



En contexto

12 junio 2015

Nº 50

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Mecanismos de democracia directa en América Latina

*Efrén Arellano Trejo **



** Con la colaboración especial de
Karen Nallely Tenorio Colón.*

Centro de Estudios
CSOP
Sociales y de Opinión Pública



Mecanismos de democracia directa en América Latina

- A partir de la década de los 80 América Latina ha vivido un intenso proceso de reforma constitucional y, en algunos casos, una refundación. Como un resultado de este proceso, la gran mayoría de los países de esta región han incluido el uso de mecanismos de democracia directa.
- En particular destaca el uso de las consultas populares. A escala nacional, entre 1979 y 2011 se realizaron 50 de estas consultas en doce diferentes países. A nivel subnacional existe una mayor diversidad y frecuencia de estos ejercicios.
- Los resultados e impacto de estas consultas están vinculadas a la fortaleza y características del sistema político de cada país, la cultura política y la participación ciudadana.
- En algunos países estas consultas han servido para iniciar o acelerar procesos de transición a la democracia; en otros, han servido para ampliar el poder y facultades del régimen establecido.
- Los expertos en el tema consideran que no deben asignarse a éstos mecanismo funciones y expectativas sobredimensionadas por encima de sus capacidades; y que los partidos políticos y el Poder Legislativo deben mantenerse como instituciones centrales donde se articulan y combinan las preferencias ciudadanas.

Recientemente el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM publicó en su sitio web el libro titulado *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, el cual ofrece un balance del uso de mecanismos como consultas populares (en sus diversas formas jurídicas: plebiscito, referéndum y revocatoria de mandato)⁽²⁾, iniciativa legislativa y consulta previa a grupos indígenas y tribales⁽³⁾. Entre sus hallazgos destaca que la gran mayoría de las Constituciones reformadas en la región, durante las décadas de 1980 y 1990, incluyeron el uso de mecanismos de democracia directa. El cuadro 1 ofrece un resumen de la existencia de estos instrumentos en las Constituciones y leyes de 17 países latinoamericanos.

⁽²⁾ Los autores de este trabajo aclaran que los conceptos de consulta popular, plebiscito o referéndum son términos que se utilizan indistintamente en los diferentes países de América Latina. En algunos casos se distingue entre plebiscito (consulta vinculada a los poderes personales de un gobernante) y referéndum (consulta popular que versa sobre la aprobación de tratados internacionales, textos legales o constitucionales); sin embargo el término “consulta popular” se utiliza indistintamente para referirse a ellos.

Con base en esta información es posible identificar tres bloques. El primero agrupa a Ecuador, Panamá y Venezuela, por ser los únicos que cuentan con la figura de revocación de mandato, además de incluir como el resto de los países considerados tanto la iniciativa como la consulta popular.

El segundo bloque incluye a siete países que cuentan con iniciativa y consulta popular en sus leyes y que además las han aplicado en diversos momentos de su historia; en tanto que el tercer bloque agrupa a países como México, que cuentan con estas figuras pero que no las ha aplicado a escala nacional. Aparte de estos grupos se encuentran Chile y El Salvador los cuales no cuentan con la figura de iniciativa popular.

⁽³⁾ Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (Compiladores), *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 705, México, 2044, 3369 pp.



Cuadro 1
Mecanismos de democracia directa en América Latina a nivel nacional

País	Iniciativa legislativa popular	Consulta popular (plebiscito/referéndum)	Revocatoria de mandato
1. Ecuador	Sí	Sí	Sí
2. Panamá			
3. Venezuela			
4. Argentina	Sí	Sí	No
5. Brasil			
6. Colombia			
7. Costa Rica			
8. Guatemala			
9. Perú			
10. Uruguay			
11. República Dominicana	Sí, no se ha utilizado	Sí, no se ha utilizado	No
12. Honduras			
13. Nicaragua			
14. Paraguay			
15. México			
16. Chile	No	Sí, sólo para reforma constitucional cuando hay desacuerdo entre Ejecutivo y Congreso	No
17. El Salvador	No	Sí, no se ha utilizado	No

Fuente: Instituto de Investigaciones Jurídicas, “Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina”, 5 de septiembre de 2014, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3717/13.pdf> (fecha de consulta: junio de 2015).



Impacto de las consultas populares

Las consultas populares (referéndums o plebiscitos) son los mecanismos de democracia directa más utilizados en la región. En el periodo 1979-2011 doce países realizaron 50 de estas consultas, de las cuales 80 por ciento se efectuaron a partir de 1990.

En 37 de las 50 consultas identificadas (74 por ciento) los iniciadores fueron los poderes Ejecutivo o Legislativo, pese a que en diez países los ciudadanos están facultados para convocarlas bajo diversas modalidades y temas. En 31 ocasiones (62%), la posición del gobierno salió vencedora y en las 19 restantes fue derrotada.

En general las consultas populares han tenido una amplia participación ciudadana. En 48 casos se cuenta con los datos respectivos: en más de la mitad (26 casos) la participación estuvo por encima de 71 por ciento; y en otra cuarta parte (11 casos) superaron el 56 por ciento. Los casos extremos de baja participación son Guatemala (las dos consultas rea-

lizadas estuvieron por debajo del 20 por ciento) y Colombia (menos de 40%).

El cuadro 2 permite observar una cierta relación positiva entre el número de consultas realizadas y la satisfacción con el funcionamiento de la democracia. Así, en la cima de ambos indicadores se encuentra Uruguay, con 14 consultas realizadas y una satisfacción con la democracia de 82%. En los países subsiguientes, en la medida que decrece el número de consultas, también disminuye la satisfacción con la democracia, hasta llegar al caso de Perú, el cual sólo ha realizado una consulta (en 1993 para ratificar una nueva Constitución) y su satisfacción con la democracia está en 25%. Los casos que se aparta de esta tendencia son Argentina y Costa Rica, los cuales ha realizado una sola consulta y cuenta con niveles de satisfacción con la democracia similares a países que han realizado tres o más consultas.

Cuadro 2
Países que realizaron consultas populares, según niveles de participación
y satisfacción con la democracia

País	Número de consultas por nivel de participación				Total de consultas (1979-2011)	Satisfacción con la democracia 2013*
	Baja (15 a 47%)	Media (56 a 70%)	Alta (71 a 98%)	N/D		
1. Uruguay	2		12		14	82%
2. Ecuador		3	6		9	59%
3. Venezuela	3	3			6	42%
4. Panamá	2	2			4	44%
5. Bolivia		1	3		4	38%
6. Chile			2	1	3	38%
7. Colombia	2			1	3	28%
8. Guatemala	2				2	29%
9. Brasil			2		2	26%
10. Argentina			1		1	51%
11. Costa Rica		1			1	35%
12. Perú		1			1	25%
América Latina	11	11	26	2	50	39%

Fuentes: Instituto de Investigaciones Jurídicas, “Democracias en movimiento...”, *op. cit.* y Latinobarómetro, “Informe 2013”, *op. cit.*

Esta relación positiva identificada en 10 países no significa que la satisfacción con la democracia dependa o se explique por el número de consultas realizadas; pero sí permite sostener que, bajo determinadas circunstancias, la realización de consultas ciudadanas puede acompañar el fortalecimiento de la satisfacción ciudadana con el sistema democrático.

Transición y fortalecimiento de poderes

En ocho países latinoamericanos las consultas sirvieron para impulsar procesos de negociación y transición hacia la democracia o bien para aprobar la creación de nuevas constituciones; además de Brasil, que llevó a cabo un plebiscito en 1993 para optar entre la monarquía y la

República y entre el parlamentarismo y el presidencialismo. Lo anterior debido a que la Constitución vigente, aprobada en 1988 luego del fin de la dictadura, reconocía el derecho de los brasileños para decidir su forma de gobierno. A continuación se detalla el caso de cuatro casos, los cuales muestran procesos utilizados tanto para iniciar la transición a la democracia como para estabilizar y fortalecer los poderes instituidos.

Chile

Este país es un ejemplo histórico de la relación entre consultas populares, estabilización de los regímenes y transición a la democracia. En 1980 un plebiscito aprobó una nueva constitución con la cual se institucionalizó el régimen militar y se aseguró la continuidad de Augusto Pinochet como presidente hasta por nueve años más. Casi al final de este periodo, en octubre de 1988, una consulta rechazó una nueva ampliación de este mandato y aceleró la apertura democrática. En junio de 1989 un tercer plebiscito confirmó las negociaciones de la transición e impulsó una reforma constitucional. En las dos últimas consultas, la participación ciudadana fue casi unánime, pues se ubicó entre 93 y 97 por ciento (véase cuadro 3).

Como se puede observar en la gráfica 1, los chilenos tuvieron entre 2006 y 2008 un retroceso en el porcentaje de ciudadanos que percibían a la democracia como la mejor forma de gobierno, la cual podemos denominar convicción democrática. A partir de este último año, dicha convicción se ha estado incrementado para superar la media prevaleciente en América Latina.

Uruguay

En este país la experiencia de consultas data de 1934. En los casi 30 años que van de 1980 a 2009 se realizaron 14 ejercicios de este tipo. Una de las más relevantes ocurrieron en noviembre de 1980, cuando se rechazó una propuesta del régimen militar para crear una nueva Constitución, con lo cual inició un proceso de liberalización del régimen. En tanto, en 1996 un plebiscito aprobó una reforma constitucional para establecer el sistema de elecciones primarias y generales.

Algunas decisiones de la sociedad uruguaya han sido polémicas. Por ejemplo, en 1989 y en 2009 dos consultas mantuvieron vigente la Ley de Caducidad, con la cual se otorgó amnistía general

Cuadro 3 (primera parte)
Consultas relevantes que impactaron en la transición a la democracia o fortalecieron los poderes instituidos

País	Mes/Año	Descripción	% de participación	Resultado
Chile	sep-80	Nueva Constitución que institucionalizó el régimen militar y aseguró la continuidad de Augusto Pinochet como presidente hasta al menos 1989. Gana la posición del gobierno militar de Augusto Pinochet.	N/D	Aprueba una nueva Constitución
Chile	oct-88	Rechazo de la propuesta militar por vía de la consulta popular, prevista ya en 1980. Permitted, a continuación, acelerar la apertura democrática. Pierde la posición del gobierno militar de Augusto Pinochet.	97.53	Impulsa la transición
Chile	jun-89	Confirmatorio de las negociaciones de transición a la democracia. Pierde la posición de gobierno militar de Augusto Pinochet.	93.72	Impulsa la transición
Ecuador	ene-78	Aprobación de la Constitución de 1978 en lugar de la de 1945. Con este resultado se inicia el proceso de democratización en el Ecuador. Gana la posición de gobierno (Consejo Supremo de Gobierno).	86.73	Aprueba una nueva Constitución
Ecuador	nov-95	Se tradujo en un plebiscito contra la gestión del presidente Sixto Durán, iniciador del proceso. Pierde la posición del gobierno.	58.64	Limita Poderes
Ecuador	may-97	Convocada por el presidente interino Fabián Alarcón, se legitimó la caída del anterior presidente Abdalá Bucaram y la confirmación de Alarcón en la presidencia. Como resultado de la consulta se convocó a una Constituyente que aprobó una nueva Constitución, donde se recoge una parte de las medidas sometidas a consulta. Gana la posición del gobierno de Alarcón.	59.25	Impulsa la transición
Ecuador	abr-07	La convocatoria a Constituyente realizada por el presidente Rafael Correa fue aprobada. Con ello se conforma la Asamblea Constituyente para transformar el marco institucional del Estado y elaborar una nueva Constitución. Gana la posición del gobierno.	71.58	Elige Asamblea Constituyente
Ecuador	sep-08	Ratificación del proyecto político del presidente Rafael Correa que además, se abre la posibilidad de reelección consecutiva con la nueva Constitución. Gana la posición del gobierno.	75.81	Aprueba una nueva Constitución
Ecuador	may-11	Legitimación plebiscitaria del presidente. Gana la posición del gobierno de Rafael Correa.	77.37	Impulsa la transición

Fuente: Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Democracias en movimiento...", *op. cit.*

Cuadro 3 (segunda parte)
Consultas relevantes que impactaron en la transición a la democracia o fortalecieron los poderes instituidos

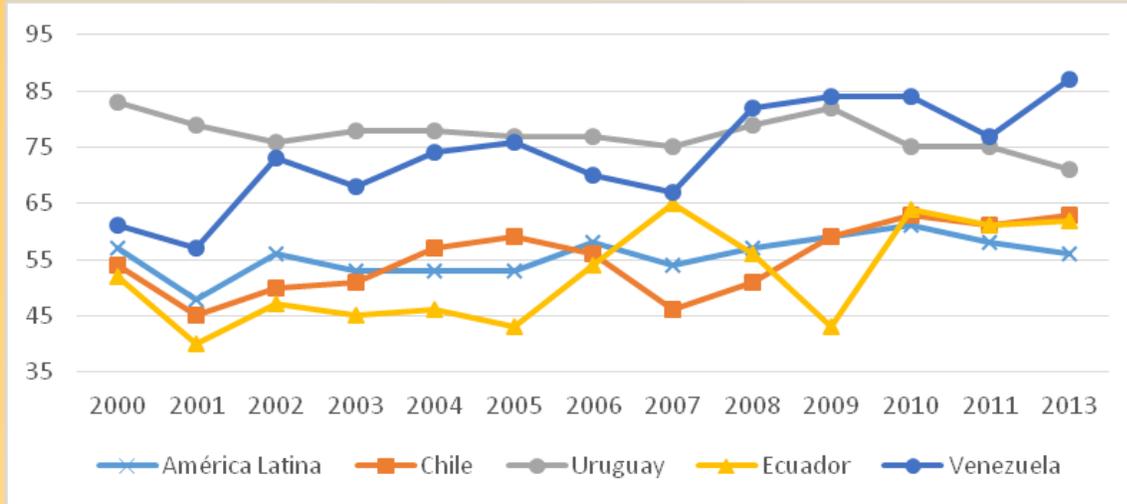
País	Mes/Año	Descripción	% de participación	Resultado
Uruguay	nov-80	El rechazo generó presión para que los militares iniciaran el proceso de liberalización del régimen. El gobierno estaba a favor de la nueva Constitución. Pierde la posición del gobierno militar de Aparicio Méndez.	85.41	Impulsa la transición
Uruguay	dic-96	Se aprueban reformas constitucionales orientadas a modificar el sistema electoral	86.17	Aprueba reformas constitucionales
Venezuela	abr-99	Elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente el 25 de julio de 1999. Gana la posición del gobierno de Hugo Chávez.	37.47	Elige Asamblea Constituyente
Venezuela	Dic-99	Respaldo a la reforma promulgada por la Asamblea Constituyente. Gana la posición del gobierno de Hugo Chávez.	44.05	Aprueba una nueva Constitución
Venezuela	dic-00	Renovación dirigencia sindical. Generó una correlación de fuerzas favorable al oficialismo.	23.5	Fortalece poderes
Venezuela	ago-04	Rechazo a la revocatoria de mandato del presidente Chávez.	69.92	Fortalece poderes
Venezuela	dic-07	Rechazo a las reformas constitucionales impulsadas por el presidente Chávez que incluían, entre otros aspectos, el establecimiento de un Estado Socialista, la reelección presidencial indefinida y el incremento del mandato presidencial a siete años.	56.1	Limita Poderes
Venezuela	feb-09	Aprueba reforma constitucional para aprobar la reelección inmediata ilimitada de todos los cargos de elección popular	70.32	Fortalece poderes

Fuente: Instituto de Investigaciones Jurídicas, “Democracias en movimiento...”, *op. cit.*

a militares y policías que cometieron delitos durante el gobierno militar; y en octubre de 2009 se re-

chazó la posibilidad de otorgar el voto a los uruguayos radicados en el extranjero.

Gráfica 1
Porcentajes a favor de la expresión:
“La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”



Fuente: Latinobarómetro, “Informe 2013”, 1 de noviembre de 2013, disponible en www.latinobarometro.org (fecha de consulta: junio de 2015).

Otras dos consultas uruguayas han impedido la participación de la iniciativa privada en diversos sectores económicos: en 1992 un referéndum derogó una ley que privatizaría parcialmente la empresa estatal de teléfonos; en 2003 se impidió que la empresa nacional de combustibles se asociara con empresas privadas; y en 2004 se aprobó una reforma constitucional, para impedir que los recursos hídricos pudieran estar en manos de particulares o empresas privadas.

En Uruguay la participación en las consultas populares se mantuvo en un promedio de 87 por ciento hasta 2004. Las últi-

mas consultas, realizadas en 2009 (para ratificar la Ley de Caducidad y para impedir el voto en el extranjero) contaron con una participación promedio de 42 por ciento. De acuerdo con datos de Latinobarómetro, ya descritos con el cuadro 2, los uruguayos son los ciudadanos con el más alto porcentaje de satisfacción con el funcionamiento de la democracia, de 82 por ciento en 2013, muy por encima de su más cercano seguidor (Ecuador, con 59 por ciento).⁽⁴⁾

⁽⁴⁾ Latinobarómetro, “Informe 2013”, 1 de noviembre de 2013, disponible en www.latinobarometro.org (fecha de consulta: junio de 2015).

Sin embargo, como se pudo constatar en la gráfica 1, la convicción democrática de los uruguayos ha estado descendiendo desde 2009 (año de la última consulta), cuando se ubicó en 82 por ciento, hasta quedar en 71 por ciento en 2013.

Ecuador

En este caso se observa un uso significativo de las consultas populares, alta participación y una notable convicción democrática. Entre 1978 y 2011 se han realizado nueve consultas, entre las cuales destacan cuatro: en el primero de estos años se llevó a cabo un plebiscito para aprobar una nueva Constitución e iniciar con ello un proceso de democratización. En 1997 se llevó a cabo una consulta de 14 preguntas, con la cual se legitimó la caída del anterior presidente, Abdalá Bucaram, y se confirmó en el cargo al entonces interino, Fabián Alarcón. Adicionalmente se convocó a un Consti-

tuyente que aprobó una nueva Constitución, donde se recogieron las medidas sometidas a consulta.

Diez años más tarde, a convocatoria del presidente Rafael Correa, se llevó a cabo un referéndum con el cual se dio paso a la integración de una Asamblea Constituyente. En 2008, mediante otro referéndum, se aprobó la nueva Constitución, se ratificó el proyecto político del presidente Correa y, entre otras cosas, se abrió la posibilidad para su reelección consecutiva. Estas cuatro consultas ecuatorianas contaron con una participación de entre 60 y 86 por ciento.

Venezuela

Los venezolanos han realizado seis diferentes consultas. Se trata de un caso en el cual el entonces Presidente Hugo Chávez logró la aprobación de una nueva Constitución y generó una nueva correlación de fuerzas a su favor. En-



tre 1999 y 2004 se realizaron cuatro diferentes consultas: la primera sirvió para aprobar a los miembros de una Asamblea Nacional Constituyente; la segunda para aprobar las reformas promulgadas por dicha asamblea; la tercera para renovar la dirigencia sindical, con lo cual el oficialismo reforzó sus posiciones; y con la cuarta se impidió la revocación del mandato del Presidente Chávez.

En 2007 se realizó la primera consulta con un resultado desfavorable para el presidente en funciones. Un referéndum rechazó incrementar los poderes del Presidente y transformar la estructura del Estados. Sin embargo, una nueva consulta, realizada dos años después, aprobó una reforma constitucional con la cual se otorgó la reelección inmediata ilimitada para todos los cargos de elección popular, incluido al Presidente.

Como se puede observar en la gráfica 1, la preferencia de los venezolanos por la democracia se incrementó entre 2000 y 2013, para ubicarse muy por encima del promedio registrado en América Latina. Se trata de una etapa coincidente con la realización de las diversas consultas reseñadas anteriormente, la cual en su mayoría

sirvieron para otorgar mayores poderes y facultades al entonces Presidente en funciones.

Balance preliminar

Los autores del libro *Democracias en movimiento* sostienen que “la crisis de representación del sistema de partidos y el descontento creciente con la política generaron cambios en numerosos países de la región a través de una doble vía: reformas constitucionales e incorporación de mecanismos de democracia directa como una manera complementaria de la democracia representativa o incluso, en algunos países, con el propósito de quererla suplantar”.⁽⁵⁾

Daniel Zovatto sostiene que la aplicación de los mecanismos de democracia directa es muy reciente, por lo cual es necesario que transcurra un periodo mayor para obtener mejores conclusiones sobre su aplicación y efectos. En particular — dice— es necesario poner atención al uso creciente que se está dando a estos mecanismos en Ecuador, Venezuela y Bolivia,

⁽⁵⁾ Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (Compiladores), *op. cit.*, p. 13 y subs.

caracterizados por “contextos de alta polarización política, elevada fragmentación partidista y asociados a procesos de reformas constitucionales refundacionales”.⁽⁶⁾

El especialista observa un resultado oscilante de estas consultas, “entre intentos de manipulación neopopulistas y posiciones conservadoras o tradicionalistas”. Menciona que en dos casos extremos, en los que regímenes autoritarios recurrieron a esos instrumentos para mantenerse en el poder, la estrategia produjo el efecto opuesto (Uruguay en 1980 y Chile en 1988). Y podemos añadir que en Venezuela se utilizaron con éxito para ampliar y fortalecer a los poderes instituidos.

Zovatto considera que “en sociedades como las latinoamericanas, donde persisten elevados niveles de pobreza (por arriba de 28.8% de acuerdo con la CEPAL para 2012) y de desigualdad, el uso de los mecanismos de democracia directa puede, en algunos casos, ayudar a revertir la tendencia a la deslegitimación del sistema político porque constituyen un medio adicional de expresión polí-

tica que permite a la población manifestar su frustración con las autoridades”.

Aunque también advierte que en este tipo de contextos resulta “esencial considerar el riesgo de su utilización patológica o desvirtuada con fines demagógicos y antidemocráticos”.

Los mecanismos de democracia directa deben ser vistos —concluye— como instrumentos para consolidar el sistema democrático, “que complementan, pero no sustituyen, las instituciones de la democracia representativa. Si bien es cierto que los primeros pueden fortalecer la legitimidad política y abrir canales de participación que faciliten una reconciliación entre los ciudadanos y sus representantes, los partidos políticos y el Poder Legislativo deben mantenerse como instituciones centrales donde se articulan y combinan las preferencias ciudadanas, y deben fortalecerse en aras de mejorar la calidad y legitimidad de la representación democrática”.⁽⁷⁾

⁽⁶⁾ *Idem.*

⁽⁷⁾ *Idem.*



**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Cámara de Diputados
Av. Congreso de la Unión No. 66
Col. El Parque, Del. Venustiano Carranza
C.P. 15969 México, D.F.

Teléfono: 55-5036-0000

Ext. 55237

Correo: cesop@congreso.gob.mx

Responsable de la publicación:

Ernesto R. Cavero Pérez
*Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos*



El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública a través de este documento, **En contexto**, entrega a los legisladores federales información generada por instituciones y especialistas que, por la importancia de su contenido, ponen **en contexto** los temas más relevantes de la agenda legislativa y de los problemas nacionales.