

La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina

*Citizen participation on the crossway: direct democracy
mechanisms in Ecuador, Peru, Argentina*

Yanina Welp
Centre for Research on Direct Democracy

Mail: yanina.welp@zda.uzh.ch

Fecha de recepción: febrero de 2008
Fecha de aceptación y versión final: abril de 2008

Resumen:

Mediante el estudio comparado de Argentina, Ecuador y Perú, el artículo analiza en qué medida las consultas populares, la iniciativa ciudadana y la revocatoria de mandato podrían contribuir a, por un lado, fortalecer la “democracia delegativa”, esto es, el protagonismo del Poder Ejecutivo basado en el apoyo popular y contra los otros poderes del estado o, por otro lado, incrementar la calidad de la democracia introduciendo mecanismos de control y de participación en la toma de decisiones por parte del ciudadano.

Palabras clave: : plebiscito, referéndum, iniciativa legislativa, revocatoria de mandato, mecanismos de democracia directa.

Abstract

Through a comparative study of Argentina, Ecuador, Peru, this article argues that popular enquiries, citizen initiative and recall of term of office would contribute either to enforce delegative democracy, that is, executive power prominence based on popular support and against the other powers of the state, or to increase quality of democracy by introducing citizens' control mechanisms and participation in decision making.

Keywords: Plebiscites, Referendum, Legislative Initiative, Recall, Direct Democracy Mechanisms.

Los mecanismos de democracia directa (en adelante, MDD) como la iniciativa legislativa ciudadana o la revocatoria de mandato son incorporaciones recientes en las constituciones, leyes y prácticas latinoamericanas. Las consultas populares (plebiscitos y referendos), en cambio, presentan una historia más larga, pese a lo limitado y accidentado de sus usos (Welp y Serdult 2008). Sin embargo, en las últimas décadas nuevos y viejos MDD han comenzado a ocupar un lugar relevante en la agenda política, impulsados, en mayor o menor medida, por tres procesos: a) las sucesivas reformas constitucionales que han ido modificando las reglas del juego, en algunas ocasiones promovidas por líderes que, amparándose en el respaldo popular, buscaron sortear los “obstáculos” institucionales que les impedían mantenerse en el poder; b) la crisis de la democracia representativa, que se manifiesta en el incremento de la desconfianza de los ciudadanos en la política y en las protestas y revueltas sociales detonadas por la incapacidad de muchos gobiernos de la región para gestionar el conflicto; y c) los procesos de descentralización, que otorgaron mayores competencias a los subniveles de gobierno y mecanismos de participación para la ciudadanía.

Los MDD formales, caracterizados por implicar un proceso de toma de decisiones -vinculantes o no- mediante el sufragio, han visto crecer su importancia en la mayoría de las constituciones latinoamericanas y, aunque no de manera contundente, se han incrementado sus usos (Zovatto 2006). Sin embargo, el debate sobre sus consecuencias permanece abierto: se ha señalado que las consultas impulsadas por el poder ejecutivo tenderían a consolidar lo que O’Donnell (1994) ha definido como “democracia delegativa” (Altman 2005, Lissidini 2007). Esto es, algunos líderes recurrirían a estos mecanismos para superar los bloqueos o contrapesos impuestos por otros poderes del Estado, recurriendo a la le-

gitimidad derivada del electorado. En algunos casos, se ha mostrado que estos mecanismos han privilegiado la estabilidad y la defensa del *status quo* (Auer 2007, Altman 2005), o que podrían incrementar la participación y el control ciudadanos (Maraví Sumar 1998). El objetivo de este artículo es identificar las condiciones bajo las que se producen unos u otros resultados.

El análisis se centra en el estudio de las prácticas de MDD en Argentina, Ecuador y Perú, considerando: a) los mecanismos de democracia directa (consultas populares, iniciativa legislativa y revocatoria de mandato) puestos en marcha y su adecuación a la normativa; b) el origen de la consulta: obligatoria (establecida por la Constitución), originada por los poderes del Estado o por la ciudadanía; c) el nivel de gobierno en que se han implementado; y d) los resultados: en términos de participación, rechazo o aceptación de las propuestas y toma efectiva de decisiones. El artículo se estructura de la siguiente manera: se describe el contexto en que se aprueban los mecanismos de democracia directa y las características legales de los mismos, luego se analizan los usos dividiéndolos según su origen y el nivel de gobierno en que se han implementado y, por último, se extraen algunas conclusiones.

Los mecanismos de democracia directa en tiempos de crisis¹

Ecuador: la consulta popular, eje de la transición

El régimen de facto que gobernó el país durante 1976-1979, denominado “Consejo Su-

1 El apartado pretende señalar los aspectos fundamentales, normativos y contextuales, necesarios para el análisis de las prácticas registradas. Para una revisión exhaustiva de la normativa ver Zovatto (2004), Zovatto (2006), Altman (2005), Lissidini (2007), Rial (2000) y Madroñal (2005).

premo de Gobierno”, encabezó la última transición a la democracia con una reforma constitucional que incluyó el referéndum como tema destacado. Cabe señalar que a diferencia de Argentina (Lafferriere 2008) y Perú (Maraví Sumar 1998), en que los MDD no se habían incorporado por considerarlos un riesgo para la democracia representativa, en Ecuador constituciones previas habían contemplado el recurso a MDD (Morales Viteri 2008).

La consulta popular refiere, en este caso, tanto al referéndum (el sometimiento de leyes o de textos constitucionales a la aprobación popular, con mandato vinculante) como al plebiscito (la consulta no vinculante de temas diferentes a leyes o textos constitucionales). La consulta puede ser convocada directamente por el Presidente cuando se trate de “cuestiones de trascendental importancia para el país”, pero antes de proceder a la convocatoria las preguntas deben ser aprobadas por el Tribunal Supremo Electoral. Para reformas constitucionales la ley obliga a solicitar la conformidad del Congreso. La ciudadanía también puede convocar una consulta en el nivel nacional (ver Tabla 1). Los movimientos sociales nacionales y la ciudadanía pueden presentar iniciativas legislativas, excluyendo propuestas en materia penal y en materias cuya iniciativa corresponda exclusivamente al Presidente. Sin embargo, este derecho no se encuentra reglamentado.

Para el nivel seccional autonómico (provincias, cantones y parroquias) la Constitución establece la posibilidad de convocar consultas populares por el gobierno o la ciudadanía, excluyendo reformas constitucionales y temas tributarios. Por último, la revocatoria de mandato puede aplicarse a los alcaldes, prefectos y diputados (funcionarios electos) en casos de actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo, plan que los candidatos deben presentar ante el correspondiente tribunal electoral al inscri-

bir su candidatura. De los mencionados mecanismos, en Ecuador sólo se han producido consultas populares convocadas “desde arriba”, ya sea por el Presidente o por los gobiernos regionales. Esto se analiza más adelante.

El Perú de Fujimori: el referéndum como mecanismo de legitimación

En 1992, el presidente Alberto Fujimori (1990-1995, 1995-2000, julio a noviembre de 2000) llevó adelante un *autogolpe* y clausuró el Congreso. Luego, para impulsar una reforma constitucional convocó un Congreso Constituyente que buscaba legitimar el quiebre de la legalidad y resolver el impasse creado entre el poder Ejecutivo y el Legislativo (García Montero 2001). La nueva Constitución se aprobó mediante un referéndum en el que el Presidente personalizó el debate señalando que lo que se votaba no era la nueva Constitución sino la aprobación de su gestión presidencial, convirtiendo la votación en un plebiscito para medir el apoyo popular a su gobierno² (García Belaunde 1996).

La Constitución reconoció como derechos ciudadanos la revocación de autoridades, la iniciativa legislativa y el referéndum. En cuanto a la iniciativa legislativa, si el Congreso la rechaza, la ciudadanía organizada (con las firmas del 10% del padrón) puede convocar un referéndum. La revocatoria de mandato procede contra autoridades designadas por el gobierno central o regional, en la jurisdicción regional, provincial, departamental o distrital. La incorporación de MDD

2 El SI obtuvo el triunfo, aunque algunos autores han destacado la distribución del voto -la mayoría de votantes del SI se concentró en Lima mientras en las provincias del interior ganaba el NO- y un ausentismo electoral cercano al 30%, lo que sumado a un 9% de votos nulos ponen en cuestión el nivel de aceptación de la reforma (García Belaunde 1996, Maraví Sumar 1998).

se había discutido anteriormente en la Asamblea Constituyente de 1979. En aquella ocasión se alegó que el pueblo peruano no estaba “lo suficientemente preparado para el ejercicio de la democracia directa”, aunque finalmente se estableció la consulta popular para las modificaciones de demarcación territorial y la iniciativa popular para la reforma constitucional y la acción de inconstitucionalidad (Maraví Sumar 1998). Como veremos en el apartado correspondiente, de los casos analizados, Perú es el que muestra mayor cantidad y diversidad de prácticas, con la convocatoria a un referéndum por el poder ejecutivo, un intento de convocatoria ciudadana frenado por el gobierno con cláusulas *ad-hoc*, varias iniciativas legislativas y centenares de revocatorias de mandato.

Argentina: la reelección de Carlos Menem

En Argentina, la reforma constitucional que introduce los MDD en 1994 derivó del “Pacto de Olivos”, acordado entre los líderes de los dos grandes partidos políticos del país en aquel momento, Carlos Menem por el Partido Justicialista y Raúl Alfonsín por la Unión Cívica Radical. Desde el oficialismo, tuvo como objetivo prioritario abrir las puertas a la reelección inmediata del presidente Carlos Menem (Lafferriere 2008). Entre otros cambios, la nueva Constitución reconoció la consulta popular y la iniciativa legislativa ciudadana. Así, se estableció el “referéndum previo vinculante”, por el que el Congreso Nacional puede propiciar un proyecto de ley cuya iniciativa corresponda a la Cámara de Diputados y que, aprobada por el electorado, no puede ser vetada por el poder ejecutivo. También se introdujo el “Referéndum consultivo no vinculante” y el “Plebiscito facultativo no vinculante”, por los que cualquiera de las Cámaras o el Presidente, respectivamente, puede convocar a la ciudadanía a

dar su opinión sobre un tema. La “Iniciativa Popular” es un derecho por el cual los ciudadanos pueden presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados pero, dado que no puede ejercer el voto directo, funciona como un mecanismo de creación de agenda más que de democracia directa.

A diferencia de Perú y Ecuador, en que la Constitución y las leyes del Estado central determinan los mecanismos de democracia directa existentes en otros niveles de gobierno, la Constitución argentina permite que las provincias y municipios sancionen sus propias constituciones, leyes y ordenanzas. Sabsay (2007) señala que mientras en el nivel nacional la introducción de MDD fue tardía, las provincias habían hecho diversos desarrollos a lo largo del siglo en materia de incorporación de instrumentos de democracia directa, proceso que se acentúa tras la sanción de la Constitución Nacional en 1994. La mayoría de las provincias (20 de las 23 que existen) y la ciudad autónoma de Buenos Aires los incluyen actualmente³. La “revocatoria de mandato” existe en algunas constituciones provinciales (Misiones, Chaco, Neuquén, Chubut, Río Negro y La Rioja) y en la de la ciudad de Buenos Aires. A nivel municipal el escenario es aún más complejo debido a la descentralización en la que se desarrollan estos mecanismos, por lo que nos limitaremos a realizar un análisis exploratorio basado en los estudios de Lafferriere (2008) y Escuder⁴ (2007).

3 La investigación realizada por Lafferriere (2006) indica que las provincias que contemplan MDD en sus constituciones son: Buenos Aires, Mendoza, San Luis, Córdoba, San Juan, Misiones, Chaco, Catamarca, Neuquén, Salta, Santa Cruz, Río Negro, Chubut, Jujuy, Tierra del Fuego, La Pampa, Santiago del Estero, Formosa y La Rioja. La provincia de Entre Ríos no tiene incorporados los elementos de DD en su Constitución, aunque legisló al respecto. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires también ha incorporado muchos de estos mecanismos. Ver también Sabsay (2007).

4 Escuder analiza los mecanismos de democracia directa existentes en 19 municipios argentinos (no es una

Tabla 1: Principales MDD reglados en Ecuador, Perú y Argentina		
Ecuador	Perú	Argentina
Consulta Popular (referendos y plebiscitos *)		
Lo convoca el Presidente para reformas constitucionales (vinculante, requiere el acuerdo del Congreso) o temas de trascendental importancia (no vinculante). También la puede convocar la ciudadanía y los gobiernos seccionales (art. 106), excluyendo reformas constitucionales y temas que trasciendan el ámbito municipal.	Pueden ser sometidas a referéndum: la aprobación de normas con rango de ley; las ordenanzas municipales; y las materias relativas al proceso de descentralización. Se excluyen la disminución de los derechos fundamentales de la persona, las normas de carácter tributario y presupuestal, y los tratados internacionales en vigor.(art. 32) Es obligatorio para aprobar reformas constitucionales (a menos que la reforma propuesta sea aprobada en el Congreso por dos legislaturas sucesivas) (art. 206). Puede convocar la ciudadanía (10% del electorado nacional).	La Cámara de Diputados puede convocar un referéndum vinculante. El Ejecutivo no tiene poder para vetar la ley en caso de ser aprobada la propuesta. Cualquiera de las Cámaras del Congreso puede convocar un referéndum no vinculante. También el Presidente de la Nación, puede convocar sobre un tema de su competencia, también de manera facultativa y no vinculante. (art. 40, CN, Ley 25.432)
Iniciativa Legislativa Ciudadana		
La Constitución habilita a presentar proyectos de ley a movimientos sociales de carácter nacional (art. 146) y a la ciudadanía (art. 149) excluyendo proyectos de ley en materia penal y en materias cuya iniciativa corresponda exclusivamente al Presidente de la República. También existe para el nivel seccional. No se encuentra reglamentada.	Debe ser presentada por al menos el 0,3% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral vigente. Luego, el Congreso puede aceptarla, modificarla o rechazarla. De rechazarse, los ciudadanos pueden proponer un referéndum (10% de los inscritos en el padrón electoral). La propuesta queda aprobada si logra el respaldo del 50% más uno de los ciudadanos.	Requiere la firma del 1,5% del padrón en al menos 6 distritos electorales. Se excluye: Reforma Constitucional, Tratados Internacionales, Tributos, Presupuesto y Materia Penal. La Cámara de Diputados lo remite a la Comisión de Asuntos Constitucionales que en 20 días deberá admitirla o pedir modificaciones. No hay penalizaciones si no se cumple. (art. 30, CN, Ley 24747)
Iniciativa Legislativa Ciudadana		
Puede ejercerse contra el mando de alcaldes prefectos y diputados (la solicitud requiere de la firma de al menos el 30% de los empadronados en la circunscripción territorial). (art. 109 y 110 y Reglamento para Consulta Popular y Revocatoria de Mandato, 2005)	Se inicia con la solicitud del 25% de los electores de una circunscripción. Se aprueba si la aprueban la mitad más uno del total de electores. Procede contra autoridades designadas por el Gobierno Central o Regional, en la jurisdicción regional, provincial, departamental o distrital. (arts. 191, 198, 139,113 y 134 y Ley 26300/1994, reformada en 1996 por la Ley 26592 y 26670)	No está contemplada para el gobierno nacional. La incluyen las constituciones de las provincias de Misiones, Chaco, Neuquen, Chubut, Río Negro y La Rioja y la de la Ciudad de Buenos Aires.
* Cada país define estos mecanismos de diferente manera, por lo que aquí optamos por seguir las definiciones constitucionales. Fuente: Elaboración propia basada en las constituciones nacionales		

Los mecanismos de democracia directa en práctica

Consultas populares convocadas “desde arriba” en el nivel nacional

En Argentina, la única consulta realizada desde la vuelta a la democracia data del plebiscito no vinculante convocado por el presidente Raúl Alfonsín en 1984 para ratificar el tratado limítrofe con Chile (Acuerdo del Beagle). Cabe destacar que al realizarse este plebiscito la Constitución argentina no incluía entre sus normas referencias a ningún mecanismo de democracia directa. Desde que se incluyeron, en 1994, no se ha realizado ninguna convocatoria a nivel nacional. En Perú, como ya se ha señalado, se registró una experiencia, para ratificar la Constitución aprobada por la asamblea legislativa que permitió la continuidad de Fujimori en el gobierno.

En términos relativos, Ecuador es el país más activo en el uso de consultas populares, aunque desde 1979 sólo se han registrado seis usos en el nivel nacional. En todos los casos, las consultas fueron convocadas desde arriba, por el Presidente, y adquirieron la forma de plebiscitos no vinculantes. Las experiencias tuvieron lugar en 1986, 1994, 1995, 1997, 2006 y 2007. La consulta de 1986, convocada por el presidente León Febres Cordero (1984-1988), constaba de una pregunta sobre la participación de los independientes en elecciones populares. Pese a que las encuestas

muestra representativa ya que se compone de municipios que han implementado el Programa Auditoría Ciudadana “Calidad de las prácticas democráticas en Municipios”, en práctica desde agosto de 2003 en distintos municipios del país, <http://www.auditoriaciudadana.gov.ar/>). El referéndum es un mecanismo contemplado en 10 de los 17 municipios incluidos en el programa. La consulta popular figura como atributo de 13 municipios. El instrumento más extendido es la iniciativa ciudadana, con 16 municipios que la incluyen. Por último, diez municipios incluyen la revocatoria de mandato. Siete municipios incluyen todos los mecanismos mencionados.

previas mostraban que la opinión de la ciudadanía era favorable a la reforma, el resultado fue negativo. El principal partido de la oposición, la Democracia Popular, encabezó la campaña a favor del NO, que se convirtió en un NO al presidente. En 1994 y 1995 se realizaron dos consultas convocadas por el presidente Sixto Durán (1992-1996). La primera incluía siete preguntas sobre, entre otras, la participación de los independientes en las listas electorales, la reelección para algunos cargos y la posibilidad de doble nacionalidad para los ecuatorianos. Hubo un triunfo aplastante del SI en todas las preguntas. La segunda consulta trató de diversas reformas constitucionales: descentralización, modernización de la seguridad social, función judicial, distribución de recursos presupuestarios, atribuciones para disolver el Congreso Nacional, etc. En este caso, y en el contexto de un gran descrédito y denuncias por corrupción, las tesis defendidas por el gobierno fueron rechazadas.

En 1997, el presidente interino Fabián Alarcón, nombrado por el Congreso tras la destitución del Presidente Abdalá Bucaram Ortiz (agosto de 1996-febrero de 1997), realizó una consulta sobre 14 preguntas que buscaban legitimar las actuaciones previas, entre otros, la ratificación de la destitución del ex presidente Bucaram, el nombramiento de Alarcón y la convocatoria a una asamblea encargada de reformar la Constitución. En este caso el gobierno obtuvo la aprobación de la ciudadanía. Alarcón había sido nombrado en el contexto de una grave crisis económica y escándalos de corrupción por los que el poder legislativo declaró cesante al presidente Abdalá Bucaram por “incapacidad mental para el ejercicio del cargo” (art. 100 de la Constitución). En 2006, el presidente Alfredo Palacio (abril de 2005-enero de 2007) consultó sobre políticas de educación, salud, presupuesto de sanidad y el destino de los recursos provenientes de excedentes petroleros. La convocatoria generó debate por plantearse junto a las elecciones presidenciales, pero

Tabla 2: Usos de mdd en Ecuador, Argentina y Perú desde la vuelta a la democracia	
MDD	Proyecto
Argentina	
Consulta Popular	1984 (previo a la reforma constitucional) se convocó un plebiscito no vinculante para ratificar el acuerdo limítrofe con Chile, sobre el Beagle.
	Hubo experiencias en provincias (San Luis 2004) y en municipios (San Luis 2000) y se realizaron consultas no vinculantes en otros municipios. Hay varios casos de consultas impulsadas por la ciudadanía presentadas en municipios (Esquel 2003,)
Iniciativa ciudadana	2002- derogación de las jubilaciones de privilegio. 2002- programa “el hambre más urgente”. 2004- Iniciativa Blumberg de reforma penal. pese a ser anticonstitucional obtuvo tratamiento. Se han presentado una decena de iniciativas que no han tenido tratamiento alguno. Ha habido iniciativas ciudadanas relacionadas con el revalúo inmobiliario y/o con la gestión de servicios públicos. Algunos ejemplos son Villa General Belgrano, San Luis y Morón
Revocatoria	Sólo se puede usar en el nivel local (algunas provincias y municipios). No se registran prácticas.
Ecuador	
Consulta Popular	1986- “Consulta-Encuesta” Candidaturas independientes de los partidos 1994- “Consulta-Encuesta” de 7 preguntas. 1995- “Consulta-Encuesta” sobre la competencia del Poder Ejecutivo para disolver el Parlamento una vez durante su período. 1997- “Consulta-Encuesta”: 11 preguntas entre las que figuraba la revocatoria presidencial. 2006- Consulta-Encuesta: Políticas de salud, educación y asignación de excedentes petroleros. 2007- Referéndum para la convocatoria a una asamblea legislativa para la reforma de la constitución 2000- Hubo cinco consultas en el nivel seccional (Guayas, Los Ríos, Sucumbíos, El Oro y Manabí), dirigidas a demandar mayor autonomía para las provincias en que se solicitaron. En todas el sí obtuvo un amplio triunfo, pero no tuvieron ninguna consecuencia práctica debido a su carácter no vinculante y a que su constitucionalidad se puso en entredicho, alegando que trataban temas que trascendían las competencias de las autonomías
Iniciativa	No se han registrado usos
Revocatoria	No se han registrado usos
Perú	
Consulta Popular	1993- Referéndum vinculante: Ratificación de la constitución. (Aprobada) 2002- Municipio de Tambo grande. Contra la cesión de tierras a una industria multinacional. 2007- Región de Peru. Referéndum “contra” una mina de cobre al aire libre. Más del 60% del padrón votó y de estos el 90% se manifestó contra la mina. El Presidente la había declarado ilegal y no vinculante. 1993- Propuesta ciudadana de referéndum para anular la ley de interpretación auténtica que permitía a Fujimori presentarse para un tercer mandato. Desestimada.
Iniciativa Legislativa	2002- presentada por el Foro Democrático para el restablecimiento de la constitución de 1979, Rechazada por el congreso. 2003- Propuesta orientada a anular la Constitución de 2003 (pendiente) 2003- propuesta de la Asociación civil Dignidad Humana de modificación de algunos artículos de la constitución referidos a la protección de derechos personales. 2004- presentada por Veeduría ciudadana: derivó en Ley 28278 de Radio y Televisión 2004- propuesta para la gestión de fondos del FONAVI Ley 27677 2005- No a la privatización de PetroPerú (aprobada) 2005- No a la privatización de las empresas de agua y alcantarillado (rechazada)
Revocatorias de mandato	Convocatorias de 1997 (en 60 distritos y una provincia se solicitó la revocatoria de 61 alcaldes y 129 regidores, de los que se revocó el 69% y 72% respectivamente), 2001 (en 172 distritos y una provincia se solicitó la revocatoria de 166 alcaldes y 462 regidores de los que se revocaron el 7% y 6% respectivamente), 2004 (en 187 distritos y una provincia se solicitó la revocatoria de 187 alcaldes y 691 regidores de los que se revocó el 14 y 15% respectivamente), 2005 (en 15 distritos se solicitó la revocatoria de 13 alcaldes y 53 regidores, se revocaron 9 alcaldes y 34 regidores), 2005 (en 6 distritos se solicitó la revocatoria de 6 alcaldes y 21 regidores de los que se revocaron 3 alcaldes y 7 regidores).

se llevó a cabo y las tesis del gobierno obtuvieron un voto afirmativo. Finalmente, en 2007 el presidente electo Rafael Correa realizó una consulta -que había anunciado durante la campaña electoral-, para preguntar a la ciudadanía sobre la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente con plenos poderes para cambiar el marco institucional del Estado y elaborar una nueva Constitución. El triunfo del SI fue el más elevado registrado en la historia del Ecuador con un 81,72% de votos afirmativos.

Iniciativas ciudadanas en el ámbito nacional

En Argentina, desde 2001 se han presentado decenas de iniciativas legislativas, dos de ellas tuvieron éxito ya que fueron tratadas en el Congreso y se convirtieron en leyes; sin embargo, dicho éxito se explica más por el contexto de crisis en que se produjeron que por la potencialidad del mecanismo, que es ciertamente muy limitado. Hubo un caso adicional de una propuesta cuya temática quedaba excluida por la Constitución y pese a ello obtuvo tratamiento legislativo. Las iniciativas exitosas se produjeron en el año 2002 cuando la crisis estaba en su punto más álgido: derogación de jubilaciones de privilegio y la iniciativa “El hambre es más urgente”. Dos años más tarde hubo otra convocatoria, la reforma del Código Penal promovida por Juan Carlos Blumberg, que pese a quedar excluida por la ley por tratar de asuntos penales, dado el contexto de crisis y presión social, logró tratamiento y aprobación legislativa. La movilización ciudadana y las firmas conseguidas -en los tres casos- lograron la introducción de las reformas solicitadas, a pesar de que no existe, como decíamos, posibilidad de decisión directa por parte de la ciudadanía. Lafferriere (2008) sugiere que “un atributo para el éxito de estas acciones residió en que ningún partido ni dirigente político tradicional se encontrara involucrado”, señalando que “el grado

de éxito también se mide en función de que los diputados y senadores no pudieron omitir el tratamiento de estos temas, probablemente sintiendo el mandato popular como ineludible”. Las restantes iniciativas han quedado sin tratamiento.⁵ Pese a que la ley señala que las iniciativas deben tratarse en el plazo de los doce meses de su presentación, esto no se ha producido, sin que el no cumplimiento del procedimiento tenga consecuencia alguna.

También en Perú la ciudadanía ha activado los mecanismos de democracia directa con resultados erráticos. Desde la reforma de 1993 se han presentado una propuesta ciudadana de referéndum y varias iniciativas legislativas. La primera solicitaba la nulidad de la “Ley de interpretación auténtica” que permitía a Fujimori presentarse a la presidencia por tercera vez consecutiva. Se presentaron más de un millón doscientas mil firmas, pero el Congreso la desestimó considerando una exigencia establecida *ad hoc*: que la iniciativa fuera aprobada por la mayoría del Congreso. Así, pese a responder al procedimiento establecido constitucionalmente, la convocatoria no llegó a producirse (Maravi Sumar 1998).

De las iniciativas legislativas, tres fueron propuestas de reforma constitucional: la primera, presentada en 2002 por el Foro Democrático para el restablecimiento de la constitución de 1979, fue rechazada por el Congreso. Al año siguiente se presentó otra propuesta similar, que no obtuvo tratamiento. Ese mismo año, la asociación civil Dignidad Humana propuso la modificación de algunos artículos de la Constitución referidos a la protección de derechos personales. Otras iniciativas tuvieron éxito: la primera fue la presentada por Veeduría Ciudadana en enero del 2004, que resultó en la Ley 28278 de Radio y Televisión; la segunda proponía que el dinero del Fondo Nacional de Vivienda fuera

5 Algunas de estas iniciativas se pueden consultar en: http://www.iniciativapopular.org/AntecedentesNac_proyectos.asp, consultado 30 de enero de 2008.

devuelto a los trabajadores, y concluyó en la Ley 27677 a través de la cual se reconocía la deuda pública pero se canalizaban estos fondos al proyecto “Mi Vivienda”. Otra experiencia exitosa es la Ley que excluye a la Empresa PetroPerú de la lista de empresas a privatizar; esta iniciativa fue impulsada por el Sindicato Unificado de Trabajadores del Petróleo, Energía y Derivados Afines de la Región Grau, al norte del Perú. En cambio fue rechazada la iniciativa promovida por la Federación Nacional de Trabajadores de Agua Potable (FENTAP) para impedir la privatización de las empresas de agua y alcantarillado (Rupiere 2006).

Consultas populares convocadas por gobiernos locales

En Ecuador fueron cinco las iniciativas activadas en el nivel seccional, todas dirigidas a demandar mayor autonomía para las provincias en que se solicitaron. Fueron convocadas durante el año 2000 por los consejos provinciales, con un amplio respaldo ciudadano (Guayas, Los Ríos, Sucumbíos, El Oro y Manabí). En todas el SI obtuvo un amplio triunfo, pero no tuvieron ninguna consecuencia práctica debido a su carácter no vinculante y a que su constitucionalidad se puso en entredicho, alegando que trataban temas que trascendían las competencias de las autonomías (Araujo Rocha y Morales Gómez 2005). La primera tuvo lugar en la provincia de Guayas. La presentación fue estimulada por el movimiento Fuerza Ecuador que presentó 400.000 firmas al Tribunal Electoral de Guayas. Sin embargo, el Tribunal desestimó la solicitud porque parte de las firmas no reunían los datos exactos. Entonces el Consejo Provincial retomó la solicitud, aportando el dinero necesario para realizar la consulta. En la votación el SI obtuvo un 95% de aceptación. En febrero se produjo una convocatoria se-

mejante en la provincia de Los Ríos. En agosto le tocó el turno a Sucumbíos y en septiembre se realizaron consultas en la provincia de El Oro (donde el SI obtuvo un 76% de los votos) y en Manabí.⁶ Las consultas orientadas a la conformidad con incrementar la recaudación y gestión directa de entre un 50 y un 70% de los recursos impositivos tuvieron una aceptación mayoritaria. La opción fue votada por un 95,8% en Guayas, un 86,4% en Los Ríos, un 85,8% en Manabí y un 92,6% en El Oro. En los años posteriores, con la recuperación económica, la demanda se diluyó pese a que, sobre todo en la Costa, se mantienen grupos de actores movilizados para avanzar en la capacidad de gestión de las provincias.

En Perú, a mediados de los noventa y tras la reforma constitucional, algunos alcaldes comenzaron a ver en la participación directa ciudadana un arma para enfrentar al gobierno de Fujimori (Rupiere 2006). Una de las iniciativas destacadas fue la propuesta del alcalde de Tambo Grande, una comunidad campesina del norte del Perú que convocó una Consulta Popular sobre la concesión de terrenos municipales a la Transnacional minera Manhattan -Sechura para la explotación de yacimientos de oro. Con una participación de más del 90% de ciudadanos, el 93% manifestó su rechazo a la entrada de la transnacional (Ardito Vega 2002). Los usos orientados a enfrentar decisiones del gobierno nacional se han producido en más ocasiones, la última en setiembre de 2007: en esta ocasión se trató de un referéndum convocado por los municipios de Carmen de la Frontera, Ayabaca y Pacaimpa y los dirigentes campesinos del Frente para el Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte, en la región de Piura, sobre la instalación y funcionamiento de una mina de cobre a cielo

6 Véase la convocatoria de Manabí en: <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/manabita/autonomia4.htm>, y la de Sucumbíos <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/R.O.Agosto.23.2000.htm#anchor440259>. Consultado 30 de enero de 2008.

abierto. La empresa instaladora contaba con el respaldo del gobierno de Alan García mientras los pobladores de la región rechazaban ese modelo económico, solicitando el impulso a la agricultura. Más de 18.000 campesinos (un 60% del padrón) concurrieron a las urnas y más del 90% votó contra la mina. El referéndum fue no vinculante e incluso había sido prohibido por el presidente García, que lo consideró ilegal (Conacami 2008, Salazar 2007).

En Argentina, buena parte de las provincias incorporan los MDD pero son muy escasos los usos registrados. Puede citarse el plebiscito que tuvo lugar en la provincia de San Luis, en agosto de 2004, que buscaba refrendar un plan de inclusión social que beneficiaba a más de 30.000 ciudadanos en la provincia. La convocatoria fue realizada por el Poder Ejecutivo provincial que omitió atender a las críticas y observaciones de la oposición. Si bien la postura oficial (por el SI) obtuvo más de un 90% de los votos, sólo votó un 40% del electorado. A nivel municipal, y analizando exclusivamente los municipios que participaron en el Programa Auditoría Ciudadana (19), el referéndum sólo fue utilizado en una ocasión, en la ciudad de San Luis: en el año 2000, el Concejo Deliberante sancionó la Ordenanza 2822/00 por la que convocaba al electorado a expresar su acuerdo o desacuerdo con el Proyecto de división de la ciudad impulsado por el partido Unión y Libertad. Por otra parte, la consulta popular (no vinculante) fue utilizada una vez en tres municipios (Junín, Pergamino y Gualaguaychú). En este último caso, fue en el año 1997, la consulta fue impulsada por el ejecutivo para llevar adelante una propuesta que no contaba con el apoyo del Concejo Deliberante.

Iniciativas, consultas y revocatorias activadas por la ciudadanía local

En Perú, después de la sanción de la Constitución de 1993, que permitía la revocatoria de mandato (con la firma de al menos el 25% de los inscritos en el padrón electoral), este mecanismo fue intensamente activado mediante solicitudes que se presentan al Jurado Nacional de Elecciones (JNE), que cuando lo considera pertinente convoca a las consultas en los distritos implicados. Durante 1997 hubo solicitudes de revocatoria en 63 distritos ubicados en 19 departamentos. La mayoría de las autoridades cuestionadas pertenecían al nivel municipal (con la excepción del alcalde provincial de Sucre y 8 regidores provinciales). El fundamento más común fue la presunta comisión de delitos relacionados con el ejercicio del cargo. Muchas solicitudes denunciaban el manejo inadecuado de fondos de un Programa denominado “Vaso de Leche” que sustenta desayunos de población infantil y que constituyen transferencias del gobierno central. La participación en estas consultas rondó el 70%. En total, el JNE ha realizado cinco convocatorias (la ya mencionada de 1997, 2001, 2004 y dos en 2005) en las que se ha solicitado la revocatoria de más de dos mil autoridades. Sin embargo, pese a la sorpresa que causan estos datos, el análisis más detallado muestra que la mayoría de las revocatorias se producen en poblaciones que en muchos casos tienen menos de dos mil electores, en las que resulta más fácil obtener el 25% de las firmas. Fernando Tuesta Soldevilla agrega que es bajo el porcentaje de autoridades efectivamente revocadas (6% en 2001, 16% en 2004) y que “en la gran mayoría de los casos se trata de una iniciativa promovida por los perdedores de las elecciones. Se utiliza la política de todos contra el ganador, en poblaciones en las que los recursos son escasos y el presupuesto también” (Tuesta 2008).

En Argentina, un caso emblemático fue el plebiscito obligatorio y no vinculante celebrado en 2003 en Esquel (Chubut), cuya Constitución establece que se debe someter a referéndum popular la concesión de servicios públicos. La problemática se refería a la instalación de una mina de explotación de metales preciosos cerca del centro de la ciudad, que tiene una intensa actividad turística. Los principales actores eran la empresa (Meridian Gold), el gobierno provincial y el Consejo Federal de Minería, cuya campaña se centró en la creación de empleo (1.500 puestos de trabajo en una ciudad de 30.000 habitantes con altos niveles de desempleo). Asociaciones ambientalistas y grupos de vecinos autoconvocados fueron los voceros de la campaña por el NO, que triunfó por un amplio margen. Por último, en los municipios de Necochea y Coronel Suárez hay movimientos vecinales separatistas que abogan por la escisión de las administraciones locales para convertirse en nuevas unidades administrativas. Con este objetivo se han celebrado consultas populares, aunque al no tener carácter vinculante el resultado no tuvo consecuencias. De los 19 municipios analizados, la iniciativa ciudadana fue utilizada con éxito en tres municipios (Villa General Belgrano, San Luis y Morón). Hubo otras dos presentaciones que no tuvieron tratamiento al no reunir los requisitos. La revocatoria de mandato no se ha utilizado en ninguna ocasión (Escuder 2007).

Reflexiones finales

En primer lugar, coincidiendo con otros estudios, observamos que a partir de los procesos de transición a la democracia los países analizados incorporan mecanismos de democracia directa. Sin embargo, esta incorporación no responde a la demanda ciudadana ni a un debate sobre la calidad y representatividad de las instituciones. Mientras en Ecuador se produ-

jo durante la misma transición, y se privilegiaron los mecanismos activados por los poderes del Estado (la iniciativa legislativa aún no ha sido reglamentada), en Perú se incorporaron como instrumentos por los cuales el gobierno de turno -Alberto Fujimori- buscó sortear “obstáculos institucionales”, pero abriendo la puerta a un amplio espectro de mecanismos. En Argentina la incorporación de MDD simplemente formó parte del paquete de reformas en que, para el oficialismo, el objetivo central fue habilitar la reelección de Carlos Menem.

Los MDD utilizados en Ecuador se pueden clasificar en dos: aquellos que buscaban legitimar al gobierno, convocados por el Presidente, y aquellos que desde las regiones recurrieron a la participación directa ciudadana como instrumento de presión política frente al gobierno central. Así, mientras los primeros han funcionado casi como una encuesta de opinión sobre el gobierno (con la excepción del referendo convocado por Correa, que le permitió convocar a la Asamblea Constituyente para la reforma de la Constitución), los segundos no han tenido más efecto que presionar en la demanda de autonomía.

En Perú el escenario es más complejo. Su sanción y la convocatoria al primer referéndum responde al objetivo de Fujimori de legitimar su “autogolpe” apelando al apoyo ciudadano. Sin embargo, en paralelo a este proceso se generan otros como la participación ciudadana canalizada en iniciativas legislativas que en algunas ocasiones obtuvo los resultados deseados por los convocantes (como impedir la privatización de la empresa de petróleo del Estado). En el escenario local, esta primera exploración sugiere que los MDD son utilizados como arma política: de los alcaldes contra el gobierno nacional, y de los partidos políticos que perdieron las elecciones contra alcaldes y regidores. Surge también una contradicción en la definición de los MDD ya que en el caso de la revocatoria por corrup-

ción o comisión de delito cabe preguntarse en qué medida se justifica que decida la ciudadanía y no la justicia sobre la continuidad de los mandatarios. La cantidad de experiencias, de todos modos, llama a explorar en mayor profundidad este proceso y sus consecuencias.

En Argentina, mientras desde la sanción de la Constitución de 1994 los MDD no han sido promovidos por el gobierno nacional. En el nivel provincial y municipal, pese al amplio espectro de MDD existentes, las prácticas son exiguas. De todas maneras, casos como el de Esquel (2003) -y también las iniciativas legislativas de 2002 que obtuvieron tratamiento- muestran las potencialidades de estos mecanismos para expresar la demanda ciudadana. Otras experiencias, como la reforma del sistema penal debido a la presión popular hacen un llamado de atención sobre los riesgos que podrían implicar estos mecanismos en tiempos de crisis.

El errático funcionamiento de los MDD activados por la ciudadanía podría ser una causa añadida para la baja institucionalización de las demandas ciudadanas. En Perú se observa una mayor manipulación en el proceso de incorporación de MDD y mayores obstáculos a la activación de los mismos por parte de la ciudadanía en el nivel nacional. Un ejemplo muy claro fue la cláusula *ad hoc* que impidió la convocatoria a un referéndum para derogar la “Ley de la Interpretación Auténtica” que permitió a Fujimori volver a postularse para un tercer mandato o las reformas a la ley que regula la revocatoria de mandato.

Como conclusión general podemos señalar que los MDD han abierto la puerta a un escenario en que la participación ciudadana juega un rol complejo y a menudo de doble filo. Por un lado, existen muestras de usos que promueven la “democracia delegativa”, dando más poder a los líderes en un esquema que les permite saltarse el equilibrio de poderes (dos ejemplos emblemáticos son los de los presidentes Fujimori, en 1993, y Correa, en

2007, pese a que la relación de estos mecanismos con la crisis del sistema de partidos debería ser estudiada en mayor profundidad). Sin embargo, como muestra la evolución de convocatorias en Ecuador, los gobiernos no tienen garantizado el acuerdo ciudadano, que se ha centrado más en el apoyo o no al líder que realiza la propuesta que en la propuesta en sí misma. Por el contrario, muestra una gran volatilidad. Por otro lado, la ciudadanía cuenta, a partir de la introducción de estos mecanismos, sobre todo en Perú y en menor medida en Argentina (adonde los ciudadanos sólo pueden presentar propuestas pero no vetar leyes ni decidir) con instrumentos que permiten canalizar las demandas y reaccionar por dentro de los esquemas institucionales. El errático funcionamiento de estos mecanismos puede echar luz sobre la opción ciudadana de “tomar las calles” y la creciente desconfianza en las instituciones.

El informe del Latinobarómetro (2006) señala que los ciudadanos han ido cambiando su manera de participar, alejándose de la participación en los partidos políticos y las formas convencionales para buscar formas más efectivas y rápidas de cambio. Según este informe:

“Esto, más que un proceso de inestabilidad democrática, indica dos fenómenos. Por una parte, la disposición de los ciudadanos de involucrarse en los procesos en los cuales les parece pueden influir, es decir donde sus acciones son percibidas como eficaces. Por otra parte, indica cierto grado de fracaso por parte de las instituciones de interpretar las demandas de estos electores. En otras palabras, hay demandas democráticas y faltan canales para expresarlas.” (2006: 23)

Revisar los diseños institucionales -como en el caso de la revocatoria de mandato en Perú- y garantizar el cumplimiento de la ley podrían ser instrumentos para mejorar la calidad democrática y la satisfacción de los ciudadanos con sus instituciones.

Bibliografía

- Altman, David, 2005, "Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?", en *Política y gobierno* No. 2, Vol XII, pp. 203-232.
- Araujo Rocha, Gustavo y Francisco Morales Gómez, 2005a, "La consulta popular por iniciativa de los gobiernos seccionales", en *Revista Judicial* 24 de noviembre. Disponible en <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/D.Politico.39.htm>
- Araujo Rocha, Gustavo y Francisco Morales Gómez, 2005b, "La revocatoria del mandato", en *Revista Judicial* 16 de septiembre. Disponible en <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/D.Politico.36.htm>
- Ardito Vega, Wilfredo, 2002, "Consulta Vecinal en Tambo Grande", en *Ideemail* No. 221, Lima. Disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/peru/doc/tambogrande7.html>
- Auer, Andreas, 2007, "Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina" ponencia presentada en la I Conferencia Internacional sobre Democracia Directa en América Latina, 14 y 15 de marzo, Buenos Aires. Disponible en http://www.ddla.ch/download/Auer_Andreas.pdf
- Conacami, 2008, "Comunidades le dijeron 'No' a Majaz" 17 de abril, Perú. Disponible en http://conacami.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=35
- Escuder, María Laura, 2007, "Auditoria Ciudadana: La Participación Ciudadana en Políticas Públicas" ponencia presentada en la I Conferencia Internacional sobre Democracia Directa en América Latina, 14 y 15 de marzo, Buenos Aires. Disponible en http://www.ddla.ch/download/Escuder_Laura.pdf
- García Belaunde, Domingo, 1996, *La Constitución en el péndulo*, Editorial UNAS, Arequipa.
- García Montero, Mercedes, 2001, "La década de Fujimori: ascenso, mantenimiento y caída de un líder antipolítico", en *América Latina Hoy* No. 28, pp. 49-86.
- Lafferiére, Emilio, 2008, "Argentina: mecanismos de democracia directa" en Yanina Welp y Uwe Serdult, compiladores, *Los mecanismos de democracia directa en América Latina: ¿Más democracia? Análisis de los casos de Paraguay, Uruguay, Chile, Colombia, Argentina, Ecuador, Venezuela y Bolivia*, Ed. Prometeo, Buenos Aires. Disponible en http://www.dd-la.ch/download/Case10_Argentina.pdf
- Latinobarómetro, 2006. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/uploads/media/2006.pdf>
- Lissidini, Alicia, 2007, "Democracia directa en latinoamericana: entre la participación y la Delegación" ponencia presentada a la I Conferencia Internacional sobre Democracia Directa en América Latina, 14 y 15 de marzo, Buenos Aires. Disponible en http://www.ddla.ch/download/Lissidini_Alicia.pdf
- Madroñal, Juan Carlos, 2005, "Direct Democracy in Latin America. +Democracia y Democracy Internacional". Disponible en: <http://www.democracy-international.org/fileadmin/pdf/papers/dd-latin-america.pdf>
- Maraví Sumar, Milagros, 1994, "Las instituciones de la democracia directa en la constitución peruana de 1993" en *La Constitución de 1993: análisis y comentarios (Lecturas sobre temas constitucionales, 10)*, Comisión andina de juristas, Lima.
- Maraví Sumar, Milagros, 1998, "El funcionamiento de las instituciones de la democracia directa en el Perú a partir de la constitución política de 1993" en *Ius Et Praxis* No. 2, Año 4, Universidad de Talca, Chile, pp. 135-148.

- Morales Viteri, Juan Pablo, 2008, "Ecuador: mecanismos de democracia directa" en Yanina Welp y Uwe Serdult, compiladores, *Los mecanismos de democracia directa en América Latina: ¿Más democracia? Análisis de los casos de Paraguay, Uruguay, Chile, Colombia, Argentina, Ecuador, Venezuela y Bolivia*, Ed. Prometeo, Buenos Aires. Disponible en http://www.ddla.ch/download/Case07_Ecuador.pdf
- O'Donnell, Guillermo, 1994, "Delegative democracy" *Journal of Democracy* No. 1, vol. 5, pp. 55-69.
- Rial, Juan, 2000, *Instituciones de democracia directa en América latina*. Disponible en: <http://www.ndipartidos.org/pdf/gobernando/democraciadirecta.pdf>
- Rupiere, Jonathan, 2006, "Perú: Mecanismos de Democracia Directa" en *C2D Working Papers*. Disponible en http://www.ddla.ch/download/Case12_Peru.pdf
- Sabsay, Daniel, 2007, "La Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones en el Derecho Público Argentino", ponencia presentada a la I Conferencia Internacional sobre Democracia Directa en América Latina, 14 y 15 de marzo, Buenos Aires. Disponible en http://www.ddla.ch/download/Sabsay_Daniel.pdf
- Salazar, Milagros, 2007, "MINERÍA-PERÚ: Golpe ciudadano contra transnacional" en IPS Inter Press Service, 17 de septiembre. Disponible en <http://www.ipslatam.net/print.asp?idnews=42200>
- Tuesta Soldevilla, Fernando, 2008, "El mito de las revocatorias" en *Polítika. Blog de Fernando Tuesta Soldevilla* 21 de Enero, Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en <http://dia.pucp.edu.pe/proyectos/fernandotuesta/el-mito-de-las-revocatorias>
- Welp, Yanina y Uwe Serdult, compiladores, *Los mecanismos de democracia directa en América Latina: ¿Más democracia? Análisis de los casos de Paraguay, Uruguay, Chile, Colombia, Argentina, Ecuador, Venezuela y Bolivia*, Ed. Prometeo, Buenos Aires.
- Zovatto, Daniel, 2006, "Instituciones de democracia directa en América Latina" en Mark Payne, Daniel Zovatto y Mercedes Mateo Díaz, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID/IIDAE, Washington.