

---

# Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?

DAVID ALTMAN\*

## Resumen

En este artículo se estudian y ordenan las diferentes formas con que la ciudadanía decide directamente en las urnas sobre temas de su incumbencia. La apelación directa a la ciudadanía parece cada día más de moda en la región, cuestión que muchos autores ven como la utilización de recursos institucionales por parte de las autoridades para avanzar en una determinada agenda política. Sin embargo, la democracia directa es más heterogénea de lo que estos autores conceden. Los mismos resultados de las votaciones populares son, en términos generales, más ajustados de lo que se presupondría. La evidencia muestra que cuando los movimientos de democracia directa son utilizados por los ejecutivos, en América Latina, la tasa de aprobación no supera el 55%, incluso menor a la tasa de aprobación de cuando los inicia la ciudadanía (56%). Esto no significa que, en algunas oportunidades, las autoridades no los usen como ejercicios de movilización popular o que sean una búsqueda de legitimización popular de los deseos de las elites políticas en turno.

## Abstract

This study examines the different ways in which citizens decide directly at the polls on topics of their concern. The direct appeal to the citizenry seems to be increasingly popular in the region and many authors do not see in it more than the use of institutional resources by the authorities to advance a particular political agenda. However, direct democracy is a much more heterogeneous phenomenon than these authors usually grant. In fact, the results of popular votes are generally much tighter than one might assume. Surprisingly, the evidence shows that when used by government agents in Latin America, the rate acceptance does not exceed 55%, even lower than the rate of approval when they are initiated by citizens (56%). This does not mean that, on occasions, authorities use them as exercises of popular mobilization or as tools seeking popular legitimization of the desires of political elites.

*Palabras clave:* plebiscitos, referendos, iniciativas populares, democracia, control.

*Key words:* plebiscites, referendums, popular initiatives, democracy, accountability.

---

\* Doctor en Ciencia Política por la University of Notre Dame. Actualmente se desempeña como profesor asociado del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

## Introducción<sup>1</sup>

**S**on muy pocos los países de América Latina que no hayan incursionado en algún tipo de “cirugía mayor” institucional en los últimos años. En la mayor parte de estas reformas se han tocado los sistemas de elección presidencial, la duración de los mandatos de los poderes ejecutivo y legislativo e incluso el tipo de representación que existe en los parlamentos (Buquet, 2007; Payne *et al.*, 2006). Quizás el común denominador de dichas reformas está dado por las motivaciones subyacentes en éstas, por un cierto consenso en el diagnóstico de los desafíos que las democracias latinoamericanas enfrentan en estos tiempos: desafección, descreimiento y animadversión al juego democrático.

De manera concomitante, en estos últimos años hemos atestiguado un fenómeno que no pasa inadvertido: una creciente apelación directa a la ciudadanía para decidir asuntos de su injerencia usando los mecanismos de democracia directa. Pero, ¿son sus resultados sistemáticamente favorables al gobierno en turno?, es decir, ¿son una simple fachada de legitimización popular de los deseos de las elites políticas en turno?, ¿son meros ejercicios de movilización popular?

Como se verá, el uso de mecanismos de democracia directa quizá conlleve situaciones de notable estrés político. Habiendo dicho esto, sus peligros no deberían implicar que no se estudie el fenómeno, menos aun que —de un solo plumazo— la eliminemos del menú de posibilidades y potencialidades como uno de los medios para enfrentar algunas de las deficiencias de la democracia contemporánea. Un potencial que tal vez debería estudiarse con más detenimiento, antes de apresurarnos en esgrimir conclusiones taxativas.

### ¿Qué es y qué no democracia directa?

Por democracia directa se entiende aquí un grupo de instituciones políticas en las que los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas a través del sufragio universal y secreto y que no forma parte del proceso electivo regular de autoridades. Como se

---

<sup>1</sup> Este trabajo está basado en un informe técnico elaborado para la OEA como parte del proyecto “Agenda-informe para la democracia de bienestar en América Latina”, coordinado por Dante Caputo. En el marco de dicho proyecto, el autor agradece de forma especial a Gerardo Munck, Rafael D’Armas, Alejandro Quijada, Pablo García y Dante Caputo por sus comentarios a versiones previas de este artículo. Asimismo, el autor agradece a los dictaminadores anónimos de *Perfiles Latinoamericanos* que leyeron previas versiones de este trabajo, cuyas sugerencias mejoraron sustancialmente su contenido. Esta investigación se enmarca en el Proyecto Fondecyt núm. 1090294. Todos los errores y omisiones son de mi exclusiva responsabilidad

observa, utilizo una definición puramente procedimental e institucional del fenómeno en cuestión y evito ex profeso la carga normativa que usualmente la literatura conlleva sobre este tema. La condición *sine qua non* de todo mecanismo de democracia directa (en lo sucesivo MDD) radica en la votación propiamente dicha, en la cual todos los ciudadanos son iguales y en la que expresan más fielmente su potencia soberana. Desde esta perspectiva, los MDD los conforman los mecanismos a través de los cuales —una vez que los representantes y el gobierno son elegidos—, la ciudadanía sigue siendo, voluntaria o involuntariamente, explícita o implícitamente, un jugador de veto o activo en el proceso político (Tsebelis, 1995: 289).

La discusión sobre la naturaleza de estos mecanismos permanece abierta. Por un lado, es evidente que su potencial de cambio, casi revolucionario, sorprende a estudiosos e incluso a varios activistas políticos (Dalton, Scarrow y Cain, 2004). Por el otro, se ha afirmado que los MDD son instrumentos esencialmente conservadores y erosionadores del funcionamiento de las instituciones representativas (Gamble, 1997; Higley y McAllister, 2002; Magleby, 1984; Cunningham, 2002; Dahl, 1989; Phillips, 1991; Sartori, 1987; Held, 1993). En suma, la discusión entre los partidarios y detractores de los MDD ha sido y es extensa, asimismo ha estado plagada de estereotipos sobre el funcionamiento de la democracia directa y, por qué no, también sobre la democracia representativa.

Los argumentos contra los MDD son variados, y no necesariamente consistentes entre sí. Por ejemplo, se ha argumentado, por un lado, que los MDD establecen un juego de suma cero, mediante el cual la mayoría lo gana todo y la minoría lo pierde todo; no hay posibilidad de concesiones respecto de los problemas presentados; y existe, además, un claro riesgo de tiranía de la mayoría sobre la minoría. Simultáneamente, por otra parte, se arguye que grupos minoritarios de interés, con los recursos suficientes pueden (y a veces efectivamente) activar estos mecanismos para maximizar sus beneficios. Entre estos dos argumentos existe una importante y evidente tensión.

Quienes tienen una visión más positiva de los MDD, consideran que éstos combaten la apatía y la alienación (Freire y Baum, 2003), los grupos de cabildeo (*lobbies*) (*The Economist*, 1996), y que las decisiones adoptadas a través suyo tienen una legitimidad notablemente superior a otras, pues la mayoría de la ciudadanía los respalda. Asimismo, se lleva la política “a la calle”, logrando un mayor involucramiento público de los ciudadanos y, en consecuencia, son entendidos como herramientas educativas (Frey y Stutzer, 2000; Frey, Kucher y Stutzer, 2001: 283). Esta escuela argumenta que los MDD ofrecen mayores oportunidades para la participación, vuelven a los ciudadanos más virtuosos y cívicamente despiertos y, en cierto sentido, más libres (Qvortrup, 1999). De hecho, muchos de los argumentos en pro parten de una crítica a la democracia representativa, “ser soberano un día cada cuatro años tiene mucho aire a placebo” (Dunn, 1979: 16).

Aunque la definición propuesta arriba es razonablemente flexible e inclusiva, su especificidad soslaya varias cosas, muchas de las cuales se incluyen, a veces, en el escenario de la democracia directa y, sin embargo, no satisfacen los criterios de tal definición. Ésta, por ejemplo, no abarca ciertos mecanismos que, aunque presentan un grado importante de movilización ciudadana —incluso la recolección de firmas—, no contemplan necesariamente un voto secreto y universal.<sup>2</sup> Por citar un par de casos, no se incluyen en esta definición las denominadas Iniciativas Populares Legislativas o Iniciativas Populares de Ley (IPL), pues constituyen una herramienta de control de agenda y no una herramienta de decisión política. Es decir, una vez que una legislatura recibe una petición ciudadana de IPL, el legislador no tiene necesariamente que aceptarla, menos aun legislar sobre ésta. Incluso si se legislase sobre el tema propuesto, no se involucra a la ciudadanía en su aprobación, sino que se procede por los conductos normales (representativos) preestablecidos.

Tampoco se incluyen aquí otras formas de deliberación o presión política como los productos institucionales de la reciente moda descentralizadora, aun cuando los ciudadanos tienen derecho a influir directamente en la política; por ejemplo, en las organizaciones territoriales de base de Bolivia, o a través de los nuevos experimentos en los municipios colombianos. Tampoco el mecanismo de *presupuesto participativo* utilizado en varias ciudades de América Latina (Porto Alegre, Rosario, Montevideo, etc.) cuenta como MDD en esta tipología. En éstos, a pesar de que los ciudadanos intervienen en las deliberaciones públicas, no hay necesariamente un voto universal y, en muchísimas oportunidades, ni siquiera votación alguna.

Esta definición tampoco incluye las comisiones asesoras del Poder Ejecutivo, por más que éste —como en el caso chileno— se empecine en definirlo como “gobierno ciudadano”. Estas comisiones no tienen nada de gobierno, ni de ciudadano, ni de democracia; simplemente son grupos de tecnócratas, académicos y cuadros políticos seleccionados “por dedazo” por alguien del gobierno que discuten sobre un tema en particular y, al final de su trabajo, elevan las ideas al Ejecutivo, para que éste decida qué hacer con ellas.

A pesar de la importancia y creciente impacto de los MDD en el mundo, aún falta lograr una comprensión cabal de los mismos. Al parecer, dos razones han tenido una fuerte importancia en la relativa baja intensidad de los estudios comparados sobre los MDD: en primer lugar, la creencia ampliamente difundida de que la democracia directa

---

<sup>2</sup> Cabe señalar que esta tipología no es sensible a lo administrativo o el plano político en el que los MDD tienen lugar, el que puede ser local, regional o nacional. Habida cuenta de que aquí se apunta a la mayor unidad soberana posible (en la que cualquier decisión puede adoptarse), en este trabajo, los MDD subnacional o locales no se toman en cuenta.

cumple un papel marginal en la política contemporánea. De hecho, algunos colegas sostienen que los MDD son acontecimientos relativamente raros en la política de la mayoría de las naciones democráticas (LeDuc, 2003: 13; Qvortrup, 2005: 2). La segunda razón es consecuencia de las confusiones aún existentes, en términos de un lenguaje común, con miras a enfrentar este aspecto polifacético de la política contemporánea (Altman, 2005).

## Tipología

En este apartado se ofrece una tipología de los MDD que “viaja” relativamente fácil de un lugar a otro, además de que, en líneas generales, encaja bastante bien en las categorías utilizadas en el país con el récord más prodigioso en cuanto al uso de estos mecanismos en el ámbito nacional: Suiza. Por cierto, la adopción de estas categorías es tan sólo una cuestión de practicidad. No se encuentra ningún sentido en rebautizar categorías sobre bases marginales o criterios *ad hoc*, en lugar de utilizar las categorías suizas, que de una u otra forma sirven como un punto focal en el estudio de la democracia directa para quienquiera que tome el tema con seriedad.

Habida cuenta que aquí interesa estudiar cómo interactúan los MDD con la democracia representativa, con el fin de mantener la tipología relativamente simple, se considera crucial tener presentes tres aspectos: quién es el instigador del MDD, qué es lo que se persigue con éste, y si el MDD es la última palabra sobre una cuestión o no. Cada aspecto se subdivide, como se verá enseguida. En cuanto a los instigadores, existen tres alternativas: los ciudadanos, mediante la recolección de firmas, el estamento político (sea desde el Ejecutivo, Legislativo, ambos, u otro), o la Constitución legal o los reglamentos existentes en un país.

En relación con los fines de los MDD, se reconocen dos grandes grupos: mantener o alterar el *statu quo*. Por último, si el MDD es la última palabra o no (esto es, si se convierte en ley) o alguien más simplemente ignoraría lo que la decisión fue (vinculantes o no). Si bien esta tipología permite, por ende, generar doce categorías (3 tipos de instigadores \* 2 posibles efectos potenciales \* 2 estatutos jurídicos), esto no significa que todas estas combinaciones existan en la práctica.

El esquema 1 describe la tipología de los MDD, aplicando los criterios antes enunciados. Ha de tenerse en cuenta que la segunda fila se refiere a los instigadores (los ciudadanos, mediante la recolección de firmas, el establecimiento político, jurídico o de la Constitución o reglamentos existentes en un país). La tercera fila contiene los propósitos de los MDD (ya sea mantener o alterar el *statu quo*) y, por último, si el MDD

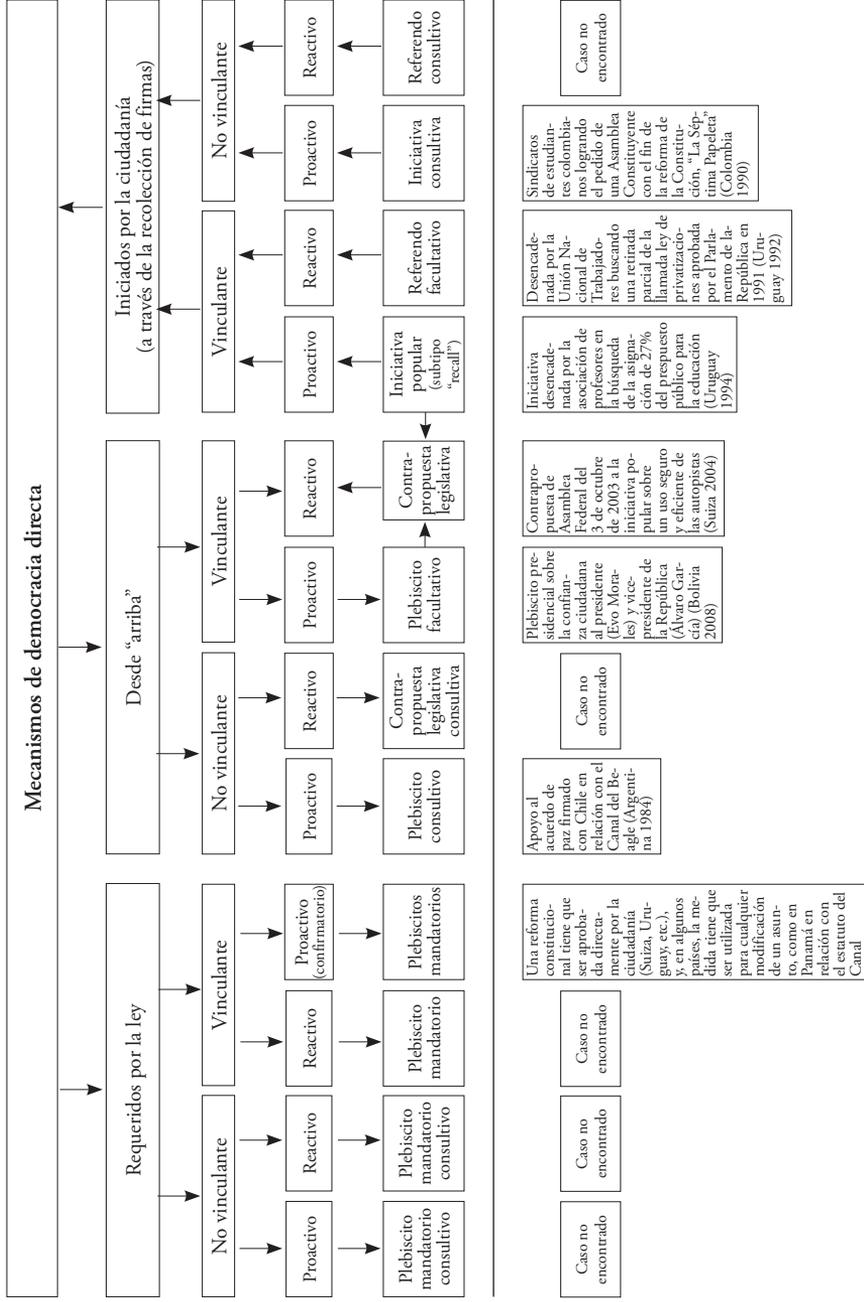
es vinculante o no. Antes de adentrarse en el esquema 1 y la descripción de cada categoría, es necesario señalar un par de puntos fundamentales.

Se debe ser en extremo cuidadoso en dividir las aguas entre MDD “desde abajo” y “desde arriba”. La diferenciación en la primera fila entre los instigadores responde más a la mecánica de inicio del MDD y cómo este proceso tiene lugar, que al contenido de la propuesta en sí misma. A pesar de que la enorme mayoría de los MDD procedentes de abajo son, en realidad, verdaderamente activados por los ciudadanos, no siempre es así. Esta diferenciación puede ser borrosa porque, por ejemplo, un presidente pida a un grupo de incondicionales iniciar la recolección de firmas para lograr un “MDD desde abajo”. Aunque estos casos son bastante raros —los presidentes suelen contar con otras rutas para el avance de sus intereses, más que la movilización de sus electores—, existe prueba de su existencia. De hecho, en los últimos años, tal vez el único caso de un Ejecutivo impulsando un “MDD desde abajo” es el movimiento colombiano prorreelección, bajo la presidencia de Uribe; aún vigente mientras este artículo se escribía. Si bien a Uribe parece no “molestarle” la iniciativa, es indiscutible que también hay un movimiento social sincero en pro del impulso de esa medida, y es poco probable que ésta sólo sea consecuencia de los deseos presidenciales.

Partiendo de la izquierda del esquema 1, la primera combinación que se encuentra son los *plebiscitos mandatados u obligatorios* (que la literatura europea a veces denomina *referendos obligatorios*). Un plebiscito obligatorio no depende de la voluntad de una persona, porque se ven obligados por la ley y, en la mayoría de los casos, por la Constitución de un país. Normalmente, este tipo de institución va de la mano de reformas constitucionales (Perú, 1993; Panamá, 1992 y 1998; Guatemala, 1994; Ecuador, 1995; Venezuela, 2000 y 2007, por mencionar algunos casos). En ocasiones, tratan incluso sobre cuestiones como el régimen de gobierno, por ejemplo en Brasil (1963 y 1992), no sólo entre parlamentarismo y presidencialismo, sino también entre una monarquía y una república. Este tipo de plebiscito es vinculante, es decir, lo que se decida, se convierte en ley. Por su propia naturaleza, estos MDD son proactivos y tienen el mandato popular de los votos para reunir el apoyo para una reforma constitucional y, consecuentemente, conseguir una alteración del *statu quo*.

Es discutible si los plebiscitos obligatorios corresponden o no a la esfera de los MDD “desde arriba”; por ello existe una línea punteada que rodea a los “requeridos por la Constitución” y “desde arriba”. Por una parte, se consideraría desde arriba porque, después de todo, dependen de la voluntad de una institución del Estado (por lo general, del Poder Legislativo), conformado por personas que saben perfectamente que si se mantienen determinados cursos de acción, esta propuesta, tarde o temprano, estará sometida a las urnas. Por ejemplo, desde principios de la década de 1990, los legisladores uruguayos han debatido sobre la reforma del casi centenario sistema electoral; ellos

Esquema 1. Tipología de los MDD



Fuente: Altman (2009).

sabían perfectamente que, en caso de que una mayoría se alcanzara, la reforma tenían que aprobarla directamente los ciudadanos, lo cual sucedió en 1996, luego del fracaso de 1994. ¿Vino el voto “desde arriba”? Se argumentaría que sí, porque el MDD, después de todo, fue desencadenado por la mayoría de los legisladores. Sin embargo, no se trata de un súbito MDD, ya que un día alguien “arriba” se despertó y dijo que “vamos a tener una votación popular sobre X tema”. Para este tipo de MDD, hay otra categoría.

A continuación, aparece el grupo de MDD “desde arriba”. Esta categoría la conforman dos grandes familias: *plebiscitos consultivos* y *plebiscitos facultativos*. El primero se produce cuando el Poder Ejecutivo o el Legislativo consultan la opinión de los ciudadanos en relación con un determinado asunto, opinión sin consecuencias jurídicas; es decir, no es jurídicamente vinculante. A veces, los gobiernos presentan a la ciudadanía largos cuestionarios con diversos temas (Ecuador, 1986, 1994 y 1995); en otras ocasiones, se formulan preguntas acotadas y razonablemente sencillas acerca de, por ejemplo, la ratificación de tratados de paz (como Argentina en 1984 en relación con el Tratado de Beagle con Chile).

Por otra parte, un plebiscito facultativo es, por mucho, un mecanismo de democracia directa más común en varias regiones del mundo, especialmente en América Latina (Welp y Serdült, 2009), África y la Comunidad de Estados Independientes (Wheatley, 2008). En esta investigación, estos plebiscitos facultativos se producen cuando el poder político (Ejecutivo, Legislativo, o ambos) presenta una propuesta a la ciudadanía y lo que se decidió se convierte en ley (ya sea ordinaria o como una reforma constitucional). Frecuentemente, estos mecanismos se emplean como herramientas de legitimación de una política dura para evitar el costo político que deriva de su adopción (Setälä, 2006a; 2006b), o como un medio para eludir otras instituciones del Estado (en los regímenes presidenciales, por lo general, es el Congreso la institución marginada).

Pero no sólo se limitan a los países antes señalados. Una oleada de votos populares floreció en varios (mas no en todos) países europeos en relación con la entrada a la Unión Europea y su alcance institucional (Mendez, Mendez y Triga, 2009). Sin embargo, existen importantes diferencias en los mecanismos utilizados, pues en algunos países estos plebiscitos son obligatorios (Irlanda, Suiza); en otros, son plebiscitos consultivos (Francia, Noruega), y en algunos más son plebiscitos facultativos (Dinamarca, Lituania). La diferencia entre los dos últimos consiste en cómo las autoridades se refieren a la medida, a pesar de que en la práctica, en países democráticos, ambos tendrían las mismas consecuencias políticas. En otras palabras, si en dos países democráticos una gran mayoría de la ciudadanía rechaza cierta medida, poco importa si se trata de un plebiscito consultivo o facultativo, a pesar de que el primero no sea vinculante y el segundo sí. Posiblemente, con el fin de esquivar sanciones ciudadanas, ambos tipos de votación tengan las mismas repercusiones políticas.

Por último, en el mundo de los que vienen “desde arriba”, se enfrenta la *contra-propuesta legislativa*. El nombre de estos MDD demuestra que es reactiva, pues actúa por una alteración del *statu quo* que causa otro agente que, por lo general, es la ciudadanía en forma de iniciativa popular, u otro plebiscito. Por esta razón, hay un par de flechas que apuntan a este blanco procedentes de las iniciativas populares y los plebiscitos facultativos. Éstos son mecanismos verticales (de arriba hacia abajo), vinculantes y reactivos. Frente a una iniciativa popular, en países como Suiza, Liechtenstein y Uruguay, se permite a sus legislaturas formular contrapropuestas para someterlas a votación, de manera simultánea, contra la iniciativa ciudadana. Esta votación se celebra al mismo tiempo que la iniciativa original e implica por lo menos tres opciones para los ciudadanos (por ejemplo: la Medida A [de los ciudadanos], ≠ Medida A [del Legislativo]; o mantener el *statu quo*).

Dos tipos de mecanismos de democracia directa iniciados por los ciudadanos (CI-MDD) componen este subgrupo en particular: *iniciativas populares* y *referendos facultativos* (o simplemente *referendo*). Aunque ambos tipos comportan diferentes objetivos, el mecanismo para activar un CI-MDD es básicamente el mismo: los organizadores de la medida deben reunir una cantidad mínima de firmas del órgano electoral (cada país tiene un umbral diferente), y proponer a la autoridad electoral una medida específica. Si la cantidad de firmas pasa los umbrales exigidos por la ley y posteriormente son validados, la autoridad electoral autoriza y pone en marcha el mecanismo. La votación para el CI-MDD también depende del país, ha de celebrarse en un periodo bien delimitado, o bien en consecuencia con las siguientes elecciones generales.

Una iniciativa popular es un proyecto de ley, estatuto o enmienda constitucional apoyado por un grupo de ciudadanos que ofrece una alternativa al *statu quo*. Es el clásico poder proactivo en manos de los ciudadanos, y para algunos es la institución más democrática en el mundo de la democracia directa (Hautala, Kaufmann y Wallis, 2002; Marxer y Pállinger, 2007). A diferencia de una iniciativa popular, un referendo facultativo permite a los ciudadanos rechazar (vetar) una ley aprobada por la legislatura. Uruguay continúa siendo el único país en el continente donde los referendos se han utilizado en el plano nacional, con variados grados de éxito.

Dentro del mundo de las iniciativas populares vinculantes, existe un subtipo que merece cierta atención: el *recall* (a veces llamado *referendo revocatorio*), una institución que le permite a los ciudadanos destituir y reemplazar una autoridad electa. A pesar de que algunos estudiosos se muestran reacios a su inclusión en el ámbito de la democracia directa, porque está destinado a personas y no a temas (Kaufmann, Büchi y Braun, 2008: 91), el *recall* cumple con la definición de MDD antes proporcionada. No es tan ampliamente utilizado en el mundo y se caracteriza más por ser una herramienta del ámbito local que por su uso en escalas mayores. Hasta la fecha, este meca-

nismo ha sido *técnicamente* utilizado sólo una vez en el mundo en el plano nacional: en Venezuela, en 2004, contra el presidente Hugo Chávez.

Por último, a la derecha del esquema 1 se observa la iniciativa y el referendo consultivos, una prerrogativa en manos de los ciudadanos muy raramente utilizada. Aquéllos son raros, ya que uno se preguntaría, ¿habiendo importantes esfuerzos para forzar una votación, por qué simplemente no hacerla vinculante? La respuesta cae en la normativa vigente en algunos países. De hecho, el único caso registrado de una iniciativa de consulta sucedió en Colombia, en 1990, cuando un más bien amorfo movimiento social, liderado por los estudiantes del país, logró su inclusión en una votación, pidiendo la realización de una Asamblea Constituyente para la reforma de la Constitución. El apoyo masivo de la medida, en términos de las encuestas de opinión y en particular de los resultados del voto, provocó que el establecimiento político fuera literalmente arrinconado para considerar la medida y, en una decisión jurídicamente cuestionable, la Corte Suprema de Justicia la declaró vinculante a posteriori.

Como se aclaró en su momento, de las doce combinaciones teóricamente posibles, cinco no tienen correlatos en la vida real; por ejemplo, la obligatoriedad de los plebiscitos consultivos (en cualquiera de los dos subtipos proactivos o reactivos). Aunque es teóricamente posible, desconozco la existencia de estas alternativas en la vida real. En su subtipo proactivo, se puede imaginar la constitución de un país que indique que antes de marcar una “X”, debe realizarse un plebiscito consultivo para conocer qué opina la gente. Éste sería el raro caso de un mandato constitucional de una votación no vinculante sobre determinado punto; la cuestión sería conseguir descifrar qué fue lo que los constituyentes tuvieron en mente al diseñar semejante institución. Una posible respuesta sería la voluntad de buscar algún tipo de encuesta universal forzada, antes de adoptar tal curso de acción, pero sin mencionar que, en caso de un fracaso, qué curso de acción no debe adoptarse. Es mucho más difícil pensar en la posibilidad de un plebiscito obligatorio consultivo reactivo.

Existe una plétora de MDD: algunos muy frecuentemente utilizados; otros, aunque teóricamente posibles, no. La importancia de invertir tal cantidad de tiempo en relación con cada una de las categorías de los MDD se justifica porque, por ejemplo, el recientemente llamado referendo revocatorio en Bolivia (2008) no fue más que un plebiscito facultativo convocado por el presidente Evo Morales como un voto de confianza (Ugglá, 2009).

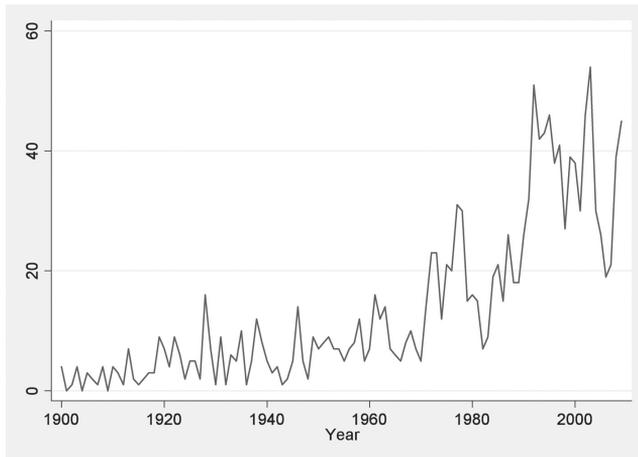
En esta misma línea, a pesar de ser oficialmente llamado “referéndum”, el de octubre de 2007 en Costa Rica sobre el Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos (Feoli, 2009), fue un voto que debe considerarse una instancia plebiscitaria, pues fue convocado por el Parlamento junto con el presidente. En otras palabras, no ha habido referendos en América Latina durante los años 2007 y 2008, pero hubo, en cambio, dos plebiscitos muy importantes en los países de la región.

## Usos de la democracia directa en el mundo y América Latina

El uso de los MDD en el ámbito nacional aumenta estadísticamente de manera significativa en el mundo, y América Latina no es la excepción. Existe evidencia de 1 683 MDD a nivel nacional desde 1900 (gráficas 1 y 2). Esta tendencia positiva también se advierte en ámbitos subnacionales. Por ejemplo, desde su introducción en 1902 en Oregon, ha habido más de 5 000 MDD en el ámbito estatal en Estados Unidos y centenares de MDD se han realizado a nivel federal en la Confederación Suiza (sin mencionar que en el ámbito cantonal suizo varios miles de MDD se han puesto en práctica desde mediados del siglo XIX). Las gráficas 1 y 2 son elocuentes acerca de este incremento y su progresiva utilización. Nótese que se han desagregado los MDD en dos subtipos: los iniciados a través de la recolección de firmas (esto es, por la ciudadanía) y los que no (provenientes quizá del Ejecutivo, Legislativo, ambos o de una comisión especial ya institucionalizada).

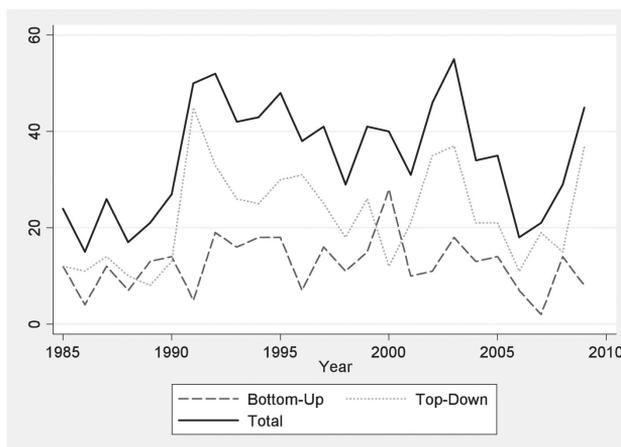
Los datos insumo de las gráficas 1 y 2 y demás apartados de este artículo provienen de diversas fuentes y de una investigación propia; destacadas son la base de datos del C2D (un departamento independiente del Zentrum für Demokratie Aarau, asociado a la Universidad de Zurich), de la National Conference of State Legislatures (Estados Unidos), y la información proveniente de la BBC y The Keesing Archives, entre otros (sobre las ventajas y desventajas de éstas y otras bases de datos sobre democracia directa, véase Mittendorf, 2007).

**Gráfica 1**  
MDD en el mundo desde 1900(sólo ámbito nacional)



Fuente: elaboración propia

Gráfica 2  
Detalle de los MDD en el mundo desde 1985 (sólo ámbito nacional)



Fuente: elaboración propia.

En los últimos treinta años de historia democrática en el continente (desde las transiciones en Ecuador y República Dominicana a fines de los setenta), los latinoamericanos han participado en votaciones directas en más de un centenar de oportunidades (siempre hablando en la órbita nacional).<sup>3</sup> Si bien algunos países se caracterizan por usar con frecuencia los MDD, en otros más estos mecanismos son de reciente aparición y, en algunos, ningún MDD fue implementado en ninguna circunstancia. De los 19 países del continente, sólo seis no han tenido experiencias de votaciones directas desde fines de los setenta (Cuba, República Dominicana, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua y Paraguay). Todos los demás sí han tenido al menos una experiencia de MDD. Sin embargo, sólo cuatro países de la región han experimentado algún tipo de MDD emanado de la ciudadanía en el ámbito nacional (Bolivia, Colombia, Uruguay y Venezuela).

La iniciativa popular se encuentra incorporada en la gran mayoría de las constituciones latinoamericanas, pero sólo es vinculante en Colombia, Costa Rica, Paraguay, Uruguay y Venezuela (Breuer, 2009). En la mayoría de estos países, las iniciativas no pueden ser ocupadas en materia impositiva o presupuestal. En estos países, las firmas

<sup>3</sup> Por América Latina entiendo los países típicamente señalados como iberoamericanos, es decir, todos los países de ascendencia española o portuguesa. No se incluyen aquí otros pequeños Estados caribeños o centroamericanos donde no se habla español o portugués (como Haití, Trinidad y Tobago, o Belice).

requeridas oscilan entre 5 por ciento del padrón en Colombia y Costa Rica, hasta 10 por ciento en Uruguay. Para que la medida sea vinculante se exige, además, una participación mínima del electorado (por ejemplo, en Colombia, 25 por ciento; en Costa Rica, 40 por ciento).

En algunos países existe el mecanismo, pero se encuentra filtrado por otra institución (el Congreso, en la mayoría de los casos), la cual decide si se procede o no con la medida (Brasil, Guatemala, Nicaragua y Perú). Los referendos también presentan importantes variaciones: en América Latina se han utilizado únicamente en Uruguay, pero la Constitución ya los prevé en Colombia, Costa Rica y Venezuela, pero sólo los menciona, sin propugnar su implementación ni articulándolos por ley, en otros países. Las firmas requeridas para celebrar un referendo oscilan entre 5 por ciento en Costa Rica y 25 por ciento en Uruguay, exigiendo también un periodo no mayor de un año desde la aprobación de la medida en cuestión. El quórum necesario de participación es similar al de las iniciativas populares.

La tabla 1 muestra el uso (a nivel nacional) de los MDD en América Latina, durante los últimos treinta años. Dicha tabla cruza el tipo de MDD por país. Dentro del universo de estos movimientos, los provenientes de “arriba” constituyen el 85 por ciento de los casos (54 por ciento corresponde a plebiscitos facultativos; 21 por ciento a plebiscitos consultivos; 25 por ciento a plebiscitos constitucionales). Sólo 15 por ciento fueron iniciados, según lo definido previamente, “desde abajo” (de éstos, 44 por ciento responde a referendos, otro tanto a iniciativas populares, y 12 por ciento a iniciativas consultivas).

Por cierto, del 15 por ciento emanado de la ciudadanía y del total de los MDD, el 81 por ciento se concentra en Uruguay, país de la región que, indudablemente, tiene la mayor experiencia con democracia directa, un hecho que data de principios del siglo xx (Altman, 2008). La tabla 1 también provee información sobre cuándo se votó, cuántos asuntos estuvieron en disputa y cuántos se aprobaron. Por ejemplo, el primer MDD que aparece es el llevado a cabo durante la administración de Raúl Alfonsín en noviembre de 1984, con el cual, como se ha señalado, buscaba el apoyo de la ciudadanía argentina respecto de las negociaciones del Tratado Beagle con Chile. El voto fue sobre un sólo asunto y se aprobó; consecuentemente, esas celdas contienen 1 y 1, respectivamente.

En esa misma columna (plebiscitos consultivos), se enuncian los casos ecuatorianos de 1995, y un cuestionario completo de ocho MDD (había tres más, pero tenían carácter vinculante), de los que no se aprobó ninguno (8 y 0, respectivamente).

**Cuadro 1**  
**MDD (nacionales y reconocidos) en América Latina desde 1978**

|       | Plebiscitos constitucionales |           |               | Plebiscitos consultivos |           |              | Plebiscitos |           |              |
|-------|------------------------------|-----------|---------------|-------------------------|-----------|--------------|-------------|-----------|--------------|
|       | Temas                        | Aprobados | Fecha         | Temas                   | Aprobados | Fecha        | Temas       | Aprobados | Fecha        |
| ARG   |                              |           |               | 1                       | 1         | (25-11-1984) |             |           |              |
| BOL   | 2                            | 2         | (25-01-2009)  |                         |           |              | 5           | 5         | (18-07-2004) |
|       |                              |           |               |                         |           |              | 1           | 1         | (10-08-2008) |
| BRA   |                              |           |               |                         |           |              | 2           | 2         | (21-04-1993) |
|       |                              |           |               |                         |           |              | 1           | 0         | (23-10-2005) |
| CHI   | 1                            | 1         | (11-09-1980)  |                         |           |              | 1           | 1         | (04-01-1978) |
|       | 1                            | 1         | (30-06-1989)  |                         |           |              | 1           | 0         | (05-10-1988) |
| COL   |                              |           |               |                         |           |              | 15          | 0         | (25-10-2003) |
|       |                              |           |               |                         |           |              | 1           | 1         | (09-12-1990) |
| CRI   |                              |           |               |                         |           |              | 1           | 1         | (08-10-2007) |
| CUB   |                              |           |               |                         |           |              |             |           |              |
| DOM   |                              |           |               |                         |           |              |             |           |              |
| ECU   | 1                            | 1         | (15-01-1978)  | 1                       | 0         | (02-06-1986) | 3           | 0         | (26-11-1995) |
|       | 1                            | 1         | (28-09-2008)  | 7                       | 6         | (28-08-1994) | 14          | 14        | (25-05-1997) |
|       |                              |           |               | 8                       | 0         | (26-11-1995) | 1           | 1         | (15-04-2007) |
|       |                              |           |               | 3                       | 3         | (26-11-2006) |             |           |              |
| SAL   |                              |           |               |                         |           |              |             |           |              |
| GUA   | 1                            | 1         | (30-01-1994)  |                         |           |              |             |           |              |
|       | 4                            | 0         | (16-05-1999)  |                         |           |              |             |           |              |
| HON   |                              |           |               |                         |           |              |             |           |              |
| MEX   |                              |           |               |                         |           |              |             |           |              |
| NIC   |                              |           |               |                         |           |              |             |           |              |
| PAN   | 1                            | 0         | (15-11-1992)  |                         |           |              | 1           | 1         | (24-04-1983) |
|       | 1                            | 0         | (30-08-1998)  |                         |           |              |             |           |              |
|       | 1                            | 1         | (22-10-2006)  |                         |           |              |             |           |              |
| PAR   |                              |           |               |                         |           |              |             |           |              |
| PER   |                              |           |               |                         |           |              | 1           | 1         | (31-10-1993) |
|       |                              |           |               |                         |           |              | 1           | 0         | (30-10-2005) |
| URY   | 1                            | 0         | (30-11-1980)  |                         |           |              |             |           |              |
|       | 1                            | 0         | (18-08-1994)  |                         |           |              |             |           |              |
|       | 1                            | 1         | (08-12-1996)  |                         |           |              |             |           |              |
|       | 2                            | 0         | (31-10-1999)  |                         |           |              |             |           |              |
|       | 1                            | 1         | (25-10-2009)* |                         |           |              |             |           |              |
|       |                              |           |               |                         |           |              |             |           |              |
| VEN   | 1                            | 1         | (15-12-1999)  |                         |           |              | 2           | 2         | (25-04-1999) |
|       | 2                            | 0         | (02-12-2007)  |                         |           |              | 1           | 1         | (03-12-2000) |
|       | 1                            | 1         | (15-02-2009)  |                         |           |              |             |           |              |
| Total | 24                           | 12        |               | 20                      | 10        |              | 52          | 31        |              |
| Apro. |                              | 50.0%     |               |                         | 50.0%     |              |             | 59.6%     |              |

Fuentes: Base de datos del autor, C2D-Research and Documentation Centre on Direct Democracy (<http://www.c2d.ch/>); Keesing's Records of World Events (<http://keesings.gvpi.net/>).

\* Hay que notar que en los momentos en que este manuscrito está siendo trabajado la Corte Electoral del Uruguay habilitó la realización de dos MDD concurrentes con la elección nacional de octubre de 2009. Uno corresponde a una modificación constitucional iniciada por la ciudadanía para la derogación de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado. Esta ley fue una de amnistía a las fuerzas del orden por los delitos que se hubieran cometido por razones políticas durante la dictadura (1973-1985). Fue votada en la primera legislatura de la restauración

**Cuadro 1**  
**(continuación)**

| Iniciativas populares |           |                | Referendos |           |              | Iniciativas consultivas |           |              | Eventos | Votos | Apro. | Tasa apro. |
|-----------------------|-----------|----------------|------------|-----------|--------------|-------------------------|-----------|--------------|---------|-------|-------|------------|
| Temas                 | Aprobados | Fecha          | Temas      | Aprobados | Fecha        | Temas                   | Aprobados | Fecha        |         |       |       |            |
|                       |           |                |            |           |              |                         |           |              | 1       | 1     | 1     | 100.0%     |
| 1                     | 0         | (02-07-2006)   |            |           |              |                         |           |              | 4       | 9     | 6     | 66.7%      |
|                       |           |                |            |           |              |                         |           |              | 2       | 3     | 2     | 66.7%      |
|                       |           |                |            |           |              |                         |           |              | 4       | 4     | 3     | 75.0%      |
|                       |           |                |            |           |              | 1                       | 1         | (27-05-1990) | 4       | 18    | 3     | 16.7%      |
|                       |           |                |            |           |              | 1                       | 1         | (26-10-1997) | 1       | 1     | 1     | 100.0%     |
|                       |           |                |            |           |              |                         |           |              |         |       |       |            |
|                       |           |                |            |           |              |                         |           |              | 9       | 39    | 26    | 66.7%      |
|                       |           |                |            |           |              |                         |           |              |         |       |       |            |
|                       |           |                |            |           |              |                         |           |              | 2       | 5     | 1     | 20.0%      |
|                       |           |                |            |           |              |                         |           |              |         |       |       |            |
|                       |           |                |            |           |              |                         |           |              | 4       | 4     | 2     | 50.0%      |
|                       |           |                |            |           |              |                         |           |              |         |       |       |            |
|                       |           |                |            |           |              |                         |           |              | 2       | 2     | 1     | 50.0%      |
| 1                     | 1         | (26-11-1989)   | 1          | 0         | (16-04-1989) |                         |           |              |         |       |       |            |
| 2                     | 1         | (27-11-1994)   | 1          | 1         | (13-12-1992) |                         |           |              |         |       |       |            |
| 1                     | 1         | (31-10-2004)   | 1          | 0         | (17-06-1998) |                         |           |              |         |       |       |            |
| 1                     | 1         | (25-10-2009)*  | 1          | 0         | (20-09-1998) |                         |           |              | 16      | 18    | 9     | 50.0%      |
|                       |           |                | 1          | 0         | (18-02-2001) |                         |           |              |         |       |       |            |
|                       |           |                | 1          | 1         | (05-08-2002) |                         |           |              |         |       |       |            |
|                       |           |                | 1          | 1         | (07-12-2003) |                         |           |              |         |       |       |            |
| 1                     | 0         | (15-08-2004)** |            |           |              |                         |           |              | 6       | 8     | 5     | 62.5%      |
|                       |           |                |            |           |              |                         |           |              |         |       |       |            |
| 7                     | 4         |                | 7          | 3         |              | 2                       | 2         |              | 55      | 112   | 57    | 50.9%      |
| 57.1%                 |           |                | 42.9%      |           |              | 100.0%                  |           |              |         |       |       |            |

democrática, y fue ratificada en un plebiscito en 1989. De acuerdo a la tipología ofrecida, este MDD corresponde a una iniciativa popular pero usada como un referendo. El otro MDD corresponde también a una reforma constitucional, aunque proveniente del legislativo, con el fin de decidir la extensión del derecho del sufragio a la no menor Diáspora oriental. De acuerdo a encuestas de opinión pública preelectorales, ambas votaciones tienen oportunidad de ser aprobadas por la ciudadanía y, consecuentemente, para fines del cálculo general de las estadísticas de esta tabla así fueron consideradas.

\*\* El *recall* sobre Chávez es incluido como iniciativa popular.

## ¿Ganan los gobiernos?

La gráfica 3 resume las tasas de aprobación por tipo de MDD. Es interesante observar que entre los distintos tipos de MDD y países donde se aplicaron, estas tasas no son diferentes como uno preveía: los promedios oscilan entre 40 y 60 por ciento, salvo en el caso excepcional de las dos iniciativas consultivas en Colombia, que fueron aprobadas y, por lo tanto, tienen una tasa del cien por ciento. Para estimar con más certeza las tasas de aprobación, se ha calculado un promedio de las dos grandes familias de MDD, los que vienen de arriba y los accionados por la ciudadanía. El promedio de los primeros es de 55.2 por ciento, mientras que los segundos presentan una tasa de 56.2 por ciento de aprobación: una diferencia virtualmente nula.<sup>4</sup>

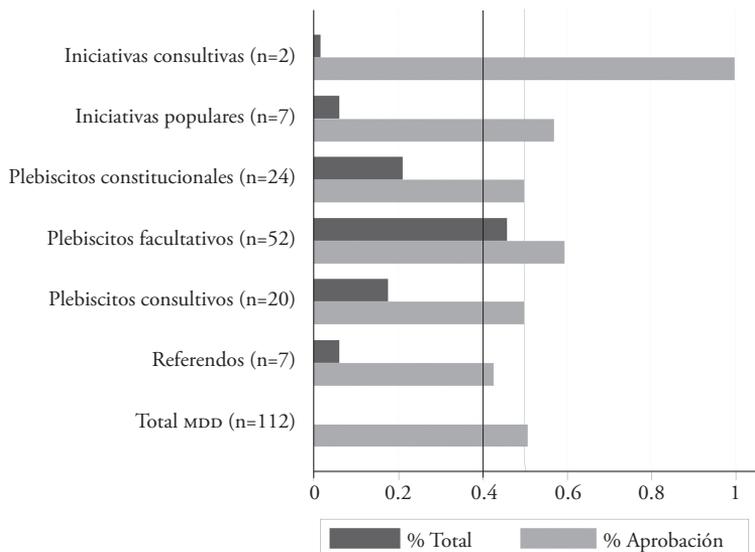
La diferencia de un punto porcentual indica que quizá no son tan terriblemente manipulados como gran parte de la literatura sugiere. Es más, si Lijphart hubiese estado en lo correcto cuando argumentaba que “when governments control the referendum, they will tend to use it only when they expect to win” (1984: 204), se esperaría que los gobiernos ganaran mucho más de lo que las cifras citadas muestran. Pero no es así, una señal de lo complejo que resulta el juego de la democracia directa, en la que apenas un poco más del 50 por ciento de los MDD originados “arriba” son aprobados.

De hecho, si hay dos países que destacan a nivel agregado en la cantidad de usos de MDD en América Latina son Ecuador y Uruguay. Sin embargo, un *racconto* de cómo y cuándo los han usado demuestra las enormes diferencias entre ambos países. Destaca que, en Ecuador, la democracia directa ha sido básicamente una herramienta del poder (véase la enorme concentración en las columnas de plebiscitos consultivos y facultativos), mientras que, para Uruguay, estas columnas están vacías. La realidad ha sido que, la mayor parte de los MDD han sido producto de demandas ciudadanas, sobre todo detonadas desde el movimiento sindical y las fuerzas políticas de oposición. En otras palabras, en el continente, en el uso plebiscitario de estos mecanismos, Ecuador va a la cabeza; mientras que Uruguay está en la misma posición pero en el uso ciudadano de éstos.

---

<sup>4</sup> En caso de que la iniciativa popular en Uruguay de octubre de 2009 no se aprobase, la tasa general de aprobación de estos mecanismos desde abajo, pasaría a ser de 50 por ciento.

**Gráfica 3**  
**Tipos de MDD en América Latina y su tasa de aprobación desde 1978**



Fuente: elaboración propia.

### Objetivos de los usos de MDD en América Latina

A diferencia de lo que ocurre en otras latitudes, en pocas ocasiones los temas de los MDD se apartan de lo relacionado con el diseño institucional o la política contingente (sean las convocatorias a las asambleas constituyentes, o a algún tipo de voto de confianza en los mandatos de autoridades). Esta gran familia temática constituye casi dos tercios de los MDD del periodo analizado.

Tal como se evidencia en la gráfica 4, casi el 50 por ciento de los MDD se relacionan con reformas de diseño institucional —temas que oscilaron entre la prolongación de mandatos y reelección presidencial (Venezuela, 2008); tipo de elección presidencial (Uruguay, 1996), personería jurídica de partidos y dimensiones de los congresos (Ecuador, 1997), etc.—. Asimismo, dentro de este grupo que constituye casi dos tercios de todos los MDD, un subgrupo de votos se destacan, pues buscan la conformación de asambleas constituyentes (Colombia, 1990; Ecuador, 1997 y 2007; Venezuela, 1999) (Breuer, 2007 y 2008).

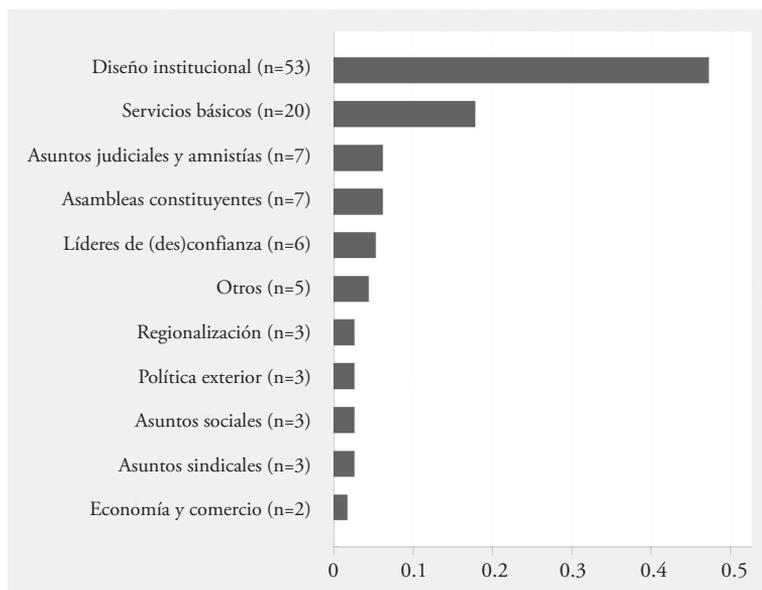
Por último, en este grupo se encuentran los votos que, de una u otra forma, constituyeron votos de (*des*)confianza en las autoridades previamente electas (Chile, 1988;

Ecuador, 1997; Venezuela, 2004; Bolivia, 2008). Si bien el resto de los MDD conforman una suerte de popurrí temático, sobresalen los votos relacionados con algunos servicios básicos tradicionalmente provistos por el Estado (pensiones, educación e hidrocarburos, que representan entre 20 y 25 por ciento de este subgrupo), acompañados por votos en áreas tan variadas como las telecomunicaciones, infraestructura, servicios de agua, electricidad y salud (gráfica 6). Cabe destacar que nueve de estos veinte MDD se ejecutaron en Uruguay; el resto en Ecuador, Colombia, Bolivia y Panamá.

En el caso uruguayo, la mayoría de los MDD fueron promovidos por sindicatos de las empresas públicas, con miras a frenar un posible proceso de privatización o tercerización de estas empresas, o por uno de los *lobbies* más relevantes del país: la Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (ONAJPU), que, para los efectos prácticos, se compone aproximadamente de 28 por ciento del electorado nacional.

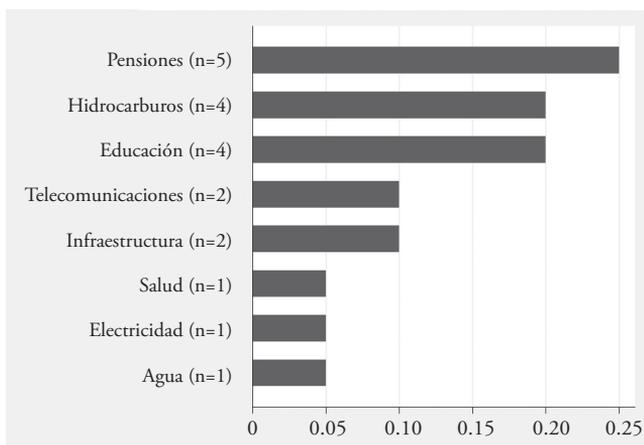
Por cierto, en estas oportunidades, la fuerza movilizadora de la entonces principal coalición opositora (Frente Amplio) tuvo un papel protagónico en la gran mayoría de las iniciativas populares y referendos contra leyes.

**Gráfica 4**  
**Temas de MDD en América Latina desde 1978**



Fuente: elaboración propia.

**Gráfica 5**  
**Desglose del subtema “servicios básicos”**



Fuente: elaboración propia.

### **Experiencias teóricamente ilustrativas de los usos de los MDD en América Latina**

En el contexto latinoamericano, Barczak razona que “la emergencia de mecanismos de democracia directa puede ser, simultáneamente, un indicador y una causa detrás de las débiles instituciones representativas” (Barczak, 2001: 39).<sup>5</sup> De alguna manera, los MDD, según lo definido previamente, se entenderían como un fenómeno característico de lo que O’Donnell (1994) denominó *democracias delegativas*. Un ejemplo claro de esto es la amenaza y el probable uso de plebiscitos por parte del presidente venezolano Hugo Chávez.

Esta explicación es interesante, pero falla por lo menos en un aspecto crucial: los MDD han existido desde antes de las reformas constitucionales asociadas a la tercera ola. De hecho, todos los países nombrados por Barczak en su artículo tienen experiencias con MDD antes de la interrupción de sus democracias, y muy pocos son los

<sup>5</sup> Barczak argumenta que las nuevas constituciones que contengan provisiones de democracia directa se observan cuando 1) la reforma constitucional está controlada por intereses políticos tradicionalmente excluidos; y 2) cuando, bajo condiciones de tensión institucional extrema, los intereses tradicionalmente excluidos se movilizan para capturar una significativa cuota de autoridad sobre el proceso de reforma (Barczak, 2001: 39).

casos que sostienen su teoría. Sin embargo, Barczak acierta en un aspecto: la mayoría de las nuevas constituciones latinoamericanas han ampliado (o incluido) algún tipo de MDD desde la tercera ola.

Es probable que el punto más importante para confrontar el razonamiento de Barczak sea justamente el inverso que ella hace: esta nueva ola de MDD en América Latina tiene tras de sí un debilitamiento de los partidos y una erosión del juego democrático. En otras palabras, los MDD no son la causa, sino la consecuencia, de un pobre funcionamiento institucional.

Ciertamente muchos analistas señalan que los MDD en América Latina conducirían al cesarismo y al debilitamiento de las instituciones republicanas. En mi opinión, ésta no es la pregunta crucial que debemos responder (pues el abuso de cualquier institución del Estado traería aparejada las mismas consecuencias corrosivas de las instituciones republicanas, por ejemplo, el abuso de los vetos o de los decretos presidenciales. La literatura sobre los abusos de decretos y vetos es muy elocuente). Desde mi punto de vista, la pregunta que se debe formular es más compleja (y cierta y peligrosamente contrafáctica): ¿está, por ejemplo, la Venezuela de Chávez peor con MDD de lo que hubiese estado sin éstos? Mas allá de que cualquier respuesta que se esgrima es puramente conjetural, ésta posiblemente sería un “no”: Venezuela no está peor ahora con (ab)usos de MDD que sin éstos. De lo contrario, por ejemplo, la reforma constitucional plebiscitada en 2007 hubiese sido aprobada con una notable facilidad, gracias a las mayorías extraordinarias en la Asamblea Nacional de las que goza el Ejecutivo (donde controla a casi la totalidad de sus miembros).

Cuando todo el poder del Estado se concentra en cierta reforma, existan o no MDD, difícilmente se frena el objetivo planteado. En este caso (y si existieran MDD), éstos no serían más que una fachada de legitimidad y movilización popular. Empero, en varias oportunidades, y no sólo en Venezuela, las ciudadanías cuentan con la capacidad de articular posiciones que trascienden lo que las autoridades desean y se constituyen en un punto de veto; incluso en contextos de regímenes autoritarios (Uruguay, 1980; Chile, 1988).

Por cierto, este punto de veto puede ser activo (votando en contra de los designios del gobierno en turno, como en el caso de Venezuela en 2007), o pasivo: simplemente no yendo a votar y evitar así los quórum que en algunos países, como Colombia (en 2003), son necesarios para aprobar la reforma.

Si se presta atención a los MDD que ha habido en América Latina, no es difícil señalar los que lograron acaparar más atención internacional y mediática. Algunos de los más comentados en los últimos años fueron aquéllos que presentaron fuertes discrepancias sobre la forma en que debían tener y sobre cómo interpretar sus resultados, pero no sobre el procedimiento en sí mismo. En muchos de estos casos, se traslucen

problemas de articulación y vacíos en los mandatos legales que permiten poner en marcha estos MDD. Entre los que suscitaron fuertes tensiones destacan el “referéndum autonómico” (Bolivia, 2008), el llamado “referéndum del gas” (Bolivia, 2004) y el *recall* presidencial en Venezuela en ese mismo año. Así, los peligros más evidentes se encuentran en el diseño institucional sobre la puesta en marcha de un MDD y la forma que determina su resultado.

Las experiencias boliviana y venezolana reafirman el dicho popular que dice que “el diablo está en los detalles”. Tal ocurre con los mecanismos de democracia directa, sus probabilidades de puesta en marcha y de éxito. Las ambigüedades en la formulación de las preguntas, así como los procedimientos mismos muchas veces actúan en contra de los intereses democratizadores de estos institutos. Ni qué decir de la imperiosa necesidad de existencia de organismos electorales independientes del poder en turno, y que aseguren su imparcialidad. Pero esto, como es obvio, resulta crucial a la hora de las elecciones normales o el funcionamiento de cualquier otra institución política.

## Conclusiones

Se entiende por democracia directa un conjunto de instituciones que permiten que los ciudadanos emitan su opinión y decidan sobre temas particulares directamente en las urnas, a través del sufragio universal y secreto. Estos votos pueden emanar de la ciudadanía (“desde abajo”) o pueden ser detonados por los poderes políticos constituidos (“desde arriba”). Es evidente que, en los últimos años, el uso de los MDD ha aumentado en el mundo en general, y en América Latina en particular. Muchas de las últimas reformas de las constituciones latinoamericanas potencializan la posibilidad de usar alguno o varios tipos de MDD, aunque también es cierto que en diversos países esta posibilidad no es más que una mera declaración de principios, puesto que ninguna ley articula cómo proceder con la ejecución de los MDD.

La democracia directa no es necesariamente adversa a la democracia representativa, sino que bajo ciertas condiciones puede serlo. La democracia directa fungiría como un juego peligroso, particularmente cuando las otras piezas clave del andamiaje institucional no gozan de buena salud (parlamento, partidos políticos, justicia, etc.).

En vísperas del voto de 2007, Chávez insinuó realizar la consulta “tantas veces como sea necesario”, con el fin de lograr la victoria. Si bien la consulta en consideración sirvió por lo menos como un freno a su agenda política, también es cierto que “tanto va el cántaro al agua, que un día se ha de romper”.

Contrario a lo que muchos se empeñan en demostrar, esta investigación ratifica que cuando son iniciados desde “arriba”, los MDD no necesariamente tienden a ser

sistemáticamente favorables a la postura del gobierno de turno. La evidencia enseña que los mecanismos de la democracia directa son menos manipulables de lo que muchos creen. Quizás esto se deba a que los ciudadanos tienen mayor capacidad para “separar las aguas” entre las propuestas avanzadas por el poder político y otros aspectos, o porque emiten lo que la literatura denomina *voto de segundo orden* (es decir, no votan sobre el tema en particular, sino que estarían emitiendo, por ejemplo, un voto contrario a los deseos del gobierno en turno por la situación económica) (Franklin, Eijk y Marsh, 1995; Svensson, 2002; Hobolt, 2007).

Tampoco tiende a existir una aceptación automática de los mecanismos que emanan desde la ciudadanía (aunque la cantidad de casos para esta generalización es estadísticamente menor que los anteriores y virtualmente concentrados en un único país del continente: Uruguay).

Aún queda mucho por estudiar, sobre todo acerca de la relación entre los efectos de los mecanismos de democracia directa sobre la democracia en general y sobre la calidad democrática en particular. Mientras en algunos países estos mecanismos han pasado casi inadvertidos (por ejemplo, Uruguay), en otros, como en Honduras, su amenaza de uso por parte del (ahora depuesto) presidente Zelaya, con su evidente ambición reeleccionista, conllevó al primer golpe de Estado en América Latina en lo que va del siglo XXI. Esgrimir conclusiones taxativas sobre las supuestas consecuencias positivas o negativas de la democracia directa, sin considerar el contexto donde ésta ocurre, es un grave error. Si bien este argumento parece nimio, no lo es. Muchísimos autores e investigadores han dilapidado tinta en esos ejercicios.

Habiendo dicho esto, aún resta mucho más trabajo por hacer, antes de llegar a conclusiones estables sobre la relación entre la democracia representativa y la democracia directa.

## Referencias

- Altman, David, 2009, *Power to the People? A Global View on Direct Democracy*, Santiago de Chile, Book Manuscript under Review-Instituto de Ciencia Política-Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Altman, David, 2008, “Collegiate Executives and Direct Democracy in Switzerland and Uruguay: Similar Institutions, Opposite Political Goals, Distinct Results”, *Swiss Political Science Review* 14, núm. 3, pp. 483-520.
- Altman, David, 2005, “Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?”, *Política y Gobierno* XII, núm. 2, pp. 203-232.

- Barczak, Monica, 2001, "Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America", *Latin American Politics & Society* 43, núm. 3, pp. 37-59.
- Breuer, Anita, 2009, "The Use of Government-Initiated Referendums in Latin America: Towards a Theory of Referendum Causes", *Revista de Ciencia Política* 29, núm. 1, pp. 23-55.
- Breuer, Anita, 2008, "Policymaking by Referendum in Presidential Systems: Evidence from the Bolivian and the Colombian Cases", *Latin American Politics & Society* 50, núm. 4, pp. 59-89.
- Breuer, Anita, 2007, "Institutions of Direct Democracy and Accountability in Latin America's Presidential Democracies", *Democratization* 14, núm. 4, pp. 554-579.
- Buquet, Daniel, 2007, "Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina", *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16, pp. 35-49.
- Cunningham, Frank, 2002, *Theories of Democracy: A Critical Introduction*, Londres, Routledge.
- Dahl, Robert, 1989, *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press.
- Dalton, Russell J., Susan E. Scarrow y Bruce E. Cain, 2004, "Advanced Democracies and the New Politics", *Journal of Democracy* 15, núm. 1, pp. 124-138.
- Dunn, John, 1979, *Western Political Theory in the Face of the Future*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Feoli, Ludovico, 2009, "Costa Rica después del TLC: ¿la calma que sigue a la tempestad?", *Revista de Ciencia Política* 29, núm. 2, pp. 355-379.
- Franklin, Mark, Cees van der Eijk y Michael Marsh, 1995, "Referendum Outcomes and Trust in Government: Public Support for Europe in the Wake of Maastricht", *West European Politics* 18, núm. 3, pp. 101-117.
- Freire, André y Michael A. Baum, 2003, "Referenda Voting in Portugal, 1998: The Effects of Party Sympathies, Social Structure and Pressure Groups", *European Journal of Political Research* 42, núm. 1, pp. 135-161.

- Frey, Bruno S., Marcel Kucher y Alois Stutzer, 2001, "Outcome, Process and Power in Direct Democracy – New Econometric Results", *Public Choice* 107, núms. 3-4, pp. 271-293.
- Frey, Bruno S. y Alois Stutzer, 2000, "Happiness Prospers in Democracy", *Journal of Happiness Studies* 1, núm. 1, pp. 79-102.
- Gamble, Barbara S., 1997, "Putting Civil Rights to a Popular Vote", *American Journal of Political Science* 41, núm. 1, pp. 245-269.
- Hautala, Heidi, Bruno Kaufmann y Diana Wallis, 2002, *Voices of Europe: IRI Europe Report on the Growing Importance of Initiatives and Referendums in the European Integration Process*, Amsterdam, Initiative and Referendum Institute Europe.
- Held, David, 1993, *Prospects for Democracy*, Standford, Standford University Press.
- Higley, John e Ian McAllister, 2002, "Elite Division and Voter Confusion: Australia's Republic Referendum in 1999", *European Journal of Political Research* 41, núm. 6, pp. 845-861.
- Hobolt, Sara B., 2007, "Taking Cues on Europe? Voter Competence and Party Endorsements in Referendums on European Integration", *European Journal of Political Research* 46, núm. 2, pp. 151-182.
- Kaufmann, Bruno, Rolf Büchi y Nadja Braun, 2008, *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond. 2008 Edition*, Berna, Benteli Hallwag Druck AG.
- LeDuc, Lawrence, 2003, *The Politics of Direct Democracy: Referendums in Global Perspective*, Ontario, Broadview Press.
- Lijphart, Arend, 1984, *Democracies: Patter of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press.
- Magleby, David B., 1984, *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Marxer, Wilfried y Zoltán Tibor Pállinger, 2007, "Stabilising or Destabilising? Direct-Democratic Instruments in Different Political Systems - Liechtenstein and Switzerland Compared", Helsinki. ponencia presentada en ECPR Joint Sessions, 7-12 de mayo.

- Mendez, Fernando, Mario Mendez y Vasiliki Triga, 2009, "Direct Democracy in the European Union: How Comparative Federalism Can Help Us Understand the Interplay of Direct Democracy and European Integration", *Revista de Ciencia Política* 29, núm. 1, pp. 57-83.
- Mittendorf, Volker, 2007, "Databases for (Empirical) Research on 'Direct Democracy'", en Z.T. Pállinger *et al.* (eds.), *Direct Democracy in Europe: Developments and Prospects*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 207-218.
- O'Donnell, Guillermo, 1994, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* 5, núm. 1, pp. 55-69.
- Payne, J. Mark *et al.*, 2006, *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, D.C., BID-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Phillips, Anne, 1991, *Engendering Democracy*, University Park, The Pennsylvania State University Press.
- Qvortrup, Mads, 2005, *A Comparative Study of Referendums: Government by the People*, Manchester, Manchester University Press.
- Qvortrup, Mads, 1999, "A.V. Dicey: The Referendum as the People's Veto", *History of Political Thought* 20, núm. 3, pp. 531-546.
- Sartori, Giovanni, 1987, *The Theory of Democracy Revisited*, Nueva Jersey, Chatham House.
- Setälä, Maija, 2006a, "National Referendums in European Democracies: Recent Developments", *Representation* 42, núm. 1, pp. 13-23.
- Setälä, Maija, 2006b, "On the Problems of Responsibility and Accountability in Referendums", *European Journal of Political Research* 45, núm. 4, pp. 699-721.
- Svensson, Palle, 2002, "Five Danish Referendums on the European Community and European Union: A Critical Assessment of the Franklin Thesis", *European Journal of Political Research* 41, núm. 6, pp. 733-750.
- The Economist, 1996, "Happy 21st Century, Voters!", *The Economist*, 21 de diciembre.

Tsebelis, George, 1995, "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science* 25, núm. 3, pp. 289-325.

Ugla, Fredrik, 2009, "Bolivia: un año de vivir peligrosamente", *Revista de Ciencia Política* 29, núm. 2, pp. 247-273.

Welp, Yanina y Uwe Serdült, 2009, *Armas de doble filo: la participación ciudadana en la encrucijada*, Buenos Aires, Prometeo.

Wheatley, Jonathan, 2008, "Direct Democracy in the Commonwealth of Independent States: The State of the Art", *C2D Working Paper Series* 28.

Recibido el 19 de septiembre de 2008.

Aceptado el 17 de septiembre de 2009.