

EL DESENCANTO CIUDADANO Y LA CUESTIÓN DEL PODER

ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN URUGUAY, PERÚ, ARGENTINA Y BOLIVIA¹

→ YANINA WELP

DIRECTORA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA DEL CENTRE FOR RESEARCH ON DIRECT DEMOCRACY (C2D),
ZENTRUM FÜR DEMOKRATIE AARAU, UNIVERSIDAD DE ZÜRICH.
E-MAIL: YANINA.WELP@ZDA.UZH.CH

RESUMEN / SUMMARY / RÉSUMÉ

El creciente desencanto de los latinoamericanos con las instituciones de la democracia representativa está relacionado con las políticas neoliberales de los años noventa. Estas políticas ampliaron la desigualdad y la exclusión social, y estimularon la demanda de un cambio. El uso de Mecanismos de Democracia Directa (MDD) forma parte de esta incipiente transformación, sin embargo, sus resultados son inciertos: podrían fortalecer la democracia e incrementar la legitimidad de los gobiernos o, por el contrario, reforzar la debilidad institucional promoviendo discursos neopopulistas y/o formas de democracia delegativa. El objetivo de este artículo es estudiar las condiciones bajo las que se produce uno u otro resultado mediante el análisis de Uruguay, Perú, Argentina y Bolivia.

The growing discontent in Latin-American people with the institutions of representative democracy is related to neo-liberal policies of the nineties. These policies broadened inequalities and social exclusion and were stimulating the demand for change. The use of mechanisms of direct democracy (MDD) forms part of the incipient transformation. However, their results are uncertain: they could fortify democracy and increase legitimacy of the governments or, at the contrary, they could amplify the institutional debilitation and promote neo-populist discourses and/or forms of delegative democracy. The goal of this article is to make a comparative study that reveals under which conditions the results of these processes are going to one of the two alternatives above mentioned.

Le désenchantement croissant des Latinoaméricains par rapport aux institutions de la démocratie représentative est lié aux politiques libérales des années quatre-vingt dix. Ces politiques ont accru les inégalités et l'exclusion sociale et stimulèrent d'autre part la demande d'un changement. L'utilisation de Mécanismes de Démocratie Directe (MDD) fait partie de ce début de transformation. Les résultats sont cependant encore incertains: ils pourraient renforcer la démocratie et améliorer la légitimité des gouvernements, ou, au contraire, accroître la faiblesse institutionnelle en promouvant des discours néopopulistes et/ou des formes de démocratie délégative. L'objectif de cet article est d'étudier les conditions qui conduisent à l'une ou l'autre conséquence à travers l'analyse de l'Uruguay, du Pérou, de l'Argentine et de la Bolivie.



YANINA WELP

1. INTRODUCCIÓN

Una mirada general sobre América Latina durante los primeros años del siglo veintiuno muestra un escenario desalentador o, cuanto menos, plagado de incertidumbre: crisis económicas, pobreza, quiebres del orden institucional y protestas sociales. Este es el marco en el que se ha producido la incorporación de mecanismos de democracia directa (MDD) en las constituciones de los países de la región (Barczak, 2001; Zovatto, 2006). Y aunque en teoría las consultas pueden ser iniciadas por mandato constitucional (consulta obligatoria) o por llamado del parlamento (o de un número determinado de sus miembros), del presidente o de la ciudadanía (cumpliendo requisitos preestablecidos), en la práctica ha predominado el referéndum convocado por el presidente (Welp, 2008a). Estas consultas hechas *desde arriba* a menudo se han asociado con el intento de los gobernantes de acumular poder en su persona y superar la oposición del parlamento mediante el recurso a la legitimidad derivada del apoyo popular. En este sentido, los MDD operarían *en contra* de la democracia representativa y del equilibrio de poderes, impulsando o permitiendo el desarrollo de lo que O'Donnell (1994) ha calificado como *democracia delegativa*.

Sin embargo, los MDD también han funcionado como armas de la ciudadanía contra actuaciones no deseadas, a menudo vinculadas a las políticas neoliberales promovidas desde los noventa, como por ejemplo la privatización de servicios públicos. La sociedad organizada también ha activado el referéndum para rechazar o promover leyes relativas a derechos humanos o protección de la infancia. En esta línea, los MDD impulsados *desde abajo* contribuirían a que la ciudadanía siga teniendo poder de veto más allá de las elecciones, permaneciendo como un actor cuyo consentimiento es necesario para cambiar el *status quo* (Tsebelis, 1995)

Mediante el análisis comparado de Uruguay, Perú, Argentina y Bolivia, exploraremos los alcances y limitaciones de estas prácticas. El artículo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se analiza el contexto socio-económico en que se difunden los MDD en la región; luego, se explora brevemente la crisis del sistema de representación; y, finalmente, se abordan los usos de mecanismos de democracia directa en los cuatro países enunciados más arriba. Este recorrido permitirá plantear la discusión y extraer algunas conclusiones.

2. CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO: LA POBREZA, UN ANTIGUO DESAFÍO

En 1982, *la crisis de la deuda* puso un punto final al modelo económico que había funcionado desde principios del siglo XX, centrado en el proteccionismo, la intervención estatal y el gasto público. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) avalaron el «Consenso de Washington»², un decálogo de políticas que se esperaba promoverían el crecimiento económico en la región. La receta incluía la disciplina fiscal, el reordenamiento de las prioridades del gasto público, la reforma impositiva, la liberalización de las tasas de interés, una tasa de cambio competitiva, la liberalización del comercio internacional, la liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas, procesos de privatización y desregulación, y garantía para los derechos de propiedad. La década de los noventa se convirtió, bajo el impulso de estos principios, en la de las reformas estructurales. Muchos gobiernos emprendieron procesos de reducción del estado, a menudo realizados con altos niveles de corrupción. A una mirada retrospectiva no le sorprende que el optimismo que prevaleció en los primeros años de aquella década se disipara rápidamente ni que los problemas se agravaran.

La crisis argentina de 2001, que puso por debajo de la línea de la pobreza al 56% de la población (junio de 2002) marcó un punto final para las políticas del *consenso de Washington*, ya que el FMI había presentado durante todos esos años al caso argentino como el ejemplo emblemático del crecimiento y la recuperación económica (pese a que la ley de convertibilidad que establecía la paridad entre el peso y el dólar iba directamente en contra del decálogo promovido por el organismo).

Mientras otro ciclo de crisis se extendía por muchos países de la región, volvió a discutirse la necesidad de emprender nuevas reformas. Sin embargo, esta vez se acordó sobre la importancia de articular las relaciones entre el estado y el mercado, con un estado con mayor poder regulador e intervención directa allí donde el mercado no fuera capaz de generar las condiciones básicas para garantizar un nivel de vida aceptable a la población. Tomando como una definición de mínimos la búsqueda de la equidad social, esto es, las políticas de redistribución del ingreso, podemos señalar que desde aquel momento se ha producido el surgimiento de una *nueva izquierda* (Barret *et al*, 2008). Este giro se inició

en 2002 con la elección de Lula Da Silva en Brasil. Y, más allá de la valoración que se pueda hacer de los diferentes líderes y de sus programas, parece evidente que el triunfo de Tabaré Vázquez en Uruguay (2004), Evo Morales en Bolivia (2005), Michelle Bachelet en Chile (2006) y Rafael Correa (2007) en Ecuador o Fernando Lugo en Paraguay (2008) configuran una tendencia regional, aunque existan excepciones notables como la reelección de Álvaro Uribe en Colombia o la controvertida victoria de Vicente Calderón en México (ambos en 2006).

En lo económico, el milenio comenzó con algunas mejoras para la población, aunque la pobreza continúa resultando un tema central: según el *Panorama Social de América Latina* publicado por Comisión Económica Para América Latina (CEPAL, 2007), 209 millones de personas (39,8% de la población) viven en situación de pobreza, y entre estas 81 millones se encuentran en la extrema pobreza (15,4%). Sin embargo, al comparar este último informe con el de 2002, se observa un gran adelanto tanto en la reducción de la pobreza como de la indigencia, con un descenso de cuatro puntos en ambos indicadores (lo que tiene un gran impacto,

«A una mirada retrospectiva no le sorprende que el optimismo que prevaleció en los primeros años de aquella década se disipara rápidamente ni que los problemas se agravaran.»

sobre todo, en la reducción de la indigencia). El informe de CEPAL concluye que se puede considerar que el último cuatrienio (2003-2006) ha sido el de mejor desempeño social de América Latina en los últimos 25 años³, atribuyendo el cambio, por una parte, a la recuperación del crecimiento económico, que contrasta marcadamente con la disminución del ingreso por habitante en el período 1997-2002. El segundo factor que explicaría los resultados favorables es el cambio distributivo ocurrido en algunos países. Pese al optimismo que puede generar, no hay que olvidar que se ha tardado más de 25 años en volver a los niveles de 1980 y que la pobreza continúa siendo muy elevada.

3. EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN Y LA CRISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos, incapaces de dar una respuesta a las demandas ciudadanas, viciados por la corrupción o por la inoperancia de sus estructuras internas, fueron actores relevantes en la creación de un vacío en el espacio público y el desencanto con las instituciones. Esto promovió a su vez el acceso al poder de líderes que provenían de fuera de los partidos tradicionales y/o impulsados por discursos neopopulistas, que llegaron al poder criticando la democracia representativa y prometiendo solucionar los grandes problemas nacionales⁴. El discurso populista no fue exclusivo de líderes de izquierda o centroizquierda, como han mostrado Menem en Argentina, Bucaram en Ecuador y Fujimori en Perú, que trataban de realizar una agenda económica neoliberal, combinándola con políticas sociales clientelares para obtener a la vez el apoyo del empresariado, las clases medias y las clases populares. Pero el *nuevo populismo*, de Chávez o Correa, aunque mantenga el principio de responsabilidad fiscal, se diferencia del anterior en el rechazo de las reformas liberales. El discurso de ambos populismos comparte la denuncia de la elite política anterior y del conjunto de los partidos políticos tradicionales como traidores a los intereses populares.

Siguiendo a Paramio (2006), consideramos que este populismo en algunos aspectos se distancia del de los años 30 y 40 del siglo pasado, pero en otros se le asemeja, en buena medida porque responde a problemas relativamente similares: la crisis del sistema de representación y la existencia de amplios grupos sociales que se sienten excluidos económicamente y no encuentran una vía para que sus necesidades sean atendidas por los gobiernos. Esta crisis se manifiesta en unos datos alarmantes: las instituciones políticas son las que cuentan con los más bajos niveles de confianza en la región. Según el Latinobarómetro (2006), es en la iglesia en quien más confía la población (71%), seguida de la televisión (64%) y el Presidente, que disputa su puesto con las fuerzas armadas (para 2001 el presidente contaba con el 30% de confianza mientras las fuerzas armadas alcanzaban el 38%, situación que se ha invertido en los años posteriores en que el primero goza de un 47% de confianza frente al 44 de las FFAA). En la cola, el Poder Judicial (36%), el Congreso (27%) y los partidos políticos (22%) ocupan los últimos puestos. El descenso de la confianza en las instituciones democráticas es una tendencia observada en los últimos años, paralelo a

la disminución de la visión positiva de las privatizaciones y de la confianza en el mercado. Los ciudadanos esperaban algo más de sus gobiernos, «*buscaban, también, protección social pública frente a un mercado en el que no encontraban oportunidades ni seguridad*» (Paramio, 2006: 68). Y en ausencia de esa respuesta, las protestas se sucedieron. En menos de quince años, trece presidentes no han terminado su mandato, afectando a nueve países de la región⁵.

4. LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN PRÁCTICA

La tabla 1 sintetiza la normativa⁶. Se puede observar que existe un amplio espectro de mecanismos en todos los países analizados, aunque con diferencias relevantes en cuanto al poder que queda en manos de cada uno de los actores: el presidente, el parlamento o la ciudadanía. Sólo en Uruguay la consulta popular es obligatoria (mandada por la constitución) sin excepciones para ratificar reformas constitucionales. En este país y en Perú, el presidente no puede convocar a consultas. En Argentina estas no pueden ser vinculantes, mientras sí lo son en Bolivia. Con la excepción de Perú, el parlamento tiene poder para realizar convocatorias en todos

«Sólo en Uruguay la consulta popular es obligatoria (mandada por la constitución) sin excepciones para ratificar reformas constitucionales.»

los casos. En Uruguay y en Perú la ciudadanía cuenta con mecanismos que le permiten la toma de decisiones directa, mientras en Argentina la ciudadanía cuenta sólo con poder de agenda, quedando en manos del Parlamento la decisión sobre las propuestas. En Bolivia estos mecanismos existen pero aún no han sido regulados.

4.1 URUGUAY

Uruguay fue uno de los primeros países latinoamericanos en regular y poner en práctica los MDD, durante el siglo XX. El plebiscito constitucional fue incluido en la constitución de 1934, pero los referendos facultativos contra leyes ordinarias de carácter nacional se incluyeron más tarde, en la Constitución de 1967 (Altman, 2008). Desde la vuelta a la democracia en 1985, los ciudadanos uruguayos han tenido la oportunidad de decidir directamente sobre algunos de los temas más candentes de la agenda política, tales como la indexación de pensiones para paliar el incremento del coste de vida (1989); las privatizaciones (1992, 1993); los intentos de separar las elecciones nacionales de las locales y de reforma de los programas sociales (ambos en 1994); o el incremento del gasto en educación, entre otros (Barczak, 2001: 54-55). Estas consultas han sido originadas por mandato constitucional o por la ciudadanía⁷. Presentando un determinado número de firmas un grupo de ciudadanos puede someter a referéndum una ley aprobada por la legislatura (durante el primer año de su promulgación) o una nueva medida legislativa. La principal diferencia es que en el primer caso la ciudadanía tiene un papel reactivo y en el segundo caso proactivo (Altman, 2008).

El mecanismo reactivo fue utilizado por la ciudadanía en numerosas ocasiones: en 1985 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: este proceso, como señala Altman (2008), contó con una amplia cobertura por su significativo y simbólico impacto en América Latina y el mundo, ya que fue una de las primeras respuestas democráticas que intentaron triunfal-

TABLA 1: MDD REGULADOS EN URUGUAY, PERÚ, ARGENTINA Y BOLIVIA (2008)

CONSULTA OBLIGADA	PODER EJECUTIVO	PODER LEGISLATIVO	CIUDADANÍA
URUGUAY			
SI, PARA RATIFICAR REFORMAS CONSTITUCIONALES	NO	PUEDEN SOMETER A PLEBISCITO PROYECTOS LEGISLATIVOS	INICIATIVA LEGISLATIVA (25% DE FIRMAS) Y PARA REFORMAS CONSTITUCIONALES. REFERÉNDUM ABROGATIVO (10% DE FIRMAS)
PERU			
RATIFICACIÓN DE REFORMAS CONSTITUCIONALES (NO APLICA SI EL CONGRESO LA RATIFICA EN DOS LEGISLATURAS SEGUIDAS)	NO	NO	INICIATIVA LEGISLATIVA PARA LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN; SE ACTIVA CON LAS FIRMAS DEL 0.3% DEL PADRÓN. REFERÉNDUM, ACTIVADO POR EL 10% DEL ELECTORADO NACIONAL, PARA REFORMAS CONSTITUCIONALES, APROBAR O DEROGAR LEYES.
ARGENTINA			
NO	REFERÉNDUM FACULTATIVO Y NO VINCULANTE	LA CAMARA BAJA PUEDE CONVOCAR UN REFERÉNDUM VINCULANTE Y AMBAS CÁMARAS UNO NO VINCULANTE.	LA INICIATIVA (FIRMA DEL 1,5% DEL PADRÓN EN AL MENOS 6 DISTRITOS ELECTORALES) DEJA LA PROPUESTA EN EN MANOS DEL PARLAMENTO.
BOLIVIA			
NO	CONSULTA POPULAR VINCULANTE	CONSULTA POPULAR VINCULANTE, CUANDO LO SOLICITEN 2/3 DE LOS MIEMBROS	INICIATIVA LEGISLATIVA (NO REGLAMENTADA), REFERENDO NACIONAL VINCULANTE, DEBE SER SOLICITADO POR AL MENOS EL 6% DEL PADRÓN ELECTORAL.

Fuente: elaboración propia basada en la revisión de las constituciones y en la base de datos del C2D.

mente parar el entonces famoso Consenso de Washington en la región. El proceso se repitió 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.

Un efecto añadido es que se ha activado un efecto de auto-censura, que hace improbable que los legisladores sancionen leyes que cuentan con el rechazo ciudadano, «a veces, la simple amenaza de activar y de usar una iniciativa popular o un referéndum debe ser considerada seriamente por la elite política del país» (Altman, 2008). Para Andreas Auer (2008) en el caso uruguayo estos mecanismos no han activado el conflicto sino el consenso «la democracia directa da lugar a una relación de 'dar y recibir' entre los ciudadanos y el gobierno, lo cual crea un sistema único de responsabilidad política y de legitimación».

4.2 PERÚ

En 1992, el presidente Alberto Fujimori (1990-1995, 1995-2000, julio a noviembre de 2000) llevó adelante un *autogolpe* y clausuró el parlamento, tras lo que convocó un *Congreso Constituyente Democrático* con el que buscó dar legitimidad a sus actuaciones. Para Maraví Sumar, ante la adversa reacción internacional, Fujimori «optó por constituirse asututamente en un abanderado de los mecanismos de participación ciudadana, con el fin de dar un barniz democrático a su gobierno» (1997: 128). Buena parte de sus promesas no se cumplieron, pero la incorporación y ampliación de mecanismos de democracia directa al marco normativo peruano en 1993 tendría, en los años posteriores, consecuencias no previstas por el gobierno que las aprobó.

La ciudadanía ha activado los mecanismos de democracia directa en numerosas ocasiones. Destacan por su frecuencia la iniciativa ciudadana en el nivel nacional y la revocatoria de mandato en el nivel local. En cuanto a la iniciativa ciudadana, puede decirse que no siempre ha funcionado de la forma prevista ya que en varias ocasiones simplemente no ha recibido tratamiento. Así ocurrió con la primera propuesta de referéndum presentada tras la reforma constitucional de 1993, que solicitaba la nulidad de la «*ley de interpretación auténtica*» que permitía a Fujimori presentarse a la presidencia por tercera vez consecutiva. Se presentaron más de 1.200.000 firmas pero el congreso lo desestimó considerando una exigencia establecida *ad hoc*: que la consulta fuera aprobada por mayoría parlamentaria. Luego hubo otras presentaciones de las que algunas

tuvieron éxito (fueron aprobadas la Ley 28278 de Radio y Televisión, la Ley que excluye a PetroPerú de las empresas a privatizar o la regulación del Fondo Nacional de Vivienda). Otras iniciativas fueron tratadas y no alcanzaron el estatus de Ley. Un tercer grupo de propuestas, como se señalaba al inicio de este párrafo, fueron ignoradas por el Parlamento sin consecuencia alguna (Welp, 2008 b).

En el nivel local, desde 1997 ha habido numerosas solicitudes de revocatoria de mandato. El fundamento más común es la presunta comisión de delito relacionado con el ejercicio del cargo, como por ejemplo el manejo inadecuado de fondos de un Programa denominado «del Vaso de Leche» que provee desayunos para la población infantil. La participación en estas consultas rondó el 70%. En total, el JNE ha realizado seis convocatorias (la ya mencionada de 1997, 2001, 2004 y dos en 2005) en las que se ha solicitado la revocatoria de más de dos mil autoridades. Sin embargo, pese a la sorpresa que causan estos datos, el análisis más detallado muestra que la mayoría de los pedidos de revocatoria se producen en poblaciones que en muchos casos tienen menos de dos mil electores, en las que resulta más fácil obtener el 25% de las firmas. Tuesta Soldevilla (2008) agrega que es bajo el porcentaje de autoridades efectivamente revocadas (6% en 2001, 16% en 2004) y que «en la gran mayoría de los casos se trata de una iniciativa promovida por los perdedores de las elecciones. Se utiliza la política de todos contra el ganador, en poblaciones en las que los recursos son escasos y el presupuesto también». Profundizar la investigación contribuirá a echar luz sobre estas prácticas.

Los usos orientados a enfrentar decisiones del gobierno nacional en una asociación de intereses entre las autoridades locales y la ciudadanía se han producido en diversas ocasiones, la última en setiembre de 2007: esta vez se trató de un referéndum convocado por los municipios de Carmen de la Frontera, Ayabaca y Pacaipampa y los dirigentes campesinos del Frente para el Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte, en la región de Piura, sobre la instalación y funcionamiento de una mina de cobre a cielo abierto. La empresa instaladora contaba con el respaldo del gobierno de Alan García mientras los pobladores de la región rechazaban ese modelo económico, solicitando el impulso a la agricultura. Más de 18.000 campesinos (un 60% del padrón) concurren a las urnas y más del 90% votó contra la mina. Pese a la elevada participación y sus resultados, como el referéndum no era vinculante e incluso había sido prohibido por el presidente García, que lo consideró ilegal, no ha tenido ningún efecto hasta el momento (Welp, 2008 b).

4.3 ARGENTINA

En Argentina, la reforma constitucional que introduce los MDD, en 1994, derivó del «Pacto de Olivos», acordado entre los líderes de los dos grandes partidos políticos del país en aquel momento, Carlos Menem por el Partido Justicialista y Raúl Alfonsín por la Unión Cívica Radical. Desde el oficialismo, la reforma tuvo como objetivo prioritario abrir las puertas a la reelección inmediata del presidente Carlos Menem (Lafferriere, 2008). Entre otros cambios, la nueva constitución reconoció la consulta popular y la iniciativa legislativa ciudadana (que no incluye la toma de decisiones directa sino el simple derecho a presentar al parlamento una propuesta de ley).

La Constitución Argentina permite que las provincias y municipios puedan sancionar sus propias constituciones, leyes y ordenanzas. La mayoría de las provincias (20 de las 23 que existen) y la ciudad autónoma de Buenos Aires incluyen MDD (Lafferriere, 2008; Sabsay, 2008). A nivel municipal el escenario es aún más complejo, debido a la descentralización en la que se desarrollan estos mecanismos. Los estudios de Lafferriere (2008) y Escuder (2008) muestran que los MDD, lentamente, están ganando peso en el ámbito local.

En el nivel nacional, los casos más relevantes son los de las iniciativas ciudadanas presentadas durante la crisis de 2001. Sin embargo, pese a que dos de ellas tuvieron éxito (en 2002), esto se explica más por el contexto de crisis en que se produjeron que por la potencialidad del mecanismo, que es ciertamente muy limitado. Estas iniciativas - «derogación de jubilaciones de privilegio» y «el hambre es más urgente»- se presentaron cuando la crisis estaba en su punto más álgido y se sucedían las manifestaciones y protestas. Dos años más tarde hubo otra convocatoria, la reforma del Código Penal promovida por Juan Carlos Blumberg. Pese a quedar excluida legalmente por tratar de asuntos penales, dada la insatisfacción y la demanda de seguridad, también logró tratamiento y aprobación legislativa.

La movilización ciudadana y las firmas conseguidas -en los tres casos- lograron la introducción de las reformas solicitadas, a pesar de que no existe posibilidad de decisión directa por parte de la ciudadanía. Lafferriere (2008) sugiere que «un atributo para el éxito de estas acciones residió en que ningún partido ni dirigente político tradicional se encontrara involucrado». Para este autor «el grado de éxito también se mide en función de que los diputados y senadores no pudieron omitir estos temas, probablemente sintiendo el mandato popular como ineludible». Las restantes iniciativas presentadas desde entonces han quedado sin tratamiento. Pese a que la ley señala que las iniciativas deben tratarse en

el plazo de los 12 meses desde su presentación esto no se ha producido, sin que el no cumplimiento del procedimiento tenga consecuencia alguna.

En el nivel local, un caso destacado fue el plebiscito obligatorio y no vinculante celebrado en 2003 en Esquel (provincia de Chubut), cuya constitución establece que se debe someter a referéndum popular la concesión de servicios públicos. La problemática se refería a la instalación de una mina de explotación de metales preciosos cerca del centro de la ciudad, que tiene una intensa actividad turística. Los principales actores eran la empresa Meridian Gold, el gobierno provincial y el Consejo Federal de Minería, cuya campaña se centró en la creación de empleo (1.500 puestos de trabajo en una ciudad de 30.000 habitantes con altos niveles de desempleo). Asociaciones ambientalistas y grupos de vecinos autoconvocados fueron los voceros de la campaña por el NO, que triunfó por un amplio margen.

4.4 BOLIVIA

Bolivia ha sido uno de los últimos países de la región en incorporar mecanismos de democracia directa a su carta constitucional, en 2004. Dos años antes, Evo Morales y Felipe Quispe se habían presentado a las elecciones como candidatos por el Movimiento al Socialismo (MAS) y el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), respectivamente. Durante la campaña, Morales y Quispe demandaron la desaparición



de la democracia representativa en favor de mecanismos de democracia directa inspirados en las estructuras comunitarias indígenas (Mayorga, 2005). De esta forma, se convirtieron en abanderados del descontento ciudadano derivado, citando a Salazar Elena (2008), «de la distancia creciente entre las políticas diseñadas y las preferencias de buena parte de la población». El presidente electo, Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR), agudizó el problema al plantear la exportación de hidrocarburos a través de Chile. Dado el profundo sentimiento antichileno en la población boliviana, originado en la Guerra del Pacífico (1879-1884) en la que triunfó Chile y Bolivia perdió la salida al mar, la decisión desató la indignación popular y llevó el debate a las condiciones de explotación de los recursos naturales.

En octubre de 2003 se produjo la «guerra del gas», una movilización de sindicatos, organizaciones campesinas y juntas

«Durante la campaña, Morales y Quispe demandaron la desaparición de la democracia representativa en favor de mecanismos de democracia directa inspirados en las estructuras comunitarias indígenas»

vecinales que pedían la dimisión de Sánchez de Lozada, la realización de un referéndum sobre hidrocarburos y el establecimiento de una asamblea constituyente. La magnitud de los enfrentamientos (con al menos 59 muertos) produjo la renuncia de Sánchez de Lozada, que fue sustituido por el vicepresidente Carlos Mesa. Mesa se comprometió a llamar a un referéndum vinculante sobre el gas, a establecer una asamblea constituyente, a reformar la ley de hidrocarburos y a revisar los procesos de privatización. Para convocarlo, era necesario crear el marco legal correspondiente. El 20 de febrero de 2004 se promulgó la reforma de la Constitución y en julio el Congreso aprobó la Ley 2769 del referéndum, con una disposición transitoria autorizando la consulta extraordinaria sobre hidrocarburos. La consulta se realizó el 18 de julio del 2004 y derivó en un triunfo contundente del

SI, aunque con diferencias entre las cinco preguntas planteadas ya que las tres primeras recibieron en promedio el 68.5% de los votos emitidos, mientras que las dos últimas obtuvieron el 41.9%, lo que se interpretó como un triunfo relativo de Evo Morales (que había pedido el voto a las tres primeras mientras rechazaba las dos últimas).

Al asumir la presidencia de la República, Morales aprobó un decreto que ordenó a las empresas extranjeras ceder a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) la producción, transporte, refinación, almacenamiento, distribución y actividades comerciales e industriales de producción de hidrocarburos; estableció que el Estado debe controlar al menos el 51% del capital accionario de las empresas privatizadas durante los años 90 y de las dos refinerías de Petrobrás, y fijó un impuesto de 82% para las explotaciones gasíferas más grandes. La medida respondía a los deseos mayoritarios de la población.

Sin embargo, desplazada del poder, la clase económicamente privilegiada no se resignó a ocupar su nuevo lugar e inició procesos de consulta para enfrentar al gobierno y resistir sus políticas. El primero de estos referendos ocurrió en 2006, con un viejo reclamo: el incremento de la autonomía regional, que más tarde se convertiría en el centro del conflicto. El referéndum fue aprobado y se dieron muy tibios e insuficientes avances. La polarización social se incrementó hasta que en 2008 Morales convocó un referéndum para ratificar la nueva constitución votada por la asamblea legislativa. Pocos días después del anuncio la Corte rechazaba la realización de este referéndum y también de otro propuesto en la región opositora de Santa Cruz alegando que no existían las condiciones técnicas, operativas, legales y políticas para llevar a cabo ninguno de los procesos electorales convocados. La espiral de violencia volvió a girar en Bolivia. Desestimando la decisión de la Corte, los líderes de la oposición convocaron a consultas extraoficiales para aprobar sus estatutos autonómicos (en los departamentos de la Media Luna: Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija). Evo Morales contraatacó con un referéndum revocatorio sobre su cargo, el del vicepresidente y de todos los prefectos. Todas estas consultas han derivado en lo que Uggla (2008) ha denominado «empate catastrófico» en el que todos (o casi todos) ganan, tanto el gobierno como los líderes de la oposición en los gobiernos departamentales sin lograr consolidar una situación duradera.

5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Con la intención de analizar las consecuencias de los usos de MDD para la democracia nos centramos en cuatro países: Uruguay, un país en que la democracia directa ha sido usada con relativa frecuencia y se ha consolidado como un instrumento de poder en manos de la ciudadanía; Perú, adonde la incorporación de MDD a la constitución formó parte de una estrategia *ad hoc* del gobierno de Fujimori para legitimar su «autogolpe» de 1992, y que sin embargo ha tenido una evolución no prevista en aquel momento; Argentina, adonde los limitados MDD en manos de la ciudadanía fueron activados en el contexto de la crisis de 2001, mientras se han multiplicado sus usos en el nivel local y provincial; y por último, Bolivia, uno de los últimos países de la región en incluir mecanismos de democracia directa -2004- y el único en que fueron incorporados para responder a la demanda ciudadana.

El caso de Bolivia es emblemático en la medida en que la introducción de MDD dio -en 2003- una salida transitoria a la protesta social, al desencanto creado por la distancia creciente entre las preferencias ciudadanas y las políticas implementadas. Sin embargo, posteriormente la propuesta de reforma constitucional de Evo Morales profundizó la brecha existente entre dos sectores de la sociedad boliviana que se dividen en torno a la riqueza y la pertenencia étnica. De un lado quedan los blancos ricos, mayoritariamente asentados en las provincias con más recursos, y del otro los aborígenes, mestizos, pobres, principales residentes de las zonas con más dificultades para impulsar el desarrollo económico. En 2008, los mecanismos de democracia directa se han convertido en una herramienta para la legitimación de grupos enfrentados incluso cuando no respetan la legalidad, como ha ocurrido con el referéndum por la autonomía en Santa Cruz y en los otros departamentos de la media luna. Pese a que hasta ahora la democracia directa parece haber perdido su capacidad para promover la toma de decisiones consensuadas, convirtiéndose en un arma más en la lucha entre facciones, ha mantenido la lucha en la arena institucional (aún considerando que las instituciones han sido, cuanto menos, forzadas). A su vez, la inestabilidad acrecienta la desconfianza en unas instituciones que difícilmente puedan verse como garantes del interés común.

Por el contrario, en Uruguay, la consolidación del referéndum como un instrumento de acción política conduce a una real incidencia ciudadana en la toma de decisiones. A diferencia -por citar un caso- de las reformas impopulares realizadas en Argentina durante la presidencia de Carlos

Menem, en Uruguay los gobiernos saben que enfrentan un límite concreto a sus actuaciones: el control ciudadano siempre puede ser activado. La sola amenaza parece haber funcionado en ocasiones para detener medidas que van en contra de las preferencias ciudadanas. Si las políticas neoliberales incrementaron el desencanto ciudadano con las instituciones de la democracia representativa, allí donde existían mecanismos de democracia directa y se garantizó su funcionamiento, estos se han activado, promoviendo políticas más consensuadas y en consecuencia una mayor confianza y satisfacción con las instituciones (como muestran, para el caso uruguayo, los informes del Latinobarómetro 2006, 2007 y 2008).

«los mecanismos de democracia directa en sí mismos no garantizan o modifican las prácticas, sino que es una combinación de buen diseño institucional y garantías para su funcionamiento lo que puede promover un cambio»

En Argentina, aunque más como efecto de agenda que como instrumento de toma de decisiones, la iniciativa legislativa mostró el poder de la ciudadanía para promover leyes. Sin embargo, llama la atención la debilidad de este mecanismo, tanto por su marco normativo, que no permite la toma de decisiones directa en elecciones, como por sus usos, que muestran que los gobernantes tienden a hacerse eco de las propuestas sólo en casos de extrema presión social y crisis. Los gobiernos locales, por el contrario, se están convirtiendo en un buen ámbito de generación de experiencias democráticas innovadoras, sobre las que futuras investigaciones deberán profundizar.

Perú es otro caso controvertido en tanto desde su incorporación hasta la actualidad los MDD han sido utilizado de diversas maneras, que van desde el plebiscitarismo

(Fujimori) a una real participación ciudadana, habiéndose convertido también en una forma de protesta promovida por los gobiernos locales contra el nacional o de todos los partidos contra uno (como en el caso de numerosas revocatorias de mandato). El caso de Perú, especialmente en lo que hace a la revocatoria de mandato, señala la necesidad de precisar la articulación de la democracia representativa con la democracia directa para fortalecer las instituciones y mejorar la calidad de la democracia. De lo contrario, por ejemplo, una denuncia de corrupción que de ser probada debería conducir a la destitución del cargo a través de un procedimiento judicial, abre un proceso de toma de decisiones ciudadanas que, según la articulación de fuerzas, tanto puede desplazar a un inocente como mantener a un culpable de actos ilícitos en el gobierno.

Las consultas iniciadas por la ciudadanía muestran a su vez otro dato a ser considerado: esta no es un actor neutro sino que siempre se encarna en organizaciones concretas. Así, buena parte de las consultas iniciadas por la ciudadanía, concentradas especialmente en Uruguay, involucraron a los sindicatos o al partido de oposición (el Frente Amplio en 1989). También fue la oposición al gobierno de turno la que activó este mecanismo en Bolivia en 2006 y 2008. Pero mientras los grupos organizados en Uruguay acatan las reglas (los distintos actores aceptan los resultados derivados del mecanismo electoral) en Bolivia la violencia y la inestabilidad institucional enturbian el ejercicio democrático. Sólo un buen diseño institucional y actores comprometidos con valores democráticos verán como resultado el fortalecimiento de las instituciones y de la cohesión social.

El análisis realizado muestra que los mecanismos de democracia directa en sí mismos no garantizan o modifican las prácticas, sino que es una combinación de buen diseño institucional y garantías para su funcionamiento lo que puede promover un cambio. Si la ciudadanía se moviliza, junta firmas y sigue los procedimientos legales sin consecuencia alguna, como ha ocurrido en varias ocasiones con iniciativas ciudadanas en Perú y Argentina, el resultado será un incremento del descrédito de los políticos y la pérdida de una oportunidad para ampliar el juego democrático. Si estos instrumentos no se articulan en el marco de la democracia representativa y el respeto por normas básicas, fácilmente podrán convertirse en instrumentos de manipulación y enfrentamiento. Por el contrario, si funcionan como canales institucionalizados para la toma de decisiones, cabe esperar que el desencanto de los ciudadanos disminuya en paralelo al incremento de su poder.

Fecha de recepción del artículo 15. mayo 2008;

Fecha de aceptación del artículo 20. abril 2009

NOTAS

¹ Este trabajo fue preparado para las Jornadas de estudio de la Sociedad Suiza de Americanistas «Entre neoliberalismo, la tercera vía y el neopopulismo: Diagnóstico sobre los cambios políticos en América Latina», 14 y 15 de marzo de 2008, Universität Freiburg, Suiza.

² Formulado originalmente por John Williamson en 1989, en un documento titulado «*What Washington Means by Policy Reform?*» (Williamson, 2004).

³ Cabe subrayar, de todos modos, que con estos datos por primera vez la tasa de pobreza queda por debajo del nivel de 1980, en que un 40,5% de la población fue contabilizada como pobre, mientras que la tasa de indigencia ha descendido más de tres puntos porcentuales con respecto al 18,6% observado en dicho año.

⁴ Entendemos aquí al neopopulismo como una estrategia discursiva que divide a la sociedad en dos, provocando un enfrentamiento entre sectores. Una discusión interesante sobre el concepto se puede consultar en Nueva Sociedad 2006, N°205.

⁵ Fernando De la Rúa en Argentina (2001); Hernán Silas Suazo (1985), Gonzalo Sánchez de Losada (2003) y Carlos Mesa (2005) en Bolivia; Fernando Color de Melo en Brasil (1992); Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (1999) y Lucio Gutiérrez (2005) en Ecuador; Jorge Serrano Elías en Guatemala (1993); Raúl Cubas Grau en Paraguay (1999); Alberto Fujimori en Perú (2000); Joaquín Balaguer en Dominicana (1994); Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1993).

⁶ Para una revisión de la misma me remito a Altman (2008), Salazar Elena (2008), Maraví Sumar (1997), Lafferrere (2008), Welp y Serdült (2009), Welp (2008 b) y Lissidini, Welp y Zovatto (2008).

⁷ De las nueve consultas formales iniciadas en el nivel federal por la ciudadanía en América Latina en los últimos cincuenta años, siete se produjeron en Uruguay. Las otras dos fueron la revocatoria del mandato de Hugo Chávez en Venezuela (2004) y el referéndum autonómico en Bolivia (2006). En este último país, como también en Ecuador, se produjeron otras consultas en el nivel regional siguiendo el mecanismo de recolección de firmas, pese a que fueron impulsadas por los gobiernos locales (Welp 2008, a y b).

BIBLIOGRAFÍA

ALTMAN, DAVID

2002 «Popular initiatives in Uruguay: confidence votes on government or political loyalties?», *Electoral Studies*, Volume 21, Issue 4: 617-630.

ALTMAN, DAVID

2008 «Uruguay: A prodigious user of direct democracy mechanisms», *C2D Working Paper Series 24/2008*. Centre for Research on Direct Democracy. ISSN 1662-8152. Disponible en <http://www.c2d.ch>

AUER, ANDREAS

2008 «Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina», en Lissidini, A., Welp, Y. y Zovatto, D. *La democracia directa en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.

BARCZAK, MÓNICA

2001 «Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America», *Latin American Politics & Society*, vol. 43, 3: 37-59.

BARRET, PATRICK, DANIEL CHAVEZ

Y CÉSAR RODRÍGUEZ-GARAVITO (EDITORS)

2008 *The New Latin American Left: Utopia Reborn?* Reino Unido: Pluto Books.

BREUER, ANITA

2008 «The Problematic Relation Between Democracy and Accountability in Latin America: Evidence from the Bolivian Case». *Bulletin of Latin American Research*, vol. 27, Nº1, 1-23.

CEPAL

2006. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina*. [LC/G.2326-P/E], Santiago de Chile, febrero de 2007. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.06.II.G.133.

LAFFERRIERE, EMILIO

2008 «Argentina: La participación ciudadana como desafío». *C2D Working Paper Series 12/2008*. Centre for Research on Direct Democracy. ISSN 1662-8152. Disponible en <http://www.c2d.ch>

LATINOBARÓMETRO

2006, 2007 y 2008 www.latinobarometro.org

MARAVÍ SUMAR, MILAGROS

1997 «Las instituciones de la democracia directa en el Perú», en KRAUSE y MOLTENI, *Democracia Directa*. Buenos Aires: Perrot.

MAYORGA, RENÉ

2005 «Bolivia's democracy at the crossroads», en Frances Hagopian y Scott P. Mainwaring, eds., *The third wave of democratization in Latin America. Advances and setbacks*, Cambridge University Press, Nueva York, pp. 149-78.

O'DONNELL, GUILLERMO

1994 «Delegative democracy», *Journal of Democracy*, vol. 5, 1: 55-69

PARAMIO, LUDOLFO

2006 «Giro a la izquierda y regreso del populismo». *Nueva Sociedad* 205: 62-74.

RUPIRE, JOHNATTAN

2008 «Perú: Participación ciudadana y mecanismos de democracia directa», *C2D Working Paper Series 23/2008*. Centre for Research on Direct Democracy. ISSN 1662-8152. Disponible en <http://www.c2d.ch>

SALAZAR ELENA, RODRIGO

2008 «Bolivia: El referendo», *C2D Working Paper Series 13/2008*. Centre for Research on Direct Democracy. ISSN 1662-8152. Disponible en www.c2d.ch

TSEBELIS, GEORGE

1995 «Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism», *British Journal of Political Science*, vol. 25, Nº3 289-325.

UGGLA, FREDRICK

2008 «Bolivia: referendums como armas políticas», ponencia presentada en la *II Conferencia Internacional sobre democracia directa en América Latina ¿Hacia dónde va la democracia en AL?*, Montevideo, 20 y 21 de octubre. Disponible en: www.dd-la.ch/pdfsfiles/papers_conferencia/Ugгла.pdf

WELP, YANINA

2008 a «La participación ciudadana en la encrucijada: Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina». *Iconos*, 24 *revista de Ciencias Sociales*. FLACSO-Ecuador. (en prensa)

WELP, YANINA

2008 b «Sobre la errática marcha de los mecanismos de democracia directa en América Latinas», ponencia presentada en la *II Conferencia Internacional sobre democracia directa en América Latina ¿Hacia dónde va la democracia en AL?*, Montevideo, 20 y 21 de octubre. Disponible en: www.dd-la.ch/pdfsfiles/papers_conferencia/welp.pdf

WELP, YANINA Y SERDÜLT, U

2009 *Armas de Doble Filo*. La participación ciudadana en la encrucijada. Buenos Aires: Prometeo.

WILLIAMSON, JOHN

2004 «A Short History of the Washington Consensus», artículo preparado para la Fundación CIDOB para la conferencia «From the Washington Consensus towards a new Global Governance», Barcelona, 24 y 25 de Septiembre.

ZOVATTO, DANIEL

2006 «Instituciones de democracia directa en América Latina», en Payne, Mark, Daniel Zovatto y Mercedes Mateo Díaz. 2006. *La política importa*. Democracia y desarrollo en América Latina, BID/IIDAE, Washington.