
Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?



DAVID ALTMAN*

Cuando las controversias sobre una institución política empujan a un país al borde de una guerra civil, generando incluso víctimas fatales, esa institución amerita ser estudiada con seriedad. Tal es el caso de los mecanismos de democracia directa (MDD). Mientras en algunos países esos mecanismos han pasado de forma casi inadvertida, en otros, como Venezuela, la tensión que rodeaba al MDD que intentaba revocar el mandato de Chávez empujó al país a un virtual colapso político durante los últimos meses de 2002 y los primeros meses de 2003.

En cuanto instituciones políticas, los MDD “crean incentivos específicos para los actores políticos, forman identidades, establecen el contexto en el que se desarrolla la formulación de políticas (*policy-making*) y ayudan (u obstaculizan) la construcción de regímenes democráticos” (Mainwaring, 1993, p. 198). Sin embargo, a diferencia de lo que pasa con otras instituciones políticas, la discusión sobre el “carácter” de esos mecanismos permanece abierta. Por un lado, se ha afirmado que los MDD son instrumentos esencialmente conservado-

* David Altman es profesor auxiliar del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile (Campus San Joaquín, Av. Vicuña Mackenna 4860, Santiago de Chile, Chile). Correo electrónico: daltman@uc.cl.

El artículo se recibió en noviembre de 2004 y se aceptó para su publicación en marzo de 2005.

Rossana Castiglioni, Tomás Chuaqui, Jørgen Elkit, Wanderley do Santos, Juan Pablo Luna, Gerardo Munk, Marcela Rivera, Kathy Shows y dos dictaminadores anónimos de *Política y Gobierno* formularon comentarios y sugerencias que agradezco sobremedida. Este trabajo fue apoyado por el Proyecto Fondecyt #1040920 de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile. Todos los errores son exclusividad del autor.

res (véase, por ejemplo, Gamble, 1997); por el otro, es evidente que su potencial de cambio sorprende a otros estudiosos e incluso a varios activistas políticos (Dalton, Scarrow y Cain, 2004).

Este trabajo tiene dos objetivos. Primero, pretende crear un ordenamiento conceptual dentro del campo de los MDD que se utilizan en el continente. En segundo lugar, estudia si, cuando son iniciados desde “arriba”, esos mecanismos tienden a ser sistemáticamente favorables a la postura del gobierno en turno o son votos de censura, como sostiene parte de la literatura. Aunque nuestro continente ha sido testigo de un importante aumento en el uso de los MDD, ello ha generado poco interés dentro de la política comparada; lo cual es sorprendente, dado que los MDD nos obligan a pensar en varias preguntas críticas que, de una forma u otra, los estudios sobre la democracia mantienen constantemente en su mira.

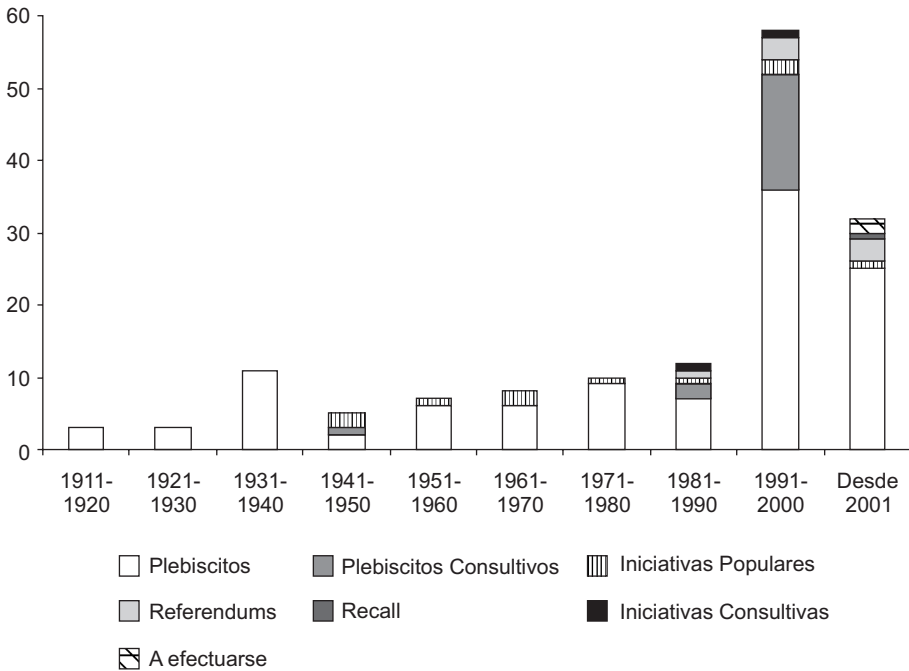
Por democracia directa se entiende un grupo de mecanismos que permite a los ciudadanos decidir sobre materias específicas directamente en las urnas. En otras palabras, esos mecanismos son medios de decisión política por medio del sufragio directo y universal. “Su finalidad es hacer que los ciudadanos participen colectiva y directamente en el procedimiento de toma de decisión, más que para elegir a sus representantes, para tomar sus propias decisiones” (Payne *et al.*, 2002).

En los últimos años, el uso de los MDD ha aumentado claramente en el mundo y el continente americano no escapa a esa tendencia (véase la figura 1).¹ De hecho, muchas de las reformas a las constituciones latinoamericanas abren las puertas a la posibilidad de usar uno o varios tipos de MDD (Barczak, 2001). No obstante, en muchos países tal posibilidad no es más que una mera declaración de principios, dado que ninguna ley establece cómo proceder con la ejecución del MDD. A simple vista, esa tendencia puede parecer más la consecuencia de actitudes plebiscitarias, autoaclamativas, autolegitimantes y delegativas de gobiernos y líderes que de demandas de los propios ciudadanos.²

¹ Este trabajo solamente se centra en los MDD usados en el ámbito nacional y que fueron reconocidos por la autoridad electoral en cada país. Para profundizar más sobre el aumento de la utilización de los MDD, véase Scarrow (2001) y Setälä (1999).

² Sobre el concepto de democracia delegativa, véase O'Donnell (1994).

FIGURA 1. APLICACIÓN DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA POR DÉCADA EN AMÉRICA*



Fuente: Base de datos del autor.

* Esta figura considera el continente americano en su totalidad, de Québec a Tierra del Fuego, incluyendo los estados pequeños del Caribe.

Más allá de algunos estudios sobre casos puntuales (Altman, 2002; Araos y Engel, 1989; Gandásegui, 1999; Panzer y Paredes, 1991) y otros regionales (Barczak, 2001; Payne *et al.*, 2002; Rial, 2000), casi no existe investigación sistemática comparativa sobre el uso de los MDD en América. Quizá la razón principal de esa laguna radique en el simple hecho de que no se contaba con un universo de casos suficientes para comparar con otras regiones del mundo (por ejemplo, Europa Occidental, Oceanía o incluso algunos estados de Estados Unidos); sin embargo, considero que hemos sobrepasado el umbral mínimo requerido para un análisis comparativo y, en consecuencia, este trabajo intenta llenar en parte el vacío existente en nuestro conocimiento de los MDD en esta región del mundo.

El artículo está organizado de la siguiente forma. Primero, se ofrecerá una breve discusión sobre las supuestas ventajas y desventajas de los MDD. Luego, dada la confusión terminológica existente, se procurará crear una tipología de los MDD en la región. En la tercera sección, se estudiará al universo de casos de MDD en América y se verá si existe algún patrón de éxito sistemático del poder ejecutivo cuando la lucha política pasa a la arena de la democracia directa. Finalmente, se esbozarán las principales conclusiones de este trabajo y se establecerán potenciales agendas de investigación.

DEMOCRACIA DIRECTA: PARTIDARIOS Y DETRACTORES

La discusión entre los partidarios y los detractores de los MDD ha sido extensa. Aunque tradicionalmente no ha sido un asunto estudiado de modo sistemático en el marco de la teoría democrática, el debate en torno a este tema se ha vuelto cada vez más relevante desde el punto de vista teórico. Un grupo de destacados politólogos ha explorado indirectamente las tensiones entre la democracia representativa y los MDD.³ En general, esos investigadores han sido críticos de los MDD, debido a que son “incontrolables e imprevisibles”. Más aún, algunos autores, como Gamble (1997), rechazan directamente los MDD por su carácter “esencialmente reaccionario”.

Los argumentos contra los MDD se centran en que: *a*) los MDD debilitan el poder de los representantes elegidos por los ciudadanos; *b*) el ciudadano común no puede tomar decisiones informadas (incluso racionales) sobre problemas extremadamente complejos;⁴ *c*) el participante de un MDD actúa aisladamente, sin discusión, y, por lo tanto, no hay posibilidades de medir la intensidad de las opiniones, y *d*) los MDD establecen un juego de suma cero, a través del cual, la mayoría lo gana todo y la minoría lo pierde todo; no hay posibilidad de concesiones respecto a los problemas presentados y, además, existe un claro riesgo de tiranía de la mayoría por sobre la minoría.⁵ Finalmente, como Parkinson ob-

³ Cunningham (2002), Dahl (1989), Phillips (1991), Sartori (1987) y Held (1993).

⁴ Para un buen tratamiento de los efectos de la información sobre la conducta en el voto en relación con la legislación directa, véanse Gerber y Lupia (1995), Gerber (1999), Lupia (1994), Lupia y McCubbins (1998), Nadeau *et al.* (1999) y Clarke *et al.* (2004). También véanse Christin, Hug y Sciarini (2002) y Leduc (2002).

⁵ En los últimos años ha surgido un debate extremadamente interesante entre Gamble, por un lado, y

serva: “en las sociedades complejas, la participación deliberativa es extremadamente inverosímil para todos aquellos a los que afecta la decisión colectiva” (2003), o incluso es manipulada por las elites políticas (Higley y McAllister, 2002).⁶

En Uruguay, el país que más ha utilizado las iniciativas ciudadanas en América, se han discutido ampliamente las implicaciones negativas de esa herramienta popular en la toma de decisiones. Romeo Pérez Antón considera que “desde 1967 nuestro régimen gubernamental involucra al mismo tiempo institutos presidencialistas, parlamentaristas y de democracia directa. Esto resulta en un sistema de frenos y desautorizaciones recíprocas que a veces son en actos y a veces quedan en amenazas” (Pérez Antón, 1995). Similarmente, poco antes de las dos iniciativas populares de 1994,⁷ el influyente semanario uruguayo *Búsqueda* argumentó:

[...] Se trata de una especie corporativista que se viene dando desde hace unos años, que sin duda constituye un hecho preocupante por cuanto provoca perturbaciones, constituye una amenaza para la acción del próximo gobierno e incluso trata de instalarse en la propia Constitución con propuestas, plebiscitos mediante, para contemplar los intereses de sectores es-

Frey y Goette, por el otro. Estudiando 74 MDD en cinco áreas de los derechos civiles en California, Gamble sostiene que las iniciativas contra los derechos civiles tienen un grado de éxito extraordinario, ya que los votantes han aprobado más de 75% de ellos (1997, p. 261). Esta posición es desafiada por Frey y Goette, quienes mantienen que, en Suiza, sólo 30% de los MDD tienen un carácter conservador (1998).

⁶ Krieski le da otra vuelta al impacto negativo de la democracia directa. Él sostiene que: “La mala noticia es que la incertidumbre de cómo votar está determinada, al menos en parte, cognitivamente. Es decir, es más probable que los que no disponen de suficientes recursos cognitivos se sientan inciertos acerca de cómo votar y, por tanto, es menos probable que participen en la votación” (2002, p. 185).

⁷ Simultáneamente con los comicios nacionales del 27 de noviembre de 1994, dos iniciativas populares fueron realizadas. La primera intentaba que la Constitución de la República fijara una parte determinada del presupuesto nacional para la educación pública. La propuesta era de 4.5% del producto interno bruto y no menos de 27% del presupuesto nacional (estos porcentajes fueron elegidos por haber sido las cotas más altas que el presupuesto nacional asignó a la educación pública en Uruguay). Por otro lado, la segunda iniciativa intentaba hacer una reforma constitucional para dejar sin efecto la reforma del sistema de seguridad social, aprobada por el Parlamento de la República en la ley de rendición de cuentas de octubre de 1992. A menos de una semana de la realización de esos MDD, las encuestas de opinión pública indicaban una clara mayoría en favor de las consultas. La iniciativa sobre la seguridad social alcanzó un apoyo de 54.4%, pero, increíblemente, la consulta sobre la educación fue apoyada únicamente por 28.6% de la ciudadanía (véase Altman, 2002, p. 619).

pecíficos de la sociedad [...] Nadie puede afirmar que la historia de los plebiscitos sea la historia de la democracia. Más bien, en ese aspecto, lo que nos dice la historia es otra cosa: es que muchas veces corporativismo y plebiscitos han ido unidos. Y no para bien de los pueblos, aunque éstos participen en esos plebiscitos y aunque transitoriamente se contemplen sus intereses sectoriales (*Búsqueda*, 1994, p. 2).

Los que tienen una visión más positiva de los MDD consideran que “si el entusiasmo para con la democracia ha de ser sostenido, se debe encontrar caminos que permitan al ciudadano sentirse más incorporado en el proceso de toma de decisiones” (*The Economist*, 17 de junio de 1995, p. 21). Una de las premisas más recurrentes de los partidarios de los MDD es que el ciudadano se siente más comprometido con la democracia, porque: *a*) todos los asuntos pueden ser contemplados y, por lo tanto, se puede evitar el filtro de organizaciones intermediarias; como *The Economist* afirma: “más democracia directa puede ser un antídoto a más lobistas”; *b*) las decisiones políticas se alcanzan públicamente; *c*) la voluntad popular se expresa mejor, ya que “la voluntad popular es la suma de las voluntades individuales de los ciudadanos; cuando la voluntad se expresa directamente, sin mediación de ningún tipo, está limitada a la expresión exacta” (Butler y Ranney, 1978, p. 31); *d*) la participación pública de los ciudadanos combate la apatía y la enajenación; el ciudadano se sentirá más participante cuando los asuntos relevantes al público sean considerados vía MDD;⁸ *e*) los MDD son entendidos como herramientas educativas; más oportunidades para la participación hacen a los ciudadanos más virtuosos y cívicamente despiertos y, en cierto sentido, más libres (Qvortrup, 1999). En resumen, muchos de los argumentos en favor parten de una crítica a la democracia representativa: “ser soberano un día cada cuatro años tiene mucho olor a placebo” (Dunn, 1979, p. 16).

⁸ En un estudio reciente llevado a cabo en Suiza, Frey, Kucher y Stutzer muestran que “el bienestar subjetivo que reporta la población es mucho mayor en jurisdicciones con derechos democráticos más fuertes. Esto no sucede sólo porque las personas valoran más los resultados políticos, sino porque derivan utilidad del proceso político en sí” (2001, p. 283).

Los MDD han sido considerados como una medicina para la actual desafección que afecta a la mayoría de las democracias. Tal como sostienen Freire y Baum:

Según numerosos estudios comparativos sobre el apoyo público a la democracia, los ciudadanos continúan compartiendo un fuerte compromiso con los ideales y principios de la democracia representativa. Sin embargo, paradójicamente, esos mismos ciudadanos son cada vez más “críticos” y están “insatisfechos” con el funcionamiento de sus instituciones democráticas. Una respuesta ha sido llamar a la “re-invencción del gobierno” vía la utilización de referéndum y de iniciativas legislativas (Freire y Baum, 2003).⁹

Obviamente, el debate entre detractores y partidarios no ha sido zanjado. Los diversos aspectos que se deben discutir sobre los MDD casi no tienen fin y todavía no hay evidencia concluyente para resolverlos; por ejemplo: la literatura discute sobre preguntas tales como quiénes son los que tienden a participar más, cuál es el papel de los partidos políticos frente a los MDD o cómo limitar a las corporaciones que usan los MDD para maximizar sus propios intereses. Con respecto al primer interrogante, algunos esperan que los MDD movilicen más a aquellos en los márgenes de la sociedad que a otros individuos, “la democracia directa recibe mayor ayuda desde esos márgenes políticos: el menos interesado, el menos educado y los que apoyan a partidos contestatarios” (Dalton, Bürklin y Drummond, 2001, p. 148). Contrariamente, otros estudios demuestran que los más educados tienden a votar más (Tranter, 2003). En referencia a la relación de los partidos políticos con los MDD, se ha dicho que en Italia “los partidos son los agentes principales en los referéndum [...] De hecho, los partidos dan luz a una variedad de alineaciones, algunos promoviendo la movilización y la competencia, y otros alentando la abstención y la desmovilización” (Uleri, 2002, p. 69). Sin embargo, en California, donde las etiquetas partidarias no son suficientes, “la voluntad del electorado de aceptar nuevas políticas varía según las condiciones económicas” (Bowler y Donovan, 1998, p. 69). En Irlan-

⁹ Véase también Frey y Stutzer (2000).

da, a pesar de que la conducta del votante en los MDD ha estado condicionada fuertemente por las posiciones adoptadas por los partidos políticos, el consejo de los partidos de cómo votar tiene significativamente menos peso que el que tenía previamente (Gallagher, 1996, p. 94).¹⁰ En cualquier caso, “la mera presencia de la democracia directa conlleva a las legislaturas a gobernar con mayor eficacia” (Lupia y Matsusaka, 2004, p. 463).

En un contexto democrático, los MDD originados desde abajo se pueden utilizar para amenazar al gobierno y forzar, en última instancia, a un cambio del *statu quo*. En ese caso, un cambio de política proporciona la evidencia del éxito de un potencial MDD. Lógicamente, la ausencia de un MDD también podría significar una reacción positiva del gobierno a los temas que los organizadores de un MDD proponían; por lo tanto, su potencial presencia puede hacer innecesaria la realización de un MDD. Paradójicamente, la evidencia de la falla de la amenaza de la activación de un MDD se materializa por su presencia. En otras palabras, si se efectúa el MDD, significa que no funcionó como mecanismo de amenaza. No es una coincidencia que los referéndums y las iniciativas populares se hayan utilizado sistemáticamente en mayor medida en los regímenes más consociacionales de sus respectivas regiones: Suiza y Uruguay.¹¹ Ésa es la razón de que Papadopoulos argumente que, en Suiza, cuando una consulta de ese tipo llega a las urnas, es ya una muestra de la falla del *Konkordanz* (1995, p. 430). Si bien escapa a las posibilidades de este artículo, un estudio en profundidad de los MDD debería no solamente analizar los casos de ocurrencias de los MDD sino también los intentos de llevarlos a cabo.¹²

En el contexto latinoamericano, Barczak razona que “la emergencia de me-

¹⁰ Es posible relacionar los MDD casi con cualquier ámbito de la vida política. En consecuencia, la lista aquí se torna casi infinita. Sin embargo, otros aspectos, que han ganado atención últimamente, deben ser mencionados como la relación entre los resultados de los MDD y los medios masivos de comunicación, posturas de las elites y otros. Sobre estos asuntos, véanse Trechsel y Krieski (1996) y Trechsel y Sciarini (1998).

¹¹ Como Vatter sostiene: “Se muestra que los plebiscitos y los referéndums obligatorios sin quórum de consenso corresponden a formas mayoritarias de democracia, mientras que se muestra que los referéndums opcionales y las iniciativas con quórum de consenso comparten semejanzas con formas para compartir el poder” (2000, p. 171).

¹² Soy perfectamente consciente de los problemas metodológicos existentes en el intento de medir y capturar el concepto “amenaza”. A pesar de que diversas señales pueden identificar la presencia de amenazas (como el comenzar a juntar firmas, peticiones, etc.), un análisis de estas características requeriría recursos de los que no gozamos en el contexto de esta investigación.

canismos de democracia directa puede ser, simultáneamente, un indicador y una causa detrás de las débiles instituciones representativas” (Barczak, 2001, p. 39). De alguna manera, los MDD, según lo definido anteriormente, se podrían entender como un fenómeno característico de lo que O’Donnell llamó una vez las democracias delegativas (O’Donnell, 1994). Un ejemplo claro de ello es la amenaza y el uso eventual de plebiscitos por parte del presidente venezolano Hugo Chávez. Barczak argumenta que las nuevas constituciones que contengan provisiones de democracia directa se observan cuando: *a*) la reforma constitucional está controlada por intereses políticos tradicionalmente excluidos; y cuando: *b*) en condiciones de tensión institucional extrema, los intereses tradicionalmente excluidos se movilizan para obtener una cuota de autoridad significativa sobre el proceso de reforma (Barczak, 2001, p. 39).

Esta explicación es interesante, pero falla por lo menos en un aspecto crucial: la evidencia empírica. En América Latina, los MDD han existido desde antes de las reformas constitucionales asociadas a la tercera ola. De hecho, todos los países nombrados por Barczak en su artículo tienen experiencias con los MDD antes de la interrupción de sus democracias y son muy pocos los casos que sostienen su teoría; sin embargo, Barczak tiene razón en un aspecto: la mayoría de las nuevas constituciones latinoamericanas han ampliado (o incluido) algún tipo de MDD. Si esto es una consecuencia de la desafección ciudadana o un asunto de “moda” política, ello es todavía una discusión abierta.

CLASIFICACIÓN DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

Los mecanismos de democracia directa constituyen una categoría amplia que incorpora en su seno una gama de diversos mecanismos como referéndums, plebiscitos, referéndums revocatorios (*recalls*) o iniciativas populares. Todos ellos hacen que los ciudadanos participen directamente a través del voto universal y directo en la adopción de decisiones vinculantes o, simplemente, cuando se les consulta, vía el voto, para que emitan su opinión en torno a un tema específico. En general, pero no siempre, los ciudadanos tienen dos opciones: apoyar o rechazar una línea de acción propuesta. La confusión terminoló-

gica es común al hablar de los MDD, incluso en los textos constitucionales: lo que en un país se llama referéndum, en otro se puede llamar plebiscito o, incluso, iniciativa popular.

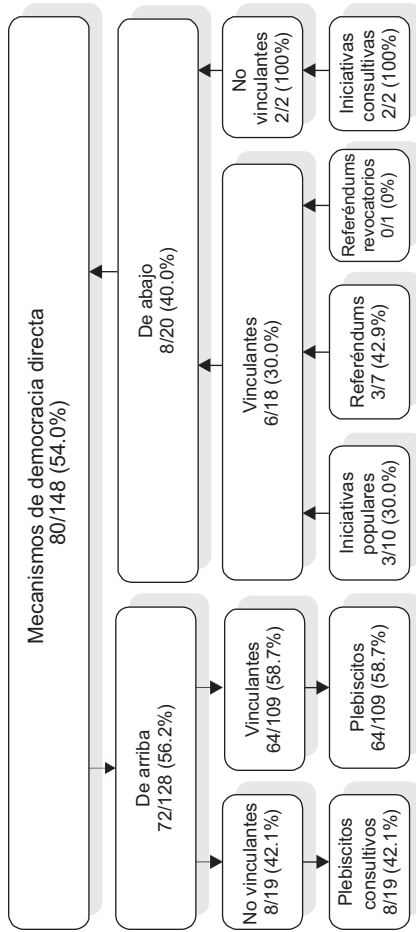
Una de las principales diferencias que se da entre los diversos tipos de MDD radica en quién inicia (o de dónde emana) la acción política (Tsebelis, 2002). Por un lado, los poderes políticos formales (la rama ejecutiva y, o, la legislativa) pueden requerir que los ciudadanos voten para ratificar una decisión adoptada por los primeros. Los votos de ratificación se han realizado en un variado abanico de asuntos políticos: acuerdos de paz, integración económica o política, enmiendas constitucionales y otras similares. La literatura se refiere a ese tipo de mecanismos como los provenientes “desde arriba”. Por otra parte, la democracia directa, “desde abajo”, está compuesta por aquellos mecanismos a través de los que, una vez que eligió a los representantes y al gobierno, la ciudadanía sigue siendo un actor de veto en el juego político.¹³ De esa manera, un grupo de ciudadanos puede alterar el *statu quo* político rechazando una ley ya adoptada, proponiendo una nueva medida legislativa o revocando el mandato de un funcionario electo. La principal diferencia es que, en el primer caso, la ciudadanía tiene un papel reactivo y, en el segundo caso, proactivo.

Los MDD “desde abajo” corresponden al ámbito del concepto de rendición social de cuentas. El concepto de la rendición social de cuentas, acuñado por Peruzzotti y Smulovitz, se define como “un mecanismo de control vertical de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas [...] Se activa ‘a pedido’ y puede dirigirse hacia el control de temas, políticas o funcionarios particulares” (2002, p. 32-33). La virtud de la democracia directa “desde abajo” reside no solamente en su aspecto igualitario (un ciudadano-un voto), sino también en la elasticidad que caracteriza a las instituciones de rendición social de cuentas (Peruzzotti, 2004, Smulovitz y Peruzzotti, 2003).

La figura 2 muestra una tipología de los MDD que existen en el continente. Las dos categorías previamente señaladas —“desde abajo” y “desde arriba”—

¹³ En palabras de Tsebelis, un actor de veto es un “individuo o grupo cuyo consentimiento es necesario para cambiar el *statu quo*” (1995, p. 289).

FIGURA 2. CLASIFICACIÓN DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA (INCLUIDO SU GRADO DE ÉXITO)



se subdividen a su vez en dos: vinculantes y no vinculantes. Empezando desde la izquierda de la figura, están los plebiscitos consultivos y los plebiscitos vinculantes; y moviéndose hacia la derecha —hacia los MDD “desde abajo”—, están las iniciativas populares, los referéndum, los referéndum revocatorios y, finalmente, las iniciativas populares no vinculantes. Dentro de cada categoría se muestra el número de MDD aprobados del número total que corresponde a esa categoría y se incluye, además, el porcentaje de éxito.

A continuación, se explica brevemente cada categoría:

a) *Plebiscitos consultivos*. Sin ninguna consecuencia legal, es decir, no vinculante, la rama ejecutiva o legislativa del Estado consulta la opinión de los ciudadanos con respecto a ciertas temáticas. Los gobiernos pueden someter a la ciudadanía a cuestionarios relacionados con asuntos diversos de forma simultánea (como Ecuador en 1995, 1994 y 1986), hacer preguntas simples para ratificar tratados de paz (como lo sucedido en Argentina en 1984 en relación con el Tratado del Beagle con Chile) o partición de territorios (véase Laponce, 2004) o, bien, plantear preguntas misceláneas de forma independiente, como la del reclutamiento obligatorio para el servicio militar en Canadá en 1942. Curiosamente, en nuestro continente, a diferencia de Europa, ese mecanismo no se ha utilizado en relación con los esquemas de integración económica, aunque algunas constituciones, como la salvadoreña, así lo estipulan. Ecuador es el que más ha utilizado los plebiscitos consultivos en América Latina (véase el cuadro 1 más abajo).

b) *Plebiscitos*. Del universo de los MDD, éste es el mecanismo usado con mayor frecuencia en América Latina. Un plebiscito vinculante tiene lugar cuando el poder ejecutivo somete una propuesta a la ciudadanía y la resultante tiene fuerza de ley. Ese tipo de mecanismos va generalmente unido a reformas constitucionales (Perú 1993, Panamá 1992 y 1998, Guatemala 1994, Ecuador 1995, Venezuela 1999 y 2000) o incluso toca temas como el régimen político, como en los plebiscitos de Brasil de 1963 y 1992. En esas dos ocasiones, los brasileños tuvieron que decidir no sólo entre el régimen parlamentario o el presidencial, sino también entre una monarquía y una república.

c) *Iniciativa popular*. Se refiere al clásico poder proactivo en manos de los

ciudadanos y, para algunos, es una de las instituciones más democráticas desde el punto de vista de los MDD (Hautala, Kaufmann y Wallis, 2002). El mecanismo para accionar una iniciativa popular es básicamente el mismo en la mayoría de los países. Los ciudadanos reúnen firmas —cada país tiene umbrales diferentes— y proponen una alteración del *statu quo*. Un subtipo de la iniciativa popular se da cuando los ciudadanos obligan a los legisladores a considerar una acción propuesta (aunque el poder legislativo no necesariamente la acepte). Este mecanismo se asemeja más a un poder de transformación de la agenda que a una herramienta de cambio político. Argentina entra en esta subcategoría y la utilizó una vez en 2002.¹⁴ Fuera del caso argentino, en la mayoría de las oportunidades, si se alcanza la cantidad requerida de firmas, ello implica un voto directo sobre el asunto propuesto. Sólo en Uruguay, en nueve ocasiones, fue utilizado ese camino de iniciativa popular.

d) *Referéndum*. A diferencia de la iniciativa popular, el referéndum es el clásico poder reactivo en manos de los ciudadanos que les permite vetar una política adoptada. En América, Uruguay sigue siendo el único país en donde se ha utilizado sistemáticamente esa institución a escala nacional y ha generado diversos resultados. El primer referéndum en Uruguay, y en el continente, fue contra la Ley de Impunidad. Tan pronto como el nuevo gobierno democrático llegó al poder en 1985, la discusión sobre qué hacer con los violadores de los derechos humanos durante el régimen militar ganó titulares y Uruguay comenzó a vivir uno de sus momentos más polarizados y sensibles desde la reinstauración de la democracia. Con la aprobación de la Ley de la Pretensión de Caducidad Punitiva del Estado —Ley 15.848—, del 22 de diciembre de 1986, la democracia directa “desde abajo” entró como un jugador crítico en el campo de la política uruguaya. La ley fue apoyada por casi todos los miembros del Partido Colorado y el Partido Blanco y estableció que quedaba vetado para el Estado aplicar su facultad condenatoria a los crímenes vinculados con la represión política

¹⁴ En Argentina, la iniciativa popular “El hambre más urgente”—iniciada por una coalición de organizaciones no gubernamentales, un periódico, periodistas y académicos— se convirtió en ley el 29 de diciembre de 2002 (Ley 25.724), después de que exitosamente recolectara firmas correspondientes a más de 1.5% del electorado en siete provincias. El objetivo de la iniciativa fue la atención de niños menores de cinco años y mujeres embarazadas en condiciones de pobreza extrema.

cometidos durante la dictadura (1973-1985). Inmediatamente después de ser aprobada la ley, una comisión independiente, presidida por las viudas de dos legisladores asesinados en Buenos Aires en 1976, comenzó una campaña para promover un referéndum contra esa ley.¹⁵ El referéndum no fue exitoso, pero logró 41.3% de apoyo ciudadano. De forma contraria a ese fracaso, el referéndum contra la Ley de Privatizaciones de 1991 tuvo ecos en la región por su significativo y simbólico éxito. Después de que el Congreso aprobara la polémica Ley de Privatización en Octubre de 1991 (Ley 16.211), la oposición logró la realización de un referéndum sobre el tema. En los primeros meses de 1992, el sindicato de la compañía estatal de telecomunicaciones (Antel) puso en marcha una campaña para derogar la ley. La oposición a la ley logró la recolección de las firmas requeridas y se llamó a un referéndum para el 13 de diciembre de 1992. La ley fue rechazada de forma aplastante por 79.1% de los ciudadanos y el presidente Luis A. Lacalle sufrió un severo revés en lo referente a su programa de privatización, eslabón central de su política económica de libre mercado.

e) Referéndum revocatorio. Es el mecanismo de democracia directa que permite a la ciudadanía destituir y reemplazar a un funcionario electo. Hasta ahora, sólo Venezuela ha utilizado este mecanismo a escala nacional, aunque las constituciones de Colombia y Perú así lo permiten. En el caso de Venezuela, su potencial y eventual uso llevó al país al borde de una guerra civil durante

¹⁵ Para impulsar el mecanismo del referéndum en Uruguay, es necesario conseguir 25% de apoyo de los ciudadanos a través de sus firmas. En un país con una diáspora tan significativa como la uruguayaya, ese porcentaje, en términos reales, debe situarse en aproximadamente 27-28% del electorado que vive en el país. El 12 de enero de 1987, un grupo de ciudadanos solicitó a la Corte Electoral la realización de un referéndum. El problema surgió cuando la Corte Electoral se dio cuenta de que ese derecho constitucional nunca había sido regulado (Cortés, 1989). El 17 de diciembre de 1987, fueron presentadas 634 792 firmas. El 4 de enero de 1989, la Corte Electoral estableció la fecha para la realización del referéndum para el 16 de abril de 1989. Después del referéndum, la Corte esgrimió públicamente que carecía de los mecanismos necesarios para verificar las firmas de una cantidad semejante de ciudadanos y, consecuentemente, se creó un nuevo mecanismo para solucionar ese problema con la Ley 16.017 del 13 de enero de 1989. El mecanismo consiste en lo siguiente: *a*) 0.5% de los ciudadanos calificados para votar puede presentar una moción frente a la Corte Electoral (aproximadamente unas 12 000 firmas) (Art. 30); *b*) luego, se hacen dos llamados, uno en un periodo de 60 a 90 días después de verificar las firmas y uno al año de promulgada la ley sobre la que se está votando, y *c*) habiendo alcanzado 25% de concurrencia en alguna de las dos instancias, el referéndum definitivo se realiza en los siguientes 120 días (Art. 37). Este articulado es notoriamente un mecanismo original, por cierto caro, para decidir si se realiza o no un referéndum. Sólo se requieren 5 de cada mil ciudadanos, un número muy inferior para conseguir representación parlamentaria, para iniciar un mecanismo que incluye dos días feriados y un presupuesto no menor del erario público. En un lenguaje más coloquial, ¡los uruguayos votan para decidir si votan o no!

los años 2002 y 2003, cuando la oposición presionó (y fracasó) para sustituir al presidente Chávez. Las firmas fueron recolectadas durante el verano del 2003, pero el presidente del Consejo Electoral anunció desde el 12 de septiembre que la petición había sido rechazada porque las firmas habían sido recolectadas los meses antes de la mitad del mandato del presidente Chávez, el 19 de agosto. Finalmente, la oposición logró forzar la realización de un referéndum revocatorio el 15 de agosto de 2004, pero consiguió un apoyo menor a 42% de la ciudadanía y, en consecuencia, Chávez sorteó exitosamente la amenaza a su investidura presidencial.¹⁶

El cuadro 1 evidencia el uso de los MDD en América (a escala nacional) durante el siglo XX y lo que va del XXI. En el cuadro, se cruza el tipo de MDD por país. Dentro del universo de los MDD, los provenientes de “arriba” constituyen 87% de los casos (73% corresponde a plebiscitos vinculantes y 14% a plebiscitos consultivos). Sólo 13% de los casos fueron iniciados, según lo definido previamente, “desde abajo” (7% corresponde a iniciativas populares, 5% a referendums y 1% a iniciativas consultivas).

¿SON LOS MDD “DESDE ARRIBA” SISTEMÁTICAMENTE FAVORABLES A LOS GOBIERNOS?

Esta sección examina si los MDD iniciados “desde arriba” con el apoyo del gobierno son, como se señaló previamente, muestras de actitudes plebiscitarias, autoaclamativas, autolegitimantes y delegativas de los gobiernos. Con ese objetivo, se estudian los resultados de ese subtipo de MDD, controlando, con base en el grado democrático, la situación económica y la participación electoral. El universo de análisis se compone de todos los MDD “desde arriba” que gozaron con el apoyo del poder ejecutivo realizados en América a escala nacional desde principios del siglo XX (primeras dos columnas del cuadro 1). Por problemas

¹⁶ A pesar de que este procedimiento no es extraño en Estados Unidos, solamente dos veces fue exitoso. El primer referéndum revocatorio tuvo lugar en Dakota del Norte en 1921, cuando el gobernador Lynn Frazier fue “despedido” por la ciudadanía, mientras que el segundo caso, quizá más notorio por su proximidad temporal y su impacto en los medios, fue cuando el gobernador Davis de California fue remplazado por Arnold Schwarzenegger. Sobre este tema, véase Cronin (1989, capítulo 6).

CUADRO 1. PAÍS POR TIPO DE MECANISMO DE DEMOCRACIA DIRECTA

	<i>Plebiscitos consultivos</i>	<i>Plebiscitos vinculantes</i>	<i>Iniciativas populares</i>	<i>Referéndums</i>	<i>Referéndums re-vocatorios</i>	<i>Iniciativas consultivas</i>	<i>Total</i>
Argentina	1	0	0	0	0	0	1
Bahamas	0	5	0	0	0	0	5
Bolivia	0	6	0	0	0	0	6
Brasil	0	3	0	0	0	0	3
Canadá	2	0	0	0	0	0	2
Chile	0	7	0	0	0	0	7
Colombia	0	17 ^a	0	0	0	2	19
Cuba	0	1	0	0	0	0	1
Ecuador	16 ^b	18 ^c	0	0	0	0	34
Guatemala	0	7	0	0	0	0	7
Guyana	0	1	0	0	0	0	1
Haití	0	10	0	0	0	0	10
Jamaica	0	1	0	0	0	0	1
Panamá	0	5	0	0	0	0	5
Paraguay	0	3	0	0	0	0	3
Perú	0	2	0	0	0	0	2
Saint Kitts y Nevis	0	1	0	0	0	0	1
Surinam	0	1	0	0	0	0	1
Uruguay	0	16	10	7	0	0	33
Venezuela	0	5	0	0	1	0	6
Total	19	109	10	7	1	2	148

Fuentes: C2D-Research and Documentation Centre on Direct Democracy (<http://c2d.unige.ch/>), Keesing's Records of World Events (<http://keesings.gvpi.net/>) y la base de datos del autor. Los datos de Brasil fueron aportados por Wanderley dos Santos (IUPERJ).

Casi la mitad de los miembros de la OEA (15 o 42.8%) no han utilizado nunca ningún MDD en el ámbito nacional: Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, El Salvador, Grenada, Honduras, México, Nicaragua, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, y los Estados Unidos de América.

^a Estos 16 plebiscitos consultivos fueron realizados en tres "paquetes" (8 de noviembre de 1995, 7 de agosto de 1994 y 1 de junio de 1986).

^b 14 de los plebiscitos fueron realizados el mismo día (25 de mayo de 1997).

^c 15 de los 17 casos fueron realizados el 25 de octubre de 2003.

conceptuales y de interpretación, no hemos considerado los MDD originados “desde abajo” y aquellos que, por más que provengan “desde arriba”, no gozaron del apoyo del ejecutivo, como ha sucedido en Uruguay (donde, en algunas circunstancias, la Constitución obliga al legislativo a plantear una propuesta alternativa a la elevada por el ejecutivo).

Es importante señalar que se debe diferenciar el contexto político en el que se usan los MDD. Si bien su nombre incluye la palabra “democracia”, los MDD no son una herramienta exclusiva de los regímenes democráticos. Han sido utilizados tanto por regímenes totalitarios como por gobiernos autoritarios; en palabras de Butler y Ranney: “Muchas sociedades democráticas admirables nunca han usado esos instrumentos y muchos regímenes autoritarios han abusado grotescamente de ellos” (1978, p. 3). Así, los MDD son instrumentos políticos independientes del régimen en el que se utilizan. Por la propia naturaleza de los regímenes no democráticos, en ese contexto, la única manera certera de saber si un MDD realmente fue exitoso es si la opción apoyada por el poder es la perdedora. El resultado del MDD proporciona la evidencia de su fracaso, pero, si el gobierno no democrático tiene éxito legítimo en sus esfuerzos, esa victoria justa casi nunca será conocida o demostrada empíricamente.¹⁷ Como Butler y Ranney sostienen, “los pocos casos donde los militares han celebrado MDD, en los cuales obtuvieron menos de 90% de apoyo, son los que más desafían al analista de este tipo de gobiernos no democráticos” (1994, p. 9).

Pero, ¿cómo diferenciar entre distintos grados de democracia? Si bien existen varias medidas de regímenes (véase Munck y Verkuilen, 2002), la aplicación de este concepto no es clara, menos aún consensuada. Quizás esto sea tan sólo porque la democracia es “probablemente el concepto más complejo de la ciencia política. No ha sido ni podrá ser nunca medido en toda su gloria multidimensional y diversa” (Coppedgé, 2002, p. 35). Aunque la mayoría de los índices de regímenes más populares están altamente correlacionados (Ward,

¹⁷ Sin embargo, existe un pequeño grupo de países —Ecuador (15 de enero de 1978), Uruguay (30 de noviembre de 1980) y Chile (5 de octubre de 1988)— en los que el uso de plebiscitos produjo resultados adversos para los regímenes autoritarios que los iniciaron. La gran mayoría de los analistas coincidiría en que esos momentos fueron de inflexión en la historia de cada uno de esos países. La pregunta que surge es: ¿por qué, teniendo todos los elementos para distorsionar los resultados, incluso cometer fraude, los regímenes autoritarios aceptan la derrota?

2002), en este trabajo se optó por utilizar la variable *polity* del *Polity IV* (Marshall y Jaggers, 2001), porque es la que ofrece la variación más amplia y porque es la única existente a lo largo del siglo XX con datos anuales; sin embargo, dada la carencia de un punto exacto de corte entre regímenes democráticos y no democráticos en la base de datos del *Polity IV*, se ha establecido uno arbitrario, ya que los “instrumentos diseñados para calificar regímenes dentro de una amplia gama que va desde el absoluto autoritarismo hasta la democracia completa pudieron carecer de sensibilidad para discriminar dentro del universo de las poliarquías en un extremo de la gama” (Altman y Pérez-Liñán, 2002, p. 86). Siguiendo las líneas de agregación propuestas por Mainwaring *et al.* (2001), se dividió la variable *polity*, una escala de 21 puntos, en las siguientes tres secciones: un grupo de regímenes netamente autoritarios (de -10 a -5), un grupo de regímenes mixtos (de -4 a 4) y, finalmente, un grupo de democracias (igual o superior a 5).

Frecuentemente se dice que los gobiernos inician los MDD sólo cuando pueden estar relativamente seguros de tener éxito. En palabras de Lijphart: “cuando los gobiernos controlan el referéndum, tenderán a utilizarlo solamente cuando esperen ganar” (Lijphart, 1984, p. 204). Si tal es el caso, esperamos ver que las iniciativas originadas en el ejecutivo tiendan a ser más exitosas que otras. Como vemos en el cuadro 2, dentro del universo de los MDD, las instituciones originadas de arriba hacia abajo (es decir, los plebiscitos y los plebiscitos consultivos) debilitan parcialmente la aseveración anterior: sólo 55.8% de esos MDD fueron aceptados; no obstante, si controlamos con base en el grado democrático de un régimen, la cifra cambia radicalmente: los regímenes autoritarios tienen un índice de éxito de 87%, que es perceptiblemente mayor que el porcentaje de éxito en regímenes mixtos y democráticos. A menos que los gobiernos estimen muy mal sus oportunidades de ganar, la evidencia va en contra de la tesis de Lijphart.

De hecho, si consideramos sólo los regímenes democráticos de América, los MDD iniciados desde arriba hacia abajo han producido un perfecto 50/50 de apoyo (un éxito de 50% *versus* un fracaso de 50%), una situación que dista de la idea de que los gobiernos solamente se embarcan en los MDD cuando esperan

CUADRO 2. TASA DE APROBACIÓN DE MDD POR TIPO DE RÉGIMEN

Dirección	Resultados	Tipo de régimen			Total
		Autoritarios	Mixtos	Democráticos	
Arriba-abajo	No aceptados	2 (13.3%)	21 (45.7%)	34 (50.0%)	57 (44.2%)
	Aceptados	13 (86.7%)	25 (54.3%)	34 (50.0%)	72 (55.8%)
	Total	15 (100.0%)	46 (100.0%)	68 (100.0%)	124 (100.0%)
Abajo-arriba	No aceptados			9 (52.9%)	10 (55.6%)
	Aceptados			8 (47.1%)	8 (44.4%)
	Total			17 (100.0%)	18 (100.0%)

un resultado favorable. De cierta manera, entonces, en América, los MDD desde arriba han producido la misma incertidumbre que en Europa desde el punto de vista del control que ejerce el ejecutivo sobre los MDD. En Europa, los “gobiernos han fracasado en sus tentativas de controlar el referéndum” (Qvortrup, 2000).

Parte de la literatura sobre la democracia directa argumenta que la situación económica imperante afecta a los resultados electorales (Key, 1966; Kramer, 1971; Lewis-Beck, 1988). En su forma más simple, esos estudios asumen que los votantes tienden a castigar a los gobiernos cuando las condiciones económicas empeoran (Bowler y Donovan, 1998, p. 71); es decir, que los MDD podrían entenderse como votos de censura en contra del gobierno, sin importar los temas en juego. En el contexto del continente americano, la relación entre los MDD y la situación económica ha sido poco estudiada y la evidencia con la que contamos parece apuntar en direcciones contrarias. Si bien el caso uruguayo sugiere que esas dos variables aparecen disociadas (Altman, 2002), el chileno sustenta lo contrario (Araos y Engel, 1989).¹⁸ Aunque un único caso no puede refutar una teoría entera (Munck, 2003), puede arrojar luces respecto a si la situación económica afecta o no los resultados electorales en los MDD.

¹⁸ Días antes del referéndum que derogaría la ley que posibilitaba a la petrolera nacional asociarse con empresas privadas, el senador Rafael Michelini sostenía que: “Votamos Si porque no queremos que haya un voto de confianza para este gobierno” (Michelini, 2003).

Para determinar si los resultados de los MDD tienden a favorecer a los gobiernos que los promueven, se recurrió a una serie de regresiones multivariadas (OLS). En las OLS, la variable dependiente es el porcentaje de votos en favor del MDD. En caso de que los ciudadanos hayan votado sobre una serie de asuntos independientes, cada uno de estos últimos fue codificado como un único MDD, a menos que los asuntos fuesen mutuamente excluyentes. Las variables independientes son cuatro (incluida una de control): *a*) el grado de democracia, según la variable *polity* del *Polity IV*; *b*) el estado de la economía, indicada por la variación del índice de los precios de consumo (inflación), y *c*) inspirándome en el trabajo de Kobach (1993) sobre el uso de los MDD en Suiza y su dependencia, parcial, de la participación electoral, se ha incluido el grado de participación electoral (dado por el porcentaje de votos válidos de la cantidad de votantes registrados). Con respecto a la participación electoral, es lógico esperar que los ejecutivos deseen que sus propuestas sean aceptadas y, en consecuencia, que el escenario ideal en cuanto a la participación se refiere sea una presencia masiva en las urnas de los ciudadanos que los apoyan y la mínima concurrencia posible de los que se oponen. Dado que en muchos países en consideración la participación electoral es obligatoria, se ha incluido una variable de control *d*), en la que la obligatoriedad del voto es codificada como 1 y la no obligatoriedad como 0.

Las variables fueron estudiadas en los diversos regímenes en consideración. El primer modelo incluye a todos los regímenes; el segundo modelo abarca solamente los regímenes mixtos (aquellos que no son ni puramente democráticos ni autoritarios), el tercer modelo considera los regímenes que son definitivamente no autoritarios (es decir, los regímenes y las democracias mixtas) y, finalmente, el cuarto se refiere únicamente a los regímenes democráticos. Esperamos que las tres variables independientes (*polity*, inflación y participación) tengan un impacto negativo en el porcentaje de votos en favor del MDD propuesto por el ejecutivo; esto es, que, cuanto menos democrático sea un régimen, menor la inflación y menor la participación, tanto mayor será el porcentaje de votos que reciba la medida propuesta por el ejecutivo.

En el cuadro 3 se exponen los resultados obtenidos, que, en términos generales, satisfacen las expectativas teóricas de este trabajo. En el modelo 1 (todos

CUADRO 3. OLS (COEFICIENTES NO ESTANDARIZADOS Y SUS ERRORES ESTÁNDAR)

	Modelo 1: Todos los regímenes (polity rango: -10 a 10)		Modelo 2: Regímenes mixtos (polity rango: -4 a 4)		Modelo 3: Regímenes mixtos y democracias (polity rango: -4 a 10)		Modelo 4: Sólo democracias (polity rango: 5 a 10)	
N	102 ^a		31		94		62	
R ²	0.295		0.388		0.324		0.342	
R ² ajustado	0.267		0.298		0.293		0.297	
F	10.269 ^d		4.283 ^c		10.762 ^d		7.537 ^d	
Polity	-0.023 ^d	0.004	-0.018	0.026	-0.033 ^d	0.006	-0.124 ^d	0.025
Inflación	0.000 ^b	0.000	0.001	0.003	0.000 ^b	0.000	0.000	0.000
Participación	-0.265 ^c	0.113	-0.968 ^d	0.245	-0.090	0.131	0.527 ^d	0.161
Obligatoriedad	0.012	0.048	0.305	0.174	0.011	0.049	0.014	0.048
(Constante)	0.861 ^d	0.057	1.081 ^d	0.085	0.837 ^d	0.057	1.278 ^d	0.178

^a Aunque el universo de análisis de esta investigación incluye 148 instancias donde los MDD fueron llevados adelante en América, fue posible encontrar datos correspondientes a 125 casos (de los que sólo 102 corresponden a MDD “desde arriba”). ^b $p < 0.05$; ^c $p < 0.01$; ^d $p < 0.005$.

Variable dependiente: porcentaje en favor de la medida del MDD.

los regímenes), dos de las variables, *polity* y *participación*, fueron significativas: muestran la dirección anticipada y una, *inflación*, tuvo el signo opuesto; sin embargo, una vez que comenzamos a controlar con base en el grado de democracia de un régimen, la historia cambia. En el modelo 2, que considera sólo regímenes mixtos (es decir, cuando *polity* oscila entre -4 y 4), lo interesante radica en la fortaleza de la variable *participación*, tanto en su significancia estadística como en su direccionalidad (volveremos a este punto más adelante); sin embargo, las inferencias estadísticas deben hacerse con sumo cuidado, debido al pequeño tamaño de la muestra ($n = 31$). Los modelos 3 y 4 tienen aproximadamente el mismo poder explicativo que el modelo 2 (dado por la linealidad del R-cuadrado); la diferencia, no obstante, descansa en que en el modelo 4 la variable *participación* adquiere una direccionalidad contraria a la esperada y la variable *inflación* pierde su significancia estadística.

La evidencia empírica ofrecida sugiere que, independientemente del universo en consideración, cuanto más democrático es un régimen tanto menor es el apoyo que recibe el ejecutivo en las urnas cuando se utiliza ese tipo de MDD. También es sugestivo ver que, en los modelos 1 y 3, las condiciones económicas medidas a través de la inflación tienen una dirección opuesta a la esperada (aunque débil, si consideramos las *betas* de los coeficientes). En otras palabras, los ejecutivos obtienen más respaldo a sus opciones si la inflación es mayor;¹⁹ sin embargo, esta variable carece de significancia estadística cuando consideramos únicamente a las democracias.

Respecto a la participación, podemos afirmar que, *ceteris paribus*, en términos generales, a menor participación, mayor el apoyo a la medida del gobierno (modelos 1 y 2); sin embargo, en condiciones democráticas, la participación juega a favor del gobierno. ¿Cómo explicamos ese fenómeno? En los regímenes mixtos, si bien en muchas circunstancias, cuando los ejecutivos inician un MDD tienen enfrente una oposición coordinada (como lo observamos en Venezuela), en términos generales, enfrentan a una ciudadanía apática, desinteresada o, por lo menos, poco participativa en los eventos electorales (como en Colombia). No es de extrañar que, en esos países, las medidas propuestas por el ejecutivo resulten porcentualmente victoriosas (considerando sólo los votantes), pero, en caso de considerar a los no votantes del lado opositor, la derrota ejecutiva es completa.

Si estamos en lo correcto, no sería descabellado conjeturar que, cuando el ejecutivo de ese tipo de regímenes pretende hacer avanzar su agenda vía un MDD, esté deseando que sean pocos los que concurran a las urnas y que los ciudadanos que lo hagan sean efectivamente pro gobierno. Paradójica, y lamentablemente para sus intereses, eso puede jugar sistemáticamente en su contra, ya que en varios países es necesaria una concurrencia mínima a las urnas para poder aprobar un plebiscito. No es casual que sólo en 56% de las ocasiones el ejecutivo salga victorioso.

¹⁹ Esta conclusión respalda las conclusiones de Weyland sobre las reformas de mercado en las democracias débiles (2002).

CONCLUSIONES

En este artículo se ha analizado si los MDD son mecanismos autolegitimantes y delegativos de los gobiernos cuando son iniciados por el ejecutivo o si sus resultados son votos de censura de la ciudadanía. La respuesta parece ser que ni uno ni lo otro. Con frecuencia se dice que los gobiernos inician un MDD cuando están relativamente seguros de tener éxito. Si tal es el caso, esperaríamos un éxito superior al 56% observado, lo cual nos empujaría más a pensar que los resultados son más un voto de censura contra el gobierno que otra cosa; sin embargo, la evidencia presentada sugiere que la situación económica no es un buen indicador del resultado de esos mecanismos, por lo menos dentro del universo de las democracias. De ahí la importancia de controlar con base en el grado democrático en que estemos inmersos. Si controlamos con base en el grado democrático de un régimen, el porcentaje de éxito antes señalado cambia radicalmente; los regímenes autoritarios tienen un índice de éxito, casi obvio, de 87%, los mixtos de 55% y las democracias sólo de 50 por ciento.

Un apartado especial merecen esos mecanismos cuando son utilizados en un contexto democrático. En primer lugar, las condiciones económicas parecen no jugar ni en favor ni en contra de la propuesta del ejecutivo en turno. En otras palabras, los plebiscitos no constituyen un voto de confianza en el gobierno. Esta conclusión concuerda con la opinión de Svensson de que “los ciudadanos ordinarios pueden desarrollar creencias y actitudes en materias políticas y llevarlas a decisiones políticas reales. No son simples víctimas pasivas de la manipulación de la elite” (2002, p. 748). Quizás eso se deba a que, en las democracias, los ciudadanos tienen mayor capacidad para “separar las aguas” entre las propuestas hechas por los ejecutivos y la situación económica en la que su país se encuentra. Por otro lado, una mayor participación sí juega en favor del gobierno. Quizás eso se deba a que, en la democracia, las propuestas son más racionales que en los otros tipos de regímenes. Esto último nos plantea forzosamente una importante agenda de investigación sobre los tipos y contenidos de las políticas propuestas por el ejecutivo de un país mediante el plebiscito.

Por cierto, en este trabajo fueron estudiados sólo los mecanismos de democracia directa cuando éstos provienen del poder ejecutivo. Queda un número radicalmente menor, pero sustancialmente significativo, de aquellos MDD que provienen desde abajo y que eventualmente deben ser analizados de forma sistemática. Sólo así comenzaremos a tener una fotografía más precisa y acabada del mundo de la democracia directa. **Pg**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altman, David (2002), "Popular Initiatives in Uruguay: Confidence Votes on Government or Political Loyalties?", *Electoral Studies*, vol. 21, núm. 4, pp. 617-630.
- Altman, David y Aníbal Pérez-Liñán (2002), "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness, and Participation in 18 Latin American Countries", *Democratization*, vol. 9, núm. 2, pp. 85-100.
- Araos, María Raquel y Eduardo Engel (1989), "Desempleo, votación histórica y el plebiscito de 1988", *Estudios CIEPLAN*, vol. 27, núm. diciembre, pp. 5-17.
- Barczak, Monica (2001), "Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America", *Latin American Politics & Society*, vol. 43, núm. 3, pp. 37-59.
- Bowler, Shaun y Todd Donovan (1998), *Demanding Choices: Opinion, Voting, and Direct Democracy*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Búsqueda (1994), 10 de noviembre, Montevideo.
- Butler, David y Austin Ranney (eds.) (1978), *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington D.C., American Enterprise Institute.
- (eds.) (1994), *Referendums Around the World*, Washington D.C., American Enterprise Institute.
- Christin, Tomas, Simon Hug y Pascal Sciarini (2002), "Interests and Information in Referendum Voting: An Analysis of Swiss Voters", *European Journal of Political Research*, vol. 41, núm. 6, pp. 759-776.
- Clarke, Harold D., Allan Kornberg y Marianne C. Stewart (2004), "Referendum Voting as Political Choice: The Case of Quebec", *British Journal of Political Science*, vol. 34, núm. 2, pp. 345-355.

- Coppedge, Michael (2002), "Democracy and Dimensions: Comments on MuncK and Verkuilen", *Comparative Political Studies*, vol. 35, núm. 1, pp. 35-39.
- Cortés, Cecilia (ed.) (1989), *El referéndum uruguayo del 16 de abril de 1989*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral.
- Cronin, Thomas (1989), *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge, Harvard University Press.
- Cunningham, Frank (2002), *Theories of Democracy: A Critical Introduction*, Londres, Routledge.
- Dahl, Robert (1989), *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press.
- Dalton, Russell, Wilhelm Bürklin y Andrew Drummond (2001), "Public Opinion and Direct Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 12, núm. 4, pp. 141-153.
- Dalton, Russell J., Susan E. Scarrow y Bruce E. Cain (2004), "Advanced Democracies and the New Politics", *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 1, pp. 124-138.
- Dunn, John (1979), "Democratic Theory", en John Dunn (ed.), *Western Political Theory in the Face of the Future*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Freire, André y Michael A. Baum (2003), "Referenda Voting in Portugal, 1998: The Effects of Party Sympathies, Social Structure and Pressure Groups", *European Journal of Political Research*, vol. 42, núm. 1, pp. 135-161.
- Frey, Bruno S., Marcel Kucher y Alois Stutzer (2001), "Outcome, Process and Power in Direct Democracy—New Econometric Results", *Public Choice*, vol. 107, núm. 3-4, pp. 271-293.
- Frey, Bruno S. y Lorenz Goette (1998), "Does the Popular Vote Destroy Civil Rights?", *American Journal of Political Science*, vol. 42, núm. 4, pp. 1343-1348.
- Frey, Bruno S. y Alois Stutzer (2000), "Happiness Prospers in Democracy", *Journal of Happiness Studies*, vol. 1, núm. 1, pp. 79-102.
- Gallagher, Michael (1996), "Ireland: The Referendum as a Conservative Device?", en Michael Gallagher y Pier Vincenzo Uleri (eds.), *The Referendum Experience in Europe*, Londres, Macmillan.

- Gamble, Barbara S. (1997), "Putting Civil Rights to a Popular Vote", *American Journal of Political Science*, vol. 41, núm. 1, pp. 245-269.
- Gandáségui, Marco A. (1999), "The 1998 Referendum in Panama: A Popular Vote Against Neoliberalism", *Latin American Perspectives*, vol. 26, núm. 2, pp. 159-168.
- Gerber, Elisabeth y Arthur Lupia (1995), "Campaign Competition and Policy Responsiveness in Direct Legislation Elections", *Political Behaviour*, vol. 17, núm. 3, pp. 287-306.
- Gerber, Elisabeth R. (1999), *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*, Princeton, Princeton University Press.
- Hautala, Heidi, Bruno Kaufmann y Diana Wallis (eds.) (2002), *Voices of Europe: IRI Europe Report on the Growing Importance of Initiatives and Referendums in the European Integration Process*, Amsterdam, Initiative & Referendum Institute Europe.
- Held, David (ed.) (1993), *Prospects for Democracy*, Stanford, Stanford University Press.
- Higley, John y Ian McAllister (2002), "Elite Division and Voter Confusion: Australia's Republic Referendum in 1999", *European Journal of Political Research*, vol. 41, núm. 6, pp. 845-861.
- Key, V. O. (1966), *The Responsible Electorate*, Cambridge, Harvard University Press.
- Kobach, Kris (1993), "Recent Developments on Swiss Direct Democracy", *Electoral Studies*, vol. 12, núm. 4, pp. 342-365.
- Kramer, Gerald H. (1971), "Short-Term Fluctuations in U.S. Voting Behavior: 1896-1964", *American Political Science Review*, vol. 65, núm. 1, pp. 131-143.
- Kriesi, Hanspeter (2002), "Individual Opinion Formation in a Direct Democratic Campaign", *British Journal of Political Science*, vol. 32, núm. 1, pp. 171-185.
- Laponce, Jean A. (2004), "Turning Votes into Territories: Boundary Referendums in Theory and Practice", *Political Geography*, vol. 23, núm. 2, pp. 169-183.

- Leduc, Lawrence (2002), "Opinion Change and Voting Behaviour in Referendums", *European Journal of Political Research*, vol. 41, núm. 6, pp. 711-732.
- Lewis-Beck, Michael (1988), *Economics and Elections: The Major Western Democracies*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Lijphart, Arend (1984), *Democracies: Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven y Londres, Yale University Press.
- Lupia, Arthur (1994), "The Effect of Information on Voting Behavior and Electoral Outcomes: An Experimental Study of Direct Legislation", *Public Choice*, vol. 78, núm. 1, pp. 65-86.
- Lupia, Arthur y John G. Matsusaka (2004), "Direct Democracy: New Approaches to Old Questions", *Annual Review of Political Science*, vol. 7, pp. 463-482.
- Lupia, Arthur y Mathew McCubbins (1998), *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn what They Need to Know?*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott (1993), "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm. 4, pp. 198-228.
- Mainwaring, Scott, Daniel Brinks y Aníbal Pérez-Liñán (2001), "Classifying Political Regimes in Latin America 1945-1999", *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, núm. 1, pp. 37-65.
- Marshall, Monty G. y Keith Jaggars (2001), "Polity IV project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-1999", disponible en: <http://www.bsos.umd.edu/cidem/polity/>.
- Michellini, Rafael (2003), "Vela de armas: todo pronto para impedir el secuestro del patrimonio nacional", *La República*, Montevideo.
- Munck, Gerardo (2003), "Teaching Qualitative Methodology: Rationale, State of the Art, and an Agenda", *Qualitative Methods—Newsletter of the APSA Organized Section on Qualitative Methods*, vol. 1, núm. 1, pp. 12-15.
- Munck, Gerardo y Jay Verkuilen (2002), "Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices", *Comparative Political Studies*, vol. 35, núm. 1, pp. 5-34.

- Nadeau, Richard, Pierre Martin y André Blais (1999), "Attitude Towards Risk-Taking and Individual Choice in the Quebec Referendum on Sovereignty", *British Journal of Political Science*, vol. 29, núm. 3, pp. 523-539.
- O'Donnell, Guillermo (1994), "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, pp. 55-69.
- Panzer, John y Ricardo Paredes (1991), "The Role of Economic Issues in Elections: The Case of the 1988 Chilean Presidential Referendum", *Public Choice*, vol. 71, núm. 1-2, pp. 51-59.
- Papadopoulos, Yannis (1995), "Analysis of Functions and Dysfunctions of Direct Democracy: Top-Down and Bottom-Up Perspectives", *Politics and Society*, vol. 23, núm. 4, pp. 421-448.
- Parkinson, John (2003), "Legitimacy Problems in Deliberative Democracy", *Political Studies*, vol. 51, núm. 1, pp. 180-196.
- Payne, Mark, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo y Andrés Allamand (2002), *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Pérez Antón, Romeo (1995), "Democracia directa", *Búsqueda*, vol. septiembre.
- Peruzzotti, Enrique (2004), "Redefiniendo la representación política: la sociedad civil argentina y el sistema representativo en los noventa", *Política y Gobierno*, vol. XI, núm. 1.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (2002), "Accountability social: La otra cara del control", en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.), *Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.
- Phillips, Anne (1991), *Engendering Democracy*, University Park, The Pennsylvania State University Press.
- Qvortrup, Mads (1999), "A.V. Dicey: The Referendum as the People's Veto", *History of Political Thought*, vol. XX, núm. 3, pp. 531-546.
- (2000), "Are Referendums Controlled and Pro-hegemonic?", *Political Studies*, vol. 48, núm. 4, pp. 821-826.

- Rial, Juan (2000), "Instituciones de democracia directa en América Latina", *National Democratic Institute*, núm. octubre, disponible en www.ndipartidos.org/pdf/gobernando/democraciadirecta.pdf.
- Sartori, Giovanni (1987), *The Theory of Democracy Revisited*, New Jersey, Chatham House Publishers.
- Searrow, Susan E. (2001), "Direct Democracy and Institutional Change: A Comparative Investigation", *Comparative Political Studies*, vol. 34, núm. 6, pp. 651-665.
- Setälä, Maija (1999), "Referendums in Western Europe—A Wave of Direct Democracy?", *Scandinavian Political Studies*, vol. 22, núm. 4, pp. 327-340.
- Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (2003), "Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press.
- Svensson, Palle (2002), "Five Danish Referendums on the European Community and European Union: A Critical Assessment of the Franklin Thesis", *European Journal of Political Research*, vol. 41, núm. 6, pp. 733-750.
- Tranter, Bruce (2003), "The Australian Constitutional Referendum of 1999: Evaluating Explanations of Republican Voting", *Electoral Studies*, vol. 22, núm. 4, pp. 677-701.
- Trechsel, Alexander H. y Pascal Sciarini (1998), "Direct Democracy in Switzerland: Do Elites Matter?", *European Journal of Political Research*, vol. 33, núm. 1, pp. 99-124.
- Trechsel, Alexander y Hanspeter Krieski (1996), "Switzerland: The Referendum and Initiative as a Centerpiece of the Political System", en Michael y Pier Vincenzo Uleri Gallagher (eds.), *The Referendum Experience in Europe*, Londres, Macmillan.
- Tsebelis, George (1995), "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, vol. 25, núm. 3, pp. 289-325.
- (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press.

- Uleri, Pier Vincenzo (2002), "On Referendum Voting in Italy: YES, NO or Non-Vote? How Italian Parties Learned to Control Referendums", *European Journal of Political Research*, vol. 41, núm. 6, pp. 863-883.
- Vatter, Adrian (2000), "Consensus and Direct Democracy: Conceptual and Empirical Linkages", *European Journal of Political Research*, vol. 38, núm. 2, pp. 171-192.
- Ward, Michael D. (2002), "Green Binders in Cyberspace: A Modest Proposal", *Comparative Political Studies*, vol. 35, núm. 1, pp. 46-51.
- Weyland, Kurt (2002), *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela*, Princeton, Princeton University Press.