

LA DEMOCRACIA DIRECTA EN AMERICA LATINA

jcgmadronal@yahoo.com
Abril 2004

1.- INTRODUCCIÓN

¿Una oleada de democracia directa?

Las últimas décadas del siglo XX ha visto un avance espectacular de la Democracia Directa en muchos países de América Latina. No solo en cuanto al número de referenda celebrados (que se ha duplicado cada década en los últimos 30 años) sino a la inclusión de mecanismos de democracia directa en las constituciones nacionales.

Sin embargo, un análisis detallado muestra las debilidades de este avance aparente de la democracia. Como veremos con más detalle, la inmensa mayoría de los referenda celebrados en América Latina surgieron a iniciativa de las instituciones representativas (parlamento o ejecutivo). Únicamente ocho surgieron de una iniciativa popular legítima obtenida a través de la recolección de firmas de votantes, y todas ellas en un solo país: Uruguay. En muchos casos se trató de plebiscitos que trataban de legitimar el poder del órgano representativo que los convocaba, y en al menos cinco casos fueron utilizados por regímenes autoritarios con ese objetivo (¡y lo consiguieron en cuatro de ellos!).

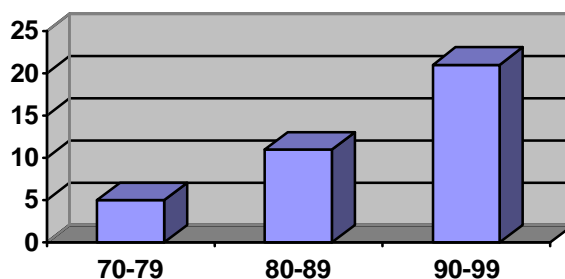
Por otro lado, la riqueza de herramientas de democracia directa incluida en algunas constituciones nacionales contrasta con su nula aplicación. En la mayoría de los casos ni siquiera se han desarrollado en forma legislativa las disposiciones constitucionales.

Además, en muchos casos los referenda no se consideran vinculantes. Esto resta legitimidad a la herramienta y facilita su uso para manipular la opinión pública. El referendun no vinculante es un instrumento plebiscitario de legitimación del poder.

Un poco de historia

Se pueden distinguir dos etapas distintas en la transición a la democracia en los países que pasaron de un régimen autoritario (normalmente de carácter militar) a uno democrático en Latinoamérica. Durante la década de los ochenta se experimentó un fuerte avance democrático, desapareciendo la mayoría de las dictaduras militares que asolaban el continente como resultado de la guerra fría. Este periodo coincidió con una gran oleada de entusiasmo democrático en todo el continente, cuyos ciudadanos aprobaron mayoritariamente la reinstauración de las instituciones democráticas.

**NUMERO DE REFERENDA
CELEBRADOS EN AMERICA LATINA**



En cambio, la segunda etapa, que se extiende durante los años noventa, ha coincidido con una fuerte desilusión de los ciudadanos con las instituciones democráticas. Las crisis económicas que han recorrido el continente han ayudado a esta percepción, pero el principal motivo ha sido la utilización de las instituciones para reforzar el poder de las distintas élites políticas y para el enriquecimiento personal de las personas cercanas a ellas. Por otro lado la falta de respeto democrático demostrada por los políticos representativos en muchos de estos países, y la consiguiente extensión de la violencia política para resolver las luchas de poder entre las distintas facciones, han reforzado la desilusión de los ciudadanos. Este cuestionamiento de la democracia representativa en todo el continente fue combatido en parte con las reformas constitucionales que han afectado a muchos países y con la introducción de herramientas de democracia directa.

Como consecuencia de esto último, la práctica totalidad de las constituciones reformadas durante los años noventa han introducido niveles de democracia directa. El único país que contaba con legislación democrática directa previamente es Uruguay, que goza de estas libertades desde los años 30.

Otra consecuencia de la deslegitimación democrática de las instituciones fue la llegada al poder de políticos populistas que achacaban todos los males a la democracia representativa, como Fujimori en Perú o Bucaram en Ecuador. Como veremos más adelante, las loas a la democracia directa de estos políticos demostraron su vaciedad cuando se intentó utilizar esas herramientas para reducir o controlar el poder que poseían.

Esto último, junto al pésimo diseño de las herramientas en la mayoría de los casos (excesivo número de firmas para lanzar una iniciativa legislativa o constitucional, no vinculación del resultado de los referen-

da, etc.), han causado a su vez una cierta deslegitimación de la democracia directa en el continente. Estos argumentos están siendo utilizados de forma insistente por los políticos que controlan el poder de las instituciones representativas para descalificar la democracia directa.

La conclusión es, por tanto, agridulce. Varios países han incorporado libertades políticas referentes a la democracia directa en sus constituciones, haciendo que algunas de estas de las más avanzadas del mundo a este respecto. Pero en casi ningún caso estas libertades han sido utilizadas y muestran errores de diseño que pueden hacerlas impracticables. El único país donde los ciudadanos han utilizado la democracia directa para influir en la legislación nacional es Uruguay, donde por otro lado gozan de estas libertades desde hace más de 70 años. El otro país donde se comienza a ensayar con estas libertades, Venezuela, se debate en un clima de violencia política creciente.

Pasaremos ahora a realizar un pequeño análisis comparativo de la situación de la democracia directa en los países del continente, lo que nos permitirá clasificarlos en función del alcance y aplicación de estos mecanismos. Posteriormente se detallan todas las consultas populares realizadas en el continente desde 1970, se analiza con más detalle el único caso de democracia directa real en Uruguay, y se ofrecen algunas conclusiones.

2.- ¿DEMOCRACIA DIRECTA O DEMOCRACIA DE PAPEL?

Regulación y uso de la Democracia Directa en América Latina

Antes de revisar las constituciones que hacen referencia a la democracia directa en los países latinoamericanos, comenzaremos definiendo las más importantes herramientas de democracia directa utilizadas en todo el mundo.

Consideramos que la democracia directa puede resumirse en dos mecanismos: el referéndum obligatorio para la reforma de la constitución o para cierto tipo de leyes ordinarias y la iniciativa popular, es decir, la convocatoria de un referéndum vinculante a partir de la recolección de un cierto número de firmas de los ciudadanos. Este último mecanismo puede a su vez clasificarse en función de que el objetivo del referéndum sea la aprobación de una nueva ley, la derogación de una ley existente o la revocación de un cargo

público. Además, hemos incluido la petición legislativa, que a partir de la recolección de un cierto número de firmas obliga al parlamento a discutir la introducción de una nueva ley o la modificación de una existente, aunque no implica la convocatoria de un referéndum en caso de que el parlamento no apruebe el cambio legislativo propuesto. Pasamos a describir con más detalle cada uno de estos mecanismos:

Petición legislativa: a partir de la recolección de un cierto número de firmas, cualquier ciudadano puede promover la discusión por el parlamento de una nueva ley, o la modificación de una ley ya existente. La utilidad de esta herramienta depende de la cantidad de firmas precisas (un número excesivo haría impracticable su uso) y de la posibilidad de defender la propuesta ante el parlamento por parte de los promotores de la petición. Sin embargo, esta herramienta no supone la celebración de un referéndum vinculante en caso de que el parlamento no realice los cambios legislativos propuestos, por lo que su utilidad real para influir en las decisiones políticas es prácticamente nula.

Iniciativa legislativa: la principal diferencia con el mecanismo anterior es que aquí si el parlamento no realiza los cambios legislativos propuestos por los promotores de la iniciativa, es preciso convocar un referéndum vinculante donde se someterá a votación la propuesta, en algunos casos junto a posibles contrapropuestas del órgano legislativo. En algunos estados norteamericanos la iniciativa legislativa no precisa de discusión parlamentaria, y una vez recogidas las firmas se convoca automáticamente un referéndum. Es lo que se denomina iniciativa legislativa directa.

Revocación de cargos: en este caso, tras la recolección de un número determinado de firmas se convoca un referéndum para revocar un determinado cargo electo. Es lo que en el mundo anglosajón se conoce como "recall".

Iniciativa a la reforma constitucional: Es un mecanismo similar a la iniciativa legislativa, salvo que se utiliza para proponer reformas a la constitución. En algunos países, como Uruguay, es el único tipo de iniciativa aceptada por la constitución, lo que deriva en que se introduzcan reformas constitucionales cubriendo temas que, por lógica, deberían estar encuadrados en la legislación ordinaria.

Referéndum abrogativo: En este caso las firmas se recogen para convocar un referéndum en el que se

pueda rechazar una ley ya aprobada por el parlamento. En caso de que la consulta sea aprobada, la ley en cuestión es revocada.

Referendum obligatorio: Es la única herramienta de democracia directa en la que no es preciso recolectar firmas de ciudadanos. Se trata de una garantía por la cual todas o ciertas modificaciones de algunas leyes (normalmente de la constitución) deben ser sometidas a referendum antes de ser aprobadas. El alcance de este mecanismo varía mucho en función de que toda modificación a la ley deba ser consultada o solo ciertos temas específicos.

En la tabla que se muestra más abajo indicamos cuáles de estos mecanismos están contemplados en la

constitución de cada uno de los países latinoamericanos⁽¹⁾. Se indica en cada caso el artículo que aplica y las salvedades que se establecen en cada caso. Se ha incluido un anexo al final del documento con la transcripción literal de los artículos mencionados en la tabla, así como un enlace con el texto completo de cada constitución.

(1) Hay dos estudios previos donde se analizan las constituciones latinoamericanas desde el punto de vista de la democracia directa:

- ▶ Daniel Zobatto Garetto, *Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina: Un balance comparado 1978-2001* Observatorio Electoral Latinoamericano
- ▶ Juan Rial, *Instituciones de Democracia Directa en América Latina*, Octubre 2000

PAIS	PETICION	INICIATIVA	REVOCACION DE CARGOS	REFORMA CONSTITUCIONAL	REFERENDUM ABROGATIVO	REFERENDUM OBLIGATORIO VINCULANTE
Argentina	SI Excluyendo materia tributaria, presupuestos, tratados internacionales y normas penales. Necesarias las firmas del 3% del censo	NO	NO	NO	NO	NO Solo el presidente y el congreso pueden convocar referendum, que puede ser vinculante o no. Artículo 40
Brasil	SI El art. 14 establece el plebiscito, el referendum y la iniciativa popular, sin desarrollar sus modalidades. El artículo 61/2 fija un 1% de electores en al menos cinco provincias.	NO	NO	NO	NO	NO El art. 49 da al congreso la potestad de convocar referendum o plebiscitos, pero sin referirse a su carácter obligatorio.
Bolivia	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Chile	NO	NO	NO	NO	NO	NO Solo para reformas constitucionales en caso de desacuerdo entre congreso y presidente, Art. 117. El art. 5 establece el plebiscito, el 32 indica que es competencia del presidente y el 119 fija los plazos de convocatoria.

PAIS	PETICION	INICIATIVA	REVOCACION DE CARGOS	REFORMA CONSTITUCIONAL	REFERENDUM ABROGATIVO	REFERENDUM OBLIGATORIO VINCULANTE
Colombia	SI El art. 155 permite que el 5% de los ciudadanos puedan mandar una iniciativa al congreso, pero no supone la convocatoria automatica de referendum	NO	SI El art. 40 y el 103 reconoce el derecho a la revocacion de mandatos, pero no se desarrolla su modalidad	NO Según el art. 155 y 375, el 5% de los ciudadanos puede proponer reformas a la constitucion, sin que implique la celebracion de un referendum.	SI Según el art. 170, el 10% de los ciudadanos puede convocar un referendum abrogativo. Precisa una participacion del 25% del padron. Se excluyen los temas tributarios, presupuestarios e internacionales.	SI Solo para los derechos civiles y los mecanismos de participacion popular, si lo solicita el 5% del censo (art. 377) El presidente o el congreso PUEDEN convocar un referendum en caso de reforma constitucional. Quorum del 25% del censo. Art. 378
Costa Rica	NO	NO	NO	NO	NO	NO
República Dominicana	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Ecuador	SI Requeridas firmas del 0,25% del censo. Excluidas materias presupuestarias. Art. 146	SI Requeridas firmas del 8% del censo para someter a referendum cuestiones de trascendental importancia, excluidas las reformas constitucionales. Art. 105	SI Solo para diputados provinciales. Requeridas firmas del 30% del censo. Art. 109 y 110.	NO Un 1% del censo puede proponer reformas constitucionales, pero no implica la celebracion de referendum (art. 281)	NO	NO El congreso o el presidente pueden convocar un referendum, pero no es obligatorio. Art. 283
El Salvador	NO	NO	NO	NO	NO	SI Pero solo en el caso de adhesion a una republica centroamericana.
Guatemala	NO	NO	NO	NO	NO	SI Solo para reformas que no pasan por una asamblea constituyente. Art. 280
Honduras	NO	NO	NO	NO	NO	NO
México	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Nicaragua	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Panamá	NO	NO	NO	NO	NO	SI Solo para el estatus del Canal (art. 319). Es una de las modalidades de reforma de la constitucion. Art. 283

PAIS	PETICION	INICIATIVA	REVOCACION DE CARGOS	REFORMA CONSTITUCIONAL	REFERENDUM ABROGATIVO	REFERENDUM OBLIGATORIO VINCULANTE
Perú	SI Reconocida por los artículos 31 y 107 de la constitución. Sin embargo, no se regula su uso.	SI Según el artículo 32 las iniciativas legislativas pueden someterse a referendums. Sin embargo, no regula este uso.	SI El art. 31 admite el derecho a la revocación de cargos, pero no regula su uso. Por otro lado, el art. 32 no incluye la revocación de cargos entre las cuestiones que pueden ser sometidas a referendums	SI Puede ser promovida por las firmas de un 0,3% del censo. Artículo 206.	NO	SI Excepto cuando la reforma es aprobada por dos legislaturas consecutivas. Art. 206
Paraguay	SI El artículo 123 establece este derecho. Su regulación será establecida por una ley específica	NO Además de que el art. 123 no exige la celebración de referendums para decidir iniciativas legislativas, el 121 indica que los referendums no tienen por que ser vinculantes, y el 122 excluye de su objeto las relaciones internacionales, defensa, expropiaciones, temas tributarios, presupuestarios, etc.	SI Una reforma puede ser solicitada por 30000 electores, según el artículo 290.	NO	NO	SI El artículo 290 hace obligatoria la celebración de referendums para aprobar reformas constitucionales.
Uruguay	NO	NO en la práctica. Aunque el artículo 79 garantiza el derecho a la iniciativa legislativa, nunca ha sido aplicado, y puede entrar en contradicción con otros artículos de la constitución (arts. 85.6, 86, 133)	NO	SI El artículo 331 exige las firmas del 10% del censo, y un quorum del 35% del censo.	SI El artículo 79 exige las firmas del 25% del censo. Se exceptúan materias tributarias.	SI Art. 331 de la constitución.

PAIS	PETICION	INICIATIVA	REVOCAACION DE CARGOS	REFORMA CONSTITUCIONAL	REFERENDUM ABROGATIVO	REFERENDUM OBLIGATORIO VINCULANTE
Venezuela	SI El articulo 204 da el derecho a la iniciativa legislativa a partir del 0,1% del censo.	SI El articulo 71 permite someter a referendum cualquier cuestion de interes nacional a iniciativa del 10% del censo.El articulo 73 menciona el derecho a someter a referendum una ley a las 2/3 partes de la asamblea, sin mencionar la iniciativa ciudadana. Adem as, este articulo permite someter a referendum cuestiones internacionales con la iniciativa del 15% del censo.	SI El articulo 70 reconoce este derecho, y el 72 permite ejercerlo a partir del 20% del censo. La revocaci3n sera aceptada si el numero de votos es mayor que el que obtuvo en las anteriores elecciones el cargo revocado, y haya un quorum del 25% del censo.	SI El articulo 70 reconoce este derecho y el 341 la regula a partir de la iniciativa del 15% del censo.	SI El articulo 74 permite la convocatoria de referendum abrogativo a partir de la iniciativa del 10% del censo, y del 5% para los decretos emitidos por el presidente. Se exige un quorum del 40% y se excluyen temas tributarios, presupuestarios, credito publico, derechos humanos y tratados internacionales.	SI El articulo 344 obliga a someter a referendum cualquier reforma constitucional.

Es importante resaltar que únicamente en tres casos se ha desarrollado en forma legislativa las provisiones de democracia directa que se incluyen en las constituciones latinoamericanas. Estos casos son los de Uruguay (ley electoral), Colombia (ley de participaci3n de 1994) y Guatemala (ley electoral). En el caso de Venezuela los articulos son muy especificos en cuanto a la implementaci3n de estas herramientas, por lo que pueden aplicarse incluso sin ser desarrollados legislativamente.

En funci3n de los datos mostrados en la tabla anterior vamos a proponer una clasificaci3n de los paises de America Latina basandonos en el alcance y profundidad de las medidas de democracia directa incluidas en sus constituciones, así como en la experiencia de aplicaci3n de estas medidas en cada pais. Para ello asumimos que un pais dispone de mecanismos reales

de democracia directa cuando es posible, a partir de una iniciativa ciudadana expresada mediante la recolecci3n de firmas, la convocatoria de un referendum vinculante para proponer un cambio legislativo o la revocaci3n de un cargo público. Dicho de otra forma, cuando un pais solo dispone del derecho a la petici3n legislativa (es decir, sin la obligaci3n de convocar un referendum vinculante) o del derecho al referendum obligatorio para las reformas constitucionales, consideraremos que los mecanismos de democracia directa son mínimos.

Adem as, hemos tenido en cuenta la experiencia de aplicaci3n práctica de los mecanismos de democracia directa que conducen a un referendum vinculante. Con estas premisas, hemos dividido los distintos paises en cuatro grupos:

GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 4
Paises con herramientas de democracia directa y con experiencia en su aplicaci3n.	Paises con herramientas de democracia directa, pero sin experiencia en su aplicaci3n.	Paises con mecanismos de referendum, pero sin capacidad de iniciativa ciudadana.	Paises sin ningun tipo de democracia directa
URUGUAY	VENEZUELA COLOMBIA PERU ECUADOR PARAGUAY	ARGENTINA BRASIL GUATEMALA PANAMA EL SALVADOR CHILE	NICARAGUA BOLIVIA COSTA RICA HONDURAS MEXICO REP. DOMINICANA

Entraremos a analizar los dos primeros grupos con mas detalle:

GRUPO 1

El único país incluido en este grupo es **Uruguay**, ya que es el único lugar en todo el continente donde se han realizado referenda vinculantes a partir de la recolección de firmas de votantes. Como veremos mas adelante, se han celebrado ocho consultas surgidas a partir de una iniciativa ciudadana, tres de ellas eran referenda abrogativos y las cinco restantes fueron reformas constitucionales.

A pesar de que el numero de consultas realizadas en algunos países, como Ecuador, es tambien bastante elevado, no se han incluido en este grupo debido a que en ningún caso surgieron a partir de la iniciativa ciudadana, sino impulsados por organos representativos como el ejecutivo o el legislativo.

Debido a la importancia de la experiencia Uruguay, se ha dedicado un apartado específico a describir con mas detalle este modelo. Baste mencionar aquí, por tanto, que a pesar de que la constitución Uruguay

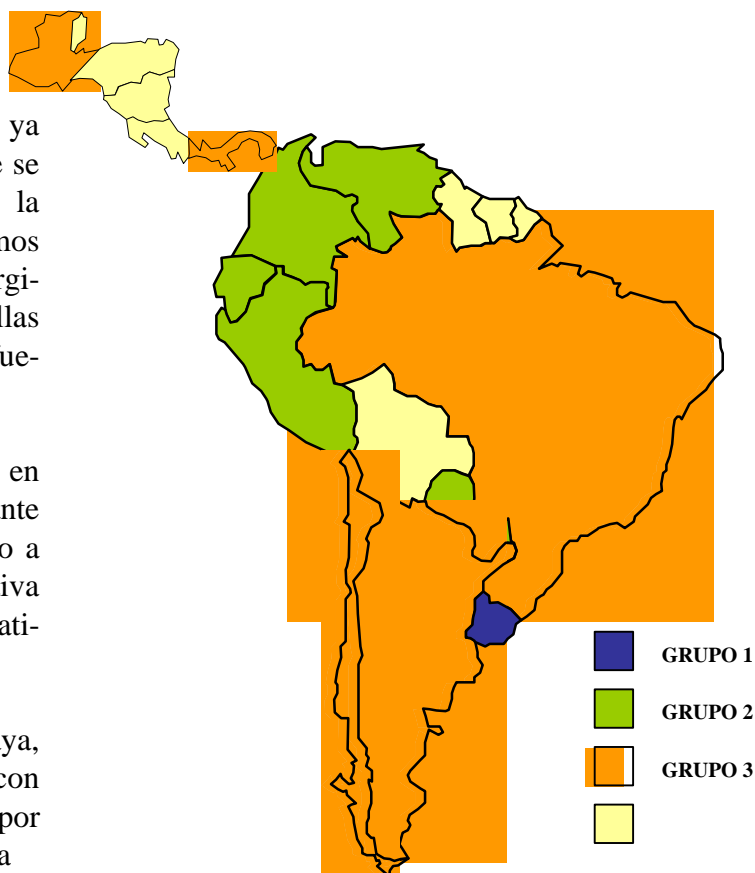
dispone de menos mecanismos de democracia directa en su constitución que otros países latinoamericanos, ya que solo considera el referendum abrogativo y la iniciativa a la reforma constitucional, se trata del único país donde estas herramientas han sido aplicadas.

GRUPO 2

Atendiendo exclusivamente a las provisiones constitucionales incluidas en algunos de los países de este grupo, nos encontramos con algunas de las democracias directas mas avanzadas del mundo. Sin embargo cuando revisamos la lista de referenda celebrados en estos países en los últimos treinta años, encontramos que muchos de estos mecanismos no han sido aplicados en ningún caso hasta el momento. Al menos en lo que toca al referendum celebrado a partir de una iniciativa de recogida de firmas.

Es cierto que en la mayoría de los casos la inclusión de estos mecanismos en la constitución son demasiado recientes, y podría atribuirse a este motivo el hecho de que casi en ningún caso se hayan desarrollado en forma legislativa. Sin embargo, los fallos en el diseño de algunos de estos mecanismos (al no dejar claro en los artículos correspondientes la vinculación del resultado de los referenda, por ejemplo, o exi

SITUACIÓN DE LA DEMOCRACIA DIRECTA EN AMERICA LATINA



giendo un número desproporcionado de firmas para iniciar el proceso), nos hacen ser pesimistas en la posibilidad de que estos mecanismos se apliquen de forma efectiva en el corto plazo.

El caso de **Venezuela** es especialmente importante, debido a la riqueza de las herramientas de democracia directa que incluye en su constitución. Además del derecho de petición legislativa y de la exigencia de convocar un referendum obligatorio en caso de cualquier reforma constitucional, la constitución venezolana incluye todos los demás mecanismos de democracia directa que hemos mencionado anteriormente.

Sin embargo, tanto el poco tiempo transcurrido desde la aprobación de la nueva constitución en 1999, como el clima de violencia política que sufre el país desde el acceso al poder del presidente Chavez ese mismo año, nos hacen dudar si los ambiciosos mecanismos de democracia directa introducidos en este país serán usados consistentemente. No obstante la constitución venezolana es una de las más avanzadas de todo el mundo en términos de democracia directa.

Si bien la constitución no regula de forma específica la iniciativa legislativa, su artículo 71 permite la convocatoria de referendum para cualquier cuestión de

interés nacional a partir de las firmas del 10% del censo. Puesto que el artículo no es más específico, entendemos que entre esas cuestiones de interés nacional se incluye la aprobación de nuevas leyes o de reformas legislativas consideradas importantes por los ciudadanos.

Sin embargo, el número de firmas que se precisa para lanzar cada uno de estos mecanismos es excesivo para que sea practicable. Las firmas del 20% del censo para la revocación de un cargo público es desproporcionado, y solo permitiría iniciar este proceso a grupos de poder con gran capacidad de movilización o con mucha fuerza económica, como se está demostrando en el proceso de revocación que está sufriendo el propio presidente Chávez mientras se escriben estas líneas. En algún otro caso, como la abrogación de decretos presidenciales con fuerza de ley, el porcentaje requerido es mucho más razonable (5%).

El hecho de que las provisiones constitucionales no se hayan desarrollado en forma legislativa no es tan importante en el caso venezolano como en el resto de los países que nos ocupan. Esto es debido a que la constitución es, por lo general, suficientemente específica como para que se puedan implementar los mecanismos que prevé.

Merece ser resaltado el artículo 73, que permite a los ciudadanos someter a referéndum cuestiones relacionadas con la soberanía nacional. Si esta definición incluye aquellas cuestiones referentes a la guerra y la paz, y a la posible neutralidad del país, se trata de una de las regulaciones más avanzadas de todas las constituciones del mundo, y de especial relevancia desde el punto de vista del pacifismo democrático.

Sin embargo, el clima de violencia política que sufre el país en los últimos años está impidiendo una aplicación razonable de estos mecanismos. Como veremos en las conclusiones de este estudio, la ausencia de violencia política y la fortaleza de las instituciones democráticas son una premisa necesaria para la implantación de la democracia directa en cualquier lugar, y especialmente en Latinoamérica. Esta premisa se haya ausente de la situación venezolana.

El presidente Chávez, que accedió al poder en diciembre de 1999 con un amplio apoyo electoral⁽²⁾ (56,2% de los votos) y que fue confirmado un año

más tarde con un resultado aún mejor (59,75%), promovió una nueva constitución que, además de introducir mecanismos de democracia directa, aumentó el carácter presidencialista del estado venezolano. La nueva constitución introdujo además otros cambios que, en general, fortalecían el poder del presidente. El presidente obtiene más poderes y la duración del término presidencial se aumenta a seis años, si bien se establece una limitación de dos términos como máximo. Además, se establece un parlamento unicameral y se introducen dos nuevos poderes (además de los clásicos legislativo, ejecutivo y judicial): el poder electoral y el ciudadano.

La situación política en Venezuela hace difícil esperar que las avanzadas herramientas de democracia directa de que disponen sean aplicadas de forma imparcial. Las fuerzas armadas han sido muy politizadas por iniciativa del presidente. El ejército tiene capacidad de deliberación política y un margen de autonomía frente a las autoridades civiles. Además, tiene un papel creciente en la gestión de la administración pública, siendo cada vez más común encontrar militares situados en puestos clave del gobierno. Merece la pena mencionar además los llamados Planes Bolívar, mediante los cuales se detraen recursos de los municipios y estados y se entregan a las fuerzas armadas para que desarrollen programas de obras públicas, sanidad, etc. Esta politización del ejército no solo ha encontrado fuertes resistencias en las mismas fuerzas armadas sino que son un instrumento extremadamente peligroso en una situación como la Latinoamericana, que apenas acaba de salir de un período de dictaduras militares sangrientas.

Por otro lado, la economía venezolana se encuentra bajo una fuerte presión. La moneda venezolana, el bolívar, ha sido sobrevaluado para contener la inflación sin necesidad de implementar políticas impopulares, lo que ha producido un fuerte malestar en el sector exportador del país y provocado una importante fuga de capitales. Si bien la bonanza petrolera de 1999 y 2000 había sostenido razonablemente este esquema, acompañado de un fuerte gasto social y de políticas de redistribución de la renta (expropiación de latifundios no explotados correctamente, etc.), la caída del precio del barril de petróleo (que llegó a estar en los 25 dólares) junto a la falta de inversión en el país ha frenado la recuperación del empleo. Esto ha provocado que la Central de Trabajadores Venezolana se haya sumado a las protestas de la oposición contra el presidente Chávez. La recuperación en el precio del petróleo experimentada en los

(2) Román D. Ortiz. *Venezuela: una revolución en crisis*, Cuadernos Hispanoamericanos, AECI, Madrid, Marzo 2002

momentos de escribir estas líneas puede afectar de nuevo a la situación venezolana.

Además, los planteamientos internacionales del presidente, basados en un fuerte nacionalismo que fomenta contenciosos con los países vecinos (especialmente Colombia y Guyana) y en un cambio de alianzas que supone alejarse de Estados Unidos y acercarse a China, los países árabes y la Unión Europea, ha reducido aún más la inversión extranjera en el país.

Por otro lado, las organizaciones chavistas no han demostrado experiencia en la movilización de los ciudadanos, y se están viendo castigados por casos de corrupción que están disminuyendo su apoyo popular.

En el momento en que se escriben estas líneas la opositora Coordinadora Democrática ha anunciado que dispone de 3,6 millones de firmas de los ciudadanos para someter a referéndum la revocación del presidente Chávez⁽³⁾ (es necesario un mínimo de 2,4 millones). Aunque observadores internacionales se mostraron satisfechos por el proceso de recogida de firmas, el presidente Chávez convocó a sus seguidores a tomar la calle para impedir la recogida de firmas, que calificó de "megafraude", aunque su llamamiento tuvo poca acogida. Aunque la honradez de la oposición a la hora de recolectar firmas es más que cuestionable, la reacción del presidente para interferir un proceso de democracia directa apelando a la violencia popular provoca muchas cuestiones sobre su sinceridad democrática. Sin embargo, a finales de enero del 2004 el presidente anunció que aceptaría el resultado del referéndum. Sin embargo, en febrero las autoridades electorales decidieron que la iniciativa había conseguido 600,000 firmas menos de las necesarias, aunque más de un millón pueden ser reconfirmadas. La sala electoral del tribunal supremo anunció en marzo que 806.000 firmas deberían ser contabilizadas, a menos que los signatarios las rechacen. Una semana más tarde la sala constitucional anuló esta decisión. En estos momentos se intenta llegar a un acuerdo para la celebración del referéndum antes del 19 de agosto, ya que según la constitución venezolana si el presidente Chávez es revocado tras esa fecha, que marca la mitad del periodo presidencial, sería sustituido por el vicepresidente hasta terminar el mandato en el 2006⁽⁴⁾

La constitución de **Colombia** incluye entre sus provisiones la revocación de cargos electos y el referéndum abrogativo. Sin embargo, la primera libertad política no ha sido desarrollada en una ley específica, y la constitución no indica el número de firmas requerido ni la obligación de convocar un referéndum tras esa recolección. Esto hace que no sea posible aplicar este mecanismo en la actualidad. Respecto al referéndum abrogativo, la cantidad de firmas necesarias (el 10% del censo) hace muy difícil su aplicación real.

Por otro lado, la constitución Colombiana admite la iniciativa ciudadana para la reforma constitucional a partir de un número moderado de firmas (5% del censo), pero no implica la celebración de un referéndum para ratificar esta reforma. Esto hace completamente inefectiva esta herramienta, ya que el parlamento puede decidir no hacer nada al respecto. Lo mismo aplica a la petición legislativa, que requiere el mismo número de firmas, pero no garantiza la convocatoria de referéndum si el parlamento no acepta los cambios legislativos propuestos. En estos dos casos el número de firmas requerido para los magros resultados conseguidos hace muy difícil que estos mecanismos pueda interesar a ningún sector ciudadano con voluntad de proponer cambios legislativos.

Por último, solo se garantiza la convocatoria de referéndum en caso de reforma constitucional para temas muy específicos, y tras la recolección de un número relativamente elevado de firmas.

De esta forma, Colombia se convierte en un ejemplo muy instructivo de cómo pueden introducirse mecanismos de democracia directa en la constitución con los suficientes fallos de diseño como para hacer impracticable su uso real. Esto se ha demostrado por el nulo uso de estos mecanismos desde que se aprobó la actual constitución. El único referéndum celebrado a partir de la recolección de firmas de votantes fue informal, convocado por la plataforma estudiantil "Septima Papeleta" para inducir a la reforma de la constitución, en marzo de 1990. La modelica organización del referéndum, la alta participación y la abrumadora mayoría a favor de la reforma constitucional hizo que el Tribunal Supremo considerara vinculante el resultado. Unos meses más tarde, el presidente de la república convocó un referéndum formal donde se volvió a aprobar la convocatoria de una asamblea constituyente que redactó la actual carta magna.

Atendiendo únicamente al número de referendos celebrados en **Ecuador** (en cinco ocasiones, y sobre 34

(3) *Signed but not sealed*, The Economist, 4 Diciembre 2003

(4) *Venezuela: referéndum contra Chavez entra en semana crucial*, El Caribe, 11 abril 2004

temas distintos) se puede pensar que nos encontramos en un país donde la Democracia Directa no solo está protegida constitucionalmente, sino que es utilizada. Sin embargo, un análisis un poco más detallado nos demuestra que Ecuador es, en todo caso, un ejemplo de cómo el mal diseño y el uso poco honesto de las herramientas de Democracia Directa puede derivar en una mayor desmotivación democrática de los ciudadanos.

La constitución Ecuatoriana admite tanto la iniciativa legislativa como la revocación de cargos públicos a partir de cierta cantidad de firmas de votantes (8% del censo, en el caso de la iniciativa). Sin embargo, ninguna de estas dos herramientas han sido utilizadas desde que fueron incluidas en la constitución. Todos los referenda celebrados en el país fueron convocados a iniciativa del presidente de la república, salvo el de aprobación de la nueva constitución.

En realidad, la experiencia de Ecuador es un caso claro de uso de las herramientas de Democracia Directa no con el objetivo de conocer la posición de los ciudadanos sino de fortalecer el poder ejecutivo. Los referenda celebrados (salvo el constitucional) no fueron vinculantes, e incluso cuando fueron aprobados, como en el referendun-encuesta de 1997, nunca se implementaron las nuevas políticas. Queda únicamente la esperanza de que las provisiones constitucionales para la iniciativa y la revocación de cargos públicos sean utilizados en el futuro a partir de una iniciativa de los votantes.

Perú es otro ejemplo de constitución con provisiones democráticas avanzadas que no han sido aplicadas en ningún caso (salvo en el referendun de aprobación de la constitución). También en Perú la introducción de los mecanismos de Democracia Directa vino de manos de políticos populistas, en este caso el presidente Fujimori, que deseaban antes que nada debilitar las instituciones de democracia representativa.

La constitución Peruana permite la iniciativa legislativa (aunque no desarrolla los procedimientos de uso), la reforma constitucional y el referendun constitucional obligatorio. Además, en el caso de la reforma constitucional el número de firmas es muy razonable (solo el 0,3% del censo).

Sin embargo, aparece un error de diseño grave cuando nos referimos al derecho a la revocación de cargos públicos. Aunque formalmente se admite el derecho a la revocación de cargos (art. 31), la misma consti-

tución excluye este asunto de entre todos aquellos que pueden ser sometidos a referendun (art. 32). Creemos que una iniciativa de revocación de cargos públicos que no se inicie a través de la recolección de firmas de votantes y que no derive en un referendun vinculante no merece ese nombre. No sabemos si se trata de un error inadvertido en el diseño de las herramientas de Democracia Directa o en un intento de desactivar desde el principio esta libertad política.

Nos encontramos de nuevo con un ejemplo, como en Ecuador, donde una constitución con provisiones democráticas avanzadas no encuentra aplicación en la práctica. No se ha celebrado ni un solo referendun en aplicación de las libertades mencionadas más arriba, lo que no es del todo sorprendente, conociendo quienes fueron los promotores institucionales de la Democracia Directa en Perú. El presidente Fujimori dio un autogolpe en 1992, que fue seguido por una nueva constitución el año siguiente. Aunque el presidente Fujimori fue reelegido por amplia mayoría en 1996, pronto quedó clara su falta de honestidad democrática. La constitución Peruana únicamente permitía dos mandatos presidenciales, a lo que pronto intentaron oponerse los mismos partidarios del presidente que promovieron esas medidas en la constitución. Los fujimoristas intentaron evitar esta limitación de términos a través de una Ley de Interpretación Auténtica de la Constitución, y mediante la intervención en todos los sectores del estado (judicial, legislativo, etc.).

Otro ejemplo es el intento de someter a referendun la privatización de la compañía estatal de petróleo, Petroperú, durante el régimen de Fujimori. Desde el campo fujimorista se resistió este intento de varias maneras: indicando que era un asunto presupuestario, y por tanto excluido de los temas que se pueden someter a referendun, o intentando elevar el número de firmas a un 20% del censo. En este, como en otros casos, el régimen de Fujimori consiguió desactivar el uso de la democracia directa cuando iba en contra de sus intereses. Por supuesto, nunca intentaron desarrollar las provisiones de democracia directa incluidas en la constitución a través de una ley específica, por lo que Perú continúa siendo, incluso tras la caída de Fujimori, una democracia semi-directa de papel.

Por último, **Paraguay** tampoco dispone de experiencia práctica en la aplicación de las medidas de democracia directa incluidas en su constitución. Esta permite la iniciativa a la reforma constitucional a partir de 30000 firmas de electores, lo que es una propor-

cion razonable del electorado, así como el referendun obligatorio para la reforma constitucional. Sin embargo, no se ha celebrado ningún referendun en los ultimos treinta años. Las provisiones constitucionales tampoco han sido desarrolladas mediante una ley especifica.

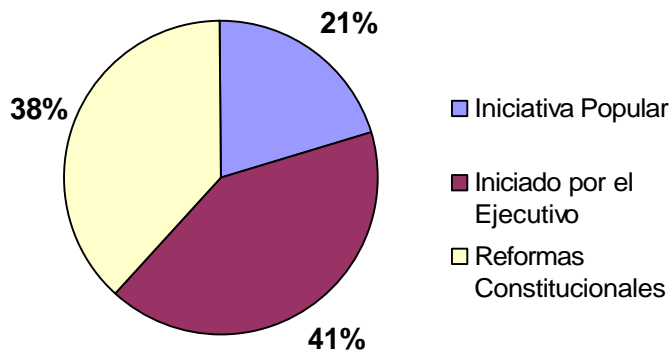
3.- REFERENDUM CELEBRADOS DESDE 1970

Mostramos mas abajo una tabla⁽⁵⁾ con los 39 referenda celebrados en America Latina desde 1970 (hemos agrupado las consultas-encuesta de Ecuador como referendun únicos). La mayoría (19) fueron de reforma constitucional o de aprobación de una nueva constitución. Cinco de estos surgieron a partir de una iniciativa ciudadana de recogida de firmas, todos ellos en Uruguay. Además, otros tres referenda surgieron de la iniciativa popular, todos abrogativos y en Uruguay. Los 17 referenda restantes no fueron vinculantes en su mayoría.

De todos los referenda, el ejecutivo inicio 16 de ellos. Otros 15 fueron acuerdos de la clase política plasmados en constituciones y solo ocho fueron iniciados a traves de la recogida de firmas de votantes, todos ellos en Uruguay. Al menos cinco de estos referenda fueron intentos de legitimacion de regimenes autoritarios, por parte de los ex presidentes Fujimori en

(5) La principal fuente en la elaboracion de esta tabla ha sido la Direct Democracy DataBase, Centre D'etudes et de documentation sur la democratie directe, Universite de Geneve

ORIGEN DE LOS REFERENDA EN AMERICA LATINA



Peru y Noriega en Panama, y de las juntas militares de Chile y Uruguay.

Además, se celebraron varios referenda informales, alguno con gran influencia sobre los acontecimientos políticos. Es el caso de Colombia en marzo de 1990, donde se inicio una consulta popular organizada por la asociación estudiantil "septima papeleta" para reformar la constitución. Tras aprobación de la propuesta en un referendun con alta participación, el Tribunal Supremo declaro esa consulta como vinculante. Unos meses despues se convoco un referendun oficial donde se confirmo el resultado del primer referendun informal.

Otro caso de referendun informal con gran repercusión son los celebrados en Brasil en el año 2000 sobre el mantenimiento de los acuerdos con el IMF y sobre el pago de la deuda externa. En este caso, los ciudadanos rechazaron por amplisima mayoría la propuesta.

PAIS	FECHA	ASUNTO	RESULTADO	COMENTARIOS
Argentina	Nov. 84	Laudo Beagle	Aprobado	No vinculante
Brasil	Abr. 93	Monarquía o República	República	Vinculante
Brasil	Abr. 93	Parlamentarismo o presidencialismo	Presidencialismo	Vinculante
Bolivia	Jun. 86	Varias medidas económicas	Rechazado	Medidas economicas de choque promovidas por el gobierno para luchar contra una situacion de hiperinflación
Colombia	Dic. 90	Reforma de la Constitución	Aprobado	Consulta impulsada por el presidente despues de que la Corte Suprema declarara vinculante el referendun informal convocado por el movimiento estudiantil "septima papeleta" para reformar la constitución. Se eligió a la vez a los componentes de la asamblea constituyente.
Colombia	Oct. 97	Apoyo a la pacificación	Aprobado	A iniciativa de varias organizaciones no gubernamentales, y con el apoyo del gobierno.

PAIS	FECHA	ASUNTO	RESULTADO	COMENTARIOS
Chile	Ene. 78	Legitimación del general Pinochet	Aprobado	Referendum iniciado por el general Pinochet para legitimar su regimen frente a las protestas internacionales por las violaciones de derechos humanos. El inicio de la pregunta lo dice todo: "Ante la agresión internacional contra el gobierno de la patria, apoyo al presidente Pinochet en su defensa de la dignidad de Chile..."
Chile	Sep. 80	Nueva Constitución	Aprobado	Referendum legitimador del regimen del general Pinochet
Chile	Oct. 88	Prolongación mandato del general Pinochet	Rechazado	Prolongación por 8 años del mandato del presidente Pinochet.
Chile	Jun. 89	Reforma constitucional	Aprobado	
Ecuador	Ene. 78	Nueva constitucion	Aprobado	
Ecuador	Jun. 86	Candidaturas independientes de los partidos	Rechazado	No vinculante
Ecuador	Ago. 94	Consulta encuesta (varios temas)	Todos aprobados, salvo un tema	No vinculante, e iniciado por el presidente. Los temas sometidos a votación fueron: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Revisión de la constitucion por el parlamento ▶ Participacion de candidatos independientes en las elecciones ▶ Administracion del presupuesto por el parlamento (rechazado) ▶ Division del presupuesto por areas tematicas (frente a la division por provincias) ▶ Reeleccion de cargos electos no restringida ▶ Eleccion de los parlamentarios en una vuelta. ▶ Reconocimiento de la doble nacionalidad.
Ecuador	Nov. 95	Consulta encuesta (varios temas)	Rechazados todos los temas	No vinculante. Los temas sometidos a votación fueron: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Descentralizacion de las autoridades sanitarias ▶ Privatización de la seguridad social ▶ Distribución del gasto entre las provincias ▶ Abolición del derecho a la huelga en el sector publico ▶ Autoridad del presidente para disolver el parlamento ▶ Terminos de cuatro años para las autoridades locales ▶ Terminos de dos años para el presidente del congreso ▶ Implementacion de las reformas en 90 dias ▶ Reforma judicial ▶ Garantias legales para funcionarios ▶ Nombramiento del tribunal constitucional

PAIS	FECHA	ASUNTO	RESULTADO	COMENTARIOS
Ecuador	May. 97	Consulta encuesta (varios temas)	Aprobados todos los temas	No vinculante. Los temas sometidos a votación fueron: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Revocación del cargo del expresidente Abdalá Bucaram ▶ Confirmación del cargo al nuevo presidente Fabian Alarcón ▶ Creación de la asamblea constituyente ▶ Elección directa de la asamblea constituyente ▶ Limitación de gastos de campaña ▶ Modificación de las listas de candidatos ▶ Elección presidencial en una vuelta ▶ Prohibición de partidos que no obtengan el 5% de los votos en dos elecciones consecutivas ▶ Composición de la corte suprema ▶ Responsabilidad del parlamento para elegir a los directivos de empresas paraestatales ▶ Modernización de la justicia ▶ Nombramiento de autoridades judiciales por la corte suprema ▶ Revocación de cargos que rompan la ley ▶ Implementación de las reformas 60 días tras el referendun. La mayoría de estas decisiones no fueron implementadas posteriormente
Guatemala	Ene. 94	Reforma constitucional	Aprobada	
Guatemala	May. 99	Reforma constitucional para implementar acuerdos de paz	Rechazada	
Guatemala	May. 99	Exigencia de referendun obligatorio para ciertas reformas constitucionales	Aprobado	Iniciado por el presidente.
Panamá	Oct. 77	Aprobación del tratado del Canal	Aprobado	Iniciado por el general Torrijos para legitimar el tratado del Canal de Panamá con EEUU
Panamá	Abr. 83	Reforma constitucional	Aprobada	Legitimación del regimen del general Noriega
Panamá	Nov. 92	Reforma constitucional	Rechazada	
Panamá	Ago. 98	Reforma constitucional	Rechazada	
Perú	Oct. 93	Nueva Constitución	Aprobado	Legitimación del regimen del presidente Fujimori
Surinam	Sep. 87	Nueva Constitución	Aprobado	Convocado por la junta militar, tras el golpe de estado de 1982
Uruguay	Nov. 71	Limitación de términos presidenciales	Rechazado	Iniciado por el presidente.
Uruguay	Nov. 80	Nueva Constitución	Rechazado	Legitimación del regimen militar
Uruguay	Abr. 89	Ley de amnistia general a militares	Aprobado	Referendun abrogativo, que consiguió revocar la ley de amnistia.
Uruguay	Nov. 89	Ajuste salarial de las pensiones	Aprobado	Reforma constitucional impulsada por iniciativa popular. Iniciativa promovida por la asociacion de pensionistas.
Uruguay	Dic. 92	Privatización de empresa telefónica	Aprobado	Referendun abrogativo, que consiguió revocar la ley de amnistia.
Uruguay	Ago 94	Separación de elecciones municipales y nacionales	Rechazado	Reforma constitucional aprobada por el parlamento, pero rechazada en el referendun.
Uruguay	Nov. 94	Normas de protección a jubilados y pensionistas	Aprobado	Reforma constitucional impulsada por iniciativa popular promovida por la asociacion de pensionistas.

PAIS	FECHA	ASUNTO	RESULTADO	COMENTARIOS
Uruguay	Nov. 94	Asegurar el 27% del presupuesto para la enseñanza	Rechazado	Reforma constitucional impulsada por iniciativa popular del Sindicato de la Enseñanza
Uruguay	Dic. 96	Cambio del sistema electoral	Aprobado	Reforma constitucional impulsada por el parlamento
Uruguay	Oct. 99	Prohibición a miembros de empresas estatales a ser candidatos	Rechazado	Reforma constitucional impulsada por iniciativa popular
Uruguay	Oct. 99	Fijar porcentaje del presupuesto para el poder judicial	Rechazado	Reforma constitucional impulsada por iniciativa popular
Uruguay	Dic. 03	Revocación de la ley de privatización de la empresa petrolera ANCAP	Aprobado	Referendum abrogativo impulsado por iniciativa popular
Venezuela	Abr. 99	Elección de asamblea constituyente	Aprobado	Inicio de las reformas del presidente Chavez.
Venezuela	Dic. 99	Reforma constitucional	Aprobado	
Venezuela	Dic. 00	Renovación de dirigentes sindicales	Aprobado	Solo participo un 22% del censo. Surgió a iniciativa del parlamento.

4.- EL CASO URUGUAYO

Uruguay no solo es el único ejemplo de uso de herramientas de Democracia Directa surgidas a partir de la iniciativa ciudadana en todo el continente. Además, es el único país que goza de esas libertades desde 1934, mientras que en el resto de los casos tratados aquí las medidas de Democracia Directa se han incluido en las reformas constitucionales de las últimas dos décadas. La única novedad, introducida en 1966, es el referendum abrogativo de leyes aprobadas por el parlamento.

Las principales herramientas de Democracia Directa disponibles en Uruguay a nivel nacional son el referendum constitucional obligatorio, la iniciativa a la reforma constitucional y el referendum abrogativo. En los dos últimos casos, el número de firmas requeridos para lanzar el proceso es demasiado elevado: 10% para la reforma constitucional y 25% para la abrogación de leyes.

Aunque el artículo 79 reconoce el derecho a la iniciativa popular, este no ha sido aplicado en ninguna ocasión, y parece entrar en contradicción con otros artículos de la misma constitución que reserva la iniciativa legislativa al ejecutivo y al legislativo (artículos 85.6, 86 y 133). Debido a la inexistencia de la iniciativa ciudadana para la legislación regular, se ha utilizado la iniciativa a la reforma constitucional para introducir legislación que por su naturaleza correspondería a leyes ordinarias. Se han convocado cinco referenda de reforma constitucional, de los cuales solo dos han sido aprobados (en 1989 y 1994, en ambos casos en referencia a los derechos de los pensionistas).

Además, se han celebrado tres referenda abrogativos (sobre la ley de amnistía general a militares, sobre la privatización de la compañía telefónica y el último, en diciembre del 2003, sobre la privatización de la empresa petrolera ANCAP), que fueron aprobados por los ciudadanos. En el año 2001 se inició la recogida de firmas para abrogar una ley que permitía la privatización de la compañía de telecomunicaciones ANTEL-ANCEL, alcanzándose el número requerido en enero del 2002. Sin embargo, y a pesar de dudas sobre la posible inconstitucionalidad de la iniciativa (ya que afectaba a asuntos tributarios), el gobierno decidió derogar unilateralmente la ley.

El referendum abrogativo nacional fue regulado por una ley específica en 1989, que ha sido modificada en el 2000. En la ley de 1989, el mecanismo de iniciativa era muy complejo. Básicamente, a partir de un 0,5% de firmas de votantes se convocaba a un pre-referendum a todo el censo en el que se decidía si la ley cuestionada debía someterse a referendum abrogativo. Si se conseguía un mínimo del 25% del censo a favor en este pre-referendum, se convocaba el referendum definitivo para abrogar la ley. Si la propuesta era rechazada en el pre-referendum, se convocaba un segundo pre-referendum un año más tarde con la misma consulta. La principal desventaja de este mecanismo es el excesivo número de consultas populares, que llegan a abrumar a los ciudadanos. La gran ventaja es que los gastos de la recogida de firmas para alcanzar el 25% del censo previsto por la constitución eran asumidos por el estado a través del pre-referendum⁽⁶⁾.

(6) Oscar A. Bottinelli, *Ocho actos electorales en cuatro años*, El Observador, 21 Diciembre 1997

Esta ley fue modificada en el año 2000, aumentando desde el 0,5 al 2% el número de firmas necesario para convocar un pre-referendum (que seguiría el proceso descrito más arriba) y permitiendo a su vez que el referendum abrogativo pueda ser iniciado a través de la recolección de las firmas del 25% del censo (en cuyo caso no es preciso el pre-referendum).

Encontramos en Uruguay que la iniciativa popular se ha utilizado varias veces para contrarrestar la ola de globalización que afecta al país, sobre todo en lo que respecta a la privatización de empresas paraestatales y en la protección de los derechos de los pensionistas. Podemos ver además que estas iniciativas han sido exitosas en cuatro casos (dos veces en protección de los pensionistas y otras dos impidiendo privatización de empresas estatales), y en al menos otro se consiguió que el gobierno revocara la ley para impedir una posible derrota en referendum (el caso de ANTEL-ANCEL mencionado más arriba).

Tradicionalmente la izquierda uruguaya ha apoyado la utilización de las medidas de democracia directa, y ha participado activamente en varias iniciativas populares. Los partidos uruguayos tradicionales (partido colorado y partido blanco) han tratado, en cambio, de rechazar el uso de la democracia directa basándose en su supuesta deslegitimación de la democracia representativa. Esta división de opiniones refleja sobre todo el mayor poder de la derecha en el congreso, y no necesariamente las superiores credenciales democráticas de la izquierda uruguaya⁽⁷⁾. Por otro lado se repite aquí el fenómeno ya observado en otros países donde la democracia directa se implantó hace bastantes años: generalmente es un instrumento introducido por la izquierda (como ocurrió en Suiza o Estados Unidos), pero neutral en sus resultados.

En la actualidad se vive un animado debate sobre la Democracia Directa en Uruguay, motivado sobre todo por el supuesto cansancio de un electorado que debe participar a menudo en consultas electorales. El mecanismo utilizado para la celebración de referendum abrogativo puede agravar esta percepción de la ciudadanía uruguaya, pero el número de consultas en Uruguay en los últimos años no nos parece excesivo, si lo comparamos con otros países. No es difícil sospechar que este debate está en parte fomentado por unos partidos políticos, especialmente los conserva-

dores, que no se sienten cómodos con las instituciones de democracia directa.

Podemos concluir que Uruguay es el único país donde las instituciones de democracia directa no solo están recogidas por la constitución sino que han sido aplicadas en múltiples ocasiones, si bien casi todas ellas en las últimas dos décadas. Sin embargo, estas instituciones están limitadas por varios problemas de diseño que hacen difícil su aplicación. El problema más grave es el excesivo número de firmas necesario para impulsar tanto el referendum abrogativo como la iniciativa a la reforma constitucional, lo que dificulta la iniciativa a aquellos grupos que no disponen de un poder económico u organizativo fuerte. Esto se plasma en que en todos los referenda convocados hasta ahora los promotores fueron los propios partidos políticos de la izquierda u organizaciones sindicales de amplio calado.

Por otro lado, el complejo mecanismo previsto para el referendum abrogativo, que implica en algunos casos la celebración de hasta tres referenda para consultar un único tema, provoca un cansancio en el electorado que deslegitima las propias herramientas de democracia directa. Además, la ambigüedad de la constitución respecto a la iniciativa legislativa regular ha impedido su aplicación práctica hasta el momento.

Cabe esperar, sin embargo, que una futura reforma de estos mecanismos para reducir el número de firmas necesarias redundará en un uso más frecuente de estas libertades políticas. La estabilidad y educación política del pueblo uruguayo, por otro lado, parecen garantizar que estas herramientas serán utilizadas de una forma legítima en el futuro.

5.- CONCLUSIONES

Podemos derivar del presente estudio dos conclusiones fundamentales sobre la situación de la democracia directa en latinoamérica:

- ▶ En las últimas dos décadas se ha producido una oleada de reformas constitucionales en todo el continente que han introducido herramientas de democracia directa al alcance de los ciudadanos de muchos países del área. Prácticamente todas las constituciones modificadas en este período han incluido alguno de estos mecanismos entre sus provisiones.

(7) Oscar A. Bottinelli, Plebiscitos y casualidades, El Observador, 25 agosto 2002

- ▶ La aplicación práctica de estos mecanismos depende no solo de la bondad de las provisiones recogidas en las distintas constituciones, sino de la existencia de un estado democrático establecido y donde la violencia política esté ausente.

Las principales premisas que podemos establecer para garantizar el uso de la democracia directa con garantías democráticas son la existencia de un estado democrático estable y con un pluralismo político efectivo, así como la vigencia de la libertad de expresión e información. Por otro lado, esto no puede entenderse como una limitación de la democracia directa, ya que estas mismas premisas aplican al éxito de la democracia representativa en esos mismos países. No conviene olvidar que muchos de estos mecanismos han sido introducidos por regímenes autoritarios con la sola intención de deslegitimar la democracia representativa. La experiencia nos muestra, además, que esos mismos regímenes ignoran y vacían de contenido los mecanismos de democracia directa que ellos mismos habían establecido.

Como podemos observar si analizamos los referenda celebrados desde 1970, las élites solo suelen acudir voluntariamente a los mecanismos de democracia directa en dos ocasiones: cuando están seguros de ganar y cuando necesitan algún tipo de legitimación extraparlamentaria para mantener su posición en sus luchas internas. Incluso en estos casos, a menudo las decisiones aprobadas en referéndum no son nunca aplicadas en la práctica, como ocurrió en Ecuador con las consultas-encuesta.

Por otro lado, el nivel de participación suele ser bastante bajo, lo que no debería sorprender cuando tenemos en cuenta la falta de honestidad democrática de las élites cuando deciden utilizar estos mecanismos.

Hemos encontrado además varios casos de mal diseño de estas herramientas de democracia directa. Un germen prometedor de democracia directa como el representado por Uruguay puede ser abortado debido a el excesivo número de firmas necesario para iniciar estos mecanismos. En otros casos, como en Ecuador, el hecho de que los referenda no sean vinculantes los vacían de cualquier contenido práctico para la ciudadanía. En muchos otros casos (la revocación de cargos en Perú, o la iniciativa legislativa ordinaria en Uruguay) es la ambigüedad de la constitución en lo que respecta a estos mecanismos lo que hace difícil su aplicación práctica.

El principal problema que afecta a la democracia directa en el continente es, sin embargo, la falta de honestidad en su utilización por parte de las élites. Como hemos visto en el caso venezolano, una situación de violencia política es además una limitación muy importante a la hora de aplicar estos mecanismos.

Otro ejemplo de mal uso lo hemos encontrado en Ecuador, donde un poder ejecutivo débil utilizaba las herramientas de democracia directa para legitimar sus políticas, ignorando más tarde las decisiones de los ciudadanos. Este uso de la democracia directa deslegitima no solo a ésta, sino a la democracia en general, y provoca en los ciudadanos una desmotivación con el régimen democrático en extremo peligrosa.

Sin embargo, los ejemplos de mal uso de la democracia directa en Latinoamérica no son un argumento contra ella, sino contra su descuidado diseño o su utilización poco honesta por parte de las élites políticas. Ejemplos muy similares de mal uso pueden encontrarse para los mecanismos de la democracia representativa, sin que supongan un argumento fundamental contra ella.

A los democratas latinoamericanos y de todo el mundo solo nos queda congratularnos por las avanzadas herramientas de democracia directa disponibles en algunas constituciones del continente, trabajar para que las limitaciones de esas herramientas sean corregidas en el futuro (sobre todo disminuyendo el número de firmas necesarias) y esperar que la violencia política y la irresponsabilidad de las élites no impidan que el germen de democracia directa plantado en los últimos años de un fruto fuerte y saludable. ◀