

Efectos de los mecanismos constitucionales de participación directa en los sistemas políticos en América Latina

Sumario

El ambiente de la participación directa y el sistema político.- Algunas consideraciones. La secuencia latinoamericana. Los nuevos vínculos: la participación directa y el presidencialismo. ¿Puede un gobierno cuestionado presentar reformas a congresos cuestionados?. Participación y estabilidad política. Experiencias de una lejana ecuación democrática. Colombia.- Un escenario frustrado de propuestas de acción directa. Una variante de referendo: el caso venezolano. Una variante de la acción participativa: Uruguay. Las nuevas opciones de participación: la iniciativa municipal. Conclusiones.

Resumen

En la vida política de diferentes países latinoamericanos, la participación directa colocó en el centro del presente y futuro inmediato, la posibilidad de escenarios democratizadores al mismo tiempo que se ofrezca estabilidad a los sistemas políticos. Por eso los referendos y plebiscitos recientes, han mostrado un carácter vinculante que vuelve más compleja la negociación política. Por lo actual del tema, el texto reflexiona sobre el efecto de los mecanismos que tratan de mitigar el déficit sobre la efectividad de la participación. También trata de demostrar que algunos de estos mecanismos cuando se manifiestan como alternativas difíciles de controlar, toda vez que al asignarse una función articuladora, actúan sobre un débil tejido social, sobre un precario desarrollo de un sistema de partidos, así como en temáticas económicas problemáticas, que dificultan la participación directa. En este entorno, la intención es demostrar que el referéndum y otras formas de expresión, lejos de constituir un instrumento óptimo para la acción directa en la adopción de decisiones concretas, se ha convertido, en un medio de manifestación del “desencanto” que propician los procesos electorales.

Palabras clave: Participación directa, política latinoamericana, presidencialismo, manipulación, ciudadanía.

Abstract

In the political environment in all countries in Latin America, the direct participation put in relevant importance the discussion referred to assure the possible life for make a democratic background and, at the same time, look offer stability to the political system. In this case, referendums and recent plebiscits process, show an important condition which transform and complex the political negotiation. Due to this case, the paper invite to reflexion about the effect that mechanism which treat of mitigate the optimal participation. Also, put attention to different mechanism who put to face with a social net weak, the undevelopment of political parties and problematic economic thematics, among others. We suppose that maybe, the direct participation reflect the frustation with electoral process.

Key words: Direct participation; Latin American political systems, presidentialism, manipulation, citizenship.

Artículo: Recibido, enro 16 de 2004; aprobado, abril 2 de 2004

Manuel Cedeño del Olmo: Maestría en Ciencia Política y Administración Pública, Universidad Autónoma de México. Docente Departamento de Humanidades, Pontificia Universidad Javeriana – Cali, Colombia.

E – mail: mcedeño@hotmail.com



Efectos de los mecanismos constitucionales de participación directa en los sistemas políticos de América Latina

Manuel Cedeño del Olmo

La vida política de los últimos diez años en la región transcurre bajo nuevas maneras de entender los mecanismos constitucionales sobre participación. Esto se vincula a aquellos movimientos sociales que determinan una nueva forma de concebir la ciudadanía, lo cual revitaliza las interrogantes sobre participación directa. Las experiencias panameña, uruguaya y peruana de un pasado más o menos lejano; así como los casos de referendos en Colombia, en Venezuela y Uruguay en el último trimestre del 2003 lo confirman.

Por otro lado el futuro de los mecanismos de acción directa da lugar a múltiples combinaciones; en este sentido actualmente está en pie la promesa de aplicar consultas en Bolivia con respecto a la venta de gas, se trata de una nueva oleada plebiscitaria similar a las acciones sobre recursos naturales aplicada en Uruguay.

En Ecuador podría tener un uso distinto, pues a principios del mes de diciembre, la Confederación de Nacionalidades Indígenas se declaró dispuesta a organizar la petición de revocación del mandato del presidente Lucio Gutiérrez; esta decisión sería similar al “reafirmazo” en tierras venezolanas con el mismo objetivo, llevado a cabo contra el presidente Hugo Chávez.¹ En todos los casos, incluido el reciente referendun uruguayo sobre nacionalizaciones tienen dudoso merito democrático, al poner en jaque o desestabilizar los sistemas políticos²

Los tradicionales escenarios plebiscitarios en Uruguay, que nuevamente el próximo año se pondrá a prueba, e incluso la que ahora podría considerarse como la lejana experiencia chilena de finales de los ochenta, aparecen como intentos de búsqueda de mecanismos para superar problemas relativos a la carencia de confianza en instituciones. Asimismo pueden ser fórmulas aplicadas para dirimir conflictos o ampliar la base de negociación de diferentes actores en los sistemas políticos.³

¹ Recuérdese el sentido que tuvo en Bolivia la propuesta de convocar a un referendo el controvertido tema de las exportaciones de gas, aspecto que fue una de las presiones al también controvertido presidente, que lo llevó también a una controvertida renuncia.

² Rial (2003) experto en temas de participación anotó que el referendun llevado a cabo el 7 de diciembre acerca de la posible asociación de capitales provados con la empresa refinadora en condiciones monopólicas (ANCAP), paralizó la vida política. En la web: www.nuevamayoria.com/es/análisis.

³ Prevalen cuestionables acciones, en tanto caen en el campo de la manipulación y el autoritarismo, tal y como sucedió en los plebiscitos de fines de los ochenta en aquél país del cono sur que demuestran que esos escenarios pueden surgir en cualquier momento.

La participación directa parece apuntar hacia dos ambientes; El primero de ellos es el de la utilización paulatina de modernas constituciones que no encajan con la forma como los grupos sociales entienden el contractualismo y el otro factor tiene que ver con la valoración sobre qué tipo de democracia se puede construir y a quién beneficia (Zovatto, 2002).

Para discutir estas dudas es el objetivo de este texto, para poner atención en los referendos y plebiscitos, como formas más socorridas de acción directa y su relación con los actores que hacen parte del ambiente de decisiones y acción política. En particular interesa el peso e intereses del presidente de la República, asimismo la presencia del tema de la revocatoria del mandato, y se sugiere un nuevo horizonte en la conflictiva relación gobernante-gobernados. Asimismo se habla de las formas en el diseño y aplicación de mecanismos en ambientes concretos, y las problemáticas a que han dado lugar pues la experiencia demuestra su éxito matizado debido a la precariedad de otras instituciones que debían combinarse en una perspectiva democrática.

Los regímenes latinoamericanos se encuentran ante la apremiante necesidad de fomentar la participación para resolver los problemas de consolidación democrática y de gobernabilidad; no obstante, en gran medida corre por una vía paralela a la evolución del presidencialismo y refleja también la problemática situación por la que diversos sectores de la sociedad (normalmente en el papel de opositores políticos) deciden impulsar y movilizar recursos a su favor en el campo de la manipulación y distorsión de la participación. En ambos casos, el ciudadano y la sociedad quedan en desventa-

ja, atrapados entre “fuegos cruzados”⁴: por un lado, ante las élites gobernantes que manejan los aparatos y recursos del Estado y, por otro, ante grupos de interés con fines propios, pero que se dicen representantes de la nebulosa categoría llamada “sociedad civil”.

Para efectos del texto, la participación directa se considera dividida esencialmente en tres tipos (aunque hay más): 1. Los mecanismos de participación popular que incluyen en la iniciativa y derogación de leyes; 2. El plebiscito, el referendium o consultas originadas en el interés del poder Ejecutivo o Legislativo y, 3. La revocatoria del mandato, Cada uno posee características acotadas por el escenario al que se adscriben. Por un lado, tendríamos su relación con la naturaleza jurídica, con los orígenes y con los efectos que propicia.⁵

El plebiscito es uno de los mecanismos más popularizados en las sociedades pluralistas obedezcan o no a una estructura fragmentada. Así, en algunos países, sobre todo europeos, puede considerarse como la consulta que se hace al pueblo sobre materias estrictamente políticas.⁶ Pero en nuestro caso, al igual que la iniciativa popular, es mucho menos utilizado que el referendo, debido en parte al contenido de los temas que cada uno aborda.

El ambiente de la participación directa y el sistema político.

Algunos antecedentes

La exposición del tema se basa en tres ejes: por un lado, haremos referencia a la relación que tiene el incremento de la participación

⁴ El impulso tomado por la participación nos refiere a un fenómeno planetario, que demostraría que la vigencia de los temas sobre democracia cambia los ejes de la representación hacia temas cercanos sobre gobernabilidad. Por ejemplo, países con una tradición representativa como lo es Estados Unidos muestra cambios en ese sentido. Recordemos que en el mes de octubre en California, el estado más rico de la Unión, el gobernador demócrata, Gray Davis, había logrado unos meses atrás la reelección. Sin embargo, una legislación local de 1911 que permite la revocación del mandato de funcionarios electos popularmente fue rescatada y aplicada. La consulta llevó a la caída del gobernador. Este dato dentro del paradigma de medios y marketing representa un factor nuevo y no necesariamente es una buena noticia para la democracia. La regla de la revocación del mandato será de ahora en adelante una peligrosa arma de doble filo para cualquier gobierno porque se puede presentar como un recurso muy democrático, para llevarla al caso extremo de retirar gobernantes, pero al mismo tiempo puede agravar de forma considerable las amenazas de manipulación de una democracia dominada por la televisión y poderosos y antidemocráticos patrocinadores económicos que representan intereses particulares. Cfr. *Letras Libres*, número 58, 2003.

⁵ Según se desprende de los elementos normativos en el caso del referendium puede ser obligatorio o facultativo; a su vez por su origen puede ser de tipo a) popular, b) gubernativo o presidencial, c) parlamentario, d) estatal y/o regional; por sus efectos, puede ser constitutivo, modificativo y abrogativo. Según algunos especialistas es importante poner atención al referendium consultivo y el arbitral pues el primero consiste en un llamamiento popular para obtener opinión sobre una determinada decisión; el segundo es propiamente político y tiene el objetivo de resolver conflictos surgidos entre órganos del Estado para restablecer el equilibrio constitucional.

⁶ Por ejemplo, el tema del ingreso de países a la Unión Europea y la ratificación del Tratado de Maastrich, se ha llevado a cabo por consultas plebiscitarias. En Austria, Finlandia y Suecia triunfó el “sí”, mientras que en Noruega el “no”. En Canadá, la provincia del Québec francófono se han realizado varios plebiscitos fracasados, en el intento de constituirse en un nuevo Estado. Existe una excelente versión de la participación directa en: http://www.iidh.ed.cr/siii/index_fl.htm.



directa con los procesos de reelección de los gobernantes y, en general, con los cambios constitucionales para impulsar reformas en el sentido de apuntalar la figura presidencial; en segundo lugar, se hablará del ambiente en el que germinan y evolucionan las propuestas de participación; aquí se determinará por qué no sólo indica el problema de la viabilidad del referendun, si no que finalmente en realidad se corre el riesgo de convertirlo en una forma plebiscitaria de la aceptación presidencial.

El tema sobre ciudadanía en América Latina tiene implicaciones históricas y problemáticos momentos en su definición, de manera que la democratización por la vía de la ciudadanización de los procesos políticos, se convierte en un proceso más difícil y complejo de lo que sucede por ejemplo con las formas de participación de corte europeo.⁷ Tales comparaciones dan idea de la singular profundidad del tema, de manera que el texto no pretende ser exhaustivo ni concluyente, se conforma con dar pistas para el desarrollo de futuras investigaciones sobre el campo de la acción directa.⁸

Las nuevas y complejas fronteras de los movimientos sociales contemporáneos se enmarcan en la compleja naturaleza de los regímenes políticos, de manera que la ciudadanía se ha introducido con contradictorios elementos que repercuten en el ámbito político; paralelamente hallamos el descrédito de los partidos políticos y, en materia de división de poderes, la limitada vida autónoma de los Congresos o Asambleas Nacionales.

Por otro lado también se asocia el papel de los movimientos basados en reivindicaciones

campesinas e indígenas y, en general, de aquellos procesos sociales movimientos de base o sustrato territorial que remiten a los temas de violencia y a la necesidad de replantearse el contractualismo (Ciriza, 2003). De esta manera, las preguntas que nos hacemos tienen que ver con cuestiones como las siguientes: ¿La calidad de ciudadanía es la adecuada como para construir democracia directa? ¿Los ambientes en que aumenta la participación directa son claros y consistentes en las argumentaciones?⁹ ¿Por qué la necesidad de mantener condiciones de mayoría, delante de sistemas consensuales considerando que los sistemas de mayoría se antojan poco recomendables para el buen diseño de políticas públicas? ¿Qué efectos tiene la herencia autoritaria en el fortalecimiento de la participación directa?

Diversos autores han llamado la atención sobre que el referendun y otras formas de democracia directa son extraños a la teoría de la democracia mayoritaria y a la del consenso; por ejemplo Lipjhart (1999), especialista en regímenes comparados, habla de la supremacía de la mayoría en el parlamento no se enfrentará a la participación popular; empero otros sistemas de base mayoritaria como los presidenciales clásicos, sí encuentran en estos mecanismos una fuente interesante de posibilidades de acción (Colomer, (2001).

Esto habla de la complejidad de analizar el peso de los referendos en las democracias representativas. Incluso países con tradición parlamentaria como Australia, se enfrascaron en los últimos tiempos en la discusión acerca de las bondades de la iniciativa directa para enriquecer

⁷ En las tempranas épocas del siglo XIX, Colombia, México y Venezuela por citar casos cercanos, presencian el desarrollo de una ciudadanía ilustrada que respondió por décadas a la complicada condición de movimientos conservadores y derivaciones liberales. Por otro lado, Brasil y el Caribe dejan muy tarde la esclavitud, lo cual constriñe los efectos de un sistema censatario y de una ciudadanía amplia. Será hasta las últimas dos décadas del siglo XX, que se observa un énfasis y recurrencia de análisis acerca de la presencia de la sociedad, vía movimientos sociales y situaciones de carácter étnico que llevan a discutir los temas del pluralismo y de un nuevo republicanismo participativo.

⁸ Si bien en el siglo XIX las nacientes repúblicas se enfrascaron en un intenso debate acerca de los alcances de conceptos, donde se enlaza formalmente la situación de los individuos como vecinos o siervos, así como las sutiles diferencias que tienen con respecto a los obstáculos para fortalecer al ciudadano moderno por diversos estudios. Sin embargo, puede reconocerse el fortalecimiento de asociaciones que matizan el peso que se les ha asignado a los partidos políticos. Así parece demostrarlo el caso peruano, donde existió una gran cantidad de asociaciones, o en Argentina donde la importante formación de asociaciones de nacientes ciudadanos se conjuga con el fortalecimiento de la formación territorial (Sabato, 2002).

⁹ La situación venezolana de los últimos meses ha creado un ambiente complejo, por lo menos así lo deja ver la prensa mundial; se sabe por ejemplo que la fecha de recolección de firmas autorizada por el Consejo Nacional Electoral para el 28 de noviembre fue anunciada luego de que la Coordinadora Democrática, organización que auspicia el referendo revocatorio, acusó al CNE de pretextos técnicos para retrasarlo. Asimismo, los cinco directores del Consejo tuvieron discrepancias sobre el referendun simultáneo contra el presidente y las otras 46 consultas. El problema, como se ve, nos lleva al porqué de las complicadas formas de organizar las consultas.

Tenemos otro caso del norte del continente en el estado de California. Ahí la revocatoria de octubre no fue menos complicada; 11 jueces de un Tribunal de Apelaciones vetaron la decisión de tres jueces de San Francisco y decidieron realizar tal como estaba previsto las elecciones el 7 de octubre poniendo final a la confusión en el panorama político. Días antes, estos tres jueces ordenaron posponer la consulta (*recall*) hasta las elecciones primarias de marzo, aduciendo que se privaría de votar en forma igualitaria a alrededor de 44 mil electores que se verían forzados a usar boletas de perforación, un sistema considerado obsoleto, en fin se presentan problemas de todo tipo. Cfr. *El Tiempo.com.co* y *El Universal.com.mx*, de Colombia y México, respectivamente.

la vida del parlamento. Sin embargo los resultados fueron muy pobres y según los estudios, no se alcanzan a distinguir sus ventajas en un sentido democrático, (Williams y Chin, 2000).

Tal vez las democracias pluralistas europeas, particularmente aquellas donde se observa una elevada fragmentación política (y de lo cual los países bajos serían un ejemplo interesante, e Inglaterra, el país parlamentario por antonomasia pero el menos útil) tienen en estos mecanismos una importante palanca de relación gobierno-sociedad que usa constantemente en los primeros.¹⁰

Con excepción de Suiza donde el crédito del referendun ha sido permanente, y utilizado para aprobar la Constitución de 1848 así como su revisión completa en 1874, la popularidad decreció como consecuencia del desprestigio al ser utilizado por fuerzas dictatoriales. De nuevo, después de la Primera Guerra Mundial, es adoptado en varios países, entre ellos dos latinoamericanos: Chile, en 1925, y Uruguay, en 1942 y 1952. Francia, después de la Segunda Guerra Mundial, abandona su resistencia a la institucionalización y recurre tres veces al referendun constitucional, lo que se relaciona indirectamente con el sistema político de corte semipresidencial.

En Gran Bretaña, el único referendun de 1975 acerca de la entrada en la Comunidad Europea y en España, en el de 1985 sobre la permanencia en la OTAN, confirman el carácter complementario e integrador en relación al sistema representativo y su relación con la cultura política.¹¹

Si nos desplazamos nuevamente hacia el continente americano, la variedad de situaciones en donde se le asocia con la vida democrática tiene también sus paradojas: una de ellas está en Canadá en los ochenta y, en el caso de Centroamérica tenemos una nueva variante de ciudadanía o, si prefiere, una participación de nuevo cuño que todavía no demuestra que la democracia se asentó y consolidó.

La secuencia latinoamericana.

El tema de la participación directa se relaciona con el sistema político en tres niveles: el primero está vinculado a la evolución de movimientos sociales y su relación con el sistema de partidos; el segundo con la presencia y participación del presidente, y el tercero, con el tipo de presidencialismo (parlamentarizado o personalizado) y su relación con el poder legislativo (Lanzaro, 2001). Específicamente con respecto a la relación entre presidencialismo y las tendencias al multipartidismo, Bolivia y Uruguay, por ejemplo, y Ecuador, en menor medida, han superado en forma relativa la fragmentación para controlar su incidencia en el Congreso dando lugar a una forma racionalizada que modifica sustancialmente el tema de la proporcionalidad.

Los partidos buscan maximizar su posición y caminar hacia formas de representación. Ante ello ha crecido el interés por desarrollar las formas de referendun, de manera que se perfilan como instrumentos que pueden bloquear el efecto de las coaliciones o de los partidos en los congresos. Por ejemplo, en Colombia, entre 1999 y el siguiente, el escándalo que fue conocido como el 'pomaricazo', relacionado con irregularidades en la contratación de obras públicas por parte de miembros de la mesa directiva de la Cámara, sirvió de pretexto al presidente para presentar un proyecto de reforma e ideada para lograr la aprobación a través de referendun así como de paso proponía la revocatoria del Congreso. El presidente Pastrana y su ministro del Interior consideraron que los malos manejos en la Cámara y el hundimiento de la propuesta de reforma política, hacía poco menos de un año, ratificaban que el Congreso no quería reformarse y por eso el camino era apelar al constituyente primario, es decir, a los ciudadanos; pero el cálculo falló. Para convocar al referendun se necesitaba una ley que necesariamente debía pasar por el Congreso, lo que dio margen a los congresis-

¹⁰ Procesos muy actuales como por ejemplo la paulatina entrada de países a la Unión Europea se han determinado a través de referendos, aunque el caso finlandés ha demostrado que pueden hacer surgir formas de violencia. La fragmentación social es a su vez un tema similar para el mundo latinoamericano y al que se agregan aspectos como la desigualdad y exclusión social.

¹¹ El camino que han debido transitar estas democracias es accidentado. De esto puede ofrecerse ejemplos muy concretos; por ejemplo De Gaulle utilizó el referendun en varias ocasiones, una de ellas para legitimar la Constitución el 28 de septiembre de 1958, que no fue aprobada por la Asamblea. El resultado adverso en la última de ellas dio lugar a la dimisión precisamente del constructor de la quinta República. En los referendos de la España franquista, celebrados en un contexto totalmente ajeno al principio democrático, la propaganda oficial anulaba por completo el significado del referendun como institución de democracia directa. La experiencia italiana no es menos ilustrativa de las características negativas con que puede asociarse, pues el referendun enturbió el clima político ocasionando el favoritismo desmesurado de los partidos de carácter extraparlamentario y sustituyendo el debate en la asamblea por una improductiva y escasamente racional discusión. Cfr.: www.iidh.ed.cr



tas para movilizarse y lograr revertir el efecto y presionar al Presidente para que retirara la revocatoria: la ofensiva parlamentaria incluyó la paralización del trabajo en el Congreso y el líder liberal amenazó con gran éxito incluir en el referendo la revocatoria del presidente.¹²

En cuanto a la relación con los partidos, el caso uruguayo sobre el referendo aplicado el 7 de diciembre para determinar si se imponía nuevamente el monopolio del Estado sobre el petróleo y otros productos, fue votado con el “sí” por el 60 por ciento de los electores. Pero según *The Economist*,¹³ la consulta fue un ensayo para medir fuerzas en los comicios presidenciales de octubre próximo. Del resultado se sugiere que el desgaste gradual del Partido Colorado y del presidente Jorge Batlle, así como de su aliado parlamentario, el Partido Nacional (conservador), les quitará el triunfo; al tiempo que despunta el posible triunfo del Frente Amplio, agrupación de izquierda que abogó por el referendo, esto daría fin a más de medio siglo de control de los partidos tradicionales.

Rial (2000) sostiene que tras la caída del muro de Berlín en 1989 cobró fuerza en América Latina la tendencia a ampliar la democracia directa. Los motivos tienen que ver con cuestiones específicas; por ejemplo corregir la crisis de representación y tratar de combatir la corrupción en sectores importantes de la clase política. No obstante no se trató de una demanda popular como lo demuestra el hecho de que la construcción de “pactos” en Suramérica, que dieron lugar a diversas velocidades de la transición democrática, o los acuerdos de paz en Centroamérica no tuvieron en la mira la inserción de esos mecanismos. Pero se puede decir, coincidiendo con su investigación, que no se trató de una demanda popular; en cambio se dan por la necesidad de estabilizar pactos entre élites políticas, como lo demuestra la implementación de pactos o acuerdos

de paz, los primeros en Chile o Argentina y los acuerdos en El Salvador y Nicaragua.

El resultado de esta lenta modificación es que a finales de los noventa trece países de América Latina incorporaron en sus sistemas constitucionales algunas o varias de las opciones que tienen que ver con la participación directa.

Las Constituciones iberoamericanas reformadas en los últimos quince años (Colombia, Perú, Paraguay, Argentina, Nicaragua, Guatemala, Ecuador y Venezuela) reservan a la acción directa un mayor protagonismo con respecto a la línea seguida en los gobiernos anteriores, empero los procesos democratizadores tienen claros rasgos que mezclan rasgos restrictivos provenientes de actores institucionales (como las arenas de representación en los Congresos nacionales y locales).

Uruguay, por ejemplo, demuestra que las instituciones de democracia directa cuentan con una amplia tradición, y para lo cual se inspiran en el sistema suizo. Incluso bajando la escala de participación de la nacional a la local se encuentra que las constituciones de Brasil (art. 18); Colombia (arts. 297, 319 y 321); Panamá (art. 235); Perú (art. 190) y de Uruguay prevén esa acción en materia administrativo-territorial en el ámbito municipal (en este caso se encuentra la participación directa en algunos estados de los Estados Unidos Mexicanos), pero, al mismo tiempo todos los aspectos de carácter hacendario o fiscal quedan fuera de la posibilidad de someterlos a plebiscito.

Ecuador es el país donde se ha probado un mecanismo diferente al referendo, ya que en mayo de 1997 la discusión sobre de la reforma electoral fue motivo de una consulta popular. Tanto las consultas como las iniciativas populares son las que menos se aplican, e incluso ésta última no forma parte de todas las constituciones, tal y como se desprende del cuadro 1.

¹² Tras la aprobación de la Reforma Constitucional de 1991, a través de una Asamblea Constituyente, en 1996 el gobierno del entonces presidente Ernesto Samper Pizano, también quiso realizar una ambiciosa reforma política, sin embargo la propuesta se da en pleno escándalo por el ingreso de dineros del narcotráfico en su campaña.

¹³ “Renovación en Uruguay”, traducido y citado por *Reforma*, diciembre 20 de 2003, sección Internacional.

Tabla 1. Mecanismos de participación constituciones vigentes.

PAIS	REFORMAS CONSTITUCIONALES REFERENDUM	INICIATIVA POPULAR (Reformas constitucionales)	REFERENDOS VINCULANTES	DEROGACION DE LEYES POR EJECUTIVO	INICIATIVA LEGISLATIVA	REVOCATORIA DE MANDATO
ARGENTINA			Art. 40 (No aplicado)		Art. 39 (No aplicado)	
BRASIL			Art. 14 (No aplicado)	Art. 170 (No aplicado)	Art. 14 (Sin legislar ni aplicar)	
COLOMBIA	Art. 378 (Aplicado)	Art. 155 y 371 (No aplicado)			Art. Art. 155 (No aplicado)	Art. 40 y 130 (No aplicado)
CHILE	Art. 5 (No aplicado)				Art. 146 (No aplicado)	
ECUADOR		Art. 281 (No aplicado)	Art. 103 y 104 (No legislado y no aplicado)			Art. 109 y 110 (Sobre diputados. No aplicado)
EL SALVADOR			Art. 73 (Sin legislar ni aplicar)			
GUATEMALA	Art. 185 (Aplicado)		Art. 173 (Sin legislar ni aplicar)			
NICARAGUA			Art. 168 y 1773 (Sin legislar ni aplicar)		Art. 190 (No aplicado)	
PANAMA	Art. 193 y 194 (Aplicada)		Art. 319 (Aplicado)			
PARAGUAY	Art. 290 (Aplicada)		Art. 121 y 122 (Sin legislar ni aplicar)		Art. 123 (No aplicado)	
PERU	Art. 206 (Aplicada)	Art. 206 (No aplicado)		Art. 32 (No legislado ni aplicado)	Art. 107 (No aplicado)	Art. 31 (No aplicado)
URUGUAY	Art. 331 (Aplicada)	Art. 331 (Aplicado)		Art. 79 (Aplicado)	Art. 79 (No aplicado)	
VENEZUELA	Art. 74 (No aplicada)	Art. 74 (No aplicado)	Art. 71 (No aplicado)	Art. 74 (No aplicado)	Art. 73 (No aplicado)	Art. 72 (No aplicado)

Fuente: Con datos de Rial (op cit) y datos propios.



Los temas asociados con el diseño del referendun suelen estar relacionados con los intereses de gobierno, y en esa medida se convierten en un eje bastante explorado por los presidentes. En Chile, por ejemplo, Augusto Pinochet a pesar de que sometió a una consulta plebiscitaria su permanencia en la presidencia, se reservó (tal como señalaremos más adelante), la posibilidad de negarse a abandonar el poder, empero logró enfrentar por tres ocasiones la decisión popular.

El caso de Colombia es diferente: muestra que no obstante contar con una Constitución de diseño novedoso y con una sociedad civil diversificada hacia ONG's fuertes y densas, los acuerdos y soluciones tienen efectos duales pues se ubican en la fragilidad y precariedad; ahí los presidentes buscan organizar las relaciones políticas por actos en los que ellos también tratan de ganar espacios.

Nicaragua es un caso peculiar e interesante pues ha mostrado avances hacia el fortalecimiento organizativo y permite consignar que la participación ciudadana en el ámbito municipal se ha transformado significativamente a partir de la reforma a la Constitución en 1995; empero se desarrollan cuestionables procesos en el campo de la representación de los partidos políticos. Argentina es otro caso de activa acción ciudadana aunque la sociedad poco puede hacer para coadyuvar a mantener la estabilidad institucional y el control de los gobernantes.

Con el objeto de complementar lo señalado en el cuadro anterior, y para señalar algunos de los contrastes establecidos por las constituciones latinas, encontramos en Argentina que solamente contempla la iniciativa y la consulta popular en materia de ley. Así, el artículo 39 establece que los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados y, por otra parte, el artículo 40 señala que el Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley, que de contar con el voto afirmativo ciudadano se convertirá en ley y su promulgación será automática. Se trata de una forma rápida que facilita las iniciativas desde abajo. Otro procedimiento que incorpora es el de la consulta popular no vinculante donde el voto no será obligatorio y puede ser convocada a petición del Congreso o del Presidente de la Nación (inciso 2° del artículo 40). La oportunidad de desarrollar las consultas populares las regla-

mentará el Congreso con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros.¹⁴

Abundando en las peculiaridades constitucionales, la carta máxima chilena proclama el derecho popular a manifestar su opinión a través del plebiscito; señala que la soberanía reside esencialmente en la Nación y su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas (artículo 5). Además, en los artículos 117 y 118 se contempla este mecanismo como parte del proceso de reforma constitucional; más lo interesante es que la función del plebiscito no parece ser otra que la de reforzar la propia figura del Presidente en el citado proceso. Así se desprende, por ejemplo, del artículo 117, párrafo cuarto, cuando habla de que si el presidente de la República rechaza totalmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso y éste insiste apoyado al menos por las tres cuartas partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto, a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito.

La Constitución de la República Federativa de Brasil en el artículo 61 contempla la iniciativa popular legislativa; señala que la iniciativa popular puede ser ejercida mediante la presentación a la Cámara de Diputados de un proyecto de ley. El mismo artículo establece las materias de ley sobre las cuales tiene iniciativa exclusiva el presidente de la República. Por otra parte, el artículo 14 considera el plebiscito, el referendun y la iniciativa popular, en los casos en que así lo establezca la ley y le otorga al Congreso Nacional la atribución exclusiva de convocar a plebiscitos y autorizar referendos (art. 49 n° XV), pero sin especificar su carácter ni las materias sobre las cuales puede recaer.

En Colombia están contemplados los siguientes procedimientos de participación: la iniciativa legislativa popular (arts. 154 y 155); la iniciativa de reforma constitucional (arts. 374 y 375); el referendun constitucional (arts. 377 y 378), así como la consulta popular sobre decisiones de trascendencia nacional (art. 104). El referendun puede ser impulsado por el presidente de la República, así como también puede solicitar el plebiscito para apoyar o rechazar una determinada decisión. También se pueden presentar proyectos de Ley o de reforma constitucional por un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral o el 35 por ciento de los concejales o diputados del país. Finalmente

¹⁴Cfr en la web: http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie_estudios

pueden darse consultas populares en los departamentos y alcaldías.

La Constitución Ecuatoriana reconoce expresamente en la iniciativa popular el mecanismo específico para reformas a la Constitución (art. 149) y para la reforma y expedición de leyes (art. 66 inciso 2º). El referendun está contemplado tanto para consultar al pueblo sobre cuestiones de especial trascendencia para el Estado como para reformar la Constitución. Se prevé, como facultad del Presidente, la consulta popular sobre un proyecto de reforma constitucional cuando existieren divergencias entre el Congreso y el Ejecutivo.

En Panamá el referendun constitucional está previsto como fórmula alternativa para ratificar una reforma dispuesta por acto legislativo de la Asamblea Legislativa. El artículo 308 de la Constitución dispone dos procedimientos para aprobar las reformas constitucionales. En el número 2º del mismo artículo establece que al finalizar el trámite en la Asamblea Legislativa ésta deberá convocar a consulta popular directa mediante referendun obligatorio.

La Constitución Peruana otorga a los ciudadanos el derecho a participar en los asuntos públicos por varias vías: el referendun; o bien la utilización de la iniciativa legislativa no sólo para la reforma constitucional sino también para la remoción o revocación de autoridades y le dedica un espacio a la demanda de rendición de cuentas (artículos 31 y 107). En materia de reformas a la Constitución, en el artículo 206 establece, que corresponde la iniciativa de reforma constitucional no sólo al Presidente de la República y a los congresistas sino también a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento de la población electoral. El referendun opera en la ratificación de reformas, una vez que ésta ha sido aprobada por el Congreso y estipula los casos en que dicho referendun se puede omitir.

La Constitución Bolivariana de Venezuela reconoce dos instituciones participativas, la iniciativa de las leyes (artículo 165) y el referendun constitucional. También está dispuesto el referendun constitucional ratificatorio en los casos de reforma general de la Constitución (las enmiendas o reformas parciales no requieren de ratificación popular). La iniciativa corresponde a una tercera parte de los miembros

del Congreso o a la mayoría absoluta de las Asambleas Legislativas. El proyecto aprobado se somete a referendun según lo fijen las Cámaras. Se exige la mayoría de los sufragantes, sin otra condición electoral, de forma tal que aunque vote sólo el 25% de los inscritos, se tendrá por aprobada la reforma que contó con más votos por el “sí” que por el “no”.

Aunque valdría la pena realizar una comparación de las bondades o problemas entre constituciones, el alcance de estas prerrogativas sociales es diferente. Esto obedece la forma como se encuentran establecidas las capacidades de instituciones y de la sociedad en materia de cambios en la normatividad nacional.

Los nuevos vínculos: La participación directa y presidencialismo

Un aspecto que llama la atención en las figuras de participación directa es el relativo a quién(es) pueden controlar su ejecución, así como sobre quién y para qué lo hace; en este sentido nos referimos a que son controlados cuando provienen del gobierno, sin embargo es interesante observar la relación con el sistema presidencial lo cual representa una especial condición ante la influencia que normalmente los presidentes tienen en la vida de los sistemas políticos latinoamericanos.¹⁵

Organizaciones como Human Rights Watch (HRW), Latinobarómetro, el Instituto latinoamericano de Derechos Humanos, entre otros observadores internacionales, señalan que en los últimos años se ha visto una profunda crisis de desprestigio de los gobiernos democráticos, a lo que se asocian las estrategias presidenciales. Esto se relaciona con problemas de falta de liderazgo a nivel democrático para enfrentar los desafíos que les da la conducción de la vida nacional en tanto que su papel está cada vez más vigilado por organismos civiles.

Incluso países donde no está contemplada constitucionalmente la acción directa, como el caso de México, se observa sin embargo que se va hacia la evaluación presidencial por la vía de los procesos de elección típica (elección de Asamblea o Congreso nacional); así por ejemplo el escritor Carlos Fuentes habló de que la participación social ha ido reflejándose en lo que sería materia de procesos legislativos

¹⁵ No existen sistemas puros sino que cada formación política busca el sistema que más le conviene según su propia naturaleza y cultura política y social. Valenzuela, Sartori, Mainwaring y otros especialistas en presidencialismos señalan que la característica esencial de un sistema presidencial es que el presidente es un jefe de estado elegido directamente que también gobierna. Es un sistema rígido por definición en sus relaciones con el legislativo.



y que, en las recientes elecciones de julio de 2003 el espectacular abstencionismo (con el innegable triunfo de antiguo partido de Estado el PRI), ante el primer gobierno de alternancia, estaría mostrando que en realidad se trató de una suerte de plebiscito hacia el Presidente y su gobierno.

Presidencialismos como el brasileño y el argentino, demuestran con Lula y Kirshner, respectivamente, que es innegable el peso de las figuras ejecutivas en especial bajo una combinación de situaciones de desigualdad y crisis social: crean una combinación exitosa de propuestas que posician a los presidentes. Pero también, como en el caso peruano con Toledo, se puede observar el declive de la efectividad de las medidas políticas asumidas por esta figura en materia de desarrollo humano.

Se trata de un proceso relacionado con la pesada herencia que involucra cambios en la perspectiva participativa. Con respecto a los poderes ejecutivos, si bien una de las características es que son electos de manera directa y para el ejercicio de un periodo fijo, se está mostrando que este cada vez es menos definitivo, pues nuevamente los casos de Argentina (con Cavallo y de La Rúa); en Ecuador en 1997 con la caída de Bucarám; de Bolivia con la caída de Sánchez de Lozada y recientemente, el iniciado y no concluido proceso de movilización de organizaciones sociales de derecha en Haití en contra Aristide, muestra que pueden darse condiciones de procesos sociales que pueden hacer caer a los presidentes electos por el voto popular. Esto de entrada representa nuevas combinaciones sobre participación, al que se agregaría el caso venezolano, que refleja las características por las cuales se llama a una consulta acerca de de revocar el mandato presidencial.¹⁶

Un caso de presidencialismo exacerbado es el de Fujimori en el Perú. Desde 1993 se perfiló como un tipo de presidencialismo capaz de

modificar las características constitucionales, precisamente por la vía del uso de plebiscitos y Chávez, aunque en una frecuencia diferente también pudo impulsar cambios en la línea de capacidad decisora del presidente. En el primer caso, el 23 de agosto de 1996, el Congreso -de mayoría oficialista- hizo una peculiar interpretación de la Constitución de 1993, según la cual el mandato de 1995 es el primero, por lo que el Presidente puede aspirar una vez más a la Primera Magistratura. Esto desató una polémica de grandes proporciones imposible de frenar. Así, el opositor Foro Democrático se empeñó en juntar un millón 200 mil firmas para hacer un referendun e impedir su reelección. Un mes antes de la nominación de Valle Riestra, se sabía que el Foro Democrático había reunido las firmas necesarias. Lo que los opositores no sabían es que antes de enfrentar el plebiscito, los asesores de Fujimori ya habían ideado una salida: derogar la polémica interpretación de la reelección.¹⁷

Pero también tenemos los casos contrarios o menos dramáticos: en Ecuador, a través de un referendun celebrado en 1994 se hizo posible la aprobación de un conjunto de reformas institucionales que redundaron en una mejora de la gobernabilidad del Estado. Sin embargo, en 1995 el mismo referendun certificó, aparentemente, el rechazo popular a la creación de una Corte Constitucional. Ahora bien, su resultado de este no puede ser analizado de manera correcta sin tomar en consideración la coyuntura política general del país, caracterizada por una alarmante pérdida de popularidad del gobierno. De hecho, la propia oposición había intentado por todos los medios transformar el referendun en una consulta popular en torno a la figura del presidente. Con respecto a la utilización de mecanismos de participación directa puede consultarse el cuadro número 2.

¹⁶ Los cambios en las constituciones de los países de América Latina (en particular de los países andinos y algunos centroamericanos) sin acercarse a los temas relativos a los sistemas parlamentarios han cambiando la relación entre gobierno y sociedad: Argentina admite desde 1994, que el Congreso, a través de una moción de censura, exija responsabilidad política al jefe del gabinete. En Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, El Salvador, Uruguay y Venezuela se puede interpellar a los ministros e incluso llegar a la remoción de sus cargos en el caso de una moción de censura exitosa.

¹⁷ El referendun convocado por Fujimori desde el poder en 1993 fue para darle un peso de legitimidad a su Constitución, tuvo un resultado que todavía está por investigarse. No obstante, toda la fuerza que tenía en 1993 no pudo darse un margen de triunfo que permitiera realmente no discutir lo que él quería. Actualmente pretender hacer un fraude de esta naturaleza chocará con la inmensa mayoría de la población que en este momento está bastante más decidida que en 1993.

Tabla. 2. Casos de participación popular.

PAIS	FECHA	MECANISMO	ASUNTO
BRASIL	Abril 1993	Plebiscito	- Elección de régimen Monárquico o Republicano
	Abril 1993	Plebiscito	- Sistema político Parlamentario o presidencial
COLOMBIA	Marzo 1990	Consulta "informal"	-Reformas a la constitución por medios extraparlamentarios
	Octubre 1997	Consulta	- Legitimación proceso de paz
	Octubre 2003	Referendo	- Reformas a la Constitución.
ECUADOR	Agosto 1994	Consulta-Encuesta	- Candidaturas independientes
	Noviembre 1995	Consulta-Encuesta	- Disolución del parlamento por el presidente y reforma parlamentaria
	Mayo 1997	Consulta-Encuesta	- Apoyar la destitución de Abdala Bucarám
PANAMA	Agosto 1998	Plebiscito	- Reelección inmediata del presidente
PERU	Octubre, 1993	Plebiscito	-Nueva Constitución.
VENEZUELA	Abril 1999	Referéndum	- Acuerdo para que el Ejecutivo elija una constituyente
	Diciembre 1999	Plebiscito	- Reforma Constitucional
	Diciembre 2000	Referéndum	- Aprobación de convocatoria a "constituyente sindical"



También de modo sorprendente el intento de reforma constitucional de 1998 en Guatemala no recibió el necesario respaldo en la consulta popular celebrada el 16 de mayo de 1999. En nuestra opinión, se demuestra aquí, una vez más, que el referendun puede acabar siendo un instrumento de escasa utilidad y, en ocasiones, un elemento que distorsiona la acción política en ausencia de unas instituciones democrático-representativas eficientes, fundamentadas en un sistema de partidos estable y correctamente arraigado en el tejido social.

En Venezuela, la promulgación de la nueva carta constitucional en 1999 fue sometida a la aprobación de un referendo tal y como ha sucedido en países como Brasil y Uruguay; por esta vía se reemplazó el Congreso de carácter bicameral de esta peculiar forma de vida federal, por una Asamblea Nacional. Una comisión designada por la Constituyente asumió temporalmente las funciones legislativas de manera que pareciera tener más sentido el referendun en procesos como la emisión de la convocatoria de una asamblea constituyente. Es interesante notar que el candidato del Polo Patriótico, Hugo Chávez, obtuvo un gran respaldo, lo cual evidenciaba dos cuestiones: la crisis de los partidos tradicionales y la fragmentación partidista en su propuesta política, al igual que en el caso de Uribe en Colombia consideraba convocar a un referendun con la finalidad de consolidar la propuesta de Asamblea Nacional Constituyente.

La actividad electoral en materia de figura presidencial, si bien concita la atención prioritaria con comicios de ganador único, reflejan una situación peculiar donde, además de cambios en el sistema de partidos; al cabo del tiempo se detecta que los presidentes pierden el apoyo de la coalición electoral que le llevó al gobierno, esto los impele a buscar nuevos apoyos.

Uno de los riesgos persistentes es el de presidentes que tienden a aislarse totalmente del apoyo popular, lo cual en el pasado ha tenido el efecto de agotar la capacidad gubernamental; esta situación se presentó en Venezuela con el gobierno de Carlos Andrés Pérez o en octubre de este año en Bolivia, con la renuncia de Sánchez de Lozada. Para salvar la situación de bloqueo, varios países han reforzado los poderes del presidente frente al Parlamento.

Esto suele llevar a una situación en el que la población pierde, pues el presidente se convierte en un dirigente autoritario que enfrenta el riesgo de ser derrocado por movilizaciones populares.

Un tema relacionado con el presidencialismo es el relativo al rescate de los fundamentos relacionados con el tema de la reelección. El caso más concreto es el de Panamá, con Ernesto Pérez Balladares en 1998, y el peruano con Alberto Fujimori en el 2000, amén de casos no exitosos en otras partes de Latinoamérica. En el primer caso vale la pena recordar que ante una decisión del presidente saliente por reelegirse, llevó a que el Tribunal Electoral de Panamá se encontrara inmerso en un complicado ambiente donde se tuvo que promover la aprobación o rechazo de una serie de enmiendas constitucionales que permitieran la reelección presidencial inmediata, si bien la Constitución marca una prohibición, se desarrollaron enmiendas que apuntaban a derogar este principio. De esta manera, las reformas, aprobadas por la Asamblea, debían ser ratificadas en un plazo determinado para luego ser sometidas a referendun.

Un total de 1,7 millones de panameños fueron convocados al referendo, para el cual se instalaron 4.478 mesas en 2.037 centros electorales de todo el país. El ambiente, empero estuvo salpicado de acusaciones, protestas y denuncias de anomalías pues se habló de que en realidad se trataba la reelección presidencial anticipada, lo que dio pie para que los opositores llamaran a Pérez "candidato presidente", pero las situaciones más graves tuvieron que ver con el uso de recursos del Estado para promover el "Sí" a la reforma constitucional que le permitiría aspirar a la reelección en los comicios del 2 de mayo de 1999.

El hecho de que un presidente en funciones promueva referendos para la reelección motiva a dudar de la imparcialidad y objetividad que requieren esos procesos, pues por ejemplo en este mismo caso del istmo panameño los medios de comunicación fueron saturados con campañas que invitaban a apoyar al presidente.¹⁸ En Colombia, como señalaremos más adelante, se aventuró en este año una iniciativa de Ley que aprobaría la reelección presidencial y vicepresidencial pero, por moti-

¹⁸ El referendo para aprobar o rechazar la reelección inmediata enfrentó durante meses a los líderes de la oposición, Mireya de Moscoso, del Partido Arnulfista y al propio Pérez Balladares. En realidad, la oposición, dividida en tres facciones, basó su campaña en asegurar que Pérez mentía cuando hablaba de las bondades del plan económico de su gobierno, pues aumentó la pobreza y el desempleo. El oficialismo, estaba liderado por el Partido Revolucionario Democrático (PRD) y puso énfasis en develar disputas internas de la oposición, mostrando en su propaganda de televisión rencillas entre dirigentes políticos opositores. 29 de agosto de 1998

Fuente: <http://www.laprensahn.com/caarc/9808/>

vos relacionados con el referendo constitucional recientemente efectuado, se derrumba la propuesta.

¿Puede un gobierno cuestionado presentar reformas a congresos cuestionados?

El título que le hemos dado a este apartado no es de un politólogo, es la frase que utilizó en 1999 un Senador de Colombia, con motivo de las complicadas relaciones entre el ejecutivo y el Congreso que retrata bien la compleja madeja que se extiende en el campo de las reformas y que incluyen sutiles (o en ocasiones no tan sutiles formas de silenciar a la oposición desde el presidencialismo) y donde está de por medio la utilización de la acción directa. Si lo observamos en el campo de los plebiscitos, es posible detectar una variante de la actitud de los presidentes sobre la participación nacional. Los ejemplos lo constituyen los casos de Chile y Perú. En ambos casos la posibilidad y realización del autogolpe circunda la capacidad de intervención ciudadana.

En Chile, el 5 de octubre de 1988 resultó uno de los días más inciertos. El régimen militar había convocado a un plebiscito para determinar la estadía de Pinochet en el poder por ocho años más. El control de la consulta desde el poder permitió entregar a cuentagotas los resultados, que en un principio favorecían al “sí”, en este caso oficialista.¹⁹ En un ambiente de gran tensión y pasada la medianoche de ese día, el comandante en jefe de la Fuerza Aérea, miembro de la Junta de Gobierno y potencial rival de Pinochet, fue de los primeros en pronunciarse por una discusión objetiva de la situación considerando la posibilidad de la derrota del General, lo cual puso en juego el equilibrio construido en torno del dictador.²⁰

En realidad Pinochet siempre creyó que ganaría, no obstante preparó una estrategia político-militar para desconocer un virtual resultado adverso. Incluso los miembros de la

Junta le hicieron ver la posibilidad de elegir la mejor oportunidad política para llamar a elecciones abiertas, incluso adelantando los plazos. Pero el polémico presidente pretendió que los representantes de las ramas castrenses firmaran un acta en la que se le entregaban facultades para actuar sin consulta.

El caso peruano gravita también en la órbita de los controles desde arriba, alejándose del patrón de las democratizaciones iniciadas en los ochenta pues en abril de 1992, el presidente Fujimori con el apoyo de los militares, disolvió el Congreso, convocó a una Asamblea Nacional Constituyente que debía modernizar la Constitución. El hecho bien puede considerarse también en la franja de los procesos de autogolpe de Estado, forma parte de los resabios autoritarios en la medida en que actúa una tensión permanente entre el presidencialismo y el poder legislativo. En septiembre del año 2000 volvió a rondar el problema de la capacidad para manipular los procesos de acción directa y para entonces se preveía la segunda reelección; el vicepresidente sugirió la realización de un referendo en un plazo de 90 días para una consulta con el objeto de adelantar las elecciones generales.²¹

El vicepresidente peruano no descartó la posibilidad de convertirse en el candidato presidencial, pero para ello proponía que las fuerzas políticas en el Congreso aprobaran la realización de un referendo, al mismo tiempo que se reformara el sistema electoral para garantizar una adecuada asesoría a la consulta.

Cabe plantear también la agenda brasileña en torno de la acción ciudadana. En ese país el novel plebiscito nacional se realizó en 1961 y el segundo en 1993. El primero, al igual que en otros casos fue para determinar un nuevo desarrollo institucional del presidencialismo frente a la dictadura (Bushell, 2003),²² en tanto que el segundo versó sobre la discusión de la vigencia de la Constitución (una de las cons-

¹⁹ En Chile, según Nogueira Alcalá, se emplea la expresión plebiscito más que el término referendum, debido a que el constituyente de 1925 lo utilizó y se siguió utilizando el mismo término en la Constitución de 1980.

²⁰ Cabe señalar que nueve días antes del plebiscito había dicho a la Junta de Gobierno, que el Partido Comunista estaba preparando grandes movilizaciones desestabilizadoras y que el acto plebiscitario podría interrumpirse. Se respaldaba en informes de inteligencia de la CNI -sucesora de la DINA-, que adelantaban una “noche roja”, donde militantes del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y del Frente Patriótico “Manuel Rodríguez” (FPMR) efectuarían acciones armadas, sin importar el resultado electoral. Quince años más tarde, el general Matthei publica un libro en el que confirma uno de los secretos a voces que circularon a partir de entonces: que Pinochet consideró seriamente la posibilidad de un “autogolpe”. Es decir, sacar tropas a la calle para “barrer con los comunistas” y aferrarse al poder.

²¹ Es interesante observar que un expresidente colombiano, López Michelsen, comparaba la situación del Perú y de Colombia señalando que la propuesta del entonces presidente colombiano Andrés Pastrana, con respecto la de Fujimori, tenía una mecánica diferente ya que en aquel país primero se había derrotado a la guerrilla y después cerró el Congreso, mientras que en Colombia estaba ocurriendo lo contrario.

²²Bushell, 2003



tituciones menos nuevas -1988-, comparada con el mundo andino). El cambio constitucional había sido previsto por la Asamblea Constituyente de 1987 pues en el artículo segundo de las disposiciones transitorias se señaló que el 7 de septiembre de 1993 el electorado definiría a través del plebiscito dos puntos cruciales: el primero acerca de que Brasil se convirtiera en Monarquía constitucional o mantenerse como República; el segundo, sobre el sistema de gobierno entre uno parlamentario o presidencial.²³ En 1987, con la Asamblea Nacional Constituyente, inició una intensa campaña para establecer enmiendas populares. Esta permitió elevar a un rango constitucional el tema de la presentación de sugerencias y de audiencias públicas.²⁴ Está pendiente la realización de un referendo propuesto para el 2005 con el objeto de confirmar la decisión del Congreso Nacional sobre la prohibición del uso de armas por los civiles y se prevé un Estatuto de desarme aprobado por el Senado y a punto de ser votado por la Cámara Federal.

Venezuela se desarrolló en el marco de la reelección y de la disolución Congreso, aunque por diferentes motivos, ya que la Constitución de 1999 (aprobada por la vía de referendo constituyente) permitió convocar a la creación de la Asamblea Nacional Constituyente.

Puede establecerse que los plebiscitos normalmente han sido utilizados ante situaciones de transición, exitosa o manipulada. Un caso del pasado lejano sucedió en Colombia en 1957, cuando se llevó a cabo un plebiscito que intentaba marcar la transición del periodo militar, el peculiar dictador, Rojas Pinilla, después de ejercer el poder bajo facultades de excepción lo convoca convencido de que lo ganaría. Sin embargo ahí actuó la habilidad del liberalismo para posicionar a Alberto Lleras Camargo quien realizó una amplia movilización para poner las cosas a su favor.

Siete meses después de la caída de Rojas Pinilla, el país aprobó el voto femenino, la in-

dependencia del poder Judicial y el inicio del importante periodo conocido como el Frente Nacional que dio por resultado una imperfecta hechura de alternancia bipartidista.²⁵

En 1957 en Venezuela, Marcos Pérez Jiménez, pretendió también mantenerse en el poder, y en Guatemala, Carlos Castillo Armas lo utilizó en 1954, a la caída del régimen democrático, para tener un periodo de seis años de Presidencia sin elecciones, y de lo que no pudo gozar al ser asesinado.

Nuevamente Colombia ofrece una perspectiva actual pues a principios del 2003 el presidente promovió una iniciativa de reelección. El proyecto de acto legislativo fue presentado por un senador de la llamada fracción "uribista". Contemplaba también la reelección del vicepresidente, gobernadores y alcaldes. Para ello se reformaría el artículo 190 Constitucional de manera que se daría la reelección para el periodo inmediatamente siguiente. La exposición de motivos señalaba que este tema había quedado relegado por la desconfianza a tener malos gobernantes. Para ello se señalaba, como un indicador que entre 1988 y el año 2000 en el 40.96 por ciento de municipios del país se habían reelegido alcaldes, en capitales como Bogotá, Medellín y Barranquilla. Asimismo se hablaba de que los problemas nacionales de violencia, pobreza y desempleo exigían continuidad y un esfuerzo mayor.²⁶

Los congresistas colombianos consideraron que los proyectos en ocasiones tienen nombre propio; sin embargo, fue aprobado en instancias preliminares con 10 votos a favor contra 8.²⁷ Al mismo tiempo se desarrollaba la propuesta de referendun propuesto también por el presidente Uribe. El referendun se efectuó en medio de una lluvia de ataques, críticas y defensas apasionadas, pero no logró el mínimo del porcentaje establecido por la Constitución (25% del censo electoral); pero lo interesante del caso es que a los tres días de que se supo que no había pasado el referendo, la oposición

²³Cabe esclarecer que una diferencia entre plebiscito y referendun es que el primero tiene que ver con una votación directa para dirimir la controversia constitucional (régimen político, por ejemplo). En tanto que el referendo se refiere a la consulta popular sobre una decisión previa del gobierno.

²⁴Los proyectos de Constitución en el primer turno de votación aprobaron el plebiscito, el referendun, la iniciativa popular y el popular (voto de destitución) como en el *recall* norteamericano

²⁵Según la prensa, con sentido del humor, habla de que en la memoria del entonces secretario general del liberalismo, no alcanzaba a precisar si el automóvil en el que el líder liberal se dedicó por horas a recorrer las calles de Bogotá era un Buick o un Studebaker (lo que fue dicho como una forma de enfatizar la distancia que prevalecía de Lleras con respecto a la población). Pero el hecho es que se trataba del final del periodo militar y del cuestionable regreso de la democracia. Véase: *El tiempo.com* (octubre 24 de 2003).

²⁶ Proyecto de Acto Legislativo, Congreso Nacional, julio 21 de 2003.

²⁷ El tema de la reelección sirve para ilustrar un tema de fondo que acaba de ser puesto sobre el tapete por los congresistas: la reelección de presidentes, vicepresidentes, alcaldes y gobernadores. Así por ejemplo, durante el primer año de gobierno de Andrés Pastrana en 1998, varios congresistas propusieron su reelección y también algo similar ocurrió con Ernesto Samper.

del congreso senatorial reaccionó y por una votación esta vez de 84 votos a favor desechó la propuesta de la reelección. En otras palabras, el presidente se debilitó (aunque no su popularidad), situación que tuvo que absorber el ministro del Interior con su renuncia.

Es interesante detenernos por el momento en el referendo, porque al parecer no sólo se trataba de evaluar las decisiones presidenciales, sino por el carácter económico-político que eventualmente debilitaría al poder legislativo y diseñar una serie de medidas fiscales y económicas que le darían al presidente mayores facultades; las mismas que ya habían surtido efecto al mantener el estado de emergencia durante un año, con las consiguientes facultades extraordinarias.

Uruguay también se ubica en el terreno de las posibilidades de desarrollar al máximo las facultades ejecutivas, pues en el 2001 el recurso de referendun contra la primera Ley de Urgencia impulsada por el presidente Alberto Pérez contó con la adhesión de medio millón de personas, pero no pasó porque faltaron cien mil votos de ciudadanos, cifra más o menos parecida que hizo falta para que pasara el artículo más votado en el caído referendo colombiano de octubre pasado.

Participación y estabilidad política. Experiencias de una lejana ecuación democrática

Un creciente número de investigadores sobre temas constitucionales y políticos coinciden en asignar un lugar clave a las relaciones entre el proceso de globalización y el proceso de construcción de ciudadanía (Touraine, Castells, Beck, Keane y otros). Esto impulsa algunas premisas para entender las complejas sociedades de carácter multicultural, permite también esbozar algunos de los desafíos a los que se enfrenta América Latina en este milenio.

Recientemente en un material titulado *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina* (que dio lugar nada menos que a la publicación de tres extensos y respetables volúmenes) se dividió en regiones el tema de la ciudadanía; una de ellas la constituye México y América Central, otra los países andinos y finalmente los países del cono sur. Ahí se percibe una constante que consiste en la precariedad con la que se han desarrollado los procesos de democratización y las inestables situaciones en países como Argentina, Colombia, Perú y Ecuador, que ayudan a

entender la dimensión que adquiere la participación directa.

Pero también los contrastes surgen cuando se trata de evaluar a las sociedades de estos países, pues por ejemplo en el caso argentino la sociedad civil, si bien enormemente movilizadora, no es capaz de tener una clase política estable, Colombia se debate entre sectores conservadores y liberales que buscan adaptarse a nuevas formas de organización para mantenerse en el poder.

Aunque en los últimos veinticinco años se ha incrementado extraordinariamente el número de referendos celebrados en los países de América Latina, la utilidad práctica de este instrumento de participación democrática directa continúa estando limitada, salvo quizá en Uruguay y Ecuador, donde el referendun ha adquirido gran trascendencia. En Uruguay, el referendun sobre la Ley de Amnistía, celebrado en 1989, contribuyó a consolidar el difícil proceso de democratización. El referendun actuó, en esta ocasión, como un saludable mecanismo de refuerzo del propio sistema representativo. Sin embargo, con posterioridad, el referendun serviría para mostrar la disconformidad de la ciudadanía con la actuación de la clase política. Así sucedió con el resultado negativo del referendun sobre la reforma constitucional de 1994 que, sin embargo, había obtenido previamente el pleno respaldo de todas las fuerzas parlamentarias.

Debido a la importancia de la ausencia de fórmulas democráticas estables, haremos referencia a tres casos actuales: uno es el de Colombia, otro de Venezuela y finalmente las nuevas formas de iniciativa popular, el primero ya es posible interpretarlo por los datos arrojados de la participación el 25 de octubre pasado, en tanto el segundo solo muestra las características del ambiente.

Colombia. Un escenario frustrado de propuestas de acción directa

Colombia demuestra que existe una persistente, aunque desafortunadamente poco sistematizada investigación académica sobre el papel de los referendos. Es importante saber que la llamada a la participación se ha relacionado con la posibilidad de impulsar reformas políticas que se vieron frustradas desde 1994 hasta la que se logró en el 2003. Así en 1998 los partidos y movimientos políticos del país se pusieron de acuerdo para impulsar desde el Congreso de la República una reforma política



que llevara a la modernización de instituciones.²⁸

En menos de un año en junio de 1999, impulsada nuevamente por el gobierno se hundió otra reforma política. Esta labor había ganado el respaldo de los independientes, sin embargo, el proyecto no recogía las propuestas de la campaña, sino que reunía una serie de nuevas ideas, que apuntaban a diversos frentes y respondían a los cambios que sufrió durante su trámite.

En abril de 2000 el presidente Pastrana, presentó una propuesta de referendo ante el Congreso nacional, la finalidad (como también se señaló en el referendun de 2003) era la de sanear a la clase política y combatir la corrupción pues estaban muy exaltados los ánimos ante la asignación irregular de contratos. El mensaje presidencial del proyecto intentaba revocar el Congreso y acabar con las viejas costumbres. También, como parte de un proyecto más ambicioso se orientó hacia una reforma política que no llegó a concretarse.²⁹ Se trataba principalmente de buscar la revocatoria del Congreso, la eliminación de las asambleas, la reducción de los concejos y la instauración del voto obligatorio de manera temporal.

En ese momento el Partido Liberal apoyó la propuesta (Pastrana era conservador), pero con la condición de que el Ejecutivo permitiera reformas al proyecto con la creación de una Comisión de Entendimiento conformada por todos los estamentos de la sociedad. El presidente rechazó la propuesta, pero los denominados grupos independientes crean el Frente Ciudadano por el Referendo e inician una campaña que se conoce como el “firmatón” nacional para aprobar la propuesta presidencial, de manera que pasó más bien como una consulta nacional. El “Frente Ciudadano por el Referendo” presentó ante la Registraduría Nacional doscientas un mil firmas, sin embargo

eran irreductibles las posturas que buscaban archivar la iniciativa y la que lo apoyaba. En el mes de mayo, el presidente habló de manera insistente de la urgencia por votarlo y evitar que pasara por la revisión de las respectivas comisiones.

Las comisiones aprobaron el proyecto presidencial. Los artículos 1 al 14 alcanzaron diez votos a favor en el Senado y ninguno en contra. En la Cámara por el mismo articulado, votaron 22 representantes a favor y cinco en contra. El artículo 15, que habla de los salarios de los congresistas obtuvo en el Senado ocho votos por su eliminación, uno en contra y otro se abstuvo de votar. Asimismo el Presidente buscaba convocar a elecciones anticipadas del Parlamento y dijo estar dispuesto a buscar reformas sustanciales en su propuesta, que implicaba revisar un denominado Tribunal de Ética, para hacer este planteamiento más fuerte y efectivo.³⁰ Sin embargo la propuesta fracasó.

En 2003 el presidente Uribe sostuvo una propuesta de referendo que había incluido desde sus promesas de campaña de 2002. Originalmente se planteó con 19 preguntas, que contenían controvertidos temas como la reducción en el número de representantes en el Congreso; pérdida de investidura por acciones de corrupción; supresión de contralorías y personerías, entre otros. Sin embargo, la Procuraduría de la República solicitó a la Corte Constitucional la inexecutable de estos y después de un azaroso proceso finalmente quedaron 15 artículos. No obstante, entre los elementos que se suprimieron estaba en la pregunta seis la supresión del parágrafo que otorgaría al gobierno facultades para establecer circunscripciones especiales de paz, asimismo se suprimió la prórroga por un año más del periodo de alcaldes, gobernadores, diputados, concejales y ediles.³¹

²⁸ Es importante decir que en ese momento se retiró rápidamente un sector liderado por una congresista, posteriormente candidata a la presidencia. La reforma paso la primera prueba y se reforzó pero en el marco de grandes dificultades. En la segunda, avanzó al introducirse cambios en su paso de una a otra Cámara. Cuando faltaban dos debates, uno en la Comisión Primera del Senado y el último en la plenaria de esa instancia legislativa, el Partido Liberal manifestó sus reservas en relación con la aprobación del artículo primero de la reforma, mediante el cual se le daban al Presidente amplias facultades para adelantar el proceso de paz. Entonces, los oficialistas votaron en contra del proyecto y de este modo se hundió definitivamente.

²⁹ Con esto se buscaba eliminar la reelección de los diputados y senadores, la modificación del coeficiente electoral, creación de un tribunal para juzgar a los altos funcionarios, prohibición de avalar más de una lista por partido y por circunscripción, tipificación del enriquecimiento ilícito para particulares que contraten con entidades oficiales, institucionalización de la oposición, facilidades electorales a las minorías.

³⁰ El presidente Pastrana propondría al Congreso realizar la votación para el referendo el 29 de octubre, el día en que se realizarían las elecciones regionales en todo el país.

³¹ La reforma política contiene una serie de cambios que de inmediato se observarían sus efectos sobre el sistema de partidos y los torales temas acerca del clientelismo, sin embargo determina modificaciones como por ejemplo elevar el rango de los nuevos miembros del Consejo Electoral, modifica la manera en que se conforma el CNE (antes sus miembros eran elegidos por el Consejo de Estado de temas enviadas por los partidos y ahora son escogidos por el Congreso de la República, como ocurre con la Corte Constitucional y modificó la elección del Registrador Nacional que ya no será elegido por el Consejo Electoral, sino por la Corte Constitucional. *el tiempo.com.co* junio 09 de 2003.

En esta ocasión los realineamientos en la élite política se polarizaron, el Partido Liberal dejó a sus miembros en libertad de apoyar o no el referendo, el presidente incrementó sus discursos y presencias públicas dejando ver advertencias de lo que pasaría en materia de imposibilidad de cubrir el déficit fiscal de no se aprobado; también los expresidentes volvieron a tener un espacio de opinión, lo cual es una de las características del sistema político, pero la actitud de los ministros clave del actual gabinete y la presencia de los exconstituyentes también se polarizaron.³² Entre las razones que aducían quienes llamaban a no votar el referendun se encontraba que los partidos seguirán atomizados en las llamadas “microempresas electorales”; asimismo se adujo que la mitad de los contenidos del no requerían cambios a la Constitución; por ejemplo se volvía a prohibir los auxilios parlamentarios, que ya están prohibidos en la Constitución de 1991; asimismo se acusó al Gobierno de no explicar que para acabar las contralorías territoriales, tendría que destinar cuantiosos recursos a la Contraloría General de la República; también se excluyó la promesa del Congreso unicameral y la revocatoria de mandato; y, finalmente se habló de que su contenido había sido desvirtuado para quedar como una ley de ajuste fiscal.

El referendun tuvo la peculiaridad de coincidir con el ambiente electoral para la renovación de gobernadores, asambleas departamentales, alcaldes y concejales. Al respecto decía un investigador colombiano que las elecciones de finales de octubre serían excepcionales, en realidad tenía razón pues se trata de una situación inédita: el 25 tuvo lugar el primer referendun y la primera prueba de un derecho establecido en la Constitución del 91 (llano, 2003). Al día siguiente se efectuaron elecciones para gobernadores y alcaldes, el investigador detecta algo muy interesante en cuanto a que durante este año se dieron cambios por la vía de una reforma política largamente postergada pero que en pocos meses empezaron a transformar el mapa político a nivel local, regional y nacional. El ambiente además podemos considerarlo como parte de las nuevas

relaciones que prevalecieron entre el Ejecutivo y el Congreso.³³

Pese a arrastrar el lastre del bipartidismo en crisis -pero no muerto-, el Congreso en realidad tiene un peso mayor y una actividad que le permite actuar al nivel del Ejecutivo. Esto lo demostraría con la expedición de la reforma política, en tanto la Corte Constitucional logró también su autonomía al someter a un minucioso análisis la propuesta de referendun, eliminando varios artículos extraconstitucionales en materia de seguridad, en la reactivación de la economía y en la consolidación de la política de seguridad democrática. La propuesta por primera vez avanzó pero para estrellarse contra una ciudadanía dividida sobre las bondades de las medidas que anunciaban sus 15 puntos.

En los primeros días de enero el CNE dio fin a un prolongado periodo de disputas sobre el número de votos a favor. La incertidumbre duro 63 días en lugar de los treinta días que tenía de plazo para emitir su dictámen; en ese lapso el presidente del país constantemente solicitó que se revisara el padrón electoral para ajustar el número de registrados a la realidad actual. A finales de octubre, habiendo sido escrutadas el 97,32 por ciento de las mesas, tres preguntas se acercaban al umbral de 6'267.443 votos: la muerte política, el voto público y la eliminación de suplencias. Horas despues con el 97,94 por ciento de las mesas escrutadas, ninguna de las 15 preguntas superaba el umbral.

Como en el caso venezolano los problemas técnicos y los roces entre el presidente y la autoridad electoral afloraron. Así por ejemplo en sesión extraordinaria, el CNE decide revocar la designación de sus delegados en Antioquia, por que estaban contabilizando para el umbral las tarjetas no marcadas, contradiciendo una resolución previa del organismo electoral. También se registraron 545 mesas con errores.

Asimismo el presidente Uribe declaró que insistiría en la presentación ante el Congreso de reformas que estaban incluidas en el referendun y de manera reiterada solicitó la revocación del censo electoral, pero el CNE ratificó el mismo. Al presidente lo apoyaba la agrupación “Colombianos por el referendo” y pidieron la revocación del

³² Un importante movimiento contra el referendo lo lideraban un ex ministro Juan Camilo Restrepo y el ex constituyente Héctor Pineda. Señalaron que esta es una oportunidad “para reafirmar las convicciones democráticas de los colombianos”, pero insistieron en que el Referendo no debe votarse como si fuera un plebiscito. *el tiempo.com.co*, septiembre 15 de 2003.

³³ Señala que el hecho de que la inexistencia de candidatos por el Partido Liberal a las alcaldías de Bogotá y Cali --sólo para citar las ciudades más representativas-- haya sido resultado indirecto de la reforma política que ahora permite el aval de un sólo candidato por partido a cargos uninominales y también de una sola lista para las corporaciones públicas. El corolario se cierra con el auge de nuevos movimientos y partidos, que generan una reagrupación y decantación de las fuerzas políticas, expresada en forma incipiente en un nuevo mapa político a nivel nacional.



acto administrativo que fijó el censo electoral y el umbral. Por otro lado en la ya también usual reivindicación de espacios del Congreso, el Senado aprueba nueve artículos que estaban incluidos en el referendun y que fueron revividos en el proyecto de reforma estructural al Estado.

El 2 de enero el Consejo Nacional Electoral anunció que sólo el primer punto del referendun, relativo a la llamada “muerte política por motivos de corrupción”, había superado el umbral al recibir 5’874.193 votos por el ‘Sí’; 294.348 por el ‘No’ y 125.266 nulos.³⁴

Una variante de referendo: El caso revocatorio venezolano

La moderna Constitución de la República Bolivariana de Venezuela inicia un proceso que en opinión de algunos especialistas permite señalar que este país se mueve hacia el incremento de los mecanismos de participación directa (Rial, op cit). En diciembre de 1999 una Asamblea Nacional Constituyente disolvió el Congreso, dirigido en ese entonces por las agrupaciones partidistas tradicionales, el Partido Socialdemócrata y el Demócrata.

La Constitución venezolana regula el mecanismo del referendun, en sus artículos 73 y 74, introduciendo la exigencia de *quórum*, con relación a la participación electoral y la intención de reforzar la legitimidad del resultado de la consulta. Asimismo uno de los artículos que llaman la atención es el referendo revocatorio. El procedimiento para convocarlo se activó el

pasado 19 de agosto luego de que Hugo Chávez completó la mitad de su mandato. La Carta Magna venezolana prevé que para llamar a la consulta se deben reunir 20% de las firmas (aproximadamente 2,4 millones de rúbricas) del total de electores.³⁵ Se trata de un caso que introduce elementos que hacen parte de la variedad de dificultades de tipo institucional, económico, técnico, -entre otros-, que reflejan la magnitud de los temas involucrados para la celebración de estos y de lo cual la experiencia panameña y colombiana dan también una idea de las complicaciones.

Así en el caso venezolano se observa que los diputados del gobierno y la oposición tuvieron muchos problemas para la conformación del Consejo Nacional Electoral que organizaría el referendo. En segundo lugar, uno de los más fuertes impulsores es también el más abierto candidato a la presidencia en un marco de fragmentación política que no logra hacer contrapeso al Polo Patriótico.

Los problemas del primer intento tiene que ver con la forma como el CNE estableció la depuración y registro de las firmas requeridas. Asimismo el presidente, en una actitud de defensa, demandó también la depuración del padrón electoral, lo cual técnicamente era válido. El CNE quedó integrado y recibió la formalmente la solicitud para convocarlo, el Consejo solicitó las firmas y la oposición dijo haber conseguido más de 2,7 millones; sin embargo los problemas continuaron. El Consejo decidió apresurar la evaluación del procedimiento.³⁶

³⁴ La resolución 001 del 2004 aclara que la pregunta uno fue votada por 6’293.807 personas, superando en 26.364 votos el umbral para la votación, que fue fijado por la organización electoral en 6’267.443 votos. La pregunta reforma el inciso quinto del artículo 122 de la Constitución Política, que se refiere a la Función Pública.

En total, 6’673.050 personas se acercaron a las urnas para votar la consulta. Sin embargo, 14 preguntas no pasaron porque hubo un buen porcentaje de tarjetas no marcadas que no se contabilizaban para el umbral. A la pregunta tres, que establecía la eliminación de suplencias, le faltaron poco más de 6.000 votos.

Según datos publicados por *El Tiempo* La votación de las otras preguntas fue así: **Pregunta 2** (voto nominal) 6’222.688 votos. **Pregunta 3** (eliminación de suplencias) 6’261.078 votos. **Pregunta 4** (modificación del proceso de elaboración del presupuesto) 6’148.106 votos. **Pregunta 5** (separación de las funciones administrativas de las legislativas del Congreso), 6’056.255, y pregunta 6 (reducción del Congreso), 5’729.681. **Pregunta 7** (pérdida de investidura para miembros de corporaciones públicas) 5’705.221 votos. **Pregunta 8** (tope a pensiones y sueldos altos), 6’221.312. **Pregunta 9** (supresión de contralorías territoriales), 6’136.837. **Pregunta 11** (eliminación de auxilios a miembros de corporaciones públicas), 6’107.282 votos. **Pregunta 12** (recursos para educación y salud), 6’039.301 votos.

Pregunta 13 (reforma de las regalías), 6’187.539. **Pregunta 14** (congelación de gastos de funcionamiento del Estado), 6’112.705. **Pregunta 15** (partidos políticos), 5’994.025 votos. **Pregunta 18** (Vigencia), 5’843.397 votos. Cfr. www.eltiempo.com.co

³⁵ Véase <http://www.abril.com.ve/politica>. También *Diario Abril*. Caracas, 30 de Enero de 2003. Según la Constitución, no pueden someterse a referendo abrogatorio las leyes de presupuesto, las que establezcan o modifiquen impuestos, las de crédito público y las de amnistía, así como aquellas que garanticen o desarrollen los derechos humanos. En cuanto al Revocatorio contra diputados y suplentes se ampara en el artículo 72 de la Constitución, de manera que se requiere de la firma del 20% de los electores del circuito electoral al que pertenece el parlamentario para solicitar un referendo y se necesita que un número igual o mayor que el de las personas que eligieron al funcionario vote en su contra.

³⁶ El CNE rechazó la primera solicitud de referendo el 20 de agosto, que consideró extemporáneas las más de tres millones de firmas recolectadas el 2 de febrero y aseguró que las planillas donde se recogieron padecían de errores jurídicos. Dijo que las firmas incluidas en la petición de la oposición fueron recolectadas 198 días antes de que Chávez cumpliera la mitad de su mandato. El CNE declaró inadmisibles las solicitudes presentadas el 20 de agosto de 2003 también porque las planillas con las que se acompañó la solicitud no constituían una petición formal sino “una especie de proclama” y porque no está aún reglamentada en ese país una figura como el referendo. Por eso anunció la presentación, el próximo lunes, de un proyecto de normatividad para reglamentarlo. Las firmas (tres millones), recogidas hacía cerca de 8 meses.

Por otro lado, una propuesta de “referendo consultivo” o mejor llamado “firmazo” implicaba el ejercicio de seis mecanismos de protesta contra el Ejecutivo Nacional, cuatro de ellos constitucionales y de carácter vinculante. Estos mecanismos son: 1. La enmienda constitucional; 2. La petición de renuncia al presidente de la República; 3. Referendo revocatorio para algunos diputados de la Asamblea Nacional; 4. Referendo revocatorio para suplentes de esos diputados; 5. Carta a la comunidad internacional; y 6. Un referendo abrogatorio que eliminaría 47 de las 49 leyes de la Ley Habilitante.

En un principio la oposición al presidente fue hábil y trató de encontrar salidas alternativas, o, mejor llamada “vía expedita” para disminuir el número de votos requeridos por el referendo. Esto condujo a enmiendas constitucionales y uno de los mecanismos propuestos se denominó “el firmazo”, que tuvo que ver con una enmienda constitucional amparada en el artículo 340 constitucional que tiene por objeto la adición o modificación de uno o varios artículos de la carta nacional, sin alterar su estructura fundamental.³⁷ Para ser presentada se necesitaba la firma de 15% de los electores, es decir, 1.794.936 personas inscritas en el Registro Electoral. Asimismo el Consejo Nacional Electoral debía someter a referendo las propuestas de enmienda a los treinta días siguientes a su recepción formal. La propuesta debe invocar diversos artículos constitucionales para erigirse en lo que se denomina en asambleas de ciudadanos, lo cual le otorga carácter vinculante una decisión. En cambio para la validez del referendo abrogatorio es indispensable la concurrencia de 45% de los electores (5.384.808 personas)³⁸ inscritos en el Registro Electoral.

La situación fue desembocando en situaciones de desconfianza y en procesos de movilización que todos conocemos, pero el asunto se resolvió cuando la nueva directiva del CNE recibió un “voto de confianza” de todos los sectores que luchan por el poder en Venezuela y también de Naciones Unidas (ONU), de la Organización de Estados Americanos (OEA), y de una comunidad de países.

En los últimos días del mes de noviembre se llevó a cabo la primera jornada revocatoria.

Esta consistió en el “reafirmazo” para destituir a 32 diputados, auspiciado por la “Coordinadora Democrática”, apoyada por el partido MAS, opositores del chavismo. En realidad la idea era modificar la correlación de fuerzas en la Asamblea Nacional, y el referendo logró recabar las rúbricas suficientes para solicitar la revocación del mandato de 27 diputados del oficialismo, incluyendo a personajes influyentes como Nicolás Maduro, Iris Varela, Francisco Ameliach, Luis Tascón, Tarek William Saab, Rodrigo Cabezas y Calixto Ortega. Solamente lograron salvarse seis parlamentarios de los departamentos del Zulia, dos de Portuguesa, de Miranda, de Guárico y Cojedes.

El 8 de diciembre de 2003 la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia hizo la declaratoria de inadmisibilidad de una propuesta de la asociación civil “Rescatemos la República de Venezuela”. Con la intención de darle una interpretación peculiar a la Constitución. Esta asociación inició sus actividades en el estado de Miranda en septiembre de 2002, de manera que se trata de una zona no proclive al chavismo. La agrupación solicitó que se le diera una nueva interpretación del artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

El contenido de dicho artículo es el siguiente: "Artículo 72. Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato. Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley. Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato".

³⁷ Los defensores de la Enmienda argumentaron la necesidad de modificar puntualmente el texto constitucional para corregir una falla que “dificulta el juego político en tiempos de crisis de gobernabilidad”. La exposición de motivos de la solicitud, que aparecerá en la parte posterior de la hoja que se entregará para la firma, señala que el error es la “suma de largos períodos presidenciales de gobierno, con posibilidad de reelección inmediata y bajo el imperio de un sistema de elección de una sola vuelta electoral”.

³⁸ En tanto que en Colombia se requería para el referéndum la concurrencia de 6.345.000 de electores.



El organismo civil sostenía que el referendo revocatorio no era un plebiscito, donde un “sí” compitiera contra un “no” de manera que se trataba de una competencia entre los que quieren revocar el mandato de un funcionario(a) y los votos que obtuvo ese funcionario(a), de tal forma que la consecuencia sería la revocatoria de su mandato, justificada en su pérdida de legitimidad.³⁹

En otras palabras, buscaban que se fijara el sentido y alcance del artículo 72 en cuanto a si al acto de celebración debían concurrir solamente aquellos electores inscritos en el Registro Electoral permanente que estén de acuerdo en revocar el mandato del funcionario elegido por votación popular, o si por el contrario, debían acudir conjuntamente a pronunciarse por el “sí” o por el “no”, tanto los que están de acuerdo con la revocatoria del mandato del funcionario en cuestión, como aquellos que no están de acuerdo con la misma.

Asimismo argumentaban que no resultaría vulnerado el derecho a la participación política de los electores que no respaldaran la revocatoria del mandato popular, pues todos los electores que en su momento votaron por el funcionario cuya representación se pretende revocar

Una variante de la acción participativa: Uruguay

La aplicación continua de procesos de referendums parece obedecer a cambios en la intervención del Estado en la economía uruguaya. Así por ejemplo en 1992 se consultó sobre una Ley de privatizaciones; en 1998 el presidente Sanguinetti convocó a un plebiscito sobre la privatización de la industria eléctrica. En esa época el 78 por ciento de los electores rechazaron la propuesta del “sí”. Ya en 1992 la gran mayoría de los uruguayos se pronunciaron también en contra, pues era del dominio público que las privatizaciones venían haciéndose de manera solapada mediante la contratación por sectores de la empresa privada de servicios.

En Uruguay existe una arraigada tradición cívica. Sin embargo, a diferencia de otros sistemas electorales del continente el voto es obli-

gatorio. Esto se suponía que combatiría la abstención pero permitió, sobre todo en la década del sesenta, que los partidos Blanco y Colorado lograran imponer el “voto obligatorio”, el que se hizo extensivo también a las Fuerzas Armadas.

Los especialistas políticos opinan en general que el hecho de que el voto sea obligatorio ha contribuido a disminuir la conciencia cívica de los uruguayos. Lo que antes era una obligación moral ahora es una obligación legal. Puestas así las cosas, cuando la votación no es obligatoria, todos aquellos que de una u otra manera rechazan el sistema político que una y otra vez no soluciona sus problemas cotidianos, manifiestan su rebeldía mediante la abstención. Llegado el caso de votar por votar, también muchos de ellos optan por la oposición o por el rechazo total como en 1994.⁴⁰

La relación entre plebiscitos y sistema político es muy complejo pues en las tendencias de opinión se involucra el papel de la oposición a los partidos tradicionales por un lado y, por otro, fue distintiva la actitud de la alcaldía de Motevideo que estaba en manos del partido opositor Frente Amplio⁴¹. La alcaldía de la capital había seguido una política de cesión de los servicios a título de concesión, reservándose la propiedad o la potestad sobre los mismos,

En el marco de las consultas directas se encuentra presente el asunto de las fuerzas políticas tradicionales (Partido Blanco y Colorado), así como el ascenso de una tercera opción política de tendencia centro-izquierda. Esto ha implicado una situación peculiar pues se observa la ruptura entre la dirección y las bases y la consiguiente asunción de los métodos dirigenciales de la derecha, ha privado al Frente Amplio/Encuentro Progresista de una mayor capacidad de atracción de base social. Incluso la prensa nacional habla de que los dirigentes de la coalición pensaron que podían dirigir a sus bases de la misma manera que lo hacen los partidos Blanco y Colorado, es decir a través de los medios masivos de comunicación, y convocándolos solamente cada cinco años para avalar lo actuado en las elecciones nacionales.

Siguiendo la tradición, el 7 de diciembre de 2003 los uruguayos fueron convocados nuevamente a decidir si aceptaban o no la privatiza-

³⁹ Véase: www.eluniversal.com 8 de diciembre de 2003.

⁴⁰ En ese año se pretendió reformar el régimen electoral mediante elecciones obligatorias y se buscó el aval de todos los partidos políticos, salvo un pequeño sector de izquierda, los uruguayos expresaron un rotundo rechazo a esa medida.

⁴¹ La creación del Frente Amplio representa una interesante experiencia. Su creación data de 1971, su organización pensada de abajo hacia arriba deja ver una forma participativa interesante al crearse los llamados “Comités de Base”, los que a través de la elección de los delegados incidían directamente en la conducción de la coalición y efectuaban una tarea de agitación política permanente casa por casa. Pasada la dictadura, la incidencia concreta de dichos Comité de Base, fue paulatinamente minimizada y las burocracias partidistas comenzaron a tomar el timón de la coalición. La gente, la militancia de base, se dio cuenta del cambio y comenzó a abandonar los Comités en forma masiva. Hoy día, la mayoría de ellos no existe, y los que permanecen lo hacen merced al impulso y los intereses partidarios.

ción parcial de la petrolera estatal ANCAP, la mayor empresa uruguaya, que factura anualmente unos 1.000 millones de dólares. Cerca de 2.466.000 votantes debían asistir a las urnas. Sin embargo el desarrollo del referendun se relacionó con la situación de los partidos de cara a las elecciones presidenciales de octubre de 2004. El no apoyo a la medida se traduciría, según los analistas, en un apoyo a Tabaré Vázquez del Frente Amplio, a pesar de que el gobierno del presidente Jorge Batlle promovía también el “no”. De hecho, como en el caso de las agrupaciones colombianas, aquí el Comité de defensa de la empresa promovió la medida. El requisito de juntar firmas equivalentes al 25 por ciento del padrón electoral fue rebasado al reunirse 685.000 firmas..

Las nuevas opciones de participación: la iniciativa municipal

De 18 países contemplados en la tipología de Rial (op cit), se observa que el rubro sobre la posibilidad de iniciar o derogar leyes a partir de la participación popular reduce el grupo a la mitad, los que no lo contemplan son: Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y la República Dominicana. Los otros nueve casos contemplan a Uruguay y Nicaragua, particularmente en este último caso la participación de la ciudadanía en asuntos públicos no se limita al ejercicio del derecho al voto ni a las formas consabidas de participación directa.

Las prácticas participativas pueden o no establecer relaciones con las autoridades, es decir que la población puede actuar de forma individual o colectiva, con el objeto de realizar una acción de beneficio general y, por tanto, de interés público, haciéndolo en coordinación con las autoridades o al margen de estas.

La amplitud y flexibilidad de la legislación nicaragüense al respecto hace que estas prácticas dependan de la iniciativa y creatividad de sus impulsores y de la receptividad de las autoridades con quien establecen relación. A su vez, el nivel gubernamental municipal ha encontrado en los pobladores aliados estratégicos –prácticamente incondicionales-, para la planificación del desarrollo local y la ejecución de obras, legitimando de forma permanente la administración pública local. Al parecer

el avance en este tipo de relaciones permite concluir que la participación ciudadana en el ámbito municipal se ha transformado significativamente jugando un papel importante en este proceso el fortalecimiento de la autonomía municipal a partir de la reforma a la Constitución Política de Nicaragua en el año 1995. Las experiencias que se exponen se estructuran de forma tal que se conozca el espacio territorial donde se desarrolló el proceso, sus principales logros, sus debilidades u obstáculos y las lecciones más importantes que ameritan ser destacables. Resalta la posibilidad de alianzas que la comunidad organizada puede establecer con otros actores de la sociedad civil y de las entidades gubernamentales en la búsqueda de soluciones a sus problemas prioritarios.

Este esfuerzo constituye un primer paso para el análisis y sistematización a profundidad de experiencias de participación ciudadana en Nicaragua y brinda una visión general de los procesos de organización de la población nicaragüense. La búsqueda de soluciones a sus problemas comunes se pretende realizar mediante el establecimiento de relaciones entre ella misma y con las autoridades presentes en el ámbito municipal.

Conclusiones

De acuerdo a las experiencias, las iniciativas populares son las que menos cabida tienen en nuestros países, existen consultas abiertas o semiabiertas pero éstas no son la parte medular de la participación; por otro lado, los plebiscitos y referendos suelen desembocar en procesos que pueden confundir o son mecanismos de doble filo, que anulan las virtudes al mismo tiempo que determina nuevas incertidumbres acerca del papel de la participación, por ejemplo los aspectos técnicos son muy importantes.⁴² Finalmente, las revocatorias de mandatos parecen tomar un brío que va en relación directa con los problemas del presidencialismo.

Denquin (1976) acierta al señalar que las instituciones de democracia directa y, en particular, el referendun no resuelven las necesidades de producción normativa constante que plantea el Estado contemporáneo. En consecuencia, este tipo de instituciones no consti-

⁴² En el caso chileno, Pinochet tenía ya una clara idea de cómo sacudirse una respuesta adversa, y en el colombiano de este año, si bien se hablaba de reducir el número de congresistas (lo que finalmente no pasó, equivalía a elevar el costo económico para quien aspire a llegar al Congreso. También fue acusado de ser confuso y se invoca que los referendos en los países con experiencia versan sobre preguntas trascendentales y con una sola pregunta clara, lo cual no se aplicaba al caso colombiano.



tuyen una solución, ni siquiera parcial, a los problemas actuales de la democracia.⁴³

Los países que se han acogido a la utilización de las formas semidirectas de participación parecen condenados a experimentar periodos largos de inestabilidad política. Esto obedece a que las formas de participación directa, al quedar entrampadas entre una sociedad civil fraccionada y gobiernos que buscan legitimarse, determinan el reciclamiento de las tendencias antidemocráticas en América Latina. A ello se agrega que una oposición con intereses económicos propios puede romper el orden institucional del país. Los gobernantes se encuentran ante dilemas pero que no hacen sino subrayar la escasa habilidad para implementar sus reformas basadas en acuerdos, de manera que el efecto tiende a tomar la senda del autoritarismo o de populismo

Otro aspecto es el que se relaciona con las características técnicas de cómo llevar a cabo los referendos. Esto pone en particular el acento sobre las características de las instituciones reguladoras de estos procesos, por ejemplo para el caso venezolano

El tema del carácter vinculante de los procesos de participación directa nos lleva a meditar el aspecto del efecto sobre el entramado jurídico. El caso colombiano es muy ilustrativo pues los últimos tres gobiernos han tratado

de cambiar la Constitución en medio de crisis institucionales y turbulencias económicas. El referendun de 2003 representó el sexto intento que se hace en los últimos ocho años para fortalecer los partidos, combatir la corrupción y hacer más visible la actuación de quienes son elegidos en cargos de elección popular. En cuatro de los otros cinco intentos, las reformas naufragaron y, en algunos casos, produjeron turbulencias políticas y crisis institucionales.

En los países iberoamericanos el referendun ha actuado, en demasiadas ocasiones, como un mecanismo compensatorio frente al predominio de la presidencia de la República¹⁵ a la que se ha querido asignar una función articuladora de sociedades con un débil tejido social, escasa implantación de un sistema de partidos democrático y graves problemas económicos. En este entorno, el referendun lejos de constituir un instrumento para la participación directa del pueblo en la adopción de decisiones concretas, se ha convertido, desafortunadamente, en un medio de manifestación del “desencanto” social al margen de los procesos electorales. Las reformas de los Congresos como eje de la representación popular constituye uno de los verdaderos presupuestos para el correcto funcionamiento, de la función complementaria de la democracia representativa y de las instituciones de democracia directa.

⁴³ En la misma frecuencia el mexicano Diego Valadés (2000) señala que el plebiscito ha sido un instrumento especialmente demandado en sistemas en los que la percepción pública de la política es muy negativa con la finalidad de “superar las distorsiones a que se ve expuesta la voluntad popular por la manipulación de los partidos, la deficiencia de los congresos y la corrupción de los dirigentes”.

Referencias

Büschell, I. (2003). *Correio da Cidadania*. Brasil, março.

Ciriza, A. (2003). “Las paradojas de la ciudadanía bajo el capitalismo global. De consensos y violencias” en *Utopia y Praxis Latinoamericana*, Año 8, No. 22, Universidad del Zulia, Venezuela.

Colomer, J. (2001). *Instituciones políticas*, Barcelona, ed. Ariel.

Contreras, J. (2000). “The year the Generals come back” en *Newsweek*, Diciembre 25.

Denquin, J.M. (1976). *Reférendum et plébiscite. Éssai de théorie générale*. Paris.

Lanzaro, J. (2001). *El Parlamento en una época de transición*. Documentos del Seminario Sobre Modernización Legislativa. Montevideo, noviembre 5-10.

Lipjhart, A. (1999). *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, ed. Ariel, 4ª edición.

Llano, H. (2003). *Elecciones excepcionales*. Tercera parte, en Universidad Javeriana.

Nogueira Alcalá, Humberto (1993), *Regímenes Políticos Contemporáneos*, ed. Jurídica de Chile.

Rial, J. 2000). *Instituciones de democracia directa en América Latina*, documento en la Internet..

Williams, George y Geraldine Chin (2000), “The failure of citizens initiated referenda proposal in Australia, New directions for popular participation?” en *Australian journal of political science*, Canberra, March, vol.32,

Valadés, D. (2000). “Las cuestiones constitucionales de nuestro tiempo”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Núm. 1. México. P. XVIII.

Zovatto, D. (2003). *Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina. Un balance comparado: 1978-2002*. En www.organizaci onelectoral.com