medios de comunicación en las campañas– y del rol que tenga la intervención gubernamental. Según Bowler y Donovan (2000), las investigaciones tienden a menospreciar el papel que cumplen las élites en la promoción de la tolerancia, y en aquellas situaciones donde su influencia es débil, se tiende a creer que la opinión pública es más intolerante respecto a los derechos de las minorías de lo que realmente es.

A continuación, se analiza la incorporación del plebiscito y de algunos de los mecanismos que pueden promover los ciudadanos en las constituciones de América del Sur y se hace referencia al ejercicio de dichos mecanismos en los últimos años. Además de describir los alcances jurídicos, se analiza el contexto político en el que se introducen las reformas, en particular el grado de estabilidad institucional, el rol de los partidos políticos y los actores centrales en la reforma constitucional en cuestión. Por último, se hace referencia al uso de estos mecanismos con el objetivo de identificar tendencias, es decir, qué cabe esperar en el futuro en materia de democracia directa.

La iniciativa presidencial: Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela

Los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela tienen la potestad de convocar a referendos o consultas vinculantes. En el caso de la Argentina, el presidente puede, desde 1994, convocar a una consulta, pero su resultado no tiene carácter vinculante y los ciudadanos tampoco tienen obligación de votar. La única vez que se utilizó este tipo

de instrumento fue el 25 de noviembre de 1984, cuando el Presidente Raúl Alfonsín realizó una consulta popular para ratificar el “Tratado de Paz y Amistad” por el conflicto limítrofe que había extremado el riesgo de un enfrentamiento armado en 1978 entre las dictaduras de Argentina y Chile.⁵ Como señala Daniel Sabsay, hubo controversias respecto del fundamento jurídico de la consulta, entre los que argumentaban que el artículo 22 de la Constitución impedía la celebración de la iniciativa y aquellos que consideraron que, dado que el plebiscito no tendría carácter vinculante, la posibilidad de que el electorado se pronuncie sobre la cuestión planteada se derivaba del artículo 33 (como derechos implícitos). A pesar de que el voto no fue obligatorio, la participación llegó al 70 por ciento y la propuesta fue aceptada por un 82 por ciento. Esta experiencia fue invocada diez años después para incluir la consulta en la reforma constitucional (Sabsay, 2007).

La Constitución de 1994 fue producto de un acuerdo, conocido como el “Pacto de Olivos”, entre el ex presidente Raúl Alfonsín y el entonces presidente, Carlos Menem, líderes respectivamente de los partidos Radical y Justicialista.⁶ Más allá de las características de la nueva Constitución y del protagonismo coyuntural de Raúl Alfonsín, este acuerdo produjo una profunda crisis en la Unión Cívica Radical, que tuvo un primer impacto en la elección de la Convención Nacional Constituyente (en abril de 1994) y terminó en 1995 por desplazar a ese partido a un tercer lugar en las elecciones presidenciales (16.6 por ciento de los votos), atrás del FREPASO (coalición de sectores escindidos del peronismo y grupos de izquierda tradicional) que logró casi un 30 por ciento, mientras que Menem fue reelecto con el 47.4 por ciento de los votos. Aunque buscó amortiguar las características más extremas del presidencialismo —al menos en opinión de algunos de los que participaron en los debates por

5 La aprobación de este tratado comprometió a ambos países a esforzarse por solucionar sus controversias mediante negociaciones directas, realizadas de buena fe y con espíritu de cooperación. Se esperaba que si las negociaciones directas no alcanzaran un resultado satisfactorio, cualquiera de las partes podría invitar a la otra a canalizar la controversia a un arreglo pacífico elegido de común acuerdo, estableciendo sucesivamente otros mecanismos de resolución como la conciliación y el procedimiento arbitral (Marinello, 2004).

6 Dos exhaustivos análisis del Pacto de Olivos y de las reformas introducidas a la constitución se pueden leer en Acuña, 1995, y en Quiroga, 2005.

la reforma—, la nueva Constitución argentina introdujo modificaciones que terminaron otorgando mayores atribuciones especiales al poder ejecutivo (como la posibilidad de dictar decretos presidenciales de necesidad).⁷ La reelección fue el principal objetivo del entonces Presidente Carlos Menem, y esta reforma lo habilitó para seguir en el cargo, tras un nuevo triunfo electoral. Se eliminó el Colegio Electoral y la elección presidencial pasó a ser directa instalándose el *ballotage*, en respuesta al reclamo de los radicales. Se instauró un sistema particular de doble vuelta —diseñado a la medida de los “menemistas”—, en la se puede ganar en la primera elección por mayoría relativa; es decir, triunfa la fórmula más votada que supere el 45 por ciento de los sufragios emitidos o si la fórmula más votada reúne 40 por ciento de los votos (siempre que haya una diferencia mayor al 10 por ciento con la fórmula que sigue en votos). Además, se creó la figura del Jefe de Gabinete de Ministros (sin que por ello se modificara el carácter presidencial del régimen).⁸ Se introdujeron modificaciones en la designación de los miembros del poder judicial (dándole más potestades al legislativo). Se creó el Consejo de la Magistratura y se aumentó la cantidad de senadores por provincia (un tercer senador por cada provincia como representante de la minoría). Los mecanismos de democracia directa (iniciativa y consulta popular) se incluyeron conjuntamente con los llamados derechos de “tercera generación” (derechos de los consumidores y derechos ambientales) que elevaron a rango constitucional la acción de amparo y el *habeas corpus*, e introdujeron también el *habeas data*.

Respecto de las constituciones provinciales, algunas incorporan muy tempranamente los mecanismos de democracia semi-directa (Mendoza en 1934 y Santa Fe en 1921), otras en los cincuenta, y la mayoría lo hizo en

7 Estas modificaciones no fueron, según uno de los participantes del acuerdo, producto de un consenso genuino entre las principales fuerzas políticas que acordaron la reforma. El justicialismo perseguía como objetivo excluyente obtener la cláusula que permitiera la reelección del entonces Presidente Menem. El radicalismo a su vez accedió a la reelección, pero exigió a cambio una serie de reformas institucionales que el justicialismo aceptó sin mayor convicción (Gil Lavedra, 2005).

8 Por el contrario, el gobierno de Menem concentró el poder en el ejecutivo y debilitó los otros poderes, al punto que Marcelo Cavarozzi (2001) lo llama “fenómeno del hiperpresidencialismo”).

el contexto del Pacto de Olivos de 1993. También se reconoció, por primera vez, la pre-existencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. En definitiva, la Constitución argentina fue producto de un pacto entre dos líderes que, aunque tuvieran muy diferente poder y capacidad de negociación, se arrogaron el derecho exclusivo a decidir sobre las reglas fundamentales que rigen en un país.⁹ Por ejemplo, durante el gobierno de Menem se aplicaron fuertes ajustes económicos de corte neoliberal; sin embargo, dichas medidas no generaron grandes protestas sociales.¹⁰ No se registran consultas populares del tipo mencionado, más allá de la propuesta antes discutida.

Un caso distinto es Bolivia, donde el poder ejecutivo tiene la potestad de convocar a un plebiscito o referendo con carácter vinculante sobre cualquier tema que no se refiera a los asuntos fiscales, la seguridad interna y externa, y la división política de la república; en este caso la resolución será adoptada por la mayoría simple de votos válidos de la respectiva circunscripción y tendrá validez si participa al menos el 50 por ciento del electorado. Esta reforma constitucional, del 2004, fue una respuesta a la crisis de octubre de 2003 (que terminó con la renuncia del entonces presidente Sánchez de Lozada), y en ella se introdujeron importantes modificaciones al proceso político decisional y al sistema representativo (Mayorga, 2004). Los objetivos de la reforma fueron fundamentalmente terminar con el monopolio de la representación política que detentaban los partidos y ampliar la base ciudadana complementando la tradicional democracia representativa mediante mecanismos de democracia participativa (Mansilla, 2005). La nueva constitución promovió la participación de líderes locales como candidatos a curules uninominales y plurinominales, y las agrupaciones políticas de tendencias indigenistas y de izquierda recibieron más votos. Como resultado, el Congreso fue más representativo. Además se creó el Defensor del Pueblo, un Ministerio Público Independiente, el Tribunal Constitucional y el Consejo de Judicatura

9 Desde enfoques diferentes, tanto Carlos Acuña (1995) como Hugo Quiroga (2005), señalan la exclusión de la inmensa mayoría del debate sobre la reforma constitucional.

10 Es a partir de 1996 cuando se empieza a registrar los “cortes de ruta” y, en lo que respecta a las huelgas generales, son las de 1995 y 1996 las que concitan mayor apoyo (Carrera y Cotarelo, 2000).

(Barry, Pérez-Liñán y Seligson, 2004). Varios actores políticos, entre ellos la Iglesia, reclamaron la inclusión de esta figura en la Constitución y promovieron la realización de referendos en el contexto de crisis política (Cordero Carrafa, 2004). En esta reforma también se reconoció a Bolivia como una nación *multiétnica y pluricultural*, en lugar de la pretenciosa homogeneidad de la anterior Constitución.

A partir de 2000 aumentó la inestabilidad del sistema de partidos boliviano, se agudizó la crisis de representación partidaria y crecieron en intensidad y violencia las demandas sociales y políticas. Entre las manifestaciones populares más importantes cabe mencionar: la “guerra del agua” (Cochabamba, febrero-abril de 2000); los “bloqueos campesinos” (Chapare, Cochabamba, y Achacachi, La Paz, septiembre de 2000); “febrero negro” (La Paz y El Alto, febrero de 2003); y “octubre negro” (La Paz y El Alto, octubre de 2003). Las organizaciones de los coccaleros, una de cuyas expresiones es el Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos, tuvieron un renovado protagonismo que se reflejó en las elecciones de 2002 y en la composición del Congreso. El MAS, con Evo Morales como líder,¹¹ obtuvo el apoyo del 20 por ciento del electorado y el Movimiento Indigenista Pachakutí, dirigido por Felipe Quispe, el 5 por ciento. Es decir, el marco de inclusión de democracia directa se caracterizó por el desencanto de los partidos políticos tradicionales, con el agotamiento de la llamada “democracia pactada” y el surgimiento o renovación de actores políticos que defendieron la inclusión de los mecanismos de democracia directa y sostuvieron un discurso crítico hacia la democracia representativa y sus instituciones.

Las movilizaciones y estallidos que se registraron a partir de 2000 evidencian la existencia dos *Bolivias*. Por un lado, los departamentos de las tierras bajas, con una economía diversificada (además de gas y petróleo), compuestos mayoritariamente por mestizos y en menor medida guaraní-

11 Vale aclarar que más allá de cierta similitud en los discursos “antiimperialistas” y contra el neoliberalismo de Evo Morales y de Hugo Chávez, los liderazgos y la relación con sus estructuras partidarias son muy diferentes. Mientras que Chávez gobierna con prescindencia de los partidos que lo apoyaron (y contra los partidos políticos “tradicionales”), el liderazgo de Morales se sostiene en una estructura partidaria (más allá de las diferencias presentes en el interior del MAS).

es, muchos de los cuales demandan la autonomía que les permita la autogestión de los recursos financieros generados por las riquezas naturales en su área de influencia. Por otro lado, los departamentos del Norte y Occidente, empobrecidos, dominados por quechuas y aimaras, que promueven la recuperación de los recursos naturales, como el gas. Tanto el MAS como el grupo liderado por Quispe surgieron en estas zonas; el primero se originó en la región de Chapare en Cochabamba y el segundo, en la ciudad El Alto, La Paz. En el 2003 cae el Presidente Sánchez de Lozada como resultado de las protestas populares y la debilidad propia de la coalición en el gobierno (conformada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria). Lo sucedió Carlos Mesa quien se propuso, sin éxito, gobernar al margen de los partidos políticos. En el 2004 se registra la primera, y por ahora única consulta convocada por el presidente.¹² La convocatoria puso a consideración de la ciudadanía cinco preguntas en torno a la política energética (gas) en Bolivia.¹³ Todas las preguntas fueron aprobadas; sin embargo, mientras las tres primeras recibieron un promedio de 68.5 por ciento, las

12 En diciembre de 2007 Evo Morales presentó ante el Congreso Nacional un proyecto de ley que promovía un referendo sobre su mandato (y el de su vicepresidente Álvaro García Linera) y el de los prefectos (gobernadores) regionales. El Congreso aprobó la iniciativa y el 10 de agosto de 2008 Evo Morales fue ratificado en su cargo por el 67 por ciento de los votos (recibió el apoyo de seis de los nueve departamentos que componen el país). En cuanto a los gobernadores, fueron ratificados en sus cargos cuatro gobernadores opositores (que forman parte de la “Media Luna”, es decir: Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando) y sólo los gobernadores opositores de La Paz y Cochabamba fueron revocados en su mandato. Los oficialistas de Potosí y Oruro fueron ratificados al obtener más de 50 por ciento de votos. En el momento de terminar de corregir este artículo –septiembre de 2008–, Evo Morales promueve otro referendo con dos consultas: una sobre el texto de la constitución aprobado en la Asamblea Constituyente en su conjunto y otra sobre el artículo que regula la extensión de los latifundios expropiables, sobre lo cual no hubo acuerdo en la Asamblea.

13 Las cinco preguntas del referendo fueron: 1. ¿Está usted de acuerdo en que la actual ley de hidrocarburos debe ser cambiada? 2. ¿Está usted de acuerdo en que el Estado Boliviano debe tener derechos sobre el control de los hidrocarburos, una vez que estos alcancen la superficie? 3. ¿Está usted de acuerdo en que YFPB [la compañía petrolera estatal, privatizada durante el gobierno de Sánchez de Lozada] debe ser restablecida para poder controlar la producción de hidrocarburos? 4. ¿Está usted de acuerdo en que el gas boliviano debe ser empleado para recuperar un acceso al Pacífico, sea este acceso ocasional o soberano? 5. ¿Está usted de acuerdo en que el gas boliviano debe ser exportado, y que las multinacionales tienen que pagar el 50 por ciento de la ganancia esperada, así como en que el gobierno debe invertir este ingreso en salud, educación e infraestructura?

dos últimas tuvieron 41.9 por ciento de apoyo en promedio. Esta diferencia fue interpretada como un éxito de la estrategia del MAS, que promovió el NO a las preguntas 4 y 5. El alcance del resultado del referendo y su transformación en legislación fue problemática por las diversas interpretaciones acerca de la expresión “recuperación de la propiedad estatal”. El 6 de mayo de 2004, se promulgó una ley que estipulaba que el gas en boca de pozo era propiedad estatal y establecía una regalía del 18 por ciento y un impuesto del 32 por ciento. Días más tarde, una nueva ola de protestas provocó la renuncia del sucesor Mesa, el 6 de junio. El espinoso asunto fue resuelto mediante un decreto del Presidente Evo Morales, el primero de mayo de 2006. En Bolivia el proceso de ajuste económico, y en particular de privatizaciones se profundizó a partir de 1995 (luego de aprobarse en marzo de 1994 la ley de capitalización que habilitó la conversión en sociedades de economía mixta de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Empresa Nacional de Telecomunicaciones, (ENTEL), Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) y Empresa Metalúrgica Vinto.¹⁴

Situación que se puede comparar con el caso de Paraguay (1992), donde el poder ejecutivo puede convocar a un referendo consultivo o vinculante, aunque la convocatoria debe antes ser aprobada por el legislativo. Según la ley que reglamenta esta posibilidad, la iniciativa para la consulta vía referendo corresponde exclusivamente al poder ejecutivo, o a cinco senadores o diez diputados. Aunque la transición del autoritarismo en Paraguay se inició en 1989, y desde ese momento, de manera lenta pero sostenida, sucede una creciente democratización y descentralización, no puede decirse que el proceso ha concluido. Si bien la libertad de expresión y de asociación, junto con elecciones libres y una nueva Constitución, constituyeron avances para remover la herencia dictatorial, la caída del presidente Raúl Cubas Grau en 1999 dejó en evidencia la fragilidad del régimen y el persistente poder de los militares.¹⁵ Dicho poder está

14 En el Anexo 2 de Lissidini (2007) se describen todas las consultas e iniciativas legislativas presentadas en América Latina en la década del noventa.

15 Sobre la incompleta transición paraguaya y la caída de Raúl Cubas Grau, ver Abente-Brum (1999), Powers (2002) y Zagorski (2003). El asesinato de Argaña (1999) desencadenó la crisis que se venía desarrollando en Paraguay. Argaña era el principal opositor del Presidente Cubas Grau y, especialmente, de la actitud desplegada por éste respecto al caso del ex general Lino

fuertemente entroncado con el Partido Colorado, un partido dominante que jugó un rol central en la dictadura de Stroessner –fue los “ojos y oídos” del General–. Este partido se caracteriza por su larga permanencia en el tiempo (casi 60 años), su centralidad en la vida política del país y también por su alto fraccionamiento: en el mismo partido conviven diversas facciones que luchan por el poder, muchas veces de manera violenta.

En el marco de la liberalización política, que comienza a gestarse en 1989, se promulgó la primera Constitución democrática del país. Esta reforma constitucional fue producto de un pacto entre diversos líderes del Partido Colorado. La Convención Nacional Constituyente estableció la división y autonomía de los poderes del estado, la objeción de conciencia, el reconocimiento de Paraguay como país pluricultural y multiétnico, la reafirmación del respeto a las libertades públicas, la prohibición de la actividad política para los militares en servicio y la defensa de los derechos humanos. Al mismo tiempo le otorgó al presidente poderes discrecionales. No obstante, a diferencia del caso boliviano, no había organizaciones sociales que demandaran la aprobación de estos mecanismos; desde su promulgación, no se han registrado ejercicios de democracia directa.

En cambio, en Colombia el presidente puede, desde 1994, consultar al pueblo sobre las políticas del ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso, y si no se interpusiera el rechazo del mismo, con excepción de los asuntos relacionados con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes. Por otra parte, la aprobación de reformas por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los votantes, y que su número sea mayor a la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral. Sin embargo, la violencia política, complejizada y agravada por la presencia del narcotráfico, fue uno de los

Oviedo. El 28 de marzo de 1999, en la víspera de la decisión del Senado sobre el juicio político, el Presidente Cubas Grau renunció a la presidencia del Paraguay. Momentos antes de la renuncia el Gral. (r) Lino Oviedo solicitó y obtuvo asilo político en la Argentina. Por su parte, al día siguiente de su renuncia, Cubas Grau hizo lo mismo que Oviedo, pero en Brasil. Ante la renuncia de Cubas Grau y el asesinato previo del vicepresidente, la presidencia del Paraguay fue asumida por el presidente del congreso, Luis González Macchi. El nuevo presidente formó un gobierno de concertación, en el que varios de los ministros designados eran parte de agrupaciones políticas de distinta tendencia. En mayo de 2000 se produjo un intento de golpe de Estado (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA).

principales problemas políticos y sociales presentes en la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente y en la reforma de la constitución en 1991 en Colombia. La “apertura política” Constituyó una de las preocupaciones centrales de los constituyentes, fenómeno que impulsó una política tendiente a aumentar la representatividad a través de la inclusión de minorías étnicas y grupos insurgentes en la vida civil. Para ello se creó una circunscripción especial en el Senado para las comunidades indígenas, una circunscripción especial transitoria en la Cámara para las comunidades negras y se dictaron normas que favorecían a los grupos guerrilleros que dejaran las armas. La búsqueda de la paz fue otro de los objetivos que persiguió esta reforma constitucional. Simultáneamente, se aprobó una laxa normatividad para facilitar la presencia política de todos los actores colectivos de la sociedad, y para la creación de partidos y movimientos políticos.

La convocatoria a la Asamblea Constituyente fue producto, en parte, de las movilizaciones de estudiantes y de otros sectores que promovieron la inclusión en las elecciones legislativas de 1990 de la llamada “sexta papeleta” –las otras cinco papeletas fueron para escoger Senado, Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales, Gobernadores y Alcaldes–.¹⁶ Tanto la dinámica que se instauró en la Asamblea Constituyente como el nuevo diseño institucional modificaron significativamente la organización y el funcionamiento de los partidos políticos colombianos (Bejarano y Pizarro, 2001).

La Constitución colombiana de 1991 marcó, según Elizabeth Ungar Bleier (2004), un hito relevante en la configuración de las características que tiene el régimen presidencial en Colombia, no sólo por los cambios que introdujo para tratar de fortalecer al Congreso frente al ejecutivo y para lograr un mayor equilibrio entre las diferentes ramas del poder público, sino por las implicaciones directas e indirectas que las reformas tuvie-

¹⁶ La iniciativa promovida por estudiantes de varias universidades no sólo no estaba prevista sino que la Constitución de 1957 expresamente prohibía las consultas populares. Dado el respaldo social que tuvo la iniciativa, el gobierno de Gaviria facultó a la organización electoral para contabilizar los votos que se depositaran en las elecciones presidenciales del 27 de mayo para expresar apoyo o rechazo a la posibilidad de convocar una asamblea encargada de reformar la Constitución. La iniciativa contó con el apoyo de alrededor de dos millones de votos.

ron para exacerbar muchas de las debilidades crónicas de los partidos políticos colombianos, y que inciden en la forma de ejercicio del poder presidencial. Si bien la Constitución no rompió con la lógica clientelar presente en los partidos colombianos, ni logró aumentar la representatividad de estas organizaciones,¹⁷ el gobierno de Gaviria continuó con el proceso de desmovilización de grupos armados, que culminó con la incorporación de grupos guerrilleros a la vida pública (entre otros con la participación M-19 en las elecciones para Asamblea Constituyente). Las “terceras fuerzas” fueron creciendo electoralmente, junto con una mayor personalización de la representación política y fragmentación de los partidos.¹⁸ La inclusión de mecanismos de democracia directa formó parte de un proyecto que buscaba conformar una democracia más participativa, en el marco de una apatía política y electoral –de hecho la convocatoria a la Asamblea Constitucional tuvo una participación del 37.66 por ciento de los habilitados–. Podría decirse que en el caso colombiano, la inclusión de estos mecanismos fueron promovidos por los ciudadanos, más allá de los objetivos de los tradicionales partidos políticos.

También el Presidente Álvaro Uribe utilizó este recurso para promover el 25 de octubre de 2003 una consulta popular con quince preguntas sobre cuatro grandes grupos de temas: 1. Establecimiento de mecanismos y medidas para castigar las prácticas corruptas en los tres poderes del Estado; 2. Saneamiento de las finanzas públicas; 3. Reforma de algunas disposiciones constitucionales para consolidar la democracia participativa; 4. También se incluía modificaciones para mejorar el financiamiento del sector social. Pero sólo se aprobó una de las preguntas, referida a la prohibición de aquellas personas que tuvieran una condena por delitos que afecten al patrimonio nacional a ejercer cargos de elección popular,

17 Sobre el clientelismo en Colombia, ver Leal y Dávila (1991).

18 Sin embargo, según el balance realizado por Elizabeth Ungar (2004) sobre los resultados electorales de 1991, 1994, 1998 y 2002, no se modificó la composición partidista del Congreso, ni el comportamiento de los partidos y movimientos políticos han tenido cambios sustanciales que incidan en la representatividad y legitimidad del Congreso. En los cuatro congresos que han sido elegidos a partir de 1991, los partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador, han mantenido la mayoría de las curules, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes; aunque en los últimos comicios estas mayorías tendieron a disminuir. A pesar de lo anterior, también es evidente la incursión de partidos y movimientos diferentes, que sin duda antes de 1991 no hubieran podido ingresar al Congreso.

pues fue la única que pasó el umbral de participación del 25 por ciento que exige la Constitución. Este revés político del gobierno no perjudicó la alta popularidad del presidente, aunque sí sus propuestas de reforma.

Otro caso es Venezuela, donde el ejecutivo, en Consejo de Ministros, puede convocar a los ciudadanos a un referendo consultivo en materias de “especial trascendencia nacional”; también pueden ser sometidos a referendo vinculante los tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales, así como las leyes cuya abrogación, total o parcial, fuere solicitada por el presidente en Consejo de Ministros. En este país, el contexto de reforma constitucional se caracterizó por el colapso de un sistema bipartidista que se alternó en el poder desde 1958 hasta 1994, que coincide con la emergencia y consolidación del liderazgo de Hugo Chávez junto con una creciente polarización política y social que se mantiene hasta hoy. Las elecciones de 1994 materializaron la crisis del bipartidismo y dio por finalizada la alternancia partidaria entre Acción Democrática y COPEI. Rafael Caldera ganó las elecciones presidenciales tras su renuncia al COPEI, luego de ser relegado como candidato presidencial de ese partido, y creó un nuevo partido, Convergencia. En cuanto al contexto social, continuaron los cortes de circulación y las protestas, algunas de ellas violentas –modalidades que fueron inauguradas en el *Caracazo*– protagonizadas por actores escasamente organizados (con excepción de los movimientos estudiantiles y sindicatos de trabajadores). Las elecciones de 1998 le dieron el triunfo a Hugo Chávez, quien cumplió su promesa electoral de convocar una Asamblea Constituyente cuyo objetivo fue rediseñar el sistema político venezolano. Chávez, un militar que fundó el Movimiento Bolivariano Revolucionario-200 (MBR-200) en homenaje a los 200 años de Simón Bolívar, y que protagonizó un fallido golpe de Estado en febrero de 1992 que lo lanzó al escenario político, puede calificarse de *outsider*. Luego de crear un movimiento que se identificó plenamente con su persona y con los lemas y símbolos que adoptó, ejerció especial atracción sobre los sectores marginales de la población a través de un discurso anti-elitista, crítico a la clase política (Ellner, 2004). En todas las instancias electorales desde 1998 hasta el 2006 (4 referendos y 3 elecciones presidenciales), Chávez recibió el respaldo popular. Cabe anotar que en varias de

estas instancias la abstención electoral fue muy alta (en particular, en el referendo que aprobó la reforma constitucional, la abstención fue del 54.7 por ciento).

La nueva Constitución, elaborada por una Comisión Constituyente y ratificada en un referendo, cambió el nombre del país por el de República Bolivariana de Venezuela. Esta nueva carta magna fue objeto de fuertes controversias.¹⁹ Como aspectos positivos se señalan los referidos a los deberes, los derechos humanos y las garantías. En estos temas, la reforma venezolana siguió la línea de las modificaciones constitucionales introducidas en los últimos años en América Latina, al reconocer y ampliar nuevos derechos como los de los pueblos indígenas²⁰ y los referidos al medio ambiente. Al igual que en otros países, la Constitución se ajustó a las últimas tendencias en relación a los procesos de descentralización y transferencia de competencias del poder nacional a los estados y municipios –aunque algunos analistas han señalado que son avances muy limitados en esta materia–. La Constitución también es muy generosa con los extranjeros residentes en el país. Otros aspectos positivos se refieren a avances en materia judicial y en los mecanismos de control político. El protagonismo del “pueblo” a través de incorporación de la democracia directa adquirió una relevancia central dado que la constitución se presentó como parte de un proyecto más amplio de democracia participativa.

Entre los aspectos más criticados, se puede señalar la institucionalización de una nueva relación entre los militares y los civiles que implicó, entre otras cuestiones, un debilitamiento de la subordinación de los militares a la sociedad civil, la delegación de los ascensos militares a la propia fuerza (con excepción de los grados mayores en la que interviene el presidente). Se sustituyó el sistema de negociaciones entre los partidos representados en la Comisión de Defensa del Senado, las Fuerzas Armadas y el ejecutivo, por otro en el cual sólo el presidente tiene la potestad y respon-

19 Entre los diversos análisis de la reforma constitucional venezolana cabe mencionar el de Lander y López Maya (2000), Maingón, Pérez Baralt y Sonntag (2001), Álvarez (2003), Brewer-Carías (2005) y Norden (2003).

20 La mayoría de las constituciones latinoamericanas reconocen por primera vez en la década del noventa los derechos de los pueblos indígenas. En América del Sur, Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992), Perú (1993), Chile (1993), Ecuador (1993 y 1998), Argentina (1994), Bolivia (1994) y Venezuela (1999).

sabilidad de ascender a los oficiales (Álvarez, 2003). Otros capítulos cuestionados fueron la prohibición del financiamiento público para los partidos políticos, tal como señalan Lander y López Maya:

Si los partidos, para su funcionamiento, dependen exclusivamente de los recursos que por esfuerzo propio pueden captar, existen dos peligros inculcables. La igualdad de oportunidades en la competencia política queda debilitada al restringirse el Estado en su papel regulador. El segundo peligro es que con esta disposición puede estarse propiciando mecanismos ilegales de financiamiento (2000: 19).

Estos autores también señalan como aspecto objetable la ampliación del período presidencial, aumentándolo de cinco a seis años y permitiendo la reelección inmediata para un segundo término, lo cual sin duda debilita la alternancia democrática y fortalece las posibilidades del personalismo autoritario.²¹ En cuanto a los otros poderes del Estado, el poder legislativo pasó a ser unicameral, ejercido por la Asamblea Nacional, y se instituyeron dos poderes más: el Poder Ciudadano (Fiscalía General, Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la República) y el Poder Electoral (Consejo Nacional Electoral y Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia). En definitiva, la inclusión constitucional de los mecanismos de democracia directa admite una lectura ambigua, pues si bien por un lado se aprueban conjuntamente con la ampliación de otros derechos (como los humanos) y los de llamada “tercera generación”, simultáneamente se amplían las potestades del presidente en detrimento del poder legislativo. La experiencia reciente en materia de referendos y elecciones confirmará esta ambigüedad del proceso político dirigido por Chávez. Los mecanismos de democracia directa propuestos por Chávez se inscriben en una lógica que, si bien promueve la participación de los ciudadanos, dicha participación es impulsada y diseñada por el poder ejecutivo. Desde los Círculos Bolivarianos (fundados en 1999 como organizaciones creadas para la divulgación de las ideas bolivarianas); el “parlamentarismo de calle” (consultas populares sobre propuestas legislativas); los “comités de tierras urbanas”

21 La Constitución ha sido objeto de otras críticas que no se señalan en este capítulo, pero que pueden leerse en las referencias antes citadas.

(instancias de participación social en el proceso de regulación de la tierra); los “comités de agua” (grupos de vecinos que tienen como objetivo generar alternativas de mejora del servicio de agua potable y saneamiento); hasta los consejos comunales aprobados en el 2006, que pretenden encauzar el accionar colectivo de los ciudadanos. Estos mecanismos, al igual que la consulta popular, el referendo y la iniciativa legislativa (y también las cooperadoras de trabajo, la cogestión y las Misiones) buscan, según el propio Chávez, empoderar a la ciudadanía y darle protagonismo, es decir procuran profundizar la “democracia participativa”.²² Sin embargo estas instancias, controladas por el poder ejecutivo, son en muchos casos redes que reproducen viejas prácticas clientelares y de corrupción, e instrumentos de reclutamiento de activistas políticos para la causa chavista. En el caso venezolano, las consultas populares promovieron una relación directa de los ciudadanos con el gobierno, reforzando su poder, a costa del debilitamiento de otros mecanismos de representación como los partidos políticos y las organizaciones sociales autónomas.²³

El 15 de agosto de 2007, Chávez presentó una nueva propuesta de reforma, que modificaba 33 de los 350 artículos de la Constitución aprobada en 1999. El 2 de noviembre la Asamblea Nacional aprobó la propuesta del ejecutivo y agregó otras, lo que en conjunto llevó a proponer la modificación de 69 artículos constitucionales. La propuesta incluía: la elección indefinida del presidente y la extensión del mandato de seis a siete años, la creación de nuevos tipos de propiedad para ser administradas por cooperativas y comunidades, la conversión de las Fuerzas Armadas en Milicias Bolivarianas, la universalización del seguro

22 “La promoción del nuevo modelo de Estado, de justicia y equidad, a través de la construcción de una democracia activa, donde la participación ciudadana juega un papel primordial en las nuevas relaciones de poder. En este sentido, se requiere seguir profundizando las reformas relativas al parlamentarismo de calle y los consejos comunales” (Exposición de motivos del proyecto de ley de presupuesto para el ejercicio fiscal 2007, República Bolivariana de Venezuela, disponible en: <http://www.presupuestoygenero.net/unfpa2/documentos/exposicion.pdf>)

23 Entre 1999 y 2007, hubo cinco consultas populares; dos fueron “obligatorias” pues se trató de reformas constitucionales que debían ser ratificadas o rechazadas por los ciudadanos (1999 y 2007), dos fueron convocadas por el Presidente Hugo Chávez (1999 y 2000) y una por la ciudadanía (2004). En todas las convocatorias estuvieron presentes tanto el autoritarismo de Chávez, como la intolerancia de la oposición. Un análisis de estas experiencias puede leerse en Lissidini (2008). “Democracia directa en Venezuela: ¿Participación política controlada?”

social, el derecho al voto desde los 16 años, la reducción de la jornada laboral de ocho a seis horas, la modificación de la división territorial, la eliminación de los derechos a la información y debido proceso durante los estados de excepción. Además, la reforma prohibía los monopolios y los latifundios. Por último, dejaba la política monetaria bajo el control del ejecutivo, lo que representaba en los hechos la pérdida de autonomía del Banco Central. El 2 de diciembre de 2007, por primera vez desde que asumió el gobierno, Chávez recibió el rechazo ciudadano al no aprobarse la reforma constitucional que había propuesto. La reforma se dividía en dos bloques. El bloque A conformado por los artículos que correspondían a la reforma propuesta por Chávez, obtuvo 49.36 por ciento de votos favorables (frente al 50.7 por ciento), y el bloque B, compuesto por las modificaciones de la Asamblea Nacional, obtuvo el 48.94 por ciento frente al 51.05 por ciento. Cabe anotar que en las dos consultas constitucionales la abstención electoral fue alta: en 1999 del 54.7 por ciento, y en el 2007 del 44.11 por ciento.²⁴ Si bien esta derrota no ha tenido en lo inmediato consecuencias positivas que contribuyan a desbloquear la falta de diálogo entre gobierno y oposición y a disminuir la incertidumbre política, constituye al menos “una grieta en la pared” que podría obligar a Chávez a rever sus ambiciones políticas de aumento ilimitado de poder.

En el caso de Ecuador, el presidente puede promover una consulta cuando a su juicio se trate de cuestiones de “trascendental importancia para el país”. Además, es el único poder que puede convocar a consulta para impulsar reformas constitucionales (aunque previamente el Congreso debe calificar la reforma como urgente). La Constitución ecuatoriana de 1998 establece, por otra parte, que los pueblos indígenas deben ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente. Ya la Constitución de 1967 se establecía que el presidente debía promover una consulta popular en ciertos

24 Según datos del CNE. En los otros referendos, la abstención fue: en abril de 1999 (convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente), 62.1 por ciento; en diciembre de 2000 (renovación de la dirigencia sindical), 75.5 por ciento; y en el referendo sobre la revocatoria del mandato de Chávez, 30.1 por ciento.

casos,²⁵ y la Constitución de 1978 amplió esta posibilidad. Además, la última reforma constitucional ecuatoriana incluyó la figura de la revocatoria de mandato, así como el Defensor del Pueblo y la acción de amparo. Esta reforma estuvo precedida por una profunda crisis política, que de todos modos no ha sido la única en un país cuya característica fundamental es la inestabilidad.

Otra constante en el país es justamente la reforma política permanente que busca, entre otros objetivos, superar los enfrentamientos entre el poder ejecutivo y el poder legislativo (Pachano, 2004). Desde 1983 se han realizado reformas en los mecanismos de las leyes que rigen las elecciones y los partidos políticos, así como las leyes que determinan la estructura y funcionamiento del Congreso. Finalmente, en 1997 se conformó una Asamblea Constituyente que concluyó con la expedición de una nueva carta política, que introdujo cambios significativos en el ámbito de los partidos y de las elecciones. La Constitución de 1998 eliminó los diputados nacionales (pasaron a ser todos de carácter provincial) y comenzaron a elegirse de manera proporcional mixta, personalizada en listas abiertas (Pachano, 2004).

Además de estos cambios, como respuesta a las demandas sociales y en particular a las formuladas por el Movimiento Pachakutik, la Constitución reconoció el carácter multicultural de Ecuador; se incluyeron explícitamente los derechos de los pueblos indígenas y negros o afroecuatorianos y se incorporaron derechos sociales y reivindicaciones de género (entre otros aspectos se fijó una cuota femenina en la lista de los candidatos).²⁶

25 Concretamente, la Constitución de 1967 establecía el plebiscito en los casos de: (a) Reformas a la Constitución, propuestas por el ejecutivo y rechazadas total o parcialmente por el legislativo; (b) Reformas a la Constitución en el caso señalado por el inciso 3 del artículo 258: “cuando la unión del Presidente de la República fuere total o parcialmente desfavorable a la reforma, someterá a plebiscito la parte o partes con las cuales estuviere en desacuerdo”; (c) Proyectos de ley de importancia fundamental para el progreso del país o para el cumplimiento de los fines de justicia social previstos en la Constitución, siempre que tales proyectos no fueren considerados en dos períodos seguidos de sesiones, o que fueran negados en lo fundamental por el Congreso o por la Comisión Legislativa Permanente; (d) Decisiones de trascendental importancia para los intereses de la nación.

26 Cabe anotar que, si bien la CONAIE reconoce a la Asamblea Constituyente de 1998 como un momento político clave, entiende que el sistema político redujo todo el alcance del proyecto político indígena a la aprobación de los “derechos colectivos”: “Las paradojas del poder: la aprobación de los derechos colectivos que en otras circunstancias habrían constituido uno de los triunfos políticos más importantes del movimiento indígena, en la coyuntura de 1998 en realidad expresan el inicio de una derrota política al proyecto histórico del movimiento indígena” (2005).

El sistema de partidos ecuatoriano se caracteriza por su alta volatilidad –visible no sólo en la ausencia de regularidad en el apoyo a los partidos, sino más genéricamente en sus rasgos ideológicos ambiguos– y su fragmentación –cuyo indicador más claro es el alto número de partidos que participan en cada elección y que obtienen escaños legislativos–, débil institucionalización, dispersión y poca capacidad de representación. Ningún partido logra alcanzar por sí solo la mayoría, ya sea de gobierno o de oposición, ni en el Congreso ni en la primera vuelta presidencial. Otro elemento que define a Ecuador es la constante modificación o intento de reforma de las reglas constitucionales y electorales, lo que incrementa la inestabilidad del sistema.²⁷ Las últimas reformas apuntaron, con poco éxito, a reducir el multipartidismo y a frenar el personalismo y el caudillismo en la política ecuatoriana y, al mismo tiempo, a tratar de quitar a los partidos el monopolio de la representación. Sin embargo, vale recordar que, a diferencia de Perú y Venezuela donde hubo un colapso del sistema de partidos, en Ecuador todavía subsisten los partidos políticos.

A partir de 1996 se produce, además, el ingreso al escenario electoral y político de las organizaciones indígenas de origen quichua²⁸ y el auge de los partidos regionales o provinciales.²⁹ Las movilizaciones sociales fueron decisivas en la caída de los presidentes Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005). En todos los casos, los presidentes habían intentando imponer reformas y ajustes económicos. El ciclo de ‘mayor’ inestabilidad se reinició en 1997: en cuatro años, de enero de 1996 a enero del 2000, Ecuador tuvo cinco presidentes: Durán

27 Simón Pachano (2004) habla de una “institucionalidad incoherente” para referirse a los procesos de cambio de las reglas, muchas veces sin objetivos claros. El resultado final es una falta de cohesión interna que termina afectando negativamente la consolidación democrática y la gobernabilidad.

28 No existen cifras oficiales, ni consenso sobre los criterios para censar a la población indígena (Sánchez, 1996). La CONAIE (Confederación de Nacionales Indígenas del Ecuador), surgió en 1986 y fue adquiriendo creciente protagonismo político hasta constituirse en un actor político central en Ecuador. Por su parte, el partido Pachakutik surgió en 1995, cuando aparecieron diferencias regionales y personales en la definición de liderazgos entre las organizaciones indígenas.

29 De acuerdo con Flavia Freidenberg (2000) el conflicto regional se ha profundizado en la vida política ecuatoriana de los últimos veinte años, a tal punto que ya no es posible hablar de partidos políticos nacionales. Hay partidos que tienen sólo presencia regional y aquellos que tienen votación en todo el territorio son demasiado débiles.

Ballén, que terminó su período presidencial en agosto de 1996, luego un gobierno de 180 días con Bucaram, que fue sucedido por otro interino, con Alarcón, que duró 544 y fue reemplazado por un tercero, con Mahuad, que sólo llegó a 529. En promedio, estos cuatro gobiernos no duraron más de 313 días. En enero de 2000 una revuelta indígena terminó con el gobierno de Mahuad, y luego de la instalación de un triunvirato se restauró en el poder del vicepresidente, Gustavo Noboa.³⁰ En el marco de agudas crisis económicas, las protestas se intensificaron y adquirieron un creciente tono político, caracterizadas por orientaciones políticas ambiguas en relación a la democracia, rechazo o distancia de su ejercicio, y de defensa cuando se encuentra amenazada. El ciclo de inestabilidad política continuó, pues en abril del 2005 el Presidente Lucio Gutiérrez fue destituido ilegalmente por el Congreso, en el marco de intensas movilizaciones en su contra. En el 2006 ganó las elecciones Rafael Correa, un *outsider* que se presentó por Alianza PAIS, y cuyo discurso giró en torno a la patria, en contra de las políticas neoliberales y la corrupción.³¹ En estas elecciones, las organizaciones partidarias que ocuparon los primeros lugares fueron en la votación para presidente fueron: el PRIAN (Partido Revolucionario Institucional de Acción Nacional) dirigido por Álvaro Noboa, que obtuvo 26.83 por ciento de los votos en la primera vuelta y 43.33 en la segunda; Movimiento Alianza PAIS/PS-FA liderado por Rafael Correa, que recibió 22.84 por ciento de votos en la primera y 56.67 en la segunda, con lo cual alcanzó la presidencia; y el PSP (Partido Sociedad Patriótica) al cual pertenece el ex presidente Lucio Gutiérrez, y cuyo hermano como candidato presidencial tuvo el 17.42 por ciento de los votos en la primera vuelta.

Por otra parte, los ecuatorianos han sido convocados en varias oportunidades por el presidente en funciones. Sixto Durán promovió dos consultas populares no vinculantes (en 1994 y en 1995). En la primera plan-

30 Sobre la caída de Mahuad ver Asensio (2002) y Fontaine (2002).

31 En el discurso de asunción de la presidencia (16 de enero de 2007), Rafael Correa criticó la Constitución: "La institucionalidad política del Ecuador ha colapsado, algunas veces por su diseño anacrónico y caduco, otras por las garras de la corrupción y las voracidades políticas. El reparto que refleja la Constitución vigente, a través de la politización de autoridades de control, tribunales, etc., ha desestabilizado e inmovilizado al país", y promovió la conformación de una Asamblea Constituyente para reformarla.

teó 7 preguntas, de las cuales fueron aprobadas 6; y en la segunda, 11 preguntas, todas rechazadas. Si en la primera logró legitimación, en parte porque captó el descontento ciudadano con los partidos políticos a través del apoyo a las candidaturas independientes, la segunda, promovida en un contexto de crisis económica y política, no concitó apoyo. En la primera consulta, la única pregunta rechazada fue la que daba más poder a los legisladores, al permitirles manejar los fondos del presupuesto del Estado; por el contrario la que habilitaba la reelección presidencial fue aprobada. En la segunda consulta hubo un rechazo explícito a las medidas que incluían la privatización parcial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y el aumento de potestades del poder ejecutivo.

En 1997 fue el turno del presidente interino Fabián Alarcón quien buscó, a través de un plebiscito de 14 preguntas, legitimar la salida del Abdalá Bucaram de la presidencia y llamar a una constituyente que redactara una nueva Constitución. Alfredo Palacios, en 2006, promovió una consulta popular no vinculante respecto a tres temas: salud, educación y asignación de recursos a políticas sociales. Por amplio margen, las tres preguntas fueron aceptadas por la ciudadanía, aunque los efectos concretos de esta aprobación están lejos de ser evidentes. Asimismo, como fue realizada conjuntamente con la elección del nuevo presidente, no puede interpretarse como un plebiscito que legitime al gobierno saliente. En definitiva, en el caso ecuatoriano los mecanismos de democracia directa fueron herramientas políticas utilizadas por los presidentes de turno, quienes consultaron a la población sobre múltiples temas (en una misma instancia electoral), con fines claramente plebiscitarios. En todas las ocasiones señaladas se fundamentó la convocatoria en el artículo constitucional que habilita al poder ejecutivo a realizarla: "Cuando, a su juicio, se trate de cuestiones de trascendental importancia para el país" (art. 79, inciso o, en la Constitución de 1993; art. 58, inciso b, de la reforma de 1997; y art. 102, inciso 2 en la Constitución de 1998). Si bien las consultas tenían carácter vinculante, como señala Juan Pablo Morales, "más allá de lo jurídico, el efecto vinculante de las consultas populares depende en gran medida del grado de politización en el planteamiento de la consulta así como en la aplicación misma de los resultados obtenidos" (comunicación personal, 2007).

La última ocasión fue promovida por el presidente Rafael Correa, quien convocó a una consulta sobre la conformación de una constituyente para redactar una nueva carta magna; la pregunta planteada fue: “¿Aprueba usted que se convoque una Asamblea Constituyente con plenos poderes, para que transforme el marco institucional del Estado, y elabore una nueva Constitución?”. La iniciativa presidencial se enmarcaba en un discurso contrario a los partidos políticos y a los representantes en el Congreso, la “partidocracia”. La propuesta de Correa fue respaldada por un amplio margen (78 por ciento) y abrió el camino para la conformación de una Asamblea Constituyente que deberá funcionar en el 2008 y aprobar una nueva Constitución.³² La consulta popular funcionó como plebiscito sobre la figura presidencial y como voto de castigo para la “clase política” ecuatoriana.³³

Una situación distinta al caso de Chile, donde el presidente tiene la potestad de convocar a un plebiscito sólo cuando existe desacuerdo con el Congreso en relación a un proyecto de reforma constitucional.³⁴ El plebiscito se incorporó a la Constitución chilena en 1925, en el marco de dos cambios políticos centrales: el regreso a un sistema presidencialista –la historiografía chilena le asigna el rótulo de “República Parlamentaria” al

32 Una de las intenciones del Presidente Rafael Correa es incluir la revocatoria de mandato para el presidente y el vicepresidente y cambiar el sistema de representación en el Congreso en la nueva Constitución (entrevista a Rafael Correa, Diario *Clarín*, 21 de septiembre de 2007).

33 Recientemente (28 de septiembre de 2008), los ecuatorianos fueron consultados respecto a la nueva Constitución y como resultado fue aprobado el proyecto promovido por el Presidente Rafael Correa (por alrededor de un 65 por ciento de los votos). Esta reforma aumentó las potestades del poder ejecutivo (puede reelegirse, aunque no de manera indefinida como el proyecto promovido por Chávez, y tiene más atribuciones en materia cambiaria, monetaria y financiera), al tiempo que prohibió las privatizaciones, la congelación de los depósitos bancarios, abrió la posibilidad de impugnar las deudas consideradas ilegítimas y “democratizó” el crédito.

34 Concretamente, la Constitución establece que “si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma aprobado por ambas Cámaras y éstas insistieren en su totalidad por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto, a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito”; o “en caso de que las Cámaras no aprueben todas o algunas de las observaciones del presidente, no habrá reforma constitucional sobre los puntos en discrepancia, a menos que ambas Cámaras insistieren por los dos tercios de sus miembros en ejercicio en la parte del proyecto aprobado por ellas. En este último caso, se devolverá al Presidente la parte del proyecto que haya sido objeto de insistencia para su promulgación, salvo que éste consulte a la ciudadanía para que se pronuncie mediante un plebiscito, respecto de las cuestiones en desacuerdo”.

período que va de 1891 a 1925–, y la separación entre la Iglesia y el Estado. A partir de las elecciones de 1932 y hasta 1973, Chile eligió regularmente a los presidentes constitucionales. En las sucesivas reformas constitucionales no se registran modificaciones sustantivas en materia de democracia directa, siendo entonces la constitución chilena una de las cartas magnas más restrictivas en este tema en el contexto latinoamericano. El último plebiscito en Chile fue convocado en 1989, durante dictadura militar y en pleno proceso de acuerdo sobre la transición a la democracia. La mayoría de los ciudadanos (85.7 por ciento) aprobó el acuerdo alcanzado entre el gobierno, la Concertación, RN y la UDI. Pero no apoyaron la reforma el PC y el MIR, junto con pequeñas agrupaciones de la extrema derecha, que llamaron a anular el voto (los votos nulos y blancos representaron un 6.1 por ciento).

Las iniciativas ciudadanas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela

En 1996 Argentina reglamentó la “iniciativa ciudadana”, incluida por primera vez en la constitución de 1994. La ley 24.747 fijó entonces un mínimo de 1.5 por ciento del padrón electoral, que deberá representar por lo menos a seis distritos electorales, para presentar proyectos de ley ante el Congreso. Cuando la materia de la iniciativa sea de alcance regional el requisito porcentual se cumplirá considerando únicamente el padrón electoral del total de las provincias que componen dicha región. Los ciudadanos pueden presentar un proyecto de ley ante la Presidencia de la Cámara de Diputados, que deberá remitirla a la Comisión de Asuntos Constitucionales y en el plazo de 20 días hábiles tiene que pronunciarse respecto a las cuestiones formales; en caso de aceptar, la Cámara deberá tratar el tema dentro de los 12 meses. No pueden ser objeto de iniciativa los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuestos y materia penal. La propuesta debe estar redactada en términos claros, con su correspondiente exposición de motivos y descripción de los gastos y origen de los recursos previstos, acompañada por las firmas y datos de los promotores y acompañantes de la iniciativa.

Respecto a esta ley, las críticas se han centrado en la dificultad para obtener las firmas requeridas (tanto por el número y la cantidad de distritos), como por el procedimiento en sí mismo (no hay posibilidad de adherirse vía *internet*), las restricciones en materia presupuestaria, y en la ausencia de sanciones en caso que la Cámara de Diputados no se expida en el tiempo previsto (es decir, 12 meses). Por otra parte, la Constitución no contempla la iniciativa popular ni el veto popular; es decir, los ciudadanos no pueden convocar a un referendo o plebiscito para proponer una reforma o intentar derogar una ley. Tampoco se contempla la revocatoria de mandato a nivel nacional. Muchas provincias argentinas han incorporado el derecho de iniciativa legislativa, aunque en general se excluye explícitamente la propuesta de reforma o enmienda Constitucional (Buenos Aires, Chaco, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Salta, Santiago del Estero; tan sólo en La Rioja y Tierra del Fuego los ciudadanos pueden promover una reforma o enmienda a la Constitución. En Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Mendoza, Misiones, San Juan, San Luis, Santa Fe y Tucumán las constituciones no contemplan la iniciativa legislativa). En cuanto al derecho de revocatoria, está contemplado en Chaco, Chubut, Ciudad de Buenos Aires, La Rioja y Tierra del Fuego (en esta última, el pedido de revocatoria debe ser aprobado por la legislatura). El derecho de iniciativa popular sólo es reconocido en la Ciudad de Buenos Aires y La Rioja, y sólo en el caso en que la legislatura no tratase una iniciativa legislativa en los plazos establecidos. Tampoco es frecuente el derecho de veto, contemplándose sólo en Córdoba, La Rioja y Río Negro. Sin embargo, varias de las provincias que no lo prevén a nivel provincial, sí lo hacen a nivel municipal. Tal es el caso de la iniciativa legislativa y la revocatoria en Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, La Rioja, Mendoza, Río Negro, San Juan. En Salta, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego sólo es obligatoria la inclusión del derecho de iniciativa. Las constituciones provinciales incorporan los mecanismos de democracia en diferentes momentos: algunas lo hacen muy tempranamente (Mendoza en 1934 y Santa Fe en 1921), otras en los años cincuenta, y la mayoría lo hace en el contexto del Pacto de Olivos (1993).

La iniciativa legislativa viene siendo utilizada por los argentinos desde el 2001: una ley fue aprobada (“contra el hambre más urgente”) y otra

recibió de hecho media sanción (la ley contra las jubilaciones “de privilegio”). Otras propuestas fueron presentadas, y están esperando su consideración por parte del legislativo. En principio, es en la ciudad de Buenos Aires donde la mayoría de este tipo de iniciativas se promueven.³⁵ Sin embargo, a las dificultades formales que implica la presentación de una ley, se suma la escasa confianza en las instituciones y en las posibilidades legales de impulsar reformas por esta vía. En ocasiones, las organizaciones sociales impulsan la recolección de firmas para mediatizar el reclamo y lograr que el tema sea tratado en el Parlamento.

En Bolivia, a diferencia de la Argentina, los ciudadanos tienen derecho a convocar a un referendo de carácter nacional y vinculante desde el 2004. Para ello se requiere el apoyo de por lo menos el 6 por ciento de las firmas del padrón nacional electoral. Para temas que se refieren exclusivamente al ámbito y competencias de un determinado departamento o de una determinada sección municipal, se adopta el referendo por iniciativa popular, apoyada por el 8 por ciento de inscriptos del total del padrón electoral de la circunscripción departamental, y el 10 por ciento de inscriptos del padrón electoral de la sección municipal; requisitos que serán verificados por la corte departamental electoral correspondiente. En cuanto a los temas, se excluyen los asuntos fiscales, la seguridad interna y externa, y la división política de la república. Por otra parte, no pueden realizarse referendos durante los 120 días anteriores y posteriores a las elecciones nacionales o municipales, respectivamente. La resolución del referendo se adopta por mayoría simple de votos válidos de la respectiva circunscripción, y tendrá validez si participa al menos el 50 por ciento del electorado.

Los antecedentes jurídicos de la inclusión de la iniciativa popular en Bolivia pueden rastrearse en varias leyes que habilitan la consulta, la participación y el control de la sociedad civil en el ámbito local (promoviendo la municipalización del país): la ley de Participación Popular (1994), la ley de Descentralización Administrativa (1995) y la ley del Diálogo Nacional (2000). Estos ordenamientos jurídicos fueron aprobados en un contexto donde la modernización del Estado y la descentralización apare-

35 Al respecto ver: www.iniciativapopular.org. Por su parte, la Fundación Blumberg presentó al legislativo varios petitorios, acompañados por cientos de firmas; algunos se transformaron en ley (“Junta firmas, el método para ser oído”, Diario *La Nación*, 4 de marzo de 2007).

cieron asociadas, junto con la aplicación de políticas neoliberales. Las funciones que otrora cumplía el Estado nacional fueron reducidas y reordenadas territorialmente, promoviendo la eficacia y la eficiencia de los servicios estatales. Las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa crearon las condiciones para el fortalecimiento municipal y para responder a las demandas, incluyendo nuevos actores y nuevas relaciones entre sociedad y Estado (Blanes, 1999). En particular, la Ley de Participación Popular impulsó: (a) La ampliación de la base territorial del municipio; (b) El reconocimiento jurídico formal por parte del Estado de las organizaciones existentes en la sociedad civil establecidas según criterios territoriales como interlocutores válidos en el ámbito local, reconociendo a sus representantes elegidos de acuerdo a “usos y costumbres”; (c) La distribución de recursos económicos a todos los gobiernos municipales equitativamente según su número de habitantes; (d) El otorgamiento a las organizaciones territoriales de base (OTB) el derecho de participar en la gestión local; (e) La creación del Comité de Vigilancia como organización formada con los representantes de las OTB para controlar y acompañar al gobierno municipal; y (f) La transferencia a los gobiernos municipales de la infraestructura de salud, educación, micro-riego y caminos vecinales, así como la responsabilidad de mantenerla y promover el desarrollo de los servicios (Moreno Morales, 1999). Por su parte, la Ley de Diálogo Nacional establece un mecanismo permanente por el cual el gobierno consulta a las organizaciones sociales y a los gobiernos locales respecto de cómo invertir los fondos que surgen de la condonación de la deuda bilateral y multilateral del país.³⁶

Pero más allá de las intenciones políticas de quienes promovieron la aprobación de estas leyes y de las limitaciones financieras y técnicas que restringen su aplicación, estas reformas tienen un carácter democratizador, fomentan la participación ciudadana y fortalecen a los municipios. El con-

36 El llamado “Diálogo Nacional”, inaugurado con el gobierno de Bánzer (1997), fue el primer proceso consultivo que buscó sentar las bases del modelo de crecimiento boliviano, con la participación de la sociedad civil y la comunidad internacional. En el 2001 se institucionaliza mediante una ley cuyos pilares son: aumentar las oportunidades de empleo y renta, desarrollar capacidades, aumentar las redes sociales de protección, promover la integración social) y varios temas transversales (igualdad de género, protección del medio ambiente, apoyo a las comunidades indígenas).

texto de inclusión de estas leyes, en particular a partir del 2000, estuvo marcado por la presencia de protestas sociales con la masiva participación de ciudadanos que lograron en varias oportunidades sus objetivos, obligando al gobierno a dar marcha atrás por ejemplo con la privatización del agua en el 2003.³⁷ El 2 de julio de 2006 se realizó la primera consulta popular, con carácter vinculante, promovida por la ciudadanía: el “referendo autonómico”. Fue el Comité Cívico de Santa Cruz, entidad que agrupa a sindicatos, empresarios y otras organizaciones civiles de la región, quien propuso su realización. Con una alta participación electoral (80 por ciento), la consulta sobre las autonomías departamentales recibió el voto en contra del 56 por ciento (mientras que el sí reunió el 42.4 por ciento) y confirmó la división entre el occidente y el oriente —pues en Santa Cruz, Arija, Beni y Pando ganó el sí—. El partido en el gobierno (MAS) y en general las organizaciones indígenas promovieron el voto en contra de las autonomías, mientras que la agrupación ciudadana PODEMOS y otras organizaciones conformadas por empresarios se manifestaron a favor de las autonomías en cuatro departamentos. Aunque no fue un plebiscito sobre el gobierno de Evo Morales, este resultado electoral, y la convocatoria a la Asamblea Constituyente que le siguió, confirmaron que el MAS es la principal fuerza política en el país y el único partido con presencia nacional (Mayorga, 2007).

En otra situación se encuentra Brasil, donde se establece, en la Constitución de 1988 y en la ley que la reglamenta (1998), que la iniciativa popular consiste en la presentación de un proyecto de ley, suscrito por un mínimo de uno por ciento de le electorado nacional, distribuido en al menos cinco estados, con no menos del tres por ciento en cada uno. Le compete a la Cámara de Diputados aceptarlo y la ley debe versar sobre un solo asunto.³⁸ Al igual que en Argentina, la iniciativa es legislativa; es decir se trata de un proceso para promover la aprobación de una ley. Como en aquel país, esta norma es cuestionada en Brasil por la cantidad de firmas requeridas, y también se han presentado propuestas de ley alternativas. El uno por ciento a nivel nacional significan unos

37 Sobre la llamada “guerra del agua” en la que los campesinos se opusieron a la ley que promovía la privatización del uso del agua, ver Peredo, Crespo y Fernández (2003).

38 Sobre la interpretación de la ley que reglamenta la iniciativa (ley 97.709/98) existen controversias; ver Benaventes (1991) y Lesqueves Galante (2004).

1.151.841 electores y además, existen lagunas en relación a la obligatoriedad y el plazo del Congreso Nacional para votar la iniciativa popular (Auad, 2005). La legislación no es clara en relación a si los ciudadanos pueden utilizar la iniciativa popular para proponer una reforma constitucional, aunque en principio parecería que esta opción no está prevista.³⁹ Como en otros países federales, varios estados del Brasil contemplan diversos mecanismos de democracia directa, la mayoría de los cuales fueron aprobados entre 1989 y 1990 (Lissidini, 2007). La constitución brasileña también otorga a los ciudadanos la facultad de fiscalización, pero esta facultad se encuentra limitada a la denuncia de las irregularidades detectadas ante el Tribunal de Cuentas de la Unión: “Cualquier ciudadano, partido político, asociación o sindicato es parte legítima para, en la forma de la ley, denunciar irregularidades o ilegalidades ante el TCU”. En Brasil, la sociedad civil (liderada por la Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, la Ordem dos Advogados do Brasil y la Associação Juízes para a Democracia) promovió con éxito la aprobación del primer proyecto de ley promovido por iniciativa popular (a través de la recolección de firmas). La ley 9.840 fue aprobada en el parlamento y establece castigos para “el candidato que dé, ofrezca, prometa o entregue al elector, con el objetivo de obtener su voto, bienes o ventajas personales de cualquier naturaleza, incluyendo un trabajo o posición pública, desde el registro de la candidatura hasta el día de la elección”. Se promovieron otras consultas pero de carácter informal, como en el 2000, cuando se preguntó a los brasileños acerca del acuerdo del gobierno con el Fondo Monetario Internacional.

En cambio, Chile no contempla ningún tipo de iniciativa ciudadana a nivel nacional, aunque existen varias organizaciones y actores políticos que promueven la incorporación de los mecanismos de participación directa de la ciudadanía, y se han presentado varias propuestas de ley que habilitaría la iniciativa popular legislativa.⁴⁰ Una de las conclusiones del informe *Más Democracia* es que sería necesario “establecer nuevas modalidades de iniciativa y control ciudadano sobre la representación y el ejer-

39 Este tema también fue eje de debate entre juristas y políticos (Lesqueves Galante, 2004).

40 Una de aquellas organizaciones es el Movimiento por la Consulta y Derechos Ciudadanos. En cuanto a las propuestas que se presentaron, ver Ramírez Arrayás (2007).

cicio del poder representativo” (FLACSO, 2005: 99). A nivel local, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (2002) incluyó la consulta popular (“plebiscito”) tanto por iniciativa del alcalde (con acuerdo del consejo), del mismo consejo (por dos tercios) y de los ciudadanos (por firma de al menos el 10 por ciento de los ciudadanos).⁴¹

Por el contrario, Colombia tiene una de las constituciones más inclusivas en materia de mecanismos de democracia directa, aunque con una utilización muy limitada de sus instrumentos. A través de la Constitución de 1991 se promovió una amplia reforma política que, entre otros aspectos, impulsó el proceso de descentralización (que se había iniciado en la década del ochenta) a partir de la ampliación de las autonomías regionales, así como el aumento de la participación ciudadana con la inclusión de la iniciativa popular y legislativa, el referendo, el plebiscito y el cabildo abierto.⁴² La inclusión de los mecanismos de democracia directa y en particular la ley que la reglamenta (ley 134, aprobada en 1994) fueron producto de la participación en una mesa de diálogo de una gran cantidad de organizaciones y redes de la sociedad civil, quienes propusieron a los organismos públicos competentes un proyecto de ley para su estudio y revisión. Los colombianos pueden tanto proponer la aprobación como la derogación de una ley. Para que la iniciativa popular de acto legislativo, de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local sea presentada ante la respectiva corporación pública, deben apoyarla el 5 por ciento de los ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente. Para promover el veto popular, se requiere la firma de un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral —la ley se deroga si así lo deter-

41 Sobre las distintas propuestas para ampliar los mecanismos de democracia directa que se están discutiendo en Chile, ver Ramírez Arrayás (2007).

42 Sobre el proceso de descentralización, ver Moncayo Jiménez (2002). En cuanto a las modificaciones a la Constitución colombiana en materia de participación ciudadana, son —según Carlo Lleras de la Fuente— la base fundamental de la reforma constitucional de 1991; una medida para aumentar el poder de los ciudadanos en contra de los viejos caciques políticos y una forma de control de la corrupción: “[...] de ella depende el cambio de la sociedad y de este régimen político que lleva a la corrupción de país, y seguirá llevándolo, si no tenemos un mecanismo de control de los propios ciudadanos sobre las actividades de la administración y del manejo del Estado” (1994: 155).

mina la mitad más uno de los votantes que concurran al acto de consulta, siempre y cuando participe en la consulta una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral—. No pueden ser derogadas las leyes que se refieran a tratados internacionales o al presupuesto; tampoco las referentes a materias fiscales o tributarias. Pero los ciudadanos pueden, también, promover la reforma de la Constitución mediante referendo. La ley contempla además la revocatoria de mandato: un número de ciudadanos no inferior el 40 por ciento del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario podrá solicitar la convocatoria a votación para la revocatoria del mandato de un gobernador o un alcalde; pero sólo podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente —la revocatoria del mandato procederá siempre y cuando haya transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario—.

Sin embargo, a pesar de la amplitud legal, los colombianos sólo han utilizado las consultas populares “informales”: el 26 de octubre de 1997, la REDEPAZ (Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas contra la Guerra y por la Paz), UNICEF y País Libre, promovieron una consulta que, si bien fue aprobada (habría obtenido unos 10 millones de votos), no tuvo resultados concretos —más allá de la exclusión del servicio militar a los menores de 18 años, una de los puntos solicitados—, aunque fortaleció la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil (convocada por la Comisión de Conciliación Nacional y el Episcopado colombiano). Desde mayo de 2007 el Comité Nacional de Defensa del Agua y de la Vida (CNDV), promueve un referendo para: consagrar en la Constitución el acceso al agua potable como un derecho fundamental, con un mínimo vital gratuito; la prestación del servicio en forma exclusiva e indelegable por parte del Estado y acueductos comunitarios, sin ánimo de lucro, incorporando en ambos casos la participación ciudadana, el control social y la transparencia; y finalmente, la especial y efectiva protección de los ecosistemas estratégicos para el ciclo hidrológico. La iniciativa logró cumplir el primer paso (recolección del 0.5 por ciento de firmas del total de inscritos en el padrón electoral); una vez que la Registraduría Nacional del Estado Civil certifique la validez de las firmas, las entidades no gubernamentales deberán obtener el respaldo del 5 por ciento de los ciudadanos (alrededor de

1.500.000 personas) en un plazo de 6 meses. En caso de cumplir con este requisito, el Congreso convocará a un referendo nacional para que el electorado adopte o rechace la propuesta (de acuerdo con lo señalado en la ley 134).

En el caso de Ecuador, desde la Constitución de 1979 se prevé que los ciudadanos (8 por ciento del padrón) puedan solicitar que se convoque a una consulta popular sobre temas de “trascendental importancia para el país”. Asimismo, el 20 por ciento de los electores puede realizar la misma petición en su respectiva circunscripción. Pero no pueden ser objeto de consulta las materias relacionadas con el sistema tributario. Los ecuatorianos también tienen la potestad de presentar proyectos de ley (con la cuarta parte del uno por ciento de los inscritos en el padrón), sobre cualquier tema que no se refiera a cuestiones penales, ni cuya iniciativa corresponda exclusivamente al presidente. La revocatoria de mandato también está prevista en la Constitución de Ecuador, y es aplicable a los alcaldes, prefectos y diputados; la iniciativa la puede ejercer un número de ciudadanos que represente al menos el 30 por ciento de los empadronados en la respectiva circunscripción electoral. No obstante, ninguno de estos mecanismos ha sido utilizado por la ciudadanía a nivel nacional a pesar del muy alto nivel de movilización popular en Ecuador.⁴³ Quizás la escasa institucionalización de la política ecuatoriana constituya una de las razones de ello sumado a la alta fragmentación que en muchos casos combina explosión social y anomia.

En el caso de Paraguay, desde 1992 los electores tienen el derecho a proponer al Congreso proyectos de ley. Para ello deben presentar un texto articulado, con su correspondiente exposición de motivos, y firmado por lo menos por el dos por ciento de los electores inscritos en el Registro Cívico. No pueden ser objeto de iniciativa, las cuestiones relativas a la legislación departamental o municipal, a la aprobación de tratados y acuerdos internacionales, cuestiones relativas a la propiedad, la defensa nacio-

43 Durante el gobierno de Gustavo Noboa se realizaron cinco consultas no vinculantes de carácter regional; en todas, la decisión de autonomía y administración de recursos propios fue aprobada de manera abrumadora por los ciudadanos respectivos, pero el Congreso no las transformó en ley. En el año 2000, se planteó en Manabí una consulta (gobierno de Mahuad) con idéntico resultado (“Congreso Nacional ha ignorado mandatos de consultas populares”, *El Diario*, 22 de abril de 2007).

nal, el sistema bancario y monetario y el presupuesto general. La Constitución prevé que treinta mil electores pueden solicitar la reforma de la carta magna; la ley no lo señala (1996). Si bien hay varias iniciativas de ley propuestas, ninguna ha sido debatida por el Congreso.

En el Perú, con la reforma de 1993 los ciudadanos tienen derecho a la iniciativa legislativa; para promover un proyecto de ley ante el Congreso, se necesita un número de ciudadanos equivalente al 0.3 por ciento de la población electoral. El Congreso debe dictaminar y votar el proyecto en un plazo de noventa días. Un proyecto de ley que es rechazado en el Congreso puede ser sometido a referendo, siempre y cuando haya contado con el apoyo de no menos de dos quintos de los votos de sus miembros. Los peruanos también pueden promover una reforma constitucional, aunque no en materias relativas a derechos humanos, asuntos tributarios y tratados internacionales. Al igual que en la iniciativa legislativa, se deben presentar firmas de al menos el 0.3 por ciento de los votantes. La ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (1994) consagra el derecho a la revocatoria de alcaldes y regidores, autoridades regionales y magistrados que provengan de elección popular. La consulta se lleva a cabo si el 25 por ciento de los electores respectivos presenta la solicitud. La revocación se produce con la votación aprobatoria de la mitad más uno de los electores. Por último, la ley prevé también que los ciudadanos convoquen a una consulta popular con un 10 por ciento de firmas.

Por su parte, los peruanos han promovido en varias oportunidades la iniciativa legislativa –como resultado se aprobaron cuatro leyes y se rechazaron dos–, y también ejercieron con éxito el derecho a la revocatoria y remoción de autoridades a nivel local. Las iniciativas legislativas aprobadas fueron:

1. La ley N. 28.244 que excluyó a la empresa PetroPerú de la lista de empresas a privatizar (y además la autorizó a negociar contratos para la exploración y explotación del recurso), iniciativa presentada en el 2001 y aprobada el 2 de junio de 2004.⁴⁴

⁴⁴ Ver http://www.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/petroperu/PROYECTO_LEY_2879.pdf.

2. La ley N. 28.278, Ley de Radio y Televisión (23 de junio de 2004), que prohibió que la radio y la televisión sean objeto de monopolio por parte del Estado o de particulares y obligó a los titulares de servicios de radiodifusión a establecer una producción nacional mínima del 30 por ciento de su programación, entre otras cuestiones.
3. El 13 de febrero del 2002 se aprobó la ley N. 27.677, que resolvió que el uso de los recursos provenientes de la liquidación del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) fueran utilizados por el Ministerio de Economía y Finanzas para financiar la construcción de viviendas de interés social.
4. Por último, la ley N. 27.396, aprobada el 14 de diciembre de 2000, evitó la privatización de los puertos y declaró la intangibilidad de la infraestructura portuaria (hasta que se aprobara una nueva ley de puertos).

Otro caso es el de Uruguay, donde desde 1967 el 25 por ciento de los inscritos habilitados para votar puede interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referendo contra las leyes. Este recurso no es aplicable en leyes que establezcan tributos, ni cuando la iniciativa sea privativa del poder ejecutivo. Los uruguayos también pueden proponer una reforma constitucional (con el 10 por ciento de la firma de los ciudadanos) que deberá ser sometida a consulta popular, simultáneamente con las elecciones. En 1989, ante el primer referendo contra las leyes –utilizado como recurso para intentar infructuosamente derogar la ley que consagró la amnistía a los militares acusados de violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura militar–, se reglamentó su uso. La reglamentación se realizó en el contexto mismo de debate en torno al tema de la “amnistía”, y por tanto su discusión estuvo teñida por dicha controversia política –aunque los efectos de esta reglamentación operaron para los recursos que se plantearon con posterioridad al referendo de 1989–.⁴⁵

⁴⁵ Uno de los autores de dicha reglamentación expresaba en la discusión parlamentaria el ambiente de ese momento: “Desde que se votó la Ley de Caducidad, se ha dado una división del país que no fue propiciada por nosotros, que tuvimos que pasar por el trago amargo de votarla. [...]”

Luego de esta reglamentación, la ley sufrió varias modificaciones, la última en el 2000. En esa oportunidad la ley N. 17.244 (sin perjuicio de lo establecido, es decir de la posibilidad de que el 25 por ciento de los ciudadanos interponga un recurso) dispuso que podrían promover la interposición del recurso de veto contra una ley mediante la comparecencia de un número no inferior al dos por ciento de los inscritos habilitados para votar, dentro de los ciento cincuenta días contados desde el siguiente al de la promulgación de la ley. Si votan a favor de la realización del recurso al menos el 25 por ciento de los habilitados, se convoca a una consulta popular para ratificar o derogar la ley en cuestión. En definitiva, los uruguayos pueden proponer una reforma constitucional que deberá ser puesta a consideración de la ciudadanía y promover mediante un referendo la derogación de una ley. También está contemplada la iniciativa popular ante el poder legislativo por el 25 por ciento de los habilitados para votar. Este recurso tiene las mismas limitaciones que las establecidas para la iniciativa en materia de reforma constitucional, y nunca ha sido utilizado. A nivel municipal también está previsto el referendo contra los decretos de las juntas departamentales (veto popular) y la iniciativa ante los órganos del gobierno departamental en asuntos de dicha jurisdicción. Como analizamos en otros trabajos (Lissidini, 2001 y 2007), los uruguayos vienen utilizando los mecanismos de ejercicio de la democracia directa desde 1917; sin embargo, a partir de 1989 comienza una nueva etapa caracterizada por la participación de los ciudadanos que intentan tanto derogar leyes aprobadas por el Parlamento (mediante “referendo”), como proponer reformas constitucionales (que deben ser sometidas a consulta popular, “plebiscito”). La última experiencia fue promovida por la Comisión Nacional de Defensa del Agua y la Vida, que logró que se declarara el acceso al agua potable y al saneamiento como derechos humanos fundamentales, y que se prohibiera la privatización de dichos servicios. La iniciativa de reforma constitucional fue respaldada por el 65 por ciento de los votantes en octubre de 2004 (ver Cuadro 4).

Parecería que desde que se votó la Ley de Caducidad, el país está dividido en dos bandos: los justos, los que saben defender los valores de la justicia, que son los enemigos de la Ley de Caducidad, y los réprobos, que somos partidarios de los militares o, mejor dicho, de los excesos que estos cometieron durante la dictadura” (Cámara de Senadores, Senador Gonzalo Aguirre, discusión sobre la ley No. 16.017, 4 de enero de 1989: 58).

Como ya se mencionó, la Constitución de Venezuela (1999) incluye varios mecanismos de democracia directa. Los venezolanos pueden convocar a un referendo consultivo en materia de “especial trascendencia nacional” si así lo solicita un número no menor al 10 por ciento de los electores (a nivel nacional o local). El referendo contra leyes o decretos que dicte el presidente puede ser solicitado por el 10 por ciento de los electores. Para que sea válido el referendo abrogatorio debe participar el 40 por ciento de los electores inscritos en el registro civil y electoral. No podrán ser sometidas a referendo abrogatorio las leyes de presupuesto, las relativas a impuestos, crédito público y amnistía, así como aquellas que protejan, garanticen o desarrollen los derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales. La Constitución también habilita la revocatoria de todos cargos y magistraturas de elección popular, por un número no menor al 20 por ciento de electores inscritos en la correspondiente circunscripción. La revocación será efectiva cuando igual o mayor cantidad de ciudadanos que eligieron al funcionario hubieren votado a favor de la revocatoria y siempre que haya concurrido al referendo un número igual o superior al veinticinco por ciento de los electores. Los venezolanos tienen derecho a la iniciativa legislativa y popular. El porcentaje requerido de firmas, 0.1 por ciento, es el habitual entre las constituciones que disponen de este mecanismo (aunque muchos países federales exigen además un porcentaje mínimo de firmas por estado o provincia). Hay dos diferencias notorias respecto a la mayoría de las constituciones latinoamericanas que contemplan este mecanismo: en la Constitución venezolana no se establecen limitaciones o restricciones en el uso de la iniciativa (en la mayoría de las constituciones los ciudadanos no pueden proponer leyes referidas a tributos y al presupuesto); y además, se dispone que la discusión de las propuestas presentadas por los ciudadanos deben ser iniciadas a más tardar en el período de sesiones ordinarias siguiente al que se haya presentado, pues de lo contrario el proyecto se someterá a referendo aprobatorio (es decir, no se deja librada la discusión sobre la iniciativa a la voluntad de los parlamentarios). Los venezolanos también pueden promover una reforma constitucional si así la solicita un número no menor al 15 por ciento de los electores inscritos.

La única iniciativa ciudadana que se transformó en referendo fue el intento por revocar el mandato de Chávez. Como analizamos en detalle en otro trabajo (Lissidini, 2008), luego de que se juntaran las firmas requeridas (y de un largo proceso de marchas y contramarchas que se originó en el 2002) el 15 de diciembre del 2004 se consultó a la población sobre la continuidad de Chávez como presidente. La pregunta fue: “¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías como Presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual período presidencial?”. El 40.6 por ciento apoyó la destitución de Chávez frente al 59 por ciento, que se manifestó en contra. El resultado reprodujo y profundizó las diferencias que dividen a la ciudadanía en torno al presidente. A pesar de que la OEA avaló el referendo (resolución 869) y que el Centro Carter reconoció la legalidad del proceso, la oposición no aceptó la derrota. Por su parte, Chávez no hizo ningún esfuerzo por acercar posiciones.

Democracia directa: Más participación y más delegación

El análisis de las reformas constitucionales demuestra que la mayoría de constituciones en América del Sur incorporaron o ampliaron los mecanismos de democracia directa durante la década del noventa (con la excepción de Chile y Uruguay). Muchas de estas reformas constitucionales, tal como señala Garretón (2007), fueron una respuesta institucional al proceso de democratización propio de los países que vivieron regímenes autoritarios (como fueron las constituciones de Brasil en 1988, de Ecuador en 1978 y de Paraguay en 1992); otras buscaron conformar pactos en torno a la sucesión presidencial (como la Constitución de Argentina en 1994) o claramente aumentar el poder del ejecutivo (Perú en 1993); otras promovieron la participación y la superación de los problemas de representación, como las cartas magnas de Colombia en 1991 y Bolivia en 2004. Por su parte, la Constitución de Venezuela (1999) impulsó una “refundación” institucional, luego del colapso partidario y el ascenso de Chávez a la presidencia.

Respecto a las coyunturas sociales en donde se aprueban los mecanismos (ver Cuadro 2), hay países que se caracterizan por una extrema con-

flictividad social (Bolivia y Ecuador) y otros por una escasa movilización social (Argentina y Perú). Algunos contextos registran una alta inestabilidad institucional (Ecuador y Perú), otros una inestabilidad media (Argentina, Bolivia y Venezuela) o baja (Colombia). En todos los casos, aunque en diferentes grados, hubo una cierta descomposición del Estado junto con la deslegitimación de los representantes políticos. Los partidos han perdido centralidad, cuando no han colapsado (como en Perú y en Venezuela), y han surgido *outsiders* que prometieron mayor participación ciudadana directa a costa del poder legislativo (como Chávez en Venezuela y Correa en Ecuador)

En cuanto a quienes promueven la inclusión constitucional, Bolivia es el único país en donde claramente la introducción de la democracia directa fue producto de una demanda social. En Colombia, hubo algunas peticiones al respecto, aunque en menor medida. En ambos casos las reformas pretenden, en principio, canalizar el descontento y la motivación política hacia una participación más allá del voto electoral, pero dentro de los marcos institucionales. Las reformas mencionadas buscaron, en diferente grado, mejorar la calidad de la democracia, corrigiendo los mecanismos de democracia representativa e incluyendo instituciones de democracia directa y de participación y control de parte de los ciudadanos y grupos sociales (por ejemplo a través de la inclusión del *ombudsman* y de la *advocacy democracy*). Es decir, se pretendió rediseñar el proceso democrático y modificar la relación entre los ciudadanos y sus representantes (tal como plantean Cain, Dalton y Scarrow, 2003).

En los demás países (en particular en Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela) no se hallaron indicios de demandas sociales, y cabe plantear la hipótesis de que las reformas buscan centralmente reforzar la delegación de las decisiones en el poder ejecutivo, evadiendo al legislativo, y promover una relación directa del presidente con los ciudadanos, a costa de los partidos políticos y otros mecanismos de representación e intermediación. La mayoría de estos países son inestables y han sido gobernados por *outsiders*. Si a este contexto se le suma la presencia de demandas que toman la forma de estallidos y violencia social, que los partidos políticos no logran representar y canalizar, como es el caso de Ecuador, el peligro de un uso plebiscitario de las consultas aumenta. Lo mismo sucede en

países con poderes ejecutivos fuertes, como es el caso de Venezuela (una sociedad además muy polarizada en torno a la figura del Presidente Chávez). O en Paraguay, con una historia política atravesada por el dominio del Partido Colorado, el autoritarismo y la opresión política. En estos países el riesgo de promover democracias delegativas es muy grande.

Sin embargo, las intenciones políticas de quienes promueven la aprobación de los mecanismos nada nos dice respecto a los usos y efectos de los mismos. Aún en contextos dictatoriales, como fue el de Uruguay en 1980 y Chile en 1988, los ciudadanos pudieron oponerse al proyecto propuesto por los presidentes y minar las intenciones de los gobernantes —la derrota del proyecto de Chávez para reformar la Constitución en el 2007 es un ejemplo más de ello—. Asimismo, los ciudadanos pueden utilizar estas herramientas para intentar impugnar medidas impopulares tomadas por gobiernos democráticos (Uruguay ha tenido varias experiencias de este tipo) o tratar de revocar a las autoridades electas (como fue el caso de Chávez en Venezuela o de diversos alcaldes en Perú).

Respecto de los instrumentos que se incorporan hay una importante diversidad. Mientras que hay países que aprobaron varios mecanismos en una misma reforma, otorgándole al mismo tiempo más potestades al ejecutivo y a los ciudadanos (como son los casos de Venezuela y Colombia), otros incluyeron una normativa más restrictiva (como Argentina, Brasil y Perú; ver Cuadro 1). En Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela, los presidentes pueden convocar a consultas populares con efectos vinculantes (en Argentina, la consulta no es vinculante). En Bolivia y Ecuador, los ciudadanos pueden convocar a un referendo; en Uruguay tienen la potestad de promover una reforma constitucional (que debe ser sometida a consulta popular para su ratificación o rechazo). Los ciudadanos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela tienen la posibilidad de promover una iniciativa legislativa. El referendo abrogatorio o veto popular, es un recurso de los ciudadanos que buscan derogar leyes aprobadas por el parlamento. En Colombia, Uruguay y Venezuela existe este instrumento, pero sólo Uruguay lo ha utilizado con diferentes resultados (en 1989, 1994 y 2003).

Por último, el referendo revocatorio es una herramienta que habilita a los ciudadanos a revocar el mandato de aquellas personas elegidas por

voto popular (un instrumento similar al *impeachment*, pero ejercido por los ciudadanos). De los países que estamos presentando, Venezuela contempla la revocatoria del presidente, y de todos los cargos electos. A nivel local, está previsto en algunas provincias argentinas, en Colombia, en Ecuador,⁴⁶ Perú y Venezuela.

Respecto al ejercicio de la democracia directa a partir de la década del noventa, ya sea porque la consulta era obligatoria (para ratificar reformas constitucionales) o por voluntad de los poderes ejecutivos, lo cierto es que al menos en: Bolivia (2004 y 2008 si contamos la consulta promovida por Evo Morales), Brasil (1993 y 2005), Colombia (2003), Ecuador (1994, 1995, 1997, 2006, 2007 y 2008), Perú (1993), Uruguay (tres veces en 1994, 1996, dos veces en 1999 y en el 2004); y en Venezuela (dos veces en 1999, 2000, 2002 y 2007), los ciudadanos fueron consultados. Por su parte, la iniciativa ciudadana (popular y legislativa) estuvo presente en Argentina (2002), Brasil (1999), Bolivia (2006), Perú (2000, 2002 y 2004), Uruguay (1992 y 2003) y Venezuela (2004). (Ver Cuadro 3)

Sin embargo, las ambigüedades del ejercicio de la democracia directa en estos países son inseparables de las tensiones y problemas de la política en Latinoamérica. El análisis del caso uruguayo ilustra cómo el ejercicio de la democracia directa contribuyó a dinamizar la política y poner freno a leyes que promovían la privatización de empresas y servicios. Si bien muchas veces la confrontación llevó a la caricaturización de los oponentes y sus posturas, contribuyó al debate sobre diversos temas como el rol del Estado, los derechos humanos, la seguridad social y las empresas públicas (Lissidini, 2007). Por el contrario, en Venezuela, las consultas populares reforzaron al presidente en funciones y no resolvieron la polarización social existente, aun cuando fueron ejercidas por los ciudadanos. En este caso, si bien las consultas populares originalmente legitimaron al presidente en funciones, el referendo de 2007 puso un freno a las intenciones de Chávez de reelegirse de manera indefinida; y también alertó a otros presidentes que se proponían la reelección indefinida en sus cargos, como a Evo Morales en Bolivia y a Correa en Ecuador. Justamente en Bo-

⁴⁶ En la última reforma constitucional (2008) también los ecuatorianos ampliaron el referendo revocatorio al presidente (para ello deberán solicitarlo un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral).

livia, la consulta popular promovida por Evo Morales (2008) no hizo más que confirmar el liderazgo del presidente y el poder de los gobernadores, y por tanto no resolvió la tensión política (de hecho recrudesció a los pocos días del referendo). Por su parte, Ecuador se caracterizó por un uso “plebiscitario” de las consultas, pues en la mayoría se puso en juego más la figura del presidente que las propuestas en sí mismas. Esto mismo sucedió en la consulta popular sobre la reforma constitucional aprobada por la Asamblea Constituyente en el 2008 y ratificada por la ciudadanía.

En definitiva, la democracia directa puede contribuir a transformar la democracia (como proponen Dalton, Scarrow y Cain, 2003), democratizando la agenda política y promoviendo la participación ciudadana, pero también puede fomentar un aumento del poder y de la discrecionalidad del ejecutivo, en detrimento de otros mecanismos de intermediación y representación y por lo tanto promover una democracia de tipo delegativo (en el sentido que le da O'Donnell). El análisis de los efectos del ejercicio de democracia directa debe considerar: el diseño legal de los mecanismos, las características de los actores que lo ejercen y el contexto social y político.

El aumento de la inclusión, el debate y el ejercicio de la democracia directa muestran que es probable que su uso se intensifique y se extienda en el tiempo. Tanto los presidentes como los ciudadanos seguirán aplicando los mecanismos de democracia directa con el objetivo de influir en el diseño de políticas, y en la política en general. En este sentido, también se puede prever un aumento de iniciativas ciudadanas y gubernamentales a nivel local (al igual que en los países “desarrollados”). Las últimas consultas populares (el referendo en Costa Rica a propósito del acuerdo con el Fondo Monetario, la consulta en Venezuela a propósito de la reforma constitucional, los referendos revocatorios en Bolivia y la consulta popular acerca del nueva Constitución en Ecuador), así como las diversas iniciativas populares y legislativas a nivel local (en Argentina los habitantes de Esquel continúan planteando iniciativas legislativas para evitar explotación minera a cielo abierto,⁴⁷ y lo mismo hacen los de Córdoba respecto a la administración del agua), confirman esta tendencia. Cabe esperar entonces, mayor participación ciudadana y también más delegación política.

47 Ver <http://www.noalamina.org/>.

Bibliografía

- Abente-Brum, Diego (1999). “People power In Paraguay”, en *Journal of Democracy*, Vol. 10, N. 3: 93-100.
- Acuña, Carlos (1995). “Algunas notas sobre los juegos, las gallinas y la lógica política de los pactos constitucionales (Reflexiones a partir del pacto constitucional de la Argentina)”, en Carlos Acuña, comp., *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Altman, David (2005). “Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?”, en *Política y Gobierno*, Vol. 12, N. 2: 203-232.
- Álvarez, Ángel E. (2003). “La reforma del Estado antes y después de Chávez”, en Steve Ellner y Daniel Hellinger, eds., *La política venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Ames, Barry, Aníbal Pérez-Liñán y Mitchell A. Seligson (2004). *Élites, instituciones y el público: Una nueva mirada a la democracia boliviana*. reporte preparado para USAID-Bolivia, Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh.
- Amorim Neto, Octavio (2003). “De João Goulart a Hugo Chávez: A política venezolana á luz da experiência brasileira”, en: *Opinião Pública*, Vol. 8, N. 2: 251-274.
- Arce, Moisés (2006). “The Societal Consequences of Market Reform in Peru”, en *Latin American Politics & Society*, Vol. 48, N. 1: 27-54.
- Asensio, Raúl Hernández (2002). *La Retórica de la Democracia. Discursos, símbolos y apelaciones durante el golpe de Estado del 21 de enero del 2000*. Ponencia preparada para el Primer Encuentro de LASA sobre Estudios Ecuatorianos, en Quito, Ecuador.
- Auad, Dense (2005). “Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular”, en *Revista Eletrônica Unibero de Produção Científica*. Septiembre: disponible en: http://www.unibero.edu.br/nucleosuni_cadpcientur_set05.asp.
- Backes, Ana Luiza (2005). *Uso do referendo em diferentes países. Estudo. Câmara dos Deputados Praça 3 Poderes*. Consultoría Legislativa, Anexo III. Brasília.

- Barczak, Monica (2001). "Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America", en *Latin American Politics and Society*, Vol. XLIII, N. 3: 37-59.
- Batch, María (2005). *Las iniciativas populares*. Cuaderno táctico publicado por el Proyecto para Nuevas Tácticas del Centro para Víctimas de la Tortura. 717 East River Road Minneapolis, MN 55410 USA. Ver www.cvt.org, www.newtactics.org.
- Benaventes, María Victoria de Mesquita (1999). *A cidadania ativa. Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. São Paulo: Editorial Ática.
- Blanes, José (1999). *La descentralización en Bolivia, avances y retos actuales*. Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios- Parlamento Andino (Unidad para la Promoción de la Democracia). Organización de los Estados Americanos – FLACSO-Ecuador. La Paz, noviembre.
- Bowler, Shaun and Todd Donovan (2000) *Demanding choices. Opinion, Voting, and Direct Democracy*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Brewer-Carías, Allan R. (2005). "Los retos de la reforma constitucional", ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Reforma Constitucional, *Visión y análisis comparativo de reformas constitucionales en Hispanoamérica*, Santo Domingo, 15-18 de junio.
- Britos, Nora (2005). "Ciudadanía y Participación Local: Los Institutos de Democracia Semidirecta, Límites y Potencialidades para la Expresión de Demandas Sociales", en Comunidad virtual de Gobernabilidad, Desarrollo Humano e Institucionalidad, disponible en: <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=943>.
- Carrera Iñigo, Nicolás y María Celia Cotarelo (2000). *La protesta social en los '90. Aproximación a una periodización*. Buenos Aires: PIMSA.
- Cavarozzi, Marcelo (2001). "La agenda progresista en la Argentina y la política: solución o disolución", en: *Política y Gestión*, Vol. 2: 9-25.
- Cavarozzi, Marcelo y Esperanza Casullo (2002). "Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿Consolidación o crisis?" en Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina, comps., *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens.
- De la Calle, Humberto (2005). "Democracia directa en los países de la región andina. Efectos en la consolidación de la democracia", en Kristian Simple y Daniel Zovatto, eds., *Democracia en la Región*

- Andina, los telones de fondo*. International IDEA, Suecia-Lima.
- Del Rosario, Helia Isabel y Carlos Mascareño (2001). "Conflicto y cooperación entre niveles de gobierno: el federalismo venezolano", en *Cuadernos del CENDES*, N. 46, Año 18, segunda época, enero-abril: 21-52.
- Delgado Blanco, Andy y Luis Gómez Calcaño (2001). "Concepciones de la ciudadanía social en las constituciones venezolanas de 1947, 1961 y 1999", en *Cuadernos del CENDES*, N. 46, Año 18, segunda época, enero-abril: 73-100.
- Díaz Polanco, Héctor (2006). "Caracoles: la autonomía regional zapatista", en *El Cotidiano*, Vol. 21, N. 137, mayo-junio: 44-51.
- Ellner, Steve (2004). "Hugo Chávez y Alberto Fujimori: análisis comparativo de dos variantes del populismo", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 19, N. 1, enero-abril: 13-37.
- FLACSO – Más voces (2005). "Más democracia. Propuestas para la participación ciudadana", Santiago de Chile.
- Fontaine, Guillaume (2002). "Crisis de la gobernabilidad y dolarización en el Ecuador. Una mirada retrospectiva al golpe de Estado del 21 de enero 2000". Trabajo publicado en la colección *Documento del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, N. 97, Barcelona.
- Freidenberg, Flavia (2000). *Cuestión regional y política en Ecuador: Partidos de vocación nacional y apoyo regional*. Ponencia preparada para el XXII Congreso Internacional de LASA 2000, 16-18 de marzo.
- Garretón, Manuel Antonio (2000). *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*. Santiago: LOM ediciones, Colección Escafandra.
- Gil Lavedra, Ricardo (2005). "Un vistazo a las reformas constitucionales en Latinoamérica". Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Reforma Constitucional *Visión y análisis comparativo de reformas constitucionales en Hispanoamérica*, Santo Domingo, 15-18 de junio. Disponible en: <http://islandia.law.yale.edu/sela/lavedras.pdf>.
- Gross, Andrea y Bruno Kaufmann (2002). *IRI Europe Country Index on Citizenlawmaking 2002. A Report on Design and Rating of the I&R Requirements and Practices of 32 European States*. Disponible en: <http://www.ir-ieurope.org/reports/countryindex.pdf>.

- Hagen, Michael (2002). "Review Essay. Direct Democracy in Practice: The Initiative as a Legislative Institution?", en *Congress & The Presidency*, Vol. 29, N. 29, otoño: 217-223.
- Lander, Luis E. y Margarita López Maya (2000). "Venezuela. La hegemonía amenazada", en *Nueva Sociedad*, N. 167, mayo-junio: 5-25.
- Leal Buitrago, F y Andrés Dávila (1991). *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales – Tercer Mundo Editores.
- Lesqueves Galante, Elisa Helena (2004). "Participacao popular no processo legislativo", en *Revista da Faculdade de Direito do Campos*, Año 4, N. 4: 435-483.
- Lissidini, Alicia (1998). "Los plebiscitos uruguayos durante el siglo XX: ni tan autoritarios ni tan democráticos", en *Cuadernos del CLAEH*, N. 81-82. 2ª serie, año 23: 195 – 217.
- _____ (1998b). "Una mirada crítica a la democracia directa: el origen y las prácticas de los plebiscitos en Uruguay", en *Perfiles Latinoamericanos* 12, año 7, junio: 169 - 200.
- _____ (1999). "Identidades y conflicto. El encanto democrático", en *Revista Tres*, N. 197, noviembre: 28-29.
- _____ (2000). "A dos décadas del rechazo explícito a los militares. Plebiscito autoritario con resultados democratizadores", en *Posdata*, N 321, diciembre: 59 – 64.
- _____ (2000b). "Fantasías democráticas. Entre la desilusión y el referéndum", en *Posdata* N. 317, noviembre: 36- 39.
- _____ (2001). "Las paradojas de la democracia directa. Plebiscitos y referendos en el Uruguay (1917-1994)", en Susana Mallo y Miguel Serna, orgs., *Seducción y desilusión: la política latinoamericana contemporánea*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, pp. 143-163.
- _____ (2003) "Uruguay, la centralidad de la política", en Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina, comps., *El asedio a la política. Los partidos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens, pp. 349-410.
- _____ (2005) *Democracia directa en América Latina: propuesta de investigación*. Documento de Trabajo N. 10. Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.

- _____ (2007) *Democracia directa en Latinoamérica. Entre la participación y la delegación. Uruguay y Venezuela en perspectiva comparada*. Informe final de Investigación, CLACSO, Buenos Aires.
- Lissidini, Alicia (2007b) ¿Cómo investigar la democracia directa? Explicaciones, interpretaciones y prejuicios. Documento de Trabajo N. 28 (noviembre). Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.
- Lissidini, Alicia, Yanina Welp y Daniel Zovatto (compiladores) (2008) *Democracia directa en Latinoamérica*. Editorial Prometeo, Buenos Aires.
- Lissidini, Alicia (2008) "Democracia directa en Venezuela: ¿Participación política controlada?" en Welp, Yanina y Uwe Serdült (eds.) *Armas de Doble Filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Prometeo, Buenos Aires.
- Maingón, Thais, Carmen Pérez Baralt y Heinz R. Sonntag (2001). "Reconstitución del orden político: el proceso constituyente de 1999", en José Vicente Carrasqueño, Thais Maingon y Friedrich Welsch, eds., *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*. Caracas: CDB Publicaciones – REDPol.
- Mainwaring, Scott (1997). "Multipartyism, robust federalism and presidentialism in Brazil", en Scott Mainwaring y Matthew Shugart, eds., *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ (1999). *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The case of Brazil*. California: Stanford University Press.
- Marinello, Alejandro Darío (2004). "Integración regional y conflictos limítrofes. El caso de los Hielos Continentales", ponencia presentada al Primer Congreso Internacional del Mercosur. Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, 15-17 de abril.
- Mayorga, Fernando (2007). "Referéndum y Asamblea Constituyente: autonomías regionales en Bolivia", en *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, N. 37, febrero: 201-222.
- Moncayo Jiménez, Edgard (2002). "Nuevos enfoques de política regional en América Latina: El caso de Colombia en perspectiva histórica. Las políticas regionales en Colombia", separata N. 5, documento 198.

- Departamento Nacional de Planeación Dirección de Estudios Económicos de la República de Colombia.
- Moreno Morales, Daniel (s.d.). *Municipio, ciudadanía y construcción nacional en Cliza y Tarata (Bolivia)*. Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad. Programa Regional de Becas CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/moreno.rtf>.
- Norden, Deborah L. (2003). “La democracia en uniforme: Chávez y las fuerzas armadas”. En Steve Ellner y Daniel Hellinger, eds., *La política venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto*. Nueva Sociedad, Caracas.
- O’Donnell, Guillermo (1994). *Delegative democracy?* Documento de trabajo N. 172. Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame.
- Ollier, María Matilde (2006). “La inestabilidad presidencial en perspectiva comparada Elementos para pensar la construcción de una hipótesis: Brasil (1992), Paraguay (1999) y Argentina (2001)”, en *Política y Gestión*, N. 9: 137-173.
- Pachano Ordóñez, Fernando (2001). *La reforma constitucional ecuatoriana de 1998: un análisis desde la perspectiva de la gobernabilidad*. Estudio de caso N. 60, Universidad de Chile.
- Pachano, Simón (2004). “El territorio de los partidos. Ecuador, 1979-2002”, trabajo presentado al seminario *Situación actual de los partidos políticos en la Región Andina*, organizado por International IDEA y la Asociación Civil Transparencia. Lima, 25-26 de mayo.
- Peredo, Carmen, Carlos Crespo y Omar Fernández (2003). *Los regantes de Cochabamba en la Guerra del Agua*. Cochabamba: CESU-UMSS.
- Powers, Nancy (2002). *The transition to democracy in Paraguay: Problems and prospects. A Rapporteur’s Report*. Documento de trabajo N. 171. Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- Quincot, César Arias (2001). “El gélido invierno del fujimorato”, en *Nueva Sociedad*, N. 17, enero-febrero: 4-11.
- Quiroga, Hugo (2005). *La Argentina en emergencia permanente*. Buenos Aires: Ensayo Edhasa.

- Ramírez Arrayás, José Antonio (2007). *Democracia Directa en el Sistema Constitucional Chileno*. Ponencia presentada a la Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina. Buenos Aires, 14 de marzo.
- Rodríguez, Juan Carlos (2004). “Paraguay: la transición sin alternancia”, en *Política*, Vol. 42, otoño: 249-280.
- Sánchez (1996). *Población y pobreza indígenas*. Disponible en: <http://168.96.200.17/ar/libros/ecuador/caap/sanchez.rtf>.
- Scarrow, Susan (2003). “Making Democracy More Direct? Reducing the Role of Political Parties in Elections”, en Dalton Cain y Susan Scarrow, eds., *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University.
- Schmidt, Gregory (2000). “Delegative Democracy in Peru? Fujimori’s 1995 Landslide and the Prospects for 2000”, en *Journal of Interamerican and World Affairs Studies*, Vol. 42, N. 1: 99-132.
- Sussman, Gary (s/f). “When de Demos Shapes the Polis – The Uses of Referendums in Settling Sovereignty Issues”, disponible en: www.ian-drinstitute.org.
- Tuesta, Fernando (2002). *La circunscripción electoral: Perú y la Región Andina*. Documento de Trabajo. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales – Centro de Investigación Electoral.
- Ungar Bleier, Elizabeth (2004). *¿Crisis del régimen o personalización del poder presidencial en Colombia?* Ponencia presentada en la Seminario Internacional “Hacia el Fortalecimiento de la Gobernabilidad democrática: Situación y Perspectivas del Presidencialismo y Parlamentarismo en América Latina”, RIACID – OEA, Washington D.C., 21-22 de octubre.
- _____ (s/f). *Reformar al Congreso de la República*. Disponible en: <http://www.icpcolombia.org/documentos/reformadelcongreso.doc>.
- Valenzuela, Samuel J. (1995). “Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile”, en *Estudios Públicos*, Vol. 58, otoño: 6-77.
- Valladares Molleda, Jorge (2004). *Razones, nociones y opciones básicas para la reforma electoral en el Perú*. International IDEA – Asociación Civil Transparencia. Lima: Biblioteca de la Reforma Política N. 5.

Ware, Alan (2004). *Partidos Políticos y sistemas de partidos*. Editorial Istmo, Madrid.

World Bank (2003). *Argentina. Crisis and Poverty 2003. A Poverty Assessment. Poverty Reductions and economic Management. Latin American and the Caribbean Region*. Documento del Banco Mundial, report N. 26127-AR.

Zagorski, Paul (2003). “Democratic Breakdown in Paraguay and Venezuela: The Shape of Things to Come of Latin America?”, en *Armed Forces & Society*, Vol. 39, N. 1, otoño: 87-116.

Zovatto, Daniel (2004). “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado, 1978 – 2004”, en Daniel Zovatto y otros, *Democracia directa y referéndum en América Latina*. Corte Nacional Electoral, La Paz, Bolivia. Disponible en: http://www.cne.org.bo/centro_doc/cuadernos_dia/cuaderno_dial_democracia.pdf.

Cuadro 1: La democracia directa en las constituciones de América del Sur

	Argentina 1994	Bolivia 2002 y 2004	Brasil 1988	Chile 1989	Colombia 1991	Ecuador 1998	Paraguay 1994	Perú 1993	Uruguay	Venezuela 1999
Consulta obligatoria	No.	No.	Solo cuando se modifican la organización político-administrativa del país.	No.	Solo en los casos de formación de nuevos departamentos, vinculación de municipios a áreas metropolitanas e ingreso de un municipio a una provincia ya constituida.	Si, cuando el Congreso califica que como urgente un proyecto presentado por el presidente o cuando el Congreso no haya aprobado o rechazado proyectos propuestos por un número de diputados equivalente al 20 por ciento.	No.	Si, para ratificar una reforma constitucional, salvo que la propuesta sea aprobada en el Congreso por dos legislaturas sucesivas.	Si, para rechazar o referendar cualquier reforma constitucional.	Si, para rechazar o referendar cualquier reforma constitucional.
Potestades del Poder Ejecutivo o Presidente	Consulta popular no vinculante.	Consulta popular vinculante.	No.	Consulta popular vinculante en caso de discrepancias con el Congreso respecto de una reforma constitucional.	Consulta popular vinculante (con acuerdo de los Ministros y del Senado).	Consulta popular vinculante.	Consulta popular vinculante y no vinculante (previa autorización del Congreso).	No.	No.	Consulta popular vinculante y no vinculante. Referendo abrogatorio.
Potestades del Poder Legislativo o Congreso	Consulta popular vinculante y no vinculante.	Consulta popular vinculante, dos tercios de los miembros presentes en el Congreso.	El Congreso tiene la potestad exclusiva de autorizar el referendo y de convocar a plebiscito con el voto de un tercio de los miembros de cualquiera de las Cámaras.	No.	No.	El Congreso tiene la potestad exclusiva para autorizar consultas populares.	Consulta popular vinculante y no vinculante.	No.	No, aunque la Asamblea General puede formular proyectos de reforma constitucional que deberán ser sometidos a consulta popular.	Referendo consultivo y referendo vinculante.

Cuadro 2: Los contextos socio-político de las reformas constitucionales de los noventa

	Argentina 1994	Bolivia 2004	Brasil 1988	Colombia 1991	Ecuador 1998	Paraguay 1993	Perú 1993	Venezuela 1999
Resultados electorales / No alternancia del partido en el gobierno	No alternancia. Reelección del presidente Carlos Menem (Partido Justicialista).	Alternancia. Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (Movimiento Nacional Revolucionario).	Alternancia. Presidente Fernando Collor de Melo (Partido da Reconstrução Nacional).	No alternancia. Presidente César Gaviria (Partido Liberal).	Alternancia. Presidente Jamil Mahuad Writ (Partido Democracia Popular).	No alternancia. Presidente Juan Carlos Wasmosy (Asociación Nacional Republicana — Partido Colorado).	Alternancia. Presidente Alberto Fujimori (Cambio 90).	Alternancia. Presidente Hugo Chávez (MVR-MAS-PTT-PCV y otros).
Procesos sociales anti-gubernamentales (Alta/Media/Baja) ⁵⁵	Baja. A partir de segunda mitad de la década del noventa las movilizaciones adquieren protagonismo y en el 2001 se producen una serie de estallidos sociales.	Alta. Diversas movilizaciones, en especial a partir del 2000: la guerra del agua, contra la privatización, Cochabamba, 2000; los "lliqueros campesinos" (Chapare, Cochabamba, y Abta-cchi, La Paz, 2000); "febrero negro" (La Paz y El Alto, 2003); "octubre negro" (La Paz y El Alto, 2003).	Medio. En la década del ochenta movilizaciones a favor de las elecciones directas y más adelante contra el Plan Cruzado. En la década del noventa contra el gobierno de Collor, a favor del <i>impachment</i> ("febrero negro" La Paz y El Alto, 2003).	Medio. Movilizaciones estudiantiles (con apoyo de diversos sectores sociales) por una reforma constitucional ("Movimiento por la séptima página").	Alta. Movilizaciones sociales y en particular indígenas y campesinas a favor de la cesación de Abdalá Bucarín, y más adelante por la conformación de una Asamblea Nacional que reformara la Constitución.	Medio. Comienzan las movilizaciones de campesinos, y la reorganización de los sindicatos.	Baja. Aunque a partir de mediados de la década del noventa, crece en intensidad.	Medio. Se registraron patos huelgas y principalmente de sectores de circulación (o "corros de ruta"). Uno de los actores centrales de las protestas fueron los estudiantes y los sindicatos de trabajadores que promovieron huelgas y patos (en particular en el 2000).
Resultados electorales (En elecciones presidenciales simultáneas o cercanas al término, en porcentaje)	Multipartidista moderado ⁵⁶ Elecciones 1995: PJ: 47,4 UCR: 16,6 FREPASO: 27,83	Multipartidista moderado, surgimiento de nuevos grupos políticos ⁵⁶ Elecciones 2002: MNR: 22,46 (1ª vuelta); 84 (2ª vuelta); MAS: 20,94 (1ª vuelta); 43 (2ª vuelta); NFR: 20 (1ª vuelta).	Multipartidista extremo Elecciones 1989: PRN: 30,5 (1ª vuelta); 53,03 (2ª vuelta); PE: 17,2 (1ª vuelta); 46,97 (2ª vuelta); PDT: 16,51	Bipartidismo (fragmentado) ⁵⁶ Elecciones 1990: PI: 60,43 MSN (incluye al PCC): 23,71	Multipartidista fragmentado (partidos de carácter subnacional) ⁵⁵ Elecciones 1998: DP: 35,3 (1ª vuelta); 51,3 (2ª vuelta); PRE: 26,9 (1ª vuelta); 48,7 (2ª vuelta); ID: 15,9	Bipartidismo (alta fragmentación) ⁵⁵ Elecciones 1993: ANR: 39,91 PIRA: 32,13 AEN: 23,14 NB: Estas elecciones fueron denunciadas como fraudulentas. PAP: 19,2 IU: 7	Colapso del sistema multipartidista ⁵⁵ Elecciones 1990: FREDEMO: 27,6 (1ª vuelta); 33,9 (2ª vuelta); CAMBIO 90: 24,7 (1ª vuelta); 56,5 (2ª vuelta); COPEI-PQAC: 39,97	Colapso del bipartidismo ⁵⁵ Elecciones 1998: MVR-MAS-PT-PCV y otros: 48,11 PRVZL-AD: COPEI-PQAC: 39,97

Nuevos actores sociales y políticos					Trabajadores Rurales (MSTR) y la Confederación Nacional de los Trabajadores Agrícolas (CONATAG).			
Grado de estabilidad política (Alta/Media/Baja) ⁵⁶	Baja. Antes de asumir Chávez, se registrarían dos intentos de	Baja. Auto-golpe del presidente Alberto Fujimori en 1992.	Medio. Asesinato del vicepresidente Argén y posterior renuncia del	Alta.	Medio. <i>Impachment</i> a Collor de Melo en 1992 (acusado de corrupción).	Medio. Renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada	Medio. En 1989, Raúl Alfonsín debió renunciar anticipadamente	Liderazgo outsider (S/N/O)
Creciente protagonismo del grupo político Cambio 90 (fundado por Alberto Fujimori).								
Quinta República (MVR) y de otros grupos políticos partidarios de Chávez.								
Aumento de la presencia política de algunas organizaciones sociales (COPA-VIC, Queremos Elegir, entre otras).								
En 1991 se fundó el AEN (Alianza Encuentro Nacional), un partido de centro izquierda. Este partido tuvo importancia política especial entre 1993 y 1998.								
Creciente protagonismo de las organizaciones indígenas de origen quechua, y surge de los partidos regionales o provinciales. Entre las organizaciones se destaca la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE).								
Creación del partido político en 1995 del Unidad Plurinacional Pachakutik- Nuevo País.								
Si: gobierno de Abdalá Bucarín (1996-1997), Rafael Correa (2007).	No.	Medio.	Medio.	No.	Si: gobierno de Fernando Collor de Melo.	Si: Carlos Mesa (asume en el 2003).	No.	No.
Destrucción de Abdalá Bucarín (1997) y derrocamiento	Destrucción de Abdalá Bucarín (1997) y derrocamiento	Destrucción de Abdalá Bucarín (1997) y derrocamiento	Destrucción de Abdalá Bucarín (1997) y derrocamiento	Destrucción de Abdalá Bucarín (1997) y derrocamiento	Destrucción de Abdalá Bucarín (1997) y derrocamiento	Destrucción de Abdalá Bucarín (1997) y derrocamiento	Destrucción de Abdalá Bucarín (1997) y derrocamiento	Destrucción de Abdalá Bucarín (1997) y derrocamiento
Destrucción de Abdalá Bucarín (1997) y derrocamiento	Destrucción de Abdalá Bucarín (1997) y derrocamiento	Destrucción de Abdalá Bucarín (1997) y derrocamiento	Destrucción de Abdalá Bucarín (1997) y derrocamiento	Destrucción de Abdalá Bucarín (1997) y derrocamiento	Destrucción de Abdalá Bucarín (1997) y derrocamiento	Destrucción de Abdalá Bucarín (1997) y derrocamiento	Destrucción de Abdalá Bucarín (1997) y derrocamiento	Destrucción de Abdalá Bucarín (1997) y derrocamiento

Cuadro 4: Democracia directa en el Uruguay (1989-2004)			
	Consultas populares		
16 de abril de 1989	Referendo contra la Ley de Caducidad Punitiva del Estado.	Organizaciones que convocan y apoyan Organización de Madres y Familiares de detenidos-desaparecidos Frente Amplio y sectores de la izquierda de los partidos tradicionales y la Central Sindical (PTT-CNT).	43,9 (No aprobada la derogación)
26 de noviembre de 1989	Plebiscito por el reajuste de pasividades según Índice Medio de Salarios.	Coordinadora de Jubilados y Pensionistas del Banco de Previsión Social, Frente Amplio (con la salvedad del MPP), Partido Colorado (con la excepción del grupo de Jorge Battle); y Partido Nacional, con la excepción de los sectores del gobierno (Lacalle-Aguirre).	81,78 (Aprobada la reforma)
13 de diciembre de 1992	Referendo contra la Ley de Empresas Públicas.	Central Sindical PIT-CNT y en particular el sindicato de trabajadores de la empresa telefónica; Frente Amplio y la mayoría de los sectores del Partido Colorado (la excepción más importante fue el grupo de Jorge Battle); algunos sectores y líderes del Partido Nacional y del Nuevo Espacio.	72 (Aprobada la derogación parcial de la ley)
18 de agosto de 1994	Plebiscito sobre reforma constitucional, considerada como “mínima” (habilitaba el “voto cruzado”, fijaba un sueldo a los ediles y los reducía en número).	Partido Colorado (con la excepción de sectores de derecha del partido); apoyo del Partido Nacional y de algunos sectores y líderes del Frente Amplio.	31,3 (Rechazada la propuesta)
27 de noviembre de 1994	Plebiscito por la derogación de las reformas introducidas a la Seguridad Social y la prohibición de introducir modificaciones por la vía de la Rendición de Cuentas.	Asociación de Trabajadores de la Seguridad Social, Organización Nacional de Jubilados y Central Sindical (PTT-CNT); Frente Amplio; Partido Colorado (con la excepción de Jorge Battle) y el sector de Alberto Volante del Partido Nacional.	69,8 (Aprobada la reforma)
27 de noviembre de 1994	Plebiscito por la obligación constitucional de otorgarle a la Educación Pública el 27 por ciento del Presupuesto Nacional.	Sindicatos de la enseñanza (en especial docentes y funcionarios); Frente Amplio.	32 (No aprobada la reforma)
8 de diciembre de 1996	Plebiscito sobre reforma constitucional. Se introducen importantes reformas: candidatura única a presidente y vicepresidente	Propuesta del Partido Colorado, el Partido Nacional y apoyada por un sector del Frente Amplio (liderado por Danilo Astori).	50,45 (Aprobada la reforma)

			por partido (precedido por elecciones internas de todos los partidos), separadas y espaciadas y de elecciones nacionales y departamentales y la introducción de una segunda vuelta o balotaje.
31 de octubre 1999	Nuevo Espacio (promotor), teóricamente todos los partidos políticos apoyaron la medida (aunque en los hechos, muy pocos la promovieron).		se postulan como candidatos en las elecciones.
31 de octubre 1999	Asociación de Funcionarios Judiciales, Asociación de Actuarios, Asociación de Defensores de Oficio, el Colegio de Abogados, Asociación de Escribanos y la Asociación de Asistentes Sociales; también fue apoyada por el sectores del Frente Amplio y del Partido Nacional.		Plebiscito para habilitar la autonomía financiera del poder judicial.
7 de diciembre 2003	Comisión de Defensa de ANCAP, PIT-CNT (sindicalismo) y el Encuentro Progresista-Frente Amplio (algunos sectores, como el que dirigía Danilo Astori, se opuso a la derogación de la ley).		Referendo por la derogación de la llamada ley de ANCAP, la norma que permitía la desregulación del monopolio que esta empresa petrolúmica mantiene sobre la importación, exportación y refinación de petróleo crudo y sus derivados.
31 de octubre 2004	Comisión en Defensa del Agua y la Vida; Federación de Funcionarios de OSE (compañía de servicio público de agua); Frente Amplio y sectores del Partido Nacional (en particular Alianza Nacional).		Plebiscito que proponía la introducción de dos artículos constitucionales referidos a la administración y uso del agua (impidiendo su privatización futura).