

Mecanismos de democracia directa y poder en América Latina

Saskia Ruth y Yanina Welp

Resumen

Algunos estudios han asociado el incremento del uso de mecanismos de democracia directa (MDD) con un intento de dar respuesta a la creciente insatisfacción ciudadana con las instituciones de la democracia representativa, mediante la apertura de canales de intervención directa de la ciudadanía en los asuntos públicos. Sin embargo, otras investigaciones han mostrado que este argumento no es ni necesario ni suficiente para explicar por qué quienes tienen poder para tomar decisiones (presidentes, parlamentarios) encontrarían incentivos para ceder una porción de este poder abriendo escenarios de incertidumbre. Los países de América Latina se encuentran entre los que con mayor intensidad han adoptado provisiones legales para activar MDD y con más frecuencia los han utilizado en décadas recientes. Por esta razón, este trabajo analiza la región con la intención de 1) identificar las tendencias generales en la introducción de regulaciones y uso de mecanismos de democracia directa (evolución del número y origen de consultas por países); 2) analizar las motivaciones para la activación de mecanismos no obligatorios considerando una tipología de elaboración propia basada en la posición previa del actor que promueve la consulta: gobierno unificado (un sólo “veto player”), actor con poder en un gobierno dividido (múltiples “veto players”), y actores sin representación parlamentaria o una minoría parlamentaria (sin status de “veto player”); y 3) evaluar la eficiencia de estas activaciones, considerando la medida en que las consultas contribuyeron a conseguir el objetivo deseado por los actores que las activaron.

Palabras clave: mecanismos de democracia directa, América Latina, legitimación, crisis, democracia

1. Introducción

Algunos estudios han asociado el incremento del uso de mecanismos de democracia directa (MDD) con un intento de dar respuesta a la creciente insatisfacción ciudadana con las instituciones de la democracia representativa, mediante la apertura de canales de intervención directa de la ciudadanía en los asuntos públicos (Dalton et al. 2001). Profundizando en esta línea, se ha sugerido que el tipo de mecanismos introducidos jugaría un papel destacado: mientras hay dispositivos que quedan en manos de las autoridades (referéndum facultativo), otros podrían escapar a su control (como el referéndum obligatorio, el abrogativo y las iniciativas ciudadanas) (Setälä 1999). Los primeros son mirados con sospecha, especialmente en democracias recientes, porque podrían ser utilizados para incrementar el poder de los poderosos, mientras los segundos son comúnmente identificados con el empoderamiento de la ciudadanía (Altman 2010, Lissidini 2014, Zovatto 2014, Breuer 2009, Durán Martínez 2012).

Más allá de la discusión teórica, la literatura centrada en las democracias occidentales muestra que, pese a la expansión del discurso a favor de la participación ciudadana, los mecanismos introducidos predominan a nivel local, mientras a nivel nacional son limitados y, entre estos, mayoritarios los que están en manos de las autoridades. Por ejemplo, apenas cuatro países de Europa Occidental permiten a la ciudadanía la activación directa de iniciativas o referendos¹ mientras es en nuevas democracias donde se observa una mayor expansión, especialmente en los países de Europa del este y América Latina (Serdült y Welp 2012). Sin embargo, la introducción de provisiones legales no necesariamente conlleva el ejercicio de estos mecanismos, como tampoco garantiza que serán los ciudadanos quienes los controlen con independencia del poder político (Wheatley 2008, Serdült y Welp 2012).

De esta manera, la evidencia empírica sugiere que la conexión entre una supuesta crisis de la democracia representativa y un creciente uso de los MDD debe ser matizada, tanto porque los países en que se observa mayor desencanto con la la democracia representativa (mayor abstención electoral, descenso de la afiliación a partidos políticos, etc.) no son los que han liderado la introducción de MDD, como porque la mayor parte de las activaciones de referendos ha sido iniciada por las autoridades (IDEA 2008).

Los estudios comparados de los MDD en América Latina se han centrado en el análisis de las prácticas, prestando especial atención a los diseños institucionales, en particular, a las regulaciones sobre el origen de la activación (mecanismos obligatorios, convocados por las autoridades o por recolección de firmas) (Zovatto 2014). Altman (2010) se centra en las funciones de estos mecanismos considerando el origen de la iniciativa, su orientación a mantener o cambiar el *status quo* y su estatus jurídico (*ad hoc* o regulado). Nuestra propuesta se diferencia de ésta porque nuestro interés se centra en las motivaciones, y por tanto (a diferencia de Altman) no partimos de la normativa sino de los indicios que permiten adjudicar a una determinada activación un motivo: por ejemplo, legitimación de una decisión (cuando lo activa el gobierno, pese a que la consulta no es indispensable para introducir la reforma) o

¹ Suiza, Italia, Lichstenstein y San Marino (Serdült y Welp 2012)

rendimiento de cuentas (cuando lo activa la ciudadanía para derogar una ley aprobada por el parlamento). Por otra parte, no incluimos el referendo obligatorio en el análisis, ya que nuestro interés no se centra en las funciones de mecanismos automáticos sino en las motivaciones para activar mecanismos opcionales.

Un estudio pionero de Breuer (2009) analiza el mecanismo más ampliamente utilizado, el referéndum de autoridades, e identifica las condiciones bajo las que existen más probabilidades de que las autoridades consulten a la ciudadanía. Aquí, a diferencia de Breuer analizamos todas las consultas (no sólo las activadas por las autoridades) y con independencia de si fueron convocadas *ad hoc*, en democracias o dictaduras. Esto es porque nos interesa evaluar los motivos por los que los MDD se activan y sus consecuencias para el régimen político (varias consultas estuvieron estrechamente relacionadas con la consolidación de un régimen autoritario o la apertura a una transición). Por otra parte, más que las probabilidades de activación, nos interesa analizar los motivos que impulsaron las consultas efectivamente registradas. Para ello consideramos relevante partir de identificar la posición del actor que convoca el MDD (el principal impulsor). Así, dividimos las consultas en tres grupos, en cumplimiento con la teoría del ‘veto player’ (Tsebelis 2002):

- (a) *Gobierno unificado (un solo ‘veto player’)*: la consulta no es requerida formalmente, pero se activa ya sea para *legitimar la autoridad* de quien la inicia (legitimación de autoridades) o para *delegar a la ciudadanía* la decisión sobre un tema controvertido, tratando de evitar costes políticos de una decisión sensible (delegación),
- (b) *Gobierno dividido (múltiples ‘veto players’)*: en estas situaciones la consulta es determinante para introducir el cambio. Se registran diferentes “veto players” sin control unificado sobre las instituciones estatales, como por ejemplo un presidente sin mayoría en el congreso, o con fuerte oposición de gobiernos subnacionales. El referéndum puede orientarse a la *negociación*, para fortalecer al gobierno generando consensos, o a la *lucha de poder*, introduciendo medidas que debilitan al adversario. En esos casos el uso de los MDD introduce los ciudadanos como “poder moderador” para resolver una situación de bloqueo o debilidad institucional.
- (c) *Sin status de -veto player*: actores sin representación parlamentaria (sociedad civil) o una minoría parlamentaria (partidos menores) recurren al referéndum o la iniciativa, para rechazar una decisión tomada por la mayoría o para introducir un tema no contemplado en la agenda legislativa.

El análisis se centra en 18 países de América Latina durante el período 1900-2014 para identificar: 1) las tendencias generales en el uso de mecanismos de democracia directa, 2) las motivaciones de las prácticas registradas, según nuestra tipología y 3) la efectividad de los MDD para conseguir los propósitos de quienes los inician.

El trabajo se estructura como sigue: a continuación, se presenta el debate en torno a las funciones y motivaciones de la activación de mecanismos de democracia directa.

Seguidamente se presenta la experiencia latinoamericana, describiendo tanto las prácticas como la introducción de provisiones legales (1900-2014). Con base a lo anterior se clasifican y analizan las motivaciones de los referendos registrados y sus consecuencias (en términos de efectividad). Finalmente se presentan las conclusiones.

2. Tipologías: Origen y funciones de los MDD

Definimos como mecanismos de democracia directa a un grupo de instrumentos que permite a la ciudadanía tomar decisiones políticas directamente en las urnas. En esta definición se agrupa un espectro de mecanismos que pueden diferenciarse según el origen de la convocatoria: referéndum obligatorio, referéndum de autoridades (“desde arriba”, o *top down*) y referéndum o iniciativa ciudadana o popular (también conocido como democracia directa “desde abajo” o *bottom up*). Estos mecanismos otorgan un rol activo a la ciudadanía como *veto player* o como creador de agenda.

El referéndum constitucional obligatorio suele regularse para la ratificación de reformas constitucionales o tratados internacionales, entre otros, por lo que se lo considera un mecanismo de rendición de cuentas y/o control (Auer 2009, Uleri 1996).

Los mecanismos que se activan por reunión de firmas pueden orientarse a rechazar leyes (referéndum derogatorio), proponerlas o modificarlas (iniciativa legislativa o constitucional), o revocar el mandato de representantes (referéndum revocatorio). Los MDD “desde abajo”, en teoría, suelen considerarse los más democráticos ya que:

“the impulse comes from the citizens themselves, a certain number of whom demand a popular vote that will be binding for the authorities. In other words, these are processes outside the control of the political establishment, for the latter cannot decide whether a specific issue ought to be put on the ballot or not. Mandatory referenda cannot be avoided because are constitutionally required; top down are organized as part of a political strategy or to legitimize a position already taken (Papadopoulos 1995: 421)

Sin embargo, en la práctica, también los mecanismos activados por recolección de firmas abren un debate sobre la mitificación de la “ciudadanía de base” y el papel jugado por las elites en su activación (Kriesi 2006, Serdült y Welp 2012). En su análisis del caso suizo, Kriesi (2006) señala que la evidencia empírica contradice la idea de una ciudadanía rasa activando mecanismos de democracia directa, mientras muestra el rol central de los intereses organizados (incluyendo los partidos políticos), movilizándolo a los ciudadanos para conseguir firmas y promover una consulta (Kriesi 2006: 600).

Aún considerando la influencia de las elites en los procesos de activación “desde abajo”, el ejercicio de la democracia directa introduce un componente de incertidumbre, dado que los resultados no están garantizados y, en contextos democráticos, siempre puede haber sorpresas (LeDuc 2002). Esto lleva a algunos autores a sugerir que la introducción de mecanismos menos controlados por la élite política será menos frecuente (Rahat 2009, Setälä 1999), y

efectivamente, esto es lo que se observa en Europa occidental (Serdült y Welp 2012).

El referéndum “desde arriba”, de autoridades, es el más intensamente utilizado en el mundo (IDEA 2008) y también el más controvertido, especialmente cuando es utilizado en regímenes híbridos (Wheatley 2008) o democracias recientes (Barczak 2001). Pero también ha generado interés en democracias de larga data, en las que se le han atribuido diferentes funciones, entre éstas, resolución de conflictos al interior del partido o coalición en el gobierno, recurso de las minorías parlamentarias para continuar la lucha una vez perdido el debate en el Legislativo o instrumento para legitimar decisiones que polarizan a la sociedad (Bjørklund 1982, Morel 2001, Qvardrup 2006).

En definitiva, los párrafos precedentes sugieren que si bien el origen legal de una convocatoria a referéndum aporta algunas pistas al análisis, resulta limitado para comprender las motivaciones que impulsan la activación y sus consecuencias para la democracia. A continuación se ofrece una síntesis de la literatura sobre funciones y motivaciones de los MDD.

2.1 Motivaciones

Uleri (1996) propone una clasificación de los MDD centrada en su función explícita, como promotores o controladores de la ley (*law promoting* y *law controlling referendums*). Los referendos promotores de leyes son aquellos en que el autor de la ley y quien promueve la consulta es el mismo, mientras los referendos de control de leyes son aquellos en que estos actores difieren. Así, mientras por definición el referendo obligatorio es de control, los referendos desde abajo y desde arriba pueden cumplir ambas funciones. En el primer caso, esto hace la diferencia, por ejemplo, entre un referendo abrogativo (orientado a derogar una ley o propuesta de ley) y una iniciativa (orientada a proponer una ley). En cuanto a los referendos desde arriba, Uleri agrega la distinción entre los referendos opcionales (cuando existe regulación) y *ad hoc* (cuando se activan a pesar de que no exista regulación a tal efecto). La regulación difiere entre países que otorgan el poder de activar un referendo al presidente y/o al parlamento y las condiciones de dicha activación (mayorías requeridas, carácter consultivo o vinculante, entre otras).

Pese a la utilidad de la clasificación para entender diseños institucionales, la misma resulta limitada para analizar las prácticas cuando estas no son requeridas (referendo obligatorio). Esto es especialmente relevante en el análisis de los referendos iniciados por las autoridades, pero investigaciones previas han mostrado que también es relevante en el análisis de los mecanismos activados por reunión de firmas. En un estudio del uso mundial de MDD desde abajo (Serdült y Welp 2012) encontramos que las muy limitadas prácticas (con la excepción del caso suizo, que cuenta con una tradición de uso regular) se pueden clasificar en relación a tres funciones: a) concentración de poder (cuando los activan organizaciones afines al gobierno, bajo iniciativa del mismo), b) competencia entre partidos (cuando las activan los

partidos), y c) empoderamiento ciudadano (cuando las activan los ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil). Así, aunque los referendos “desde abajo” son a menudo considerados los buenos y saludables para el sistema político y se atribuyen a la acción de la ciudadanía, esto no siempre se observa en las prácticas. Por un lado, el mismo gobierno a través de un grupo afín puede iniciar un proceso por colección de firmas. Por otro, la activación de los partidos no necesariamente pervierte los mecanismos, ya que en algunos casos permitirían resolver conflictos institucionales o legitimar decisiones controvertidas.

Las funciones y motivaciones para activar MDD “desde arriba” ha sido objeto de estudio especialmente en democracias consolidadas. Un trabajo de referencia es el de Bjørklund (1982), que en su análisis de los países nórdicos identifica tres funciones: i) *arma de la minoría*, cuando los perdedores en el parlamento deciden continuar la lucha a través de una consulta popular; ii) *instrumento de mediación*, cuando un gobierno, partido o coalición está dividido ante una cuestión y recurre a la consulta para resolver el conflicto y salvar la unidad del grupo; y iii) *Lightning Rod*, cuando a través de una consulta intenta resolverse un tema especialmente sensible.

En una línea semejante a la de Bjørklund, Rahat (2009: 99) propone una tipología –con la que analiza la experiencia israelí– caracterizada por tres funciones: i) *evitar*, que refiere a las situaciones en que por temor a una ruptura interna un partido o coalición decide trasladar el tema a la ciudadanía; ii) *sumar*, que refiere a la intención de otorgar legitimidad a una decisión; y iii) *contradecir*, que refiere a los usos iniciados por una minoría que pretende bloquear la decisión de la mayoría.

Siguiendo a Morel (2001), Qvardrup (2006) amplía las tipologías precedentes para analizar el caso británico, incluyendo: i) *referendos de resolución de problemas (Decision-solving)*: que es el rol atribuido a la consulta popular cuando el gobierno está dividido en torno a un tema (similar a la consulta destinada a *evitar* de Rahat o a la de *mediación* de Bjørklund); ii) *referendos legislativos*: consultas iniciadas por una minoría orientadas a sobrepasar una mayoría parlamentaria (*arma de la minoría* para Bjørklund, *contradicción* de Rahat); iii) *referendos estratégicos*: Qvardrup no los define pero los caracteriza con un ejemplo en que el referendo es utilizado para movilizar a las bases, siendo el tema una excusa; iv) *referendos de legitimación*: consultas sobre temas controvertidos que requieren de legitimación directa de la ciudadanía (similar a la consulta orientada a *sumar* de Rahat), y v) *referendos políticamente obligatorios*: que son aquellos que tratan sobre temas controvertidos en las que el ejecutivo se siente obligado a enviar el tema a consulta popular para evitar reveses electorales (pagar los costes de la decisión) (similar al *Lightning Rod* de Bjørklund).

En un estudio del caso francés Morel (2007) indica que mientras los usos orientado a mediar, crear agenda, introducir leyes y legitimar medidas son los más extendidos en democracias consolidadas, en Francia el más extendido es el de refuerzo del poder (power reinforcing). Esto podría dar una pauta para América Latina.

2.2 Nuestra propuesta

Nuestro interés radica en identificar las motivaciones para activar referendos cuando estos no son obligatorios, por lo tanto, las consultas convocadas porque la constitución así lo requiere quedan excluidas de la tipología de motivaciones. Por otra parte, consideramos que los análisis centrados exclusivamente en el diseño institucional no sólo no permiten echar luz sobre estas motivaciones sino que incluso pueden conducir a conclusiones erróneas. Como hemos mencionado, algunos estudios muestran que los mecanismos comúnmente definidos como activados “por la ciudadanía” mediante reunión de firmas son activados por los partidos políticos (con o sin representación parlamentaria) e incluso por el gobierno de turno (Serdült y Welp 2012, Uleri 2002, Wheatley 2008). Por otra parte, los mecanismos activados por las autoridades también responden a distintos objetivos, no reductibles al plebiscitarismo y al intento de acumular poder (Bjørklund, 1982; Morel, 2007; Qvardrup, 2006) ya que pueden orientarse a resolver conflictos internos o trasladar a la ciudadanía las decisiones sobre temas controvertidos.

Para el estudio de las motivaciones que conducen a distintos actores a activar referendos en América Latina consideramos indispensable identificar la posición del que activa la consulta en términos de la teoría del veto player. Los sistemas presidenciales son, en promedio, más proclives a generar veto players y, en consecuencia, tienen tendencia a una mayor estabilidad política (Tsebelis 2002). Sin embargo, el estudio del presidencialismo en América Latina ha mostrado variaciones considerables entre regímenes a consecuencia de que la estructura del gobierno depende fuertemente del rol jugado por el presidente en el sistema político. Presidentes fuertes son a menudo capaces de unificar otros veto players detrás suyo (por ejemplo, a través del control partidario de la legislatura o la cooptación del poder judicial) mientras presidentes débiles parecen absorbidos por la mayoría que controla el congreso (Cox y Morgenstern 2001; Shugart y Mainwaring 1997).

Sin embargo, también nos encontramos con situaciones en que existen múltiples veto players en los sistemas presidenciales de América Latina. En línea con la idea clásica de pesos y contrapesos, la Presidencia y el Congreso están diseñados constitucionalmente para tener orígenes independientes y propósitos divergentes (por ejemplo Mainwaring y Shugart, 1999). En los sistemas presidenciales con mayor separación entre instituciones, el número de veto players suele ser alto (Tsebelis 2021). Son estos contextos los que condujeron a Linz (1990) a la conclusión de que los sistemas presidenciales son más propensos a situaciones de bloqueo, sin mecanismos institucionales para resolverlos. Sin embargo, como muestra Hochstetler (2006), recientemente la ciudadanía a surgido como un actor al que podría recurrirse para resolver situaciones de bloqueo institucional. Así, la ciudadanía puede actuar como un "poder moderador" 'para resolver situaciones de bloqueo institucional a través de procedimientos democráticos directos y previstos dentro del orden constitucional -lo que marca una diferencia con los tiempos previos, en que los militares operaban como poder moderador (Hochstetler 2006; Linz 1990).

En base a lo anterior, proponemos clasificar las consultas según sean iniciadas por: (a) un Gobierno unificado (un solo ‘*veto player*’), (b) un actor de un gobierno dividido (múltiples ‘*veto players*’), y (c) un actor sin representación parlamentaria o en minoría en el parlamento (sin estatus de *veto player*, que recurre al referendo para conseguir ese poder).

a) Gobierno unificado (un solo ‘*veto player*’): legitimación de autoridades y delegación

En este grupo, las consultas son impulsadas por un gobierno unido que no enfrenta una oposición fuerte, así que no son formalmente necesarias para introducir la reforma. Sin embargo, cabe distinguir entre temas que directa o indirectamente refieren a la *legitimación de las autoridades* que llaman a la consulta y temas que conllevan un nivel considerable de polarización, con lo que el motivo de la consulta es de *delegación*. En el primer caso, el referéndum es promovido por el gobierno en contextos de gran control de la opinión pública (contextos autoritarios o híbridos) y/o en torno a temas que cuentan con amplio acuerdo de la ciudadanía, para fortalecer su propia posición. Estas consultas no tienen el objetivo de fortalecer la democracia y a menudo se registrarán en contextos autoritarios. En el segundo caso, el gobierno decide hacer la consulta para abrir un proceso de discusión y legitimar una decisión que puede acarrearle costos políticos por la polarización que genera, delegando la decisión a la ciudadanía. En este sentido, dadas otras condiciones (una campaña justa y libre), la consulta puede contribuir al incremento de la satisfacción ciudadana con la democracia y el rendimiento de cuentas (ya que las autoridades deben dar cuenta de las decisiones y propuestas y defenderlas).

b) Gobierno dividido (múltiples ‘*veto players*’): negociación y lucha de poder

Aquí agrupamos las activaciones iniciadas tanto por el presidente como por la mayoría en el parlamento, los gobiernos subnacionales, etc. El referéndum puede a orientarse a abrir una *negociación* con otros actores para fortalecer un gobierno débil introduciendo una solución consensuada (por ejemplo, por presidentes interinos), o a la *lucha de poder*, ya sea sorteando obstáculos institucionales para introducir una reforma que se espera que refuerce el poder del actor que lo promueve (concentración de poder), o bloqueando al otro *veto player* en el sistema. En el primer caso, la consulta busca legitimar al gobierno (similar al referéndum de delegación más arriba, pero en lugar de responder a un gobierno unificado responde a un gobierno dividido); en el segundo caso, la consulta directa a la ciudadanía es percibida como un mecanismo para fortalecer la posición de un *veto player*, funciona como un arma para erosionar el poder del adversario. Estas consultas podrían plantear un dilema para la democracia ya que suelen enfrentar instituciones, en algunos casos pueden suponer un reto a la institucionalidad. Al mismo tiempo el referéndum podría resolver el enfrentamiento entre poderes bloqueando la decisión o la misma posición de otro *veto player* (por ejemplo a través de la revocatoria del mandato). Los ciudadanos representan el ‘poder moderador’ que impide una crisis del régimen debida al bloqueo institucional.

c) Actor sin representación parlamentaria (sociedad civil, partidos menores) o en minoría: rendimiento de cuentas y ampliación de la agenda legislativa

Desde el punto de vista de la teoría del *veto player*, los MDD introducen a los ciudadanos como un actor adicional en la configuración de los *veto players* de un sistema de gobierno (Tsebelis 2002). Estos abren la oportunidad para actores políticos que no tienen el status de veto players –sociedad civil, partidos menores– de recurrir a estos mecanismos para introducir sus preferencias en el sistema. En estos casos, la vía dominante, aunque no exclusiva, es la activación por reunión de firmas (el *lobby* directo de algunas organizaciones de la sociedad civil para que los parlamentarios introduzcan sus propuestas a través de la apertura de un proceso de consulta ciudadana sería un caso excepcional considerado en este grupo). Diferenciamos entre las consultas orientadas a rechazar decisiones tomadas por el gobierno y las orientadas a introducir propuestas legislativas o constitucionales.

La activación de un mecanismo por recolección de firmas cuando es promovida por un actor con representación parlamentaria, pero en minoría (y en casos en que no existe una situación de bloqueo institucional), se incluye en esta categoría. En ambos casos, las implicancias para la democracia representativas son potencialmente positivas ya que contribuyen a ampliar el juego político y el campo de la toma de decisiones en contextos de estabilidad.

3. Análisis

3.1 Tendencias

La tabla 1 registra todas las activaciones ocurridas entre 1900 y 1914 en 18 países de América Latina. Para mostrar la evolución de usos, en este apartado incluimos los mecanismos obligatorios y consideramos tanto los referendos cuya convocatoria estaba regulada por ley como las prácticas ad hoc validadas por el organismo electoral correspondiente. No incluimos las numerosas consultas informales registradas en la región² ni las iniciativas legislativas cuando no derivan en una consulta directa a la ciudadanía³.

² México en varias ocasiones, Brasil 2000, Bolivia 1986, Costa Rica 2000, Colombia 1997, Chile 2011, entre otros, activados por la oposición, la ciudadanía, los sindicatos o incluso el mismo gobierno. Fuente: www.c2d.ch

³ Coincidimos con Zovatto (2014:14) en que la iniciativa cuando la misma equivale al mecanismo de petición “es un procedimiento político de participación ciudadana” pero no acordamos en que sea de participación “directa” ya que las decisiones quedan en manos del parlamento, mientras consideramos que el impacto o consecuencias sobre el sistema político no depende del mecanismo sino del contexto en que se desenvuelva el reclamo. En este sentido, nos basamos en las consecuencias tenidas por las iniciativas argentinas (tratadas por el congreso en momentos de crisis e ignoradas en otros, véase Lafferriere 2009) y en el estudio de las iniciativas constitucionales en Perú (Lozano 2014), que fueron desestimadas sin tratamiento en la mayoría de los casos.

Tabla 1: Número de cuestiones sometidas a voto en 1 países de América Latina (1900-2014)

País	1900-1910	1911-1920	1921-1930	1931-1940	1941-1950	1951-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2014	Total temas	Total consultas
Argentina	--	--	--	--	--	--	--	--	1*	--	--	1	1
Bolivia	--	--	--	1*	--	--	--	--	--	--	5	18	6
Brasil	--	--	--	--	--	1*	--	--	--	1	1	4	3
Chile	--	--	1	--	--	--	--	2*	2	--	--	5	5
Costa Rica	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	1	1	1
Colombia	--	--	--	--	--	1*	--	--	--	2*	1	18	4
Ecuador	--	--	--	--	--	--	--	1	1	3	4	52	9
El Salvador	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Guatemala	--	--	--	1*	--	1*	--	--	--	2	--	4	4
Honduras	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
México	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Nicaragua	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Panamá	--	--	--	1*	--	--	--	1	1	2	1	6	6
Paraguay	--	--	--	2*	--	--	--	--	--	--	1	3	3
Perú	--	1*	--	1*	--	--	--	--	--	1	1	4	4
R.Dominicana	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Venezuela	--	--	--	--	--	1*	--	--	--	3	3	8	7
Uruguay	--	1	--	2	3	2	2	2	2	7	5	27	26
Total consultas	0	2	1	8	3	6	2	6	7	21	23		79
Total países	0	2	1	6	1	5	1	4	5	8	10		

Fuente: c2d database

Los números representan la cantidad de cuestiones sometidas a votación. Así, cuando se sometía al electorado varias opciones el voto fue contado singularmente (por ejemplo en Brasil 1993, monarquía o república; o en Uruguay en varias ocasiones entre opciones de constitución).

* ad hoc (Chile 1925, regulado por decreto ley 461/1925).

Las consultas fueron contadas como un evento singular cuando fueron iniciadas por el mismo actor (por ejemplo, quince preguntas sometidas a consulta en Colombia en 2003 son contadas en como un llamado). Cuando en una determinada fecha coinciden consultas iniciadas por diferentes actores se cuentan cada una como un evento (por ejemplo, Uruguay 1999, dos consultas apoyadas por diferentes parlamentarios). Una columna extra registra el número de temas sometidos a consultas. En varias ocasiones se han convocado referendos relacionados (varias opciones sobre el mismo tema son sometidas a consulta: por ejemplo, propuestas A, B y C cada una en una papeleta; en estos casos hemos optado por contabilizarlas como un evento y un tema, por tratarse de una decisión).

La tabla 1 muestra que hubo 79 consultas en el periodo (154 temas sometidos a referendo). Sin embargo, cinco países no han activado nunca un referendo (El Salvador, Honduras, México, Nicaragua y República Dominicana), mientras otros seis han consultado en cinco ocasiones o menos (Argentina y Costa Rica 1, Paraguay 3, Perú, Guatemala y Brasil 4). Sin patrones uniformes, algunos países recurren al referéndum con mayor regularidad, pero durante un breve período de tiempo (por ejemplo, Chile, durante la transición a la democracia). Con la excepción de Uruguay y posteriormente Panamá, Ecuador, Venezuela y Bolivia, que han utilizado estos mecanismos con cierta regularidad, el resto de países muestra activaciones ocasionales.

Los asteriscos en la tabla refieren a las consultas convocadas *ad hoc*. Aquí se observa un cambio notable, ya que la mayoría de las consultas iniciadas antes de los ochenta se realizaron *ad hoc*. El cambio destacado proviene de la introducción de provisiones legales para activar mecanismos. A principios del siglo XX Uruguay era el único país de la región que regulaba MDD (Constitución de 1912). Este país también fue el primero en la región en introducir mecanismos activables por reunión de firmas (Constitución de 1967).

Venezuela introdujo el referéndum obligatorio en 1967 y amplió el espectro de mecanismos con la Constitución de 1999. Panamá introdujo el referéndum obligatorio en 1972 y Ecuador el opcional en manos de las autoridades en 1979. Desde fines de los ochenta se observa una ola de reformas tendientes a establecer estos mecanismos, aunque cabe diferenciar entre países con una oferta limitada a las autoridades (Argentina, Brasil, Chile) y otros que ofrecen variedad de mecanismos. Nueve países incluyen el referendo en manos de la ciudadanía y once el obligatorio (Ruth y Welp, 2015)⁴. Véase tabla 4 en el anexo.

En cuanto al número de consultas, se registra un incremento a partir de los noventa, con más países y más temas sometidos a consulta popular. A pesar de este incremento, la mayoría de las consultas registradas en todo el período (1900-2014) fueron iniciadas por las autoridades (43), seguidas del referéndum obligatorio (23) que se ha incrementado considerablemente con los cambios constitucionales introducidos desde los noventa, mientras las iniciativas originadas por reunión de firmas quedan en minoría (13, de las cuales 10 ocurrieron en Uruguay). (Véase tabla 2)

⁴Un estudio de Barczak (2001:31) analiza la introducción de MDD, sugiriendo que esta ocurre cuando: i) el proceso de reforma constitucional esté controlado por actores anteriormente excluidos o ii) el proceso de reforma constitucional ocurra en situaciones de extrema debilidad y conflicto, y cuenten con la presencia de nuevos actores, anteriormente excluidos. Sin embargo, la variedad de contextos en que los MDD han sido introducidos en la región contradicen el estudio de Barczak. En un trabajo previo exploramos (summarize) Ruth y Welp 2014/2015.

Tabla 2: Las prácticas según el origen 1900-2014

	Total Llamados (1)	Temas (2)	Obligatorios	Opcional	Firmas
Argentina	1	1		1	--
Bolivia	6	18	2	4	1
Brasil	3	4	2	2	--
Chile	5	5	1	4	--
Costa Rica	1	1	--	1	--
Colombia	4	18	--	4	--
Ecuador	9	52	1	8	--
El Salvador	--	--	--	--	--
Guatemala	4	7	2	2	--
Honduras	--	--	--	--	--
México	--	--	--	--	--
Nicaragua	--	--	--	--	--
Panamá	6	6	5	1	--
Paraguay	3	3	1	2	--
Perú	4	4	--	3	1
R. Dominicana	--	--	--	--	--
Venezuela	7	8	3	3	1
Uruguay	26	27	4	12	10
Total	79	154	23	45	13

(1) Llamados: contados como fechas y cantidad de actores convocantes: si el presidente consulta sobre quince cuestiones se cuenta como un llamado. Si mas de un actor activa consultas se cuentan individualmente

(2) El número de preguntas presentadas por un actor en una fecha determinada se registra en temas.

3.2 Motivaciones y resultados

A continuación la tabla 3 presenta la clasificación de motivaciones de las 58 consultas cuya activación fue resultado de una explícita intención de los actores.

Tabla 3: Motivaciones para activar referendos no obligatorios en AI (1900-2014)

Posición del actor	Motivo	
Gobierno unido <i>(un sólo veto player)</i>	Legitimación de autoridades	Bolivia 1931; Chile 1978, 1980, 1988; Guatemala 1935, 1954; Uruguay 1980; Venezuela 1957; Colombia 1957, 1990, 2003; Perú 1919, 1939; Paraguay 1938, 1940; Panamá 1940
	Delegación	Argentina 1984, Costa Rica 2007, Brasil 2005, Uruguay 1917, 1938, 1966, 2009
Gobierno dividido <i>(múltiples veto players)</i>	Negociación	Bolivia 2004, Chile 1925, Ecuador 1978, 1986, 1994, 1995, 1997, 2006; Uruguay 1934, 1946, 1958, 1962,
	Lucha de poder	Venezuela 1999, 2000, 2004, Ecuador 2007, Uruguay 1971; Bolivia 2006, 2008, Brasil 1963, Ecuador 2011, Perú 1993
Si status de veto player	Rendimiento de cuentas	Uruguay 2009, 2004, 1992, 1989 Uruguay 2003 (Frente Amplio)
	Ampliación	Perú 2010; Uruguay 1994, 1994, 1989, Colombia 1990; 2014 (Partido Colorado) Minoría parlamentaria: Uruguay 1999, 1999

Fuente: elaboración propia, datos del c2d (www.c2d.ch) y literatura secundaria. Por información detallada de las consulta véase tabla 5 en anexo.

El análisis de las motivaciones para convocar a consultas populares sugiere un escenario complejo, con un control mayor de las autoridades (gobierno o partidos con representación parlamentaria) que de actores de la sociedad civil y partidos menores. Aún así, ni la mayoría de las activaciones son plebiscitarias (en nuestra tipología, legitimación de autoridades) ni orientadas a cambiar el equilibrio de poder .

Legitimación de autoridades

Lo primero que cabe observar es que la mayoría de los referendos de legitimación de autoridades se dieron en contextos autoritarios (Chile 1978, 1980, 1988; Guatemala 1954; Uruguay 1980, Venezuela 1957, etc.). Algunas de estas consultas referían directamente a las autoridades (Chile 1978), mientras otras aludían al apoyo al régimen recientemente creado (Chile 1980, Colombia 1957, Venezuela 1957) o a componentes del mismo (Panamá 1940).

Hubo consultas para legitimar la toma violenta del poder, como en Guatemala en 1954, en que la consulta decía: “¿Se pronuncia porque continúe en la Presidencia de la República el teniente coronel Carlos Castillo Armas por el término que fija la asamblea constituyente?” (99% de votos a favor). Otras intentaban lavar la imagen de la dictadura hacia afuera, como buscó hacer Augusto Pinochet en 1978, donde había que votar en relación a la siguiente afirmación: “Frente a la agresión internacional desatada en contra de nuestra patria respaldo al presidente Pinochet en su defensa de la dignidad de Chile y reafirmo la legitimidad del gobierno de la República para encabezar soberanamente el proceso de institucionalidad del país» (Aun con toda la presión y represión, 22% de los ciudadanos votó en contra).

Los referendos realizados en 1957 en Colombia y Venezuela fueron convocados *ad hoc* por juntas militares y, en ambos casos, promovieron la instauración de un pacto entre los principales partidos (excluyendo a las agrupaciones de izquierda). Con los medios de comunicación controlados y las libertades restringidas, la validez de los resultados es claramente cuestionable. Pero incluso en contextos autoritarios ha habido sorpresas, tanto en Uruguay 1980 como en Chile 1988 la ciudadanía rechazó la propuesta de los dictadores dando lugar a la transición a la democracia.

Poco tiempo después de asumir el poder Alvaro Uribe (7 de agosto de 2002-7 de agosto de 2010) inició una fuerte ofensiva para reformar las instituciones. En este contexto, lanzó una convocatoria a referendo para habilitar una reforma constitucional que tuvo lugar el 25 de octubre de 2003. Quince fueron las preguntas que, superado el control constitucional, fueron presentadas ante la ciudadanía en un referendo convocado por decreto del poder ejecutivo⁵, contra “la corrupción y la politiquería”. A pesar de la intensa campaña lanzada por el gobierno, sólo la primera pregunta superó el 25% de participación (alcanzado apenas el 25,11%, mientras todas las demás quedaron en el margen de 22 y el 24%) y por tanto sus resultados entraron en vigor mientras las restantes fueron desestimadas⁶ (Welp 2014)

⁵ Decreto 2000 del 17 de julio de 2003 http://www.registraduria.gov.co/Informacion/images/dec2000_oct2003.pdf

⁶ En consecuencia, el inciso 5 del artículo 122 de la Constitución es reformado para introducir el siguiente párrafo: Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado. Tampoco quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culpable, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.

Delegación

En este grupo incluimos iniciativas impulsadas por el gobierno y orientadas a incorporar a la ciudadanía a la toma de una decisión controvertida. En algunos casos se trataba de decisiones tomadas, con lo que la consulta buscaba abrir una discusión y rendir cuentas de las razones que condujeron a la misma (Argentina 1984, tras la firma del acuerdo con Chile sobre límites). En otros casos, la consulta fue convocada para resolver una cuestión que polarizaba a la sociedad, como ocurrió en Costa Rica (2007, sobre el tratado de libre comercio) y Brasil (2005, sobre la prohibición de tenencia de armas). Algunas de las consultas en Uruguay (1917) sometieron una reforma constitucional a consideración mientras otras presentaron a la ciudadanía diferentes proyectos de constitución (1938, 1966)⁷ propusieron a la ciudadanía más de un anteproyecto de constitución para que opte por uno.

En Argentina, el gobierno encabezado por Raúl Alfonsín (1983-1989) convocó a referendo en 1984 para ratificar los acuerdos alcanzados con Chile por el litigio territorial en la zona del Canal del Beagle. No existía una regulación para hacerlo, por lo que hubo recursos legales que buscaron impedir la consulta. La Corte Suprema de Justicia los rechazó sosteniendo que el objetivo del plebiscito era “garantizar la solidaridad entre representantes y representados y se acomoda perfectamente a la naturaleza del gobierno representativo”. El caso puede identificarse como un claro ejemplo de delegación a la ciudadanía de una decisión controvertida con la intención de no pagar los costes políticos de la decisión y, a la vez, incrementar los niveles de legitimidad del sistema. (Lafferriere 2009)

La única consulta no obligatoria registrada en Brasil tras la transición a la democracia tuvo lugar en 2005. El 22 de diciembre de 2003 el presidente Lula da Silva firmó la Ley 10.826 que regulaba el uso de armas y munición, y establecía la prohibición de comercializar armas de fuego. La ley señalaba que entraría en vigencia si era aprobado en referéndum. De acuerdo con esta norma, el 6 de julio de 2005 el Parlamento pasó el decreto no. 780/2005 fijando la pregunta para el referendo: “¿debe ser prohibido el comercio de armas de fuego y munición en Brasil? (“O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?”). Según la investigación de Lissovsky y Szabó de Carvalho (2008), el referéndum estuvo a punto de no convocarse debido a la presión de los grupos pro armas, que temían la consulta popular, pero la presión de organizaciones de la sociedad civil consiguió que se realizara. Sin embargo, la campaña por el no –controlada por los lobbys pro tenencia de armas– dio vuelta a las preferencias iniciales y finalmente la ley fue rechazada⁸.

En Costa Rica, una reforma constitucional introdujo los MDD en la Constitución en 2003, que fueron regulados en 2006. Ante la inminente firma de un Tratado de Libre Comercio con América Central y Estados Unidos, organizaciones de la sociedad civil que se oponían iniciaron un proceso de recolección de firmas. El presidente Arias se adelantó, convocando una consulta por decreto

⁷ Un análisis detallado de las consultas uruguayas durante el período citado puede verse en Lissidini 1998.

⁸ A pesar de que las encuestas iniciales mostraban un claro apoyo a la prohibición, durante la campaña las preferencias se modificaron. La campaña por el no se orientó a diferenciar el apoyo a las armas del apoyo a la prohibición y fortalecer la idea de que tener un arma era un derecho individual (con slogans como “Hoy puedo no precisar de un arma, pero si un día precisase, quiero tener el derecho de comprar”). Una encuesta mostró que a mitad de campaña el 70% del público señalaba que no se sentía preparado para tomar una decisión como esa. En paralelo al crecimiento del no, la ciudadanía habría comenzado a percibir que el referéndum no tenía mayor importancia (no tendría ningún impacto sobre los índices de violencia) y por tanto era mejor mantener las cosas como estaban. (Welp 2013)

presidencial, en un contexto de creciente polarización. Esta consulta amerita mayor análisis ya que si bien delega la decisión en la ciudadanía, la convocatoria por decreto también le quita la iniciativa, cambiando el escenario y la distribución de poder entre actores. A pesar del rechazo que generaba el acuerdo entre numerosos sectores de la población, finalmente las urnas ratificaron la opción promovida por el gobierno (Raventós 2014)

Negociación

Las consultas iniciadas en contextos en que existen múltiples veto players pueden buscar negociar o debilitar al adversario. En el caso de la negociación, el referendo no ataca directamente al adversario, sino que por ejemplo, se delega en la ciudadanía la decisión entre varias opciones (Uruguay 1934, 1946). En ocasiones, de lo que se trata es de resolver situaciones de conflicto que han tenido a la ciudadanía como principal actor (Bolivia 2004) o que implican un intento de consolidar un régimen tras un período de inestabilidad (Chile 1925), o el mismo cambio de régimen (Ecuador 1978, durante la transición a la democracia).

Uno de estos casos en que un gobierno dividido y asediado acepta una convocatoria a referéndum ocurrió en Brasil, cuando el presidente João Goulart convocó a un plebiscito en 1963 para crear una república presidencialista, contra la propuesta de algunos sectores militares de promover un sistema parlamentario que evitara sus reformas socialistas. Goulart triunfó en las urnas, pero los militares promovieron el golpe de Estado al año siguiente.

En Bolivia, en octubre de 2003, en lo que se dio en llamar la 'guerra del gas', se produjo una gran movilización ciudadana que derivó en la dimisión de Sánchez de Lozada. El vice presidente Carlos Mesa asumió el cargo y se comprometió a llamar a un referendo vinculante, para lo que se reformó la constitución. El referéndum se realizó el 18 de julio del 2004 y resultó en un triunfo del SI. Un problema de esta consulta provino de la misma amplitud y ambigüedad en la formulación de las preguntas, que a pesar de los resultados permitió un amplio espectro de interpretaciones. Así, “el Congreso emitió una ley distinta de la iniciativa presidencial, que estipulaba que el gas en boca de pozo era de propiedad estatal, estableciendo una regalía de 18% y un impuesto de 32%” (Salazar Elena, 2009).

Lucha de Poder

En situaciones de bloqueo institucional, con múltiples veto players, el referéndum puede convertirse en un arma en manos de distintos actores que buscan o bien cambiar el equilibrio de poderes a través de una reforma constitucional o bien directamente desplazar al adversario, por ejemplo a través de una revocatoria de mandato.

En Perú el presidente Alberto Fujimori promovió un referendo en 1993 para ratificar la nueva constitución, aprobada tras su clausura del Congreso mediante un «autogolpe», opción autoritaria mediante la que pretendía zanjar el impasse creado entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

En Venezuela, el referendo de 1999 le permitió al recién electo presidente Hugo Chávez sortear –de forma controvertida– los impedimentos legales para convocar a una Asamblea Constituyente y elaborar una nueva Constitución. La nueva Carta Magna estableció la iniciativa legislativa (en manos de la ciudadanía) y el referendo obligatorio para la reforma constitucional. Cuatro años más tarde, la democracia directa le mostraría a Chávez sus filos, cuando la Coordinadora Democrática,

integrada por el sector empresarial (Fedecámaras) y los partidos políticos de la oposición, se organizó para pedir la revocatoria de su mandato. El proceso fue largo, plagado de polémicas y recursos judiciales, pero finalmente se llevó a cabo, y Chávez fue ratificado por 58,9% de los votos.⁹ La experiencia venezolana muestra que tanto los gobiernos como la oposición (en este caso a través de la reunión de firmas) pueden recurrir al referendo para atacar al adversario.

En Bolivia, en 2006, en un contexto de elevada polarización (mientras la asamblea constituyente redactaba la Nueva Constitución) grupos opositores al gobierno de Morales lideraron la recolección de firmas para dar respuesta a la histórica demanda de autonomía de los departamentos. El referendo obtuvo la mayoría en los departamentos de la medialuna mientras fue rechazado en el resto. Dado que los segundos cuentan con mayor cantidad de población, la propuesta fue rechazada. Esta experiencia es la que más fuertemente puso en evidencia la incapacidad del referéndum para resolver conflictos, al reafirmar la presencia de mayorías contrapuestas.

En 2008, el referéndum fue nuevamente activado en Bolivia en medio del conflicto entre el MAS y la oposición, esta vez con la intención de someter a consulta popular la ratificación o revocación del mandato del presidente y ocho prefectos. Dos prefectos opositores fueron removidos de sus cargos (La Paz y Cochabamba) y el resto fue ratificado (Welp 2014).

Rendimiento de cuentas

Desde la vuelta a la democracia en 1985, los ciudadanos uruguayos han ejercido su derecho a intervenir en la definición de los asuntos públicos en numerosas ocasiones, proponiendo y vetando leyes. Entre las primeras, en 1989 se produjo una de las más emblemáticas, cuando se recurrió al referéndum para derogar la Ley de Caducidad Punitiva (Ley 15.848) por la que el estado se inhibía de sancionar crímenes cometidos por la dictadura (1973-1985). Pese a que esta ley fue impulsada por el Partido Colorado con un importante apoyo del Partido Blanco, una comisión independiente presidida por las viudas de dos legisladores asesinados inició un movimiento que logró las firmas del 29% del electorado. La corte alegó que no contaba con medios para confirmar las firmas, por lo que se resolvió convocar a un pre-referéndum en el que se decidiría si convocar o no el referéndum. La consulta finalmente tuvo lugar. Aunque la propuesta no obtuvo el respaldo de la mayoría de los ciudadanos, sentó un precedente y abrió un camino por el que la ciudadanía se volvió un actor relevante para la toma de decisiones y no sólo para la elección de gobernantes durante el período electoral.

La ciudadanía uruguaya volvió a movilizarse en otras ocasiones, como frente a la privatización de empresas públicas en 1992, 2003 (esta vez iniciado por el frente Amplio) y en 2004, cuando la ciudadanía se movilizó para incluir el agua potable como un derecho humano básico manteniendo todos los recursos de la extracción, producción y comercialización del agua en manos del Estado (rechazando una ley de privatización promovida por el gobierno) (Monestier 2007).

En 2009 nuevamente se activó con la intención de derogar la ley de Caducidad, fracasando otra vez.

⁹ En 2007 Chávez promovió una nueva reforma constitucional. Esta vez, contaba con una mayoría parlamentaria a su favor. Sin embargo, la Constitución de 1999 había establecido que la reforma debía ser sometida a referendo, que Chávez perdió. Una nueva consulta, realizada en 2009, le daría la reelección indefinida.

Ampliación

Los referendos de ampliación, que permiten a actores sin status de veto players asumir un papel en la definición de asuntos públicos han sido poco frecuentes en la región (pese a que nueve países cuentan con regulación que los permitiría directamente). Aquí consideramos tanto los ocurridos directamente (por colección de firmas) como los indirectos, a través de procesos de presión a grupos o a todo el sistema político. En el primer caso encontramos la experiencia de Perú (2010) y varias iniciativas uruguayas. Entre los casos en que ha habido presión indirecta, podemos mencionar la experiencia uruguaya, en que la asociación de trabajadores del poder judicial consiguió apoyo de algunos parlamentarios para introducir una consulta (en 1999) y el caso colombiano, en que el movimiento de la séptima papeleta adquirió la fuerza suficiente como para que el gobierno se decida a impulsar un referendo sobre el tema (véase Tomas Acuña 2009).

El 29 de marzo de 2001, la Asociación Nacional de Fonavistas de los Pueblos del Perú (ANFPP), presentó la iniciativa legislativa ciudadana “Proyecto de Ley de Devolución de Dinero del FONAVI a los Trabajadores que contribuyeron al mismo”, que cumpliendo los requisitos establecidos para una iniciativa indirecta, fue remitida al Congreso de la República, para su votación. El Proyecto de Ley ingresó al Congreso de la República (n°864/2001) pero no fue considerado¹⁰. Por eso la ANFPP solicitó la convocatoria a referéndum, amparándose en los artículos 16 y 41 de la Ley N° 26300, que disponen que si una iniciativa legislativa es rechazada o modificada sustancialmente, los promotores de la misma pueden solicitar el referéndum para consultar a la ciudadanía su aprobación, adicionando las firmas necesarias para completar el porcentaje de ley. Cumplido este proceso, el 7 de octubre de 2008, el Jurado Nacional de Elecciones convocó a Referéndum Nacional para la aprobación o desaprobación del “Proyecto de Ley de Devolución de Dinero del FONAVI a los Trabajadores que contribuyeron al mismo”, a realizarse el 3 de mayo de 2009. El referéndum fue suspendido por falta de recursos económicos para ser convocado disponiéndose una nueva fecha para la convocatoria: el 3 de octubre de 2010. Los resultados fueron favorables, por lo que se dispuso la entrada en vigencia de las normas aprobadas considerando que “La Ley de Devolución del Dinero del Fonavi a los Trabajadores que contribuyeron al mismo entra en vigencia a partir del día siguiente de la publicación de los presentes resultados oficiales en el Diario Oficial El Peruano”¹¹. A la fecha, la ley no se ha hecho efectiva.

El éxito de las iniciativas ciudadanas también ha sido limitado en Uruguay. Monestier (2007) observa que mientras los referendos orientados a revocar leyes han sido exitosos cuando se trataba de impedir la privatización o reducción del sector público, lo han sido en menor medida en la introducción de leyes.

4. Reflexiones finales y próximos pasos

Este trabajo en proceso se propone analizar la evolución de los ejercicios con mecanismos de democracia directa en América Latina desde un enfoque que supere las limitaciones de los estudios centrados fundamentalmente en los diseños institucionales. Tras un análisis de la literatura sobre las motivaciones y funciones de la activación de consultas no obligatorias, considerando las

¹⁰ Por un análisis de los resultados de estas iniciativas véase Lozano 2014.

¹¹ <http://portal.jne.gob.pe/procesoselectorales/Documentos%20%20Procesos%20electorales/Refer%C3%A9ndum%20FONAVI/RES%204905-2010-JNE.pdf>

particularidades latinoamericanas, hemos optado por analizar las prácticas en función de la posición ocupada por el actor que inicia la consulta. Siguiendo la teoría del ‘veto player’ (Tsebelis 2002), dividimos los impulsores en tres grupos: a) Gobierno unificado (un solo ‘veto player’), b) Gobierno dividido (múltiples ‘veto players’) y c) actores sin status de veto player. A continuación, de acuerdo a las características concretas de cada consulta diferenciamos al interior de cada grupo.

Analizamos 18 países de América Latina en el período que va de 1900 a 2014. Identificamos un total de 79 referendos de los que 58 fueron activados por iniciativa gubernamental, parlamentaria, político-partidaria o ciudadana, sin mandato constitucional a tal efecto (por detalles metodológicos véase el punto 3).

A modo de comentarios finales, se observa que 23 consultas fueron iniciadas por un gobierno unido (veto player). Entre estas, la mayoría se orientaron a la legitimación de autoridades (16), en este subgrupo dominan los regímenes autoritarios activando mecanismos de democracia directa. A la vez, la mayoría de las consultas se produjeron antes de la transición a la democracia o le dieron marco a la misma (Uruguay 1980, Chile 1988). Siete consultas se orientaron a delegar a la ciudadanía la decisión sobre un tema que polarizaba a la sociedad y la mayoría fue aprobada (la posición del gobierno fue la triunfadora). Más investigación se requiere para saber en qué medida estos procesos contribuyen al fortalecimiento de la democracia.

En el grupo de múltiples veto players encontramos un considerable número de consultas, muchas de ellas recientes (con la excepción del pionero caso uruguayo, que las había activado desde las primeras décadas del siglo XX). Doce de estas consultas se relacionaron con la intención de fortalecer a un gobierno débil (negociación) recurriendo al ciudadano como poder moderador mientras otras diez fueron clasificadas como de lucha de poder en tanto el referéndum fue orientado a desplazar al adversario (revocatoria de mandato) o a la superación de bloqueos institucionales para introducir reformas no negociadas con los otros veto players.

Por último, con un amplio dominio de Uruguay en la categoría, registramos las consultas iniciadas por actores sin el estatus de veto players, que recurren a la democracia directa para exigir el rendimiento de cuentas (vetando leyes, cinco casos) o para la ampliación de la agenda legislativa (proponiendo leyes, ocho casos).

Nuestros siguientes pasos se orientarán a proveer un análisis más detallado de cada categoría centrado especialmente en el análisis de los resultados de estas consultas tanto en términos de efectividad (en que medida se han conseguido los objetivos propuestos) como sus implicancias para la democracia.

5. Bibliografía consultada

- Altman, David (2010) “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?”, *Perfiles Latinoamericanos* N°35, enero-junio, pp. 9-34.
- Auer, Andreas (2008) “Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina”, en Lissidini, Alicia, Welp, Yanina y Zovatto, Daniel (Coords) *Democracia Directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bjørklund, Tor (1982) “The Demand for Referendum: When Does It Arise and when Does It Succeed? ”, *Scandinavian Political Studies*, Bind 5 (New Series) , pp. 237-260
- Breuer, Anita (2009) “The use of government-initiated referendums in Latin America. Towards a theory of referendum causes”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, núm. 1, pp. 23-55.
- Cox, Gary W. y Morgenstern, Scott (2001) *Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents*. *Comparative Politics*, Vol. 33, No. 2, pp. 171-189.
- Dalton, Russell; Bürklin, Wilhelm y Drummond, Andrew (2001) “Public Opinion and Direct Democracy”, *Journal of Democracy*, Vol. 12, pp. 141-153.
- Damore, David F., Shaun Bowler, and Stephen P. Nicholson (2012) “Agenda Setting by Direct Democracy Comparing the Initiative and Referendum.” *State Politics & Policy Quarterly* 12(4): 367-393.
- Durán Martínez, Angélica (2012) “Presidents, parties and Referenda in Latin America”, *Comparative Political Studies* 45 (9), 1159-1187.
- Hochstetler, K. (2006) "Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America." *Comparative Politics* 38(4): 401-418.
- IDEA (2008) *Handbook of Direct Democracy*.
- Kriesi , Hanspeter (2006) “Role of The Political Elite in Swiss Direct-Democratic Votes”, *Party Politics* September 2006 vol. 12 no. 5 599-622
- Lafferriere, Emilio (2009) “Argentina: La participación ciudadana como desafío”. Welp, Yanina y Serdült, Uwe. *Armas de Doble Filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo.
- LeDuc, Lawrence (2002) “Opinion Change and voting behaviour in referendums”, *European Journal of Political Research* 41: 711-732.
- Linz, Juan (1990) “The Perils of Presidentialism”. *Journal of Democracy* 1 (1): 51-69.
- Lissidini, Alicia (1998) “Una mirada crítica a la democracia directa: el origen y las prácticas de los plebiscitos en Uruguay”, *Perfiles Latinoamericanos* 12: 169-200.
- Lissovsky y Szabo (2008) *El referéndum sobre las armas en Brsil. El elector como víctima virtual*. Diponible en http://www.pos.eco.ufrj.br/docentes/publicacoes/mlissovsky_1.pdf
- Lozano, Jeanette (2014). *Las Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional en Perú*:

mecanismo ineficaz para la solución de los problemas de representación. c2d Working Papers Series 45, Centre for Democracy Studies Aarau (ZDA) at the University of Zurich.

- Monestier, Felipe (2007) “Movimientos sociales, partidos políticos y democracia directa desde abajo en Uruguay”, CLACSO.
- Morales Viteri, Juan Pablo (2009) “Ecuador: Mecanismos de democracia directa”. Welp, Yanina y Serdült, Uwe. *Armas de Doble Filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo.
- Morel, Laurence (2001) “The Strategic Use of Government-Sponsored Referendums in Liberal Democracies”, in Mathew Mendelsohn and Andrew parkin (eds.) *Referendum Democracy: Citizens, Elites, and Deliberation in Referendum Campaigns*. New York:Palgrave, 47-64.
- Morel, Laurence (2007) “The Rise of ‘Politically Obligatory’ Referendums: The 2005 French Referendum in Comparative Perspective”, *West European Politics*, 30:5.
- Papadopoulos, Yannis (1995) “Analysis of Functions and Dysfunctions of Direct Democracy: Top-Down and Bottom-Up Perspectives,” *Politics & Society* 23, no. 4: 421-448.
- Qvortrup, Matt (2006) “Democracy by Delegation: the Decision to Hold Referendums in the United Kingdom”, *Representation*, 42:1, 59-72.
- Rahat, Gideon (2009) “Elite motives for initiating referendums. Avoidance, addition and cotnradiction”, in Setälä, Maija and Schiller Theo (Eds.) *Referendums and Representative democracy. Responsiveness, accountability and deliberation*. Routledge/ECPR Studies in European Political Sciences.
- Raventós, Ciska (2014) “Democracia directa en Costa Rica: el referendo sobre el TLC”, en Lissidini, Alicia, Welp, Yanina y Zovatto, Daniel (Coords) *Democracias en Movimiento*. México: UNAM.
- Ruth, Saskia and Yanina Welp (2014): “How participative are Latin American populists in public office?” Paper presented at the ECPR General Conference, Glasgow (UK), 3-6 September.
- Salazar Elena, Rodrigo (2009) “Bolivia: El referendo”, en Welp, Yanina y Serdült, Uwe. *Armas de Doble Filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo.
- Serdült , Uwe y Welp, Yanina (2012) “Direct Democracy Upside Down”, *Taiwan Journal of Democracy*, vol. 8, no. 1.
- Setälä, Maja (1999) “Referendums in Western Europe – A Wave of Direct Democracy?”, *Scandinavian Political Studies*, 22: 327–340
- Shugart, Matthew S. und Scott Mainwaring (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsebelis, George (2002) *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Uleri, Pier Vincenzo (1996) “Italy: referendum and initiatives from the origins to the crisis of a democratic regime”, in Gallagher, M. & Uleri, P., eds., *The Referendum Experience in*

Europe. Basingstoke: Macmillan.

Uleri, Pier Vincenzo (2002) “On Referendum Voting in Italy: Yes, No or Non Vote? How Italian Parties Learned to Control Referenda,” *European Journal of Political Research* 41, no. 6 (2002): 863- 883.

Welp, Yanina (2014) “El referéndum ante la crisis de legitimidad: ¿solución o síntoma del problema? Un análisis de América del Sur en el siglo XXI”, paper presentado en el II Congreso Peruano de Estudios Electorales, Lima, 26-29 de noviembre.

Zovatto, Daniel (2014) “Las instituciones de la democracia directa”, en Lissidini, Alicia, Welp, Yanina y Zovatto, Daniel (Coords) *Democracias en Movimiento*. México: UNAM.

Anexo Tabla 4: MDD regulados a nivel nacional (18 países de América Latina, 2014)

País	Año de la introducción o ampliación de MDD	Activación del mecanismo		
		Obligatoria	autoridades (“desde arriba”)	reunión de firmas (“desde abajo”)
Argentina	Constitución de 1994	No	Sí	No
Bolivia	Constitución de 2009	Sí	Sí	Sí
Brasil	Constitución de 1988	No	Sí	No
Chile	Constitución de 1980	No	Sí	No
Colombia	Constitución de 1991	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Constitución de 2002	Sí	Sí	Sí
Ecuador	Constitución de 2008	No	Sí	Sí
El Salvador	Constitución de 1982	Sí	No	No
Guatemala	Constitución de 1993	Sí	Sí	No
Honduras	Reforma 2004 (Const. 1982)	No	Sí	No
México	Reforma 2014 (Const. 1917)	No	Sí	Sí
Nicaragua	Ley de 2000	No	Sí	Sí
Panamá	Constitución de 1972	Sí	No	No
Paraguay	Constitución de 1992	Sí	Si	No
Perú	Constitución de 1993	Sí	No	Sí
República Dominicana	Constitución de 2010	Sí	No	No
Uruguay	Constitución de 1967	Sí	Sí	Sí
Venezuela	Constitución de 1999	Sí	Sí	Sí
Total		11	14	9

Fuente: elaboración propia

Country	Date of Votes	Title in English	Institutions	Turnout	Yes [%]	No [%]	Res
Argentina	1984-11-25	Beagle Canal Treaty with Chile	Consultative Referendum ad hoc	72,39	82,64	17,36	yes
Bolivia	2008-08-10	Confidence vote President's policy	Recall by authorities	83,28	67,41	32,59	yes
Bolivia	2006-07-02	Departmental autonomy	Parliamentary plebiscite	84,51	42,41	57,59	no
Bolivia	2004-07-18	Energy policy*	Presidential plebiscite	60,08	*	*	yes
Bolivia	1931-01-11	Constitutional reform*	Presidential Plebiscite ad hoc	0	78,23	21,77	yes
Brazil	2005-10-23	Prohibition of trading with firearms and munition	Parliamentary plebiscite binding	78,15	36,06	63,94	no
Brazil	1963-01-06	Presidential regime	Parliamentary plebiscite binding	66,23	82,02	17,98	no
Chile	1988-10-05	General Pinochet President for eight years	Mandatory Presidential Referendum	97,53	44,01	55,99	no
Chile	1980-09-11	Constitution	Presidential Plebiscite ad hoc binding	92,86	68,95	31,05	yes
Chile	1978-01-04	President Pinochet's policies	Plebiscite ad hoc consultative	91,43	78,69	21,31	yes
Chile	1925-08-30	3 opciones de Constitution -	Presidential Plebiscite ad hoc binding	45,37	94,84	5,16	yes
Costa Rica	2007-10-07	Free-trade Treaty Central America and the USA	Parliamentary plebiscite	59,24	51,56	48,44	yes
Colombia	2003-10-25	*	Parliamentary plebiscite	26,62	+ 80	- 10	yes
Colombia	1990-12-09	Convocation of a constitutional assembly	Presidential Plebiscite ad hoc binding	26,06	97,58	2,42	yes
Colombia	1990-05-27	Convocation of a constitutional assembly	Presidential Plebiscite ad hoc binding	42,37	95,79	4,21	yes
Colombia	1957-12-01	Constitutional reform policy	Plebiscite ad hoc	0	95,27	4,73	yes
Ecuador	2011-05-07	*	Presidential plebiscite binding	77,38	+ 50	- 48	yes
Ecuador	2007-04-15	appointing a constituent assembly	Parliamentary plebiscite	71,31	86,8	13,2	yes
Ecuador	2006-11-26	*	Presidential plebiscite consultative	73,94	88,63	11,37	yes
Ecuador	1997-05-25	Dismissal of any elected official who breaks the law	Plebiscite ad hoc	59,13	69/40	59/31	14 si 3 no
Ecuador	1995-11-26	*	Presidential plebiscite consultative	58,61	37/44	55/60	no
Ecuador	1994-08-28	*	Presidential plebiscite consultative	0	16/72	27/55	6 si, tres no
Ecuador	1986-06-01	Right for independent candidates to be elected as deputies	Presidential plebiscite	73,56	30,51	69,49	no
Ecuador	1978-01-15	Constitution dos opciones de nueva constitución	Plebiscite ad hoc	86,73	57,2	42,8	*
Guatemala	1954-10-10	Colonel Carlos Castillo Armas for provisional President	Plebiscite ad hoc	0	99,92	0,08	yes
Guatemala	1935-06-24	Extension of President Ubico's term	Parliamentary plebiscite ad hoc	0	99,86	0,14	yes
Panama	1940-12-15	Constitution	Parliamentary plebiscite	0	98,72	1,28	yes
Paraguay	1940-08-04	Constitution	Presidential Plebiscite ad hoc	0	0	7,6	yes
Paraguay	1938-08-15	Chaco Peace Treaty with Bolivia	Parliamentary plebiscite ad hoc	0	91,14	8,86	yes
Peru	2010-10-03	Restitution of financial means of the FONAVI-Fund	Popular Initiative	83,53	66,47	33,53	yes
Peru	1993-10-31	Constitution	Plebiscite ad hoc binding	70,38	52,33	47,67	yes

Peru	1939-06-18	Constitutional amendments	Presidential plebiscite	0	87,82	12,18	yes
Peru	1919-08-18	Constitutional reform	Presidential plebiscite	0	0	0	yes
Uruguay	2014-10-26	Disminución de la edad penal	Signature collection (partido colorado)	0	46,81	53,19	no
Uruguay	2009-10-25	Abolition of the Law on waiver of criminal prosecution	Popular initiative (to initiate a constitutional amendment)	89,91	47,98	52,02	no
Uruguay	2009-10-25	Voting rights for citizens living abroad	Administrative Initiative (by part of the members a chamber)	89,91	37,42	62,58	no
Uruguay	2004-10-31	No privatisation of water supply	Popular initiative (to initiate a constitutional amendment)	89,62	64,61	35,39	yes
Uruguay	2003-12-07	Abrogation of the Law on the Abolition of the Petroleum Monopoly of ANCAP	Optional Legislative Referendum	83,4	63,72	36,28	yes
Uruguay	1999-10-31	Financial autonomy to judiciary	Administrative Initiative (launched by part of the members of one chamber)	91,78	43,09	56,91	no
Uruguay	1999-10-31	Ineligibility of directors of autonomous entities and decentralised services for parliamentary membership	Administrative Initiative (launched by part of the members of one chamber)	91,78	38,06	61,94	no
Uruguay	1994-11-27	Preventing covert reductions of pension payments	Popular initiative (to initiate a constitutional amendment)	91,5	72,3	27,7	yes
Uruguay	1994-11-27	Budgeting 27% of the national finances for education	Popular initiative (to initiate a constitutional amendment)	91,5	32,59	67,41	no
Uruguay	1992-12-13	Partial abolition of the Law on Public Enterprises	Optional Legislative Referendum	82,8	66,59	25,2	yes
Uruguay	1989-11-26	Inflation-linked personal pensions	Popular initiative (to initiate a constitutional amendment)	88,67	81,78	18,22	yes
Uruguay	1989-04-16			0	57,53	42,47	yes
Uruguay	1980-11-30	Constitution	Constitutional Referendum ad hoc binding	86,86	41,86	55,95	no
Uruguay	1971-11-28	Presidential duty to resign in cases of infringement	Popular initiative (to initiate a constitutional amendment)	92,77	0,11	99,89	no
Uruguay	1966-11-27	5 Opciones de constitución	Administrative Initiative (launched by part of the members of one chamber)	74,37	0	0	no
Uruguay	1962-11-25	Constitutional reform	Administrative Initiative (launched by part of the members of one chamber)	76,69	0	0	no
Uruguay	1958-11-30	Tres opciones de constitution	Administrative Initiative	72,63	0	0	no
Uruguay	1950-11-26	Constitutional reform	Popular initiative (to initiate a constitutional amendment)	70,91	0	0	no
Uruguay	1946-11-24	3 opciones de Constitution	Constitutional Initiative	67,43	0	0	no
Uruguay	1938-03-27	Constitutional reform II	Administrative Initiative	0	52,47	1,08	yes
Uruguay	1934-04-19	Constitution	Constitutional Referendum ad hoc binding	0	95,75	4,25	yes
Uruguay	1917-11-25	Constitution			95,15	4,85	yes
Venezuela	2004-08-15	Recall vote on President Chavez	Recall by people	69,97	40,75	59,25	no
Venezuela	2000-12-03	Suspension of Trade Union Leaderships for 180 days	Parliamentary plebiscite (consultative)	23,5	69,4	30,6	yes
Venezuela	1999-04-25	convocatoria constituyente	Presidential plebiscite	37,37	86,5	13,5	yes
Venezuela	1957-12-15	Perez Jiménez as President without election and single list of candidates for election of Congress	Referendum ad hoc	0	86,7	13,3	yes

Fuente: c2d database