

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA

TESIS DE MAESTRÍA

Mecanismos de democracia directa: determinantes de su aplicación en
América del Sur.

Autora: Laura Victoria Lescano

Director de Tesis: Andrés Schipani

Legajo: 12S537

Fecha de Entrega: Junio 2019

Pregunta de investigación y justificación	2
Revisión de la literatura relevante (o estado de la cuestión)	7
Variables y metodología	13
Casos	18
Contexto regional	18
Países con uso medio-alto desde abajo. Los casos de Uruguay y Colombia.	22
Uruguay	22
Colombia	30
Conclusión parcial - países con alto desde abajo	36
Países con alto uso y “top down”. Los casos de Venezuela y Bolivia.	37
Venezuela	37
Bolivia	46
Conclusión parcial - países con alto uso desde arriba	51
Países con bajo uso. Los casos de Brasil y Argentina.	52
Brasil	53
Argentina	59
Conclusión parcial - países con bajo uso	64
Conclusiones	66
Bibliografía	69

Pregunta de investigación y justificación

Los mecanismos de democracia directa (MDDs) son un conjunto de disposiciones constitucionales que permite a los ciudadanos decidir o ser consultados sobre determinados temas de la política nacional en forma directa, en lugar de delegar la decisión en sus representantes legislativos o ejecutivos.

No hay una definición única consensuada de “democracia directa”. Muchas veces se refiere a esta como una nueva forma de participación entre un repertorio que se ha ido transformando. Según Altman (2010), la democracia directa es “un grupo de instituciones políticas en las que los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas a través del sufragio universal y secreto y que no forma parte del proceso electivo regular de autoridades”. A esta definición se puede agregar que el voto, además de universal y secreto, es directo pronunciándose a favor o en contra de una propuesta o, en algunos casos excepcionales, se elige una opción entre varias propuestas. Se trata en definitiva de una votación por medio de la cual la ciudadanía expresa una opinión, vinculante o no sobre un tema determinado. Dichas instancias de votación se agregan a la de la elección general de los representantes y los ciudadanos dirimen por mayoría una decisión, actuando ya sea como actor de veto o como actor proactivo en la construcción del proceso político. Democracia directa y representativa suelen convivir y complementarse, aunque esta relación es muy diferente en cada país.

Existe una gran variedad de mecanismos pudiendo éstos clasificarse de acuerdo a diversas dimensiones. Una de ellas es de quién proviene o quién lo inicia. Algunos mecanismos son iniciados por los jefes de estado o por legisladores. Otras veces el mecanismo puede ser activado por la ciudadanía. Si los mecanismos son iniciados por el gobierno se denominan mecanismos “top down” o “desde arriba”. Aquellos iniciados por la ciudadanía, en cambio, se denominan “bottoms-up” o “desde abajo”.

Por otro lado, los mecanismos pueden ser proactivos (utilizados para proponer leyes) o reactivos (se utilizan para derogar una ley existente o revocar de un mandato).

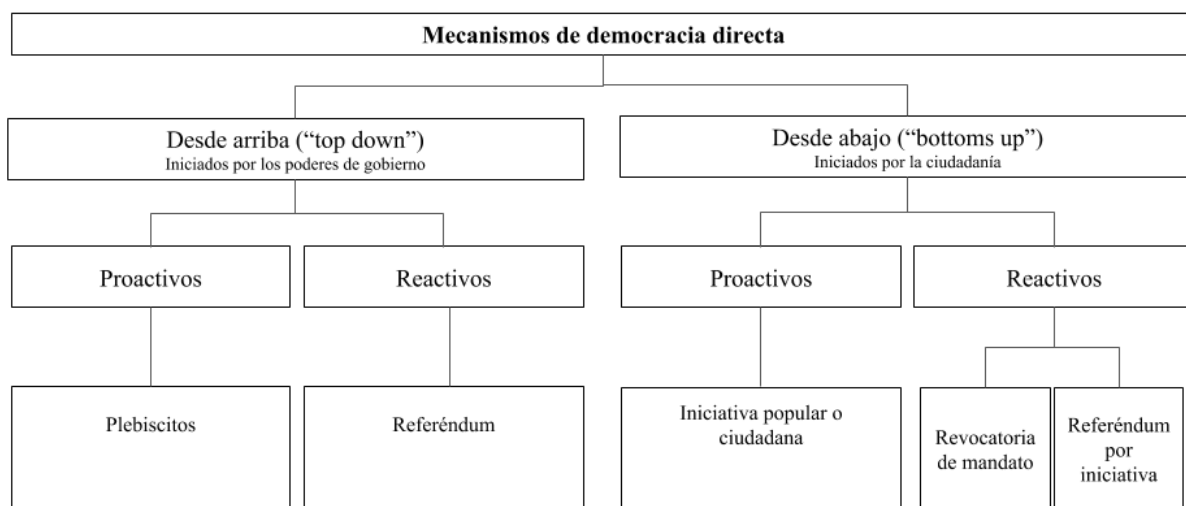
La elección directa proactiva, convocada para la promulgación de una nueva ley se denomina plebiscito. Por ejemplo, en Brasil en 1993, el Congreso estableció un plebiscito para decidir el sistema de gobierno que adoptaría el país, si monarquía, república presidencial o parlamentaria. Otro ejemplo proactivo pero iniciado desde abajo es el caso del plebiscito por iniciativa celebrado en el 2004 en Uruguay. Sindicatos y otros grupos de la sociedad civil integraron una Comisión Nacional de Defensa del Agua y la Vida que recolectó firmas para promover una iniciativa para la no privatización del servicio de agua, resultando apoyada por un 64% de los electores.

Entre los mecanismos reactivos o defensivos se encuentran aquellos que se propone para derogar una ley ya existente, denominados “referendo” o los que se utilizan para revocar el mando de un funcionario público, por ejemplo del presidente, y es denominado “revocatoria de mandato”. Un caso de referendo

iniciado desde arriba por el Congreso fue el de Paraguay en el año 2008 sobre el voto epistolar. A través del mismo, se modificó el artículo 120 de la Constitución que habilitaba a votar únicamente a los ciudadanos residentes en territorio nacional, insertando las modificaciones que permitieron el voto desde el exterior. La figura de revocatoria de mandato se aplicó por ejemplo en Venezuela en 2004 sobre la figura del entonces presidente Chávez.

A continuación se presenta un esquema con los MDDs de acuerdo a su clasificación y la definición de cada uno.

Esquema 1



Fuente: elaboración propia.

Plebiscito: los ciudadanos votan la aprobación o rechazo de una nueva propuesta.

Referendo: los ciudadanos votan la derogación o modificación de una ley existente.

Iniciativa popular o ciudadana: los ciudadanos emiten una propuesta de proyecto de ley o enmienda (derivando en la votación de un plebiscito o referendo por iniciativa).

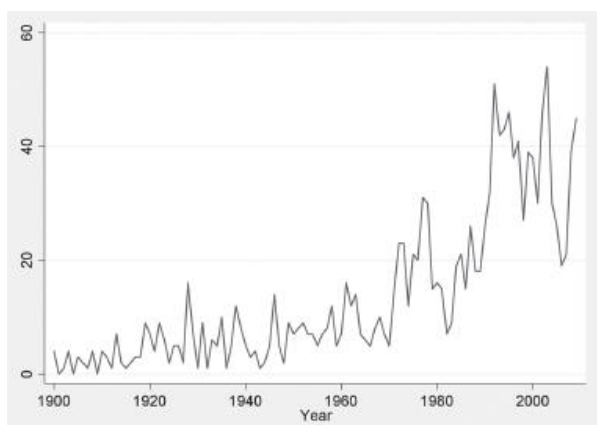
Revocatoria de mandato: los ciudadanos votan por la destitución o reemplazo de una autoridad electa.

En los últimos treinta años se observó un creciente uso de MDDs en el mundo. Más de la mitad de todos los eventos realizados en la historia datan de este período, siendo muy pocos (menos del 10%) los países que no cuentan con algún MDD. Estos mecanismos son considerados un factor de democratización de las

sociedades en la medida en que promueven y facilitan su inclusión en las decisiones de gobierno. Autores como Scarrow (2001) o Morel (2001) predicen que su uso continuará aumentando, aún en los países donde no son obligatorios, puesto que los ciudadanos, al haber participado en una consulta en el pasado, esperan continuar haciéndolo. La frecuencia en el uso de MDD en la actualidad es de casi el doble a nivel global respecto a cincuenta años atrás y casi cuatro veces más que hacia comienzos del siglo XX (Altman, 2011).

Gráfico 1

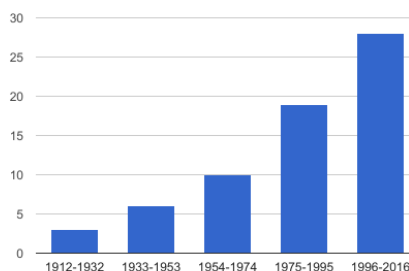
Uso de Mecanismos de Democracia Directa en el mundo (cantidad de MDDs)



Fuente: Altman, 2010

Gráfico 2

Uso de Mecanismos de Democracia Directa en América del Sur (cantidad de MDDs)

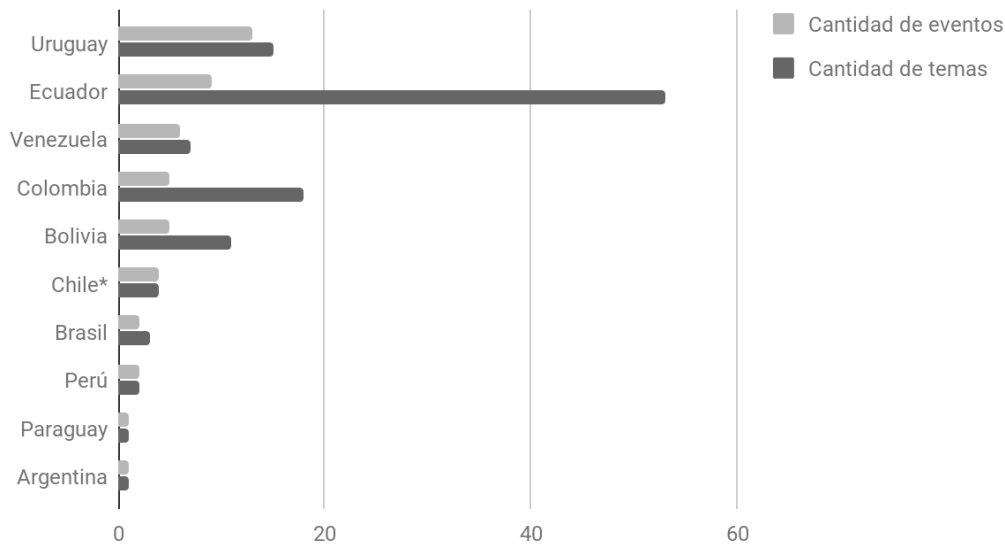


Fuente: elaboración propia en base a datos de Direct Democracy Database (<http://www.c2d.ch/>)

América del Sur es una de las regiones más dinámicas en cuanto a uso de MDDs se refiere. A partir de 1978 casi todos los países los contemplaron en sus legislaciones y desde los años 90 su uso se intensificó. Sin embargo, hay una gran disparidad entre los países. Uruguay y Ecuador lideran el ranking de uso, seguidos por Colombia, Venezuela y Bolivia, mientras que Chile, Perú, Brasil, Argentina y Paraguay lo han utilizado muy pocas veces.

Gráfico 3

MDD: Eventos y temas tratados (1978-2016)

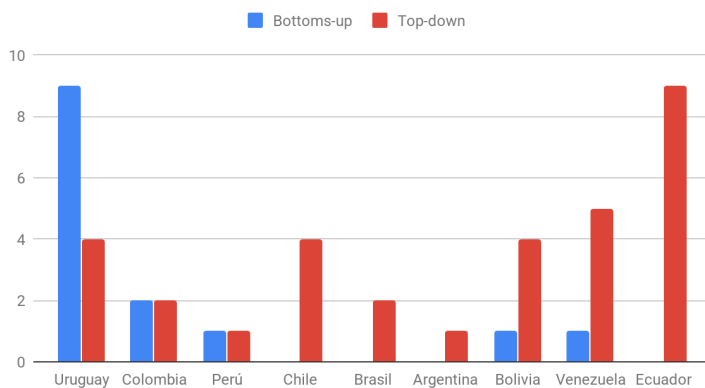


Fuente: elaboración propia en base a datos de Direct Democracy Database (<http://www.c2d.ch/>)

Si se indaga sobre cómo se utilizan los mecanismos, también se observan grandes diferencias. En algunos países, son los ciudadanos quienes movilizan las elecciones (“desde abajo” o “bottoms-up”), mientras que en otros son preponderantemente los poderes de gobierno (“desde arriba” o “top-down”).

Gráfico 4

Tipos de mecanismos usados por país



Fuente: elaboración propia en base a datos de Direct Democracy Database (<http://www.c2d.ch/>)

Lo mismo ocurre cuando se observan los temas sobre los cuales se ha decidido. Mientras algunos países (como es el caso de Uruguay o Colombia en alguna medida) usan MDDs para decidir sobre tópicos de políticas públicas concretas (salud, educación, servicios públicos, jubilación, empleo, DDHH, etc.), otros (como Bolivia o Venezuela) los han utilizado más para convocar a reformas constitucionales que involucran definiciones electorales (duración de mandato, reelección, etc) o apoyo a los mandatos, además de incluir una gran cantidad de preguntas en cada elección.

En esta instancia cabe señalar que los diseños institucionales de cada país son variables al respecto ya que algunos países cuentan con constituciones más inclusivas respecto a la disponibilidad de dichos mecanismos. Es importante diferenciar por lo tanto el concepto de “uso” del de “adopción” de mecanismos.

Se define “adopción” como el momento de introducción de los mecanismos a las Constituciones, a partir del cual se habilita a un uso constitucional de los mismos. La adopción determina la “disponibilidad” de democracia directa ya que en el momento de introducir estas herramientas constitucionalmente, se establece el marco sobre el cual los actores pueden moverse respecto al uso (legal) de las mismas, delimitado por la variedad de los mismos en cuanto a quién los puede iniciar y qué exigencias o condiciones se requieren para su aprobación. Puede haber diversas instancias de adopción. Con frecuencia, procesos de reforma constitucional han involucrado la expansión de estos artículos con la ampliación de los mecanismos. Así por ejemplo, Ecuador tuvo una primera adopción en 1967, cuando se habilitó el uso del plebiscito en forma muy limitada sólo para algunos casos. Posteriormente se fue ampliando el abanico de MDDs con las reformas de 1978, 1998 y 2008 incluyendo iniciativas, referendos y revocatoria de mandato. Por otro lado, el “uso” propiamente dicho es la ejecución efectiva de cualquiera de estos mecanismos (constitucional o no). Así, por ejemplo, Argentina usó por primera y única vez un MDD en 1984 (con el plebiscito por el Canal del Beagle). Sin embargo, la adopción de MDDs a la Constitución se dio recién en 1994 y en forma muy limitada. Hay diversos estudios sobre la región acerca de las condiciones en las que se dio la introducción de estos mecanismos. La variable que interesa analizar en el presente trabajo es la de uso efectivo de los MDDs, que ha sido la menos estudiada.

El objetivo de la investigación es por lo tanto identificar las variables asociadas al uso de MDDs respecto a la frecuencia, el tipo (“desde abajo” o “desde arriba”) y los temas sobre los que versan, que explicarían las diferencias existentes en su aplicación en los países de América del Sur.

La pregunta de investigación se refiere entonces a los determinantes en el uso de los MDDs: ¿Cuándo y por qué los países utilizan estos mecanismos? ¿Qué factores que inciden en que algunos países los utilicen más y otros menos y con qué objetivos?

Para efectuar el análisis se hará un estudio comparado de casos en el período comprendido entre los años 1978-2018, siendo el punto de partida el comienzo de la transición democrática en la región. A partir de ese momento comenzaron también a difundirse los MDDs en los países, que han hecho un uso creciente de los mismos a lo largo de las últimas cuatro décadas. Dentro de este período se pone especial atención a dos momentos: la década de los 90 (de liberalización económica) y la de los 2000 (giro a la izquierda) puesto que son los dos períodos en los cuales se hizo el mayor uso de MDDs. Se tomarán tres pares de países: Argentina-Brasil, Uruguay-Colombia y Venezuela-Bolivia. La elección de estos países se basa en el diseño metodológico elegido: el diseño de sistemas de máxima similitud (DSMS). Todos estos países tienen características comunes: utilizaron algún MDD al menos una vez, tienen una clase obrera o movimientos sociales activos y organizados y un desarrollo histórico cultural similar propio de la región. A pesar de todas estas similitudes, entre cada par se observan diferencias fundamentales respecto al uso que se les ha dado en términos de frecuencia, tipo de mecanismos y objetos tratados. El primer bloque, compuesto por Argentina y Brasil, prácticamente no ha hecho uso de MDDs. El segundo, conformado por Uruguay y Colombia, se caracteriza por la utilización frecuente de MDDs, en la mayoría de los casos iniciados desde abajo y con eje en decisiones de política pública. Finalmente, el tercer par está constituido por Bolivia y Venezuela, ambos países con un uso intensivo de MDDs pero a diferencia de los anteriores, han sido iniciados mayoritariamente desde arriba y con un eje menos programático y más plebiscitario, generalmente orientados a legitimar la figura del presidente. De esta forma se intentará observar, frente a condiciones similares, qué factores pueden estar relacionados con la variabilidad en el uso de los MDD.

Revisión de la literatura relevante (o estado de la cuestión)

En este capítulo se expone el estado actual de la literatura referido a los determinantes del uso de MDDs en la región y en el mundo.

Teorías sobre los MDDs en Latinoamérica

Los análisis existentes acerca del uso de los MDDs en la región suelen estar acompañados de consideraciones acerca de su influencia en la calidad democrática y concentrarse más en la adopción de los mecanismos que en su uso propiamente dicho.

Lissidini (2011), en su aporte a un análisis más sistematizado sobre los MDD en la región afirma: “Contrariamente a lo que sucede en los países “desarrollados”, encontramos que en Latinoamérica hay escasa información sobre el tema a pesar de la relevancia del mismo. La democracia directa comenzó a ocupar un lugar central en la política latinoamericana –y en particular en América del Sur– especialmente

a partir de la década del noventa: la mayoría de las constituciones incluyeron mecanismos de democracia directa (es decir, referendo, plebiscito, revocatoria de mandato e iniciativa ciudadana), y prácticamente todos los países de América del Sur tuvieron, al menos, una experiencia de democracia directa. Frente a esta constatación (la falta de información sistematizada y la importancia del tema), la investigación se dirigió al análisis de la inclusión de la democracia directa en las reformas constitucionales, considerando no sólo su forma legal, sino el contexto político y social en que se produjeron las modificaciones constitucionales”. A continuación de desarrollan sus principales líneas argumentales sobre los MDDs en la región:

Teoría de la demanda ciudadana (Lissidini, Welp): La inclusión democrática es canalizada por los partidos políticos y surge a partir de una demanda social por mayor participación. Esta teoría sin embargo se utiliza para explicar solamente el caso de Bolivia, que a partir de 2004 gracias a los MDDs ofreció una salida al contexto de crisis y protesta social derivado del descontento por la “distancia creciente entre las preferencias ciudadanas y las políticas implementadas” (Welp, 2009). En muchos de los países no se dio este proceso en un marco de crisis de representación. En Uruguay por ejemplo la incorporación de MDD se realizó con anterioridad al resto de los países de la región y en un contexto de ampliación y posterior consolidación de la democracia.

Teoría de los populismos (Barczak, Negretto, Lissidini): Este enfoque es el que predomina en los estudios de América Latina. Postula la influencia de nuevos partidos mayoritarios, en muchos casos, con un estilo de interpelación directa hacia el pueblo. Se dota así al Poder Ejecutivo de mayor poder en detrimento de los partidos y otros actores de la democracia representativa. Se encuentra que en estos casos la incorporación de MDD fue controlada por algún outsider político que logró establecer una conexión directa con los ciudadanos. Barczak (2001) propone dos caminos posibles hacia este proceso:

1) Cuando el proceso es controlado por intereses políticos tradicionalmente excluidos. La falla de las instituciones representativas crea un vacío de poder ocupado por políticos neopopulistas.

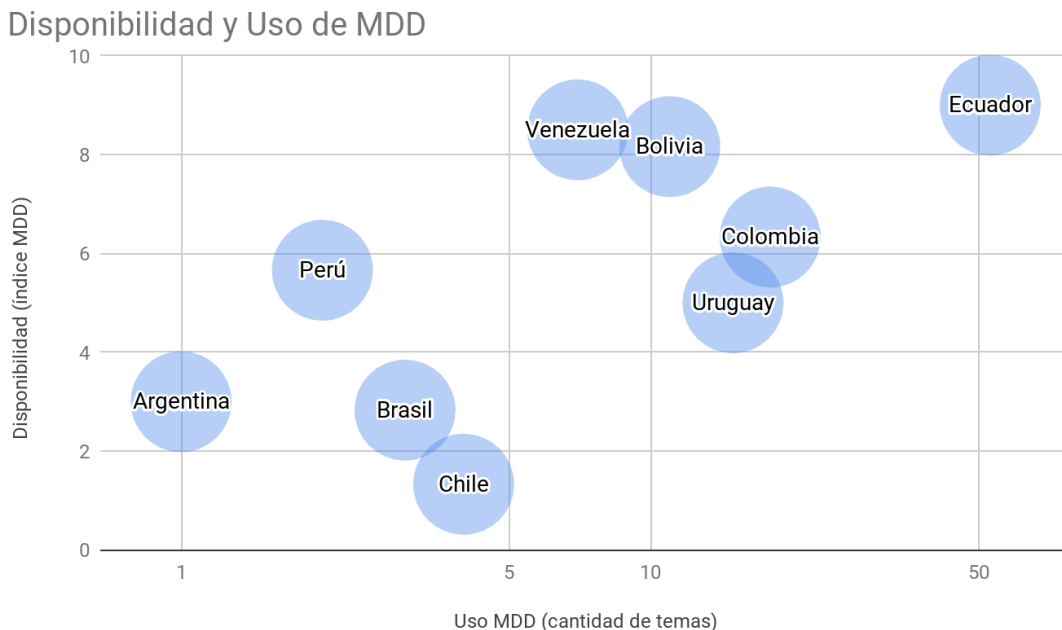
2) Bajo condiciones de debilidad institucional, sectores tradicionalmente excluidos capturan una porción significativa pero no controlante sobre el proceso. La intensidad de la crisis actúa en contra del éxito de los nuevos líderes, pero los poderes actuales acuerdan MDD como forma de prevenir un quiebre democrático. Lo que no explica Barczak es de qué manera logran estos partidos, que no cuentan con el poder suficiente para realizar las reformas, presionar para que estas efectivamente se concreten. De acuerdo a Negretto (2014), los partidos en declive pueden apoyar estas reformas en contextos competitivos con partidos minoritarios que movilizan ciudadanos descontentos con las instituciones representativas. Inclusive en

contextos que combinan bajos niveles de confianza sobre el Congreso y los partidos, también pueden promover las reformas con el fin de mantener apoyo electoral. Negretto analiza la adopción de MDDs con la emergencia de nuevos partidos. Quienes promovieron mayormente las reformas fueron partidos emergentes y líderes buscando apoyo para una nueva organización política. Las reformas ocurren cuando las presiones competitivas aumentan (asociado a mayores niveles de volatilidad) y cuando emergen nuevos partidos, especialmente cuando el partido mayoritario es joven (y poco institucionalizado) y tiene una posición anti-establishment. Los autores mencionados tienden a vincular el uso de MDD con una peor representación democrática en casos de partidos mayoritarios jóvenes y anti-establishment que tendrían el objetivo de tomar control sobre ciertas reformas eludiendo las instituciones representativas. Como se observa, estos estudios se han enfocado en los actores provenientes de la política, particularmente en los presidentes y su relación con la ciudadanía, y en menor medida en los partidos políticos y se vincula el uso de MDD con una representación democrática más pobre o procesos menos inclusivos por parte de partidos mayoritarios jóvenes y anti-establishment que tendrían el objetivo de tomar control sobre ciertas reformas eludiendo las instituciones representativas. Estas teorías sin embargo dejan algunos aspectos inconclusos. En primer lugar, no pueden explicar si dichos países serían más democráticos en ausencia de los MDD, cuestión difícilmente demostrable por su contra facticidad. En segundo lugar, aplica solamente a una parte de los países de la región (Ecuador, Venezuela y Bolivia), dejando otra vez fuera el caso emblemático de Uruguay, uno de los países que más uso hace de los MDD y considerándolo una excepción. Tercero, a pesar de sus enunciados, no siempre los resultados de los plebiscitos son favorables al poder de turno (dos casos paradigmáticos son el de Chile en 1988 o el de Venezuela en 2007). De hecho, Altman (2010) muestra que cuando los MDD son iniciados por el poder ejecutivo, la tasa de aprobación no supera el 55%, menor a la tasa de aprobación cuando los inicia la ciudadanía (56%).

Además de las consideraciones mencionadas, como se ha dicho, los estudios precedentes se enfocan en el proceso de adopción de MDDs. Pero ello no implica que puedan sacarse conclusiones sobre el uso de MDDs a partir de ello, mucho menos en el largo plazo. A priori puede parecer esperable que países que no cuentan con una facilidad y disponibilidad para hacer uso de MDD, efectivamente no los utilicen con frecuencia. Por ejemplo, Bolivia, Venezuela y Ecuador son los tres países con mecanismos más inclusivos, y además son los que más los usan. Chile, Brasil y Argentina por otro lado, tienen mecanismos más restrictivos y son los países que menos uso hacen de los mismos. Sin embargo, la relación no es tan lineal. Ante una disponibilidad similar de mecanismos, algunos países hacen más uso de los mismos. Perú por ejemplo tiene una disponibilidad de MDDs mayor a la de Uruguay, pero prácticamente no ha hecho uso de los mismos mientras que Uruguay ha sido el país que con mayor frecuencia los ha implementado. Además, como ya se ha mencionado, se puede hacer uso de mecanismos sin que exista esta disponibilidad (como en los

plebiscitos extra constitucionales de Argentina o Chile). Por lo tanto, aunque la adopción determina la disponibilidad de mecanismos, no determina su uso. Por lo tanto, para poder explicar el uso variable de MDDs en la región es necesario analizar otros factores.

Gráfico 5



Fuente: elaboración propia en base a datos de Direct Democracy Database (<http://www.c2d.ch/>) y Lissidini (2014)

En relación con ello estas teorías, al poner la lupa sobre los presidentes que introdujeron los mecanismos, dejan de lado los actores sociales que también intervienen en su aplicación. El presente trabajo por lo tanto intenta aportar un análisis que complementa al anterior y que engloba todos los casos de la región (alto uso desde arriba, alto uso desde abajo y bajo uso), considerando a Uruguay como parte del análisis y no como excepción e incluyendo otras variables que ayudarían a entender por qué otros países como Brasil o Argentina no los usaron.

Teorías sobre los MDDs en el mundo

Hay otra parte de la literatura que se ha enfocado en Europa y Norteamérica. Esta rama de estudio se ha centrado mayormente en el rol de los ciudadanos frente a los MDDs y el enfoque desde los contextos culturales y sociales, exponiendo variables de nivel individual como interés político. Estos trabajos concuerdan en que hay un uso creciente de los mecanismos y relacionan la tendencia incremental al reclamo de mayor participación y accountability en el ejercicio de la democracia por parte de la ciudadanía, aunque

no profundizan en los determinantes del fenómeno. Craig, Kreppel y Kane (2001) indican que el aumento del uso de los referendos no fue tomado por la literatura desde investigaciones que ayuden a explicar los motivos de este incremento. Se agrupa la escasa literatura existente en tres categorías:

Teoría de la movilización cognitiva (Dalton e Inglehart): existe una demanda creciente de participación en la agenda política, consecuencia de una mayor capacidad por parte de los ciudadanos que ha llevado a la creencia de que la gente puede y debe participar más. De acuerdo a la teoría de la movilización cognitiva los MDD requieren un involucramiento por parte de los ciudadanos en las decisiones de política pública. La participación activa es posible en la medida en que estos cuentan con información, recursos materiales y cierta capacidad de movilización. Dalton (1984) e Inglehart (1999) proponen como explicación del aumento de la demanda ciudadana, la sofisticación de las habilidades políticas y la mayor cantidad de recursos políticos disponibles. El concepto de “movilización cognitiva” implica que los “ciudadanos poseen las habilidades y recursos necesarios para estar políticamente comprometidos con poca dependencia de factores externos” (Dalton, 1984). La difusión de la educación y acceso a la información impactan en que una mayor cantidad de personas entiendan la política y se involucren. El indicador que utiliza es la sumatoria de las variables de nivel educativo y el interés en la política.

El problema de este enfoque para explicar el uso de MDDs en la región es que los predictores (como podrían ser nivel educativo, interés político, etc.) son variables de nivel individual pero la variable dependiente que se intenta explicar aquí es una variable agregada. No deja de ser interesante sin embargo el enfoque desde los ciudadanos y no sólo desde el gobierno como se plantean las hipótesis presentadas arriba, por lo que la propuesta es avanzar en el mismo sentido, analizando por ejemplo la autonomía de la movilización de los actores sociales, lo cual en cierta forma se relaciona con el compromiso de los ciudadanos y su dependencia o no de factores externos que enuncia Dalton (1984).

Teoría de la desafección (Sears y Citrin, Craig y Schmidt): esta teoría hace énfasis en la creciente desconfianza en las instituciones democráticas actuales, lo cual impacta en un mayor uso de MDD con el objeto de controlar mejor a los representantes y salvaguardar los intereses del pueblo. Se observaría según esta teoría, más que una crisis de la democracia representativa, un cambio en los modelos de democracia y en los instrumentos utilizados por la ciudadanía. Los autores Donovan y Karp (2007) utilizaron ambas variables y compararon el aumento del ejercicio de la democracia directa a través de la desafección y la movilización cognitiva en Suiza, Nueva Zelanda, Canadá, Noruega, Finlandia y Suecia. Su estudio fue a nivel individual (no a nivel país), registrando la opinión pública sobre los MDD (no el uso efectivo). Hallaron evidencia en dirección a la hipótesis de la movilización cognitiva en Nueva Zelanda, Canadá y Suiza: los ciudadanos con mayor interés en política son quienes más apoyaron la democracia directa. Sin

embargo el nivel de significancia fue bajo y no encontraron evidencia para la variable de desafección política. Además, aplicadas a Latinoamérica, las teorías de la desafección no explican el uso de los MDD en algunos de los casos presentados. Uruguay ha utilizado los mecanismos asiduamente, con bajos niveles de desafección (medida generalmente a través de votos en blanco, abstencionismo, desconfianza en las instituciones democráticas), alta calidad democrática y una participación activa de instituciones representativas (por ejemplo, partidos políticos) en los MDD realizados. Por lo tanto es necesario evaluar otras variables que expliquen las diferencias en el mayor o menor uso de MDD para estos casos.

Teorías delegativas: estas teorías van en la misma línea que las “teorías de los populismos” aplicadas en la región. Postula que grupos de intereses y nuevos políticos utilizan los MDDs como un nuevo medio para acceder al poder y han desarrollado herramientas y estrategias para utilizarlos en su propio beneficio. Hagen (2002) se inscribe en esta corriente, afirmando la existencia de una campaña renovada de presidentes populistas a favor de los referéndums con el objetivo de debilitar las legislaturas. En general (aunque no necesariamente), es desde este enfoque que se apunta a la tensión entre democracia directa y representativa. El debate que se plantea abarca diversos matices, uno de los cuales se relaciona con si los ciudadanos son capaces (por especialización, acceso a información, conocimiento) de tomar decisiones de gobierno directamente. Algunos autores afirman que la deliberación es positiva en la educación ciudadana por lo que instituciones deliberativas deberían preceder o complementar instituciones participativas. En esta misma línea se postula la idea de que la democracia directa no sustituye sino que acompaña a la democracia representativa y sus instituciones (partidos políticos, Congreso, etc.) y ayuda a poner en debate temas relevantes para los ciudadanos. En estos estudios en realidad el uso de MDDs es la variable independiente mientras que lo que se quiere explicar es la calidad democrática, lo cual excede los objetivos de este trabajo.

Otras teorías: Altman (2011) es uno de los autores que más se ha enfocado al estudio de los MDD desde el método cuantitativo. Ha encontrado que los MDD están positivamente correlacionados con el nivel de democracia, la antigüedad del régimen, actores de veto, el tipo de herencia colonial y el número de MDD usado recientemente en países vecinos. Ni el carácter federal ni el tamaño poblacional obtuvieron resultados estadísticamente significativos en sus estudios. El nivel de democracia puede indicar correlación pero es una variable que puede actuar como independiente tanto como dependiente del uso de MDDs, por lo que es una variable problemática para el análisis. Respecto a la antigüedad del régimen, plantea que cuanto más antiguo el régimen y más acostumbrados están los ciudadanos y las élites a procesos de decisión, menos riesgos percibidos en el uso de MDD. También introduce el análisis de los actores de veto: a mayor número de actores de veto (mayor difusión de poder), mayor uso de MDDs. Esto se explica porque al ser más difícil lograr consenso, se utilizan más los mecanismos directos. En cuanto al pasado colonial, el autor encontró que mientras las colonias británicas son menos propensas a tener MDDs, los países bajo la órbita soviética

los usan más frecuentemente. Estas teorías sirven para entender la tendencia global, pero no siempre son aplicables a la región, que cuenta con lazos coloniales diferentes, donde se observan ciclos democráticos similares, incluso mostrando que algunos de los países que más recientemente adoptaron MDDs los han usado con una frecuencia muy alta, aún contando con una mayoría legislativa que les hubiera permitido aprobarlos. La cantidad de actores de veto por otro lado se basa nuevamente en una perspectiva desde los poderes de gobierno, pero aquí se intentará complementar dicha mirada con una que además incluya a los actores sociales como núcleo de origen de los MDDs.

Haciendo una recapitulación de las diferentes teorías y explicaciones, se observa que cuando se analizan los actores, la lupa se ha puesto en los gobiernos y su intencionalidad de interpelar a la ciudadanía en forma directa eludiendo las instituciones representativas. De esta forma no es de extrañar que no puedan explicarse casos paradigmáticos que quedan como excepciones a la regla como es el caso uruguayo, a pesar de ser el país que más uso hace de los MDDs. En la literatura señalada hay una laguna respecto al estudio de la ciudadanía como actor político, que ha tenido una amplia contribución al uso de los MDDs en la región, generalmente a través de movimientos sociales, sindicatos o los propios partidos políticos. Además tampoco analizan por qué el uso es diferente, tomando indistintamente los mecanismos cuando son utilizados desde arriba o desde abajo. En el presente trabajo se complementará el análisis de los actores de gobierno con el de los actores de la ciudadanía, estudiando la relación entre ambos con el objetivo de explicar las diferencias no sólo en la frecuencia de uso de MDDs sino también en el tipo de mecanismo utilizado según quién lo inicia y el objeto de los mismos (qué temas se deciden a través de los mismos).

Variables y metodología

Variable dependiente

A lo largo del trabajo se intentará dar un marco explicativo al fenómeno de la democracia directa en la región. La variable dependiente de democracia directa en cada país se identifica de acuerdo a tres dimensiones:

- 1) **Frecuencia de uso.** Se puede medir de acuerdo a:
 - a) Cantidad de eventos realizados: elecciones sobre una propuesta o conjunto de propuestas a nivel nacional. Puede incluir plebiscitos, referendos, revocatorias o iniciativas.
 - b) Cantidad de temas: cada elección puede contener múltiples temas (preguntas) sobre los cuales se vota.

Se trata de una variable cuantitativa que toma valores desde 0 en adelante

- 2) **Tipo de mecanismo utilizado.** Se observa si son mecanismos iniciados por la ciudadanía o si son iniciados por alguno de los poderes de gobierno (Poder Ejecutivo o Legislativo). Puede tomar dos valores:

Esquema 2

Tipo de mecanismo	
Iniciado desde abajo o “ bottoms-up ”	Iniciado desde arriba o “ top down ”

- 3) **Objeto del MDD (temas de la elección).** En tercer lugar, se analizan los temas tratados en las votaciones. Estos pueden ser muy diversos, pero se observan algunas características propias de los países en cuanto a los tópicos preponderantes. Casi la mitad de los temas sobre los que se ha decidido están dentro de las categorías de reforma constitucional, que incluye diversas preguntas y decisiones en la misma elección (referidas a reelecciones, duración de mandato, sistema electoral o ratificación de gobiernos). Se denominará a este tipo de objeto de MDD como “plebiscitario” puesto que la campaña y los resultados se apoyan principalmente sobre el apoyo o rechazo al presidente¹. En otros casos, las votaciones son sobre un tema concreto de política pública:

Esquema 3

Objeto del MDD	
Plebiscitario	Programático
Incluye decisiones de Reforma Constitucional (duración de mandato, reelección, sistema electoral), revocatoria o ratificación de mandato.	Incluye decisiones sobre seguridad, empleo, sistema de pensiones, DDHH, educación, servicios públicos entre otros.

Variables independientes

Para analizar el uso y objeto de los MDDs se toma como punto de partida el núcleo de origen de los mismos. La siguiente Cuadro da cuenta de cuáles fueron los orígenes de los mecanismos en la región:

Cuadro 1

¹ Sucede en algunos países que los temas “plebiscitarios” (apoyo a una reelección, duración de mandato, etc), vinculados directamente al presidente se mezclan con otros temas de política pública en la misma votación, generando una elección compleja con temas muy diversos por dirimirse. Como resultado, la votación sobre los temas de política pública suele quedar totalmente relegada respecto a la primera e influida por el apoyo o no al presidente (observando la posición del partido de gobierno) más que por el contenido propio de la propuesta.

Tipo de MDD	Núcleo de origen	Cantidad	Porcentaje	Total
Top down	Poder ejecutivo	26	84%	31
	Poder legislativo	5	16%	
Bottoms up	Sindicatos	5	33%	15
	Movimientos sociales	8	53%	
	Partidos políticos	2	13%	

Fuente: elaboración propia en base a datos de Direct Democracy Database (<http://www.c2d.ch/>)

Con el objeto de esbozar un mecanismo causal que explique las diferencias en el uso de MDDs entre los países se profundizará en el proceso por el cual se han promovido su uso, poniendo foco justamente en los actores que los propician, analizando la relación entre gobiernos y ciudadanos.

Respecto a los mecanismos “desde abajo”, el 87% fueron iniciados por movimientos sociales o sindicatos por lo que el análisis se centrará en estos dos actores. La relación de éstos con los poderes de gobierno ha variado en cada país y momento histórico. En algunos momentos, sindicatos y movimientos han sido reprimidos y excluidos de la vida política; en otros casos han participado de la vida política en forma más activa, a veces estableciendo vínculos cercanos con los gobiernos mientras que en otros casos han mantenido un lugar de participación con autonomía.

Por lo tanto la primera variable independiente será el tipo de vínculo de los actores sociales (sindicatos y/o movimientos sociales) con el gobierno al momento de canalizar las demandas. Este proceso puede darse a través de:

- una **movilización autónoma**: los reclamos se hacen a través de la movilización por fuera del partido político.
- Una **movilización controlada**: la movilización se hace a través del partido y depende de este para canalizar las demandas. Sindicatos y/o movimientos sociales tienen fuertes vínculos partidarios.
- Los actores sociales son **excluidos** o **reprimidos**. En estos casos no logran intervenir en el planeamiento de las políticas públicas.

Para enmarcar esta variable se hará un estudio cualitativo utilizando bibliografía sobre la relación entre la clase trabajadora y movimientos con los gobiernos. Se incluye para este análisis el estudio de Collier y

Collier (2002) sobre el proceso de incorporación de la clase obrera a la política, que en algunos casos coincide con la primera introducción de los MDDs, el estudio de Levitsky y Roberts (2011) sobre las democracias de la tercera ola, período durante el cual se hace el mayor uso de MDDs en la región. También se incluye bibliografía complementaria, material legislativo y periodístico que da cuenta de dichos vínculos, incluyendo casos de represión, intervención sobre sindicatos y movimientos, financiación y testimonios de líderes sociales o sindicales.

Respecto a los mecanismos “desde arriba”, el actor principal a la hora de ejecutar los MDDs es el Poder Ejecutivo, que ha iniciado el 84% de los mecanismos “top-down”. En este punto se hará una revisión de las características de este poder respecto a su relación con la ciudadanía y su necesidad de interpelación en forma directa. Se observa que en la medida en que los gobernantes que asumen el poder no lo hacen a través de partidos institucionalizados, existe una necesidad de establecer una conexión con la ciudadanía y consolidar una base de apoyo pues no hay un vínculo histórico con esta ni con los partidos políticos que la han venido representando hasta el momento. Por contrario, cuando los gobiernos asumen el poder a través de partidos con experiencia institucional, estos ya cuentan con una base de apoyo basada en su trayectoria y los lazos que establecieron a lo largo de sus años de experiencia política. En este sentido se encuentran dos tipos de gobierno:

- de **partidos tradicionales**. Se considerará que un gobierno se ubica en esta categoría cuando el partido que lo respalda ha participado con anterioridad al menos una vez en el proceso democrático electoral.
- de **outsiders** políticos. Se considerará un gobierno “outsider” cuando se presenta con una plataforma o partido nuevo, sin experiencia previa en la competencia democrática.

Se observa que, de la combinación de ambas variables, se desprende el modo en que se utilizan los mecanismos de democracia directa en la región, surgiendo las principales hipótesis:

Hipótesis 1: Cuando los actores sociales ejercen una movilización autónoma, se observa un mayor uso de MDDs iniciados desde abajo hacia arriba y cuyos objetos se concentran en temas programáticos (de política pública).

Hipótesis 2: Cuando los actores sociales tienen vínculos partidarios estrechos con el partido de gobierno y el gobierno es liderado por un outsider político, se observa un alto uso de MDDs de arriba hacia abajo. En estos casos las elecciones se vuelven más plebiscitarias y menos programáticas.

Hipótesis 3: Cuando los actores sociales tienen vínculos partidarios estrechos con el partido de gobierno y el gobierno es liderado por un partido tradicional, se observa un bajo uso de MDDs.

Hipótesis 4: Cuando los actores sociales son reprimidos o excluidos, se observa un bajo uso de MDDs.

Esquema 5

Variable independiente		Variable dependiente	
Movilización autónoma de actores sociales	Tipo de partido	Uso de MDDs	Tipo y objeto
SI		Uso alto	Bottoms-up programático
NO	Outsider		Top-down plebiscitario
Vínculo con partido de gobierno	Partido tradicional	Uso bajo	
NO	Excluidos o reprimidos		

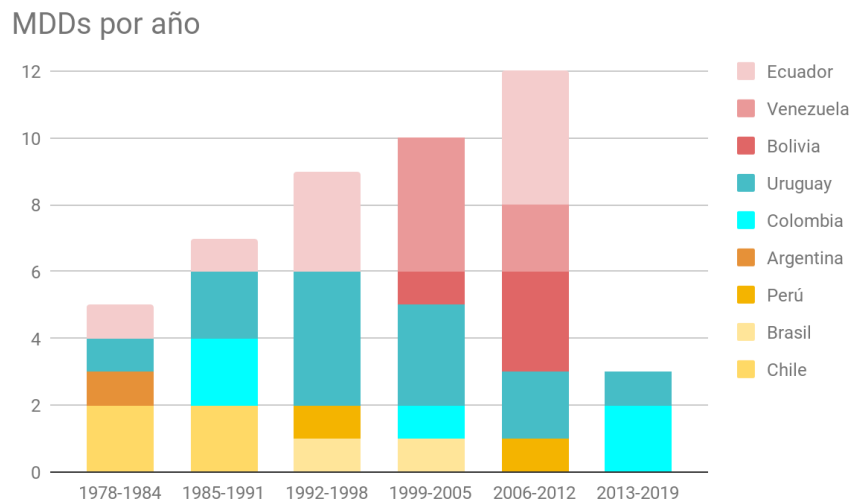
Para testear las hipótesis se revisará la literatura existente sobre las dos cuestiones planteadas desde la lógica de antecedentes críticos y condiciones permisivas de Soifer (2012): el rol de los sindicatos y movimientos sociales en la articulación de demandas políticas (antecedente crítico) por un lado y la relación de los gobiernos con estos actores y con las instituciones políticas tradicionales (condiciones permisivas) por el otro. Luego se presentará el mecanismo causal que explicaría las trayectorias diversas respecto al uso de MDDs (bajo uso, alto uso desde abajo y alto uso desde arriba) y finalmente se hará la comparación entre los casos para evaluar si los argumentos propuestos encuentran validez en el contexto de la región.

Casos

Contexto regional

La mayor parte de los países de la región incorporó los mecanismos de democracia directa con las reformas constitucionales que comenzaron hacia la década del 90 y continuaron hasta los 2000.

Gráfico 6



Fuente: elaboración propia en base a datos de Center for Research of Direct Democracy, disponible en: <http://c2d.ch/>

Si se observa el uso de los MDD en América del Sur, en primer lugar, se debe mencionar que todos los países han hecho uso de ellos al menos una vez en su historia. Se observa que en un 86% de los casos, se ha tratado de mecanismos “top down” contra tan solo un 14% iniciados por los ciudadanos. Uruguay es el país con más eventos de MDD realizados (28% del total), seguido por Ecuador (20%), aunque este último es el que más temas ha tratado (46% del total), seguido por Colombia (16%) y Uruguay (13%).

Cuadro 2

Uso de MDD	Cantidad de eventos	Cantidad de temas
Uruguay	13	15
Ecuador	9	53
Venezuela	6	7
Colombia	5	18
Bolivia	4	10
Chile*	4	4
Brasil	2	3
Perú	2	2
Paraguay	1	1
Argentina	1	1

* Uso extra-constitucional

Fuente: elaboración propia en base a datos de Direct Democracy Database (<http://www.c2d.ch/>)

Específicamente referido a mecanismos “bottoms-up”, la concentración es aún mayor. Son sólo cinco los países que los han utilizado (Uruguay, Colombia, Bolivia, Venezuela y Perú). Uruguay concentra el 64% de los eventos realizados en toda la región, seguido por Colombia con el 14%. Uruguay a su vez es el país que data de una mayor antigüedad en el uso de mecanismos en general (82 años desde el primer uso, contra un promedio de 50) y de iniciativas bottoms-up en particular (70 años, contra promedio de 23).

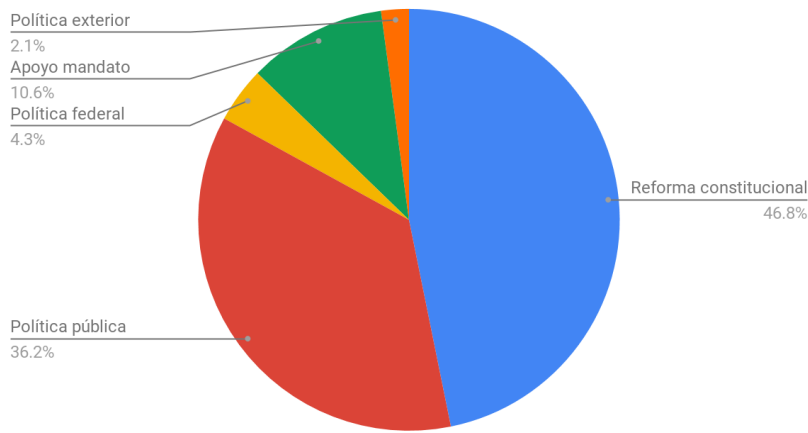
Cuadro 3

Tipo de mecanismo	Reforma Constitucional	Política pública	Otros
"Top-down"	66%	16%	19%
"Bottoms-up"	17%	67%	17%

Respecto a los temas tratados, un 42% de los MDD se utilizó para reformas constitucionales (extensión de mandato, reelección, tipo de régimen presidencial, etc). El 40% sirvió para resolver temas de política pública (aquí los temas son muy variados, desde DDHH, servicios públicos, educación, seguridad, etc).

Gráfico 8

Cantidad de MDDs por tema



Fuente: elaboración propia en base a datos de Direct Democracy Database (<http://www.c2d.ch/>)

Cabe destacar que la gran mayoría (62%) de los MDD relacionados con política pública provinieron desde abajo. El país que más utilizó MDDs con este propósito fue Uruguay (36% de sus MDD estuvo relacionados con una decisión de política pública). Si se analizan los datos por país se observa el siguiente escenario:

Cuadro 4

País	Reforma Constitucional	Política pública	Otros
Uruguay	29%	64%	7%
Ecuador	78%	22%	0%
Venezuela	67%	17%	17%
Colombia	50%	17%	33%
Bolivia	40%	20%	40%
Chile	50%	0%	50%*
Brasil	50%	50%	0%
Perú	50%	50%	0%
Paraguay	100%	0%	0%
Argentina	0%	0%	100%

* Elecciones (2) sobre apoyo al gobierno militar de Pinochet

En cuanto al origen, un 57% fueron iniciados por el poder ejecutivo, siendo especialmente activo en Ecuador (donde todos los MDD fueron iniciados por el ejecutivo) y Venezuela (el 83% fueron iniciados por este poder). El 18% de las veces fueron iniciados por sindicatos o partidos (esto únicamente se dio en Uruguay, donde un 53% de las veces fue iniciado por uno de estos sectores), el 13% por movimientos sociales (Colombia, Uruguay y Perú) y un 11% por el poder legislativo (Paraguay, Brasil y Uruguay). Como se observa, cada país tiene un perfil diferente en el uso de MDDs, no solo en su frecuencia sino también en otras características que involucran el tipo de MDD utilizado, y los actores sociales y políticos que los aprovechan, cuestiones que se analizarán más detalladamente por país.

Cuadro 5

País	Eventos	Temas	% desde abajo/arriba	Principales impulsores	Principales temas
Brasil	2	3	0%-100%	Poder legislativo (100%)	Reforma constitucional (50%)/Seguridad (50%)
Chile	4	4	0%-100%	Poder ejecutivo (inconstitucional) (100%)	Reforma constitucional (50%)/Apoyo mandato (50%)
Perú	2	2	50%	Poder ejec (50%)/Mov sociales(50%)	Reforma constitucional(50%)/política pública (50%)
Argentina	1	1	0%-100%	Poder ejecutivo	Soberanía
Paraguay	1	1	0%-100%	Poder legislativo	Voto consular
Uruguay	13	15	69%	Sindicatos y mov. Sociales (60%)	Política pública (60%)
Colombia	4	18	50%	Poder ejecutivo(50%)/Mov. sociales(50%)	Reforma constitucional/Acuerdos de paz
Venezuela	6	7	16%	Poder ejecutivo (83%)	Reforma constitucional (66%)
Ecuador	9	53	0%	Poder Ejecutivo (100%)	Reforma constitucional (77%)
Bolivia	4	10	25%	Poder Ejecutivo (75%)	Reforma constitucional//ratificación mandato (75%)

Países con uso medio-alto desde abajo. Los casos de Uruguay y Colombia.

Uruguay y Colombia se encuentran entre los países que han hecho un uso extenso (en el primer caso) o medio (en el segundo) de MDD. Entre ambos, celebraron más del 40% de todos los eventos y el 83% de los MDDs iniciados desde abajo. Los temas tratados estuvieron relacionados la mayoría de las veces con cuestiones programáticas de política pública, en Uruguay se votó sobre una amplia variedad de cuestiones mientras que en Colombia la paz fue uno de los temas recurrentes.

Uruguay

El caso de Uruguay tiene especial interés puesto que además de ser el que más MDDs utilizó a lo largo de su historia, es el que tiene una mayor variedad de temas tratados, incluyendo diversos aspectos de política pública (servicios públicos, educación, salud). Tuvo un total de trece eventos y quince temas tratados. Además, tiene la particularidad de que es el país con más iniciativas “desde abajo”, nueve en total (73% de los temas tratados). Entre los actores impulsores se encuentran sindicatos, movimientos sociales y partidos políticos además de los poderes de gobierno. Entre ellos, los sindicatos fueron quienes más iniciativas promovieron.

Para comprender la relación actual entre los sindicatos y los partidos es necesario analizar el proceso de incorporación de la clase obrera a la arena política durante el primer gobierno de Batlle y Ordóñez, quien ejecutó un programa de reforma económica, política y social. Siguiendo a Collier y Collier (1991), fue el primer caso de incorporación en la región. Esta es iniciada por un partido tradicional, el partido colorado, cuando la clase obrera está en una etapa de desarrollo aún incipiente. Se da en términos liberales, con asociaciones obreras que compiten entre sí, y no de la mano de un esquema corporativo. En Uruguay (como en Colombia), debido a que los partidos que la lideraron habían sido fundados en el SXIX y tenían fuertes lazos con la elite económica, este proceso involucró la movilización más limitada de la clase trabajadora, restringida a lo electoral. El esfuerzo por vincular sindicatos con el partido fue limitado o no existió debido a que la incorporación de los sindicatos como elemento clave de la coalición era problemática, en parte por la fraccionalización partidaria. Los esfuerzos en establecer estos vínculos amenazaban el establecimiento de fuerzas balanceadas dentro del partido e incrementaba las tensiones. Por lo tanto, la movilización partidaria de los sindicatos por el partido, que fue central en otros casos, no ocurrió en Uruguay.

La relación de Batlle con los sindicatos era ambivalente. El movimiento obrero compuesto en su mayoría por inmigrantes del sur de Europa era todavía anarquista e instaba a los trabajadores a mantenerse al margen del conflicto partidario entre blancos y colorados. El resultado fue una continuidad/estabilidad en la arena

electoral combinado con conflicto social incluyendo episodios de protesta. Se destaca en Uruguay que la principal figura del partido Colorado que dio curso a las demandas de los trabajadores, Batlle, surgió y creció dentro del partido (y no fue el partido el que surgió por su liderazgo), por lo que su figura no fue excluyente para realizar las transformaciones como por ejemplo en Brasil o Argentina.

En el período posterior (“aftermath”) que va de 1916 a 1945, se consolidó el rol electoral con trabajadores votando a los partidos tradicionales, pero con los sindicatos más cercanos a los partidos de izquierda. En este momento (en el año 1934), se adoptan los MDDs a la Constitución, donde el artículo 81 proclama que “su soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los Poderes representativos que establece esta Constitución; todo conforme a las reglas expresadas en la misma”. Los mecanismos de democracia directa instituidos por la Carta Magna y otras leyes son la iniciativa popular² y el plebiscito³. En 1942 se aprueba una reforma constitucional modificando los porcentajes requeridos para una petición del 20% al 10% y se incorpora el requisito de quórum para la aprobación de las reformas (por plebiscito o por iniciativa). En 1967 se incorporan los referendums (art 79 y 331) y el derecho a iniciativa ante el Poder Legislativo.

El referéndum es la posibilidad que se la da a los ciudadanos de ratificar o rechazar una ley aprobada dentro del año de su promulgación, requiriendo de la firma del 25% del electorado para emplear el mecanismo de referéndum. Sin embargo, los temas están restringidos, excluyéndose leyes sobre impuestos de tratamiento exclusivo por parte del Poder Ejecutivo.

Hasta 1971, los MDD se utilizaron para tratar temas de reforma constitucional propuestas por los partidos tradicionales en un marco de bipartidismo, con la escena política dominada por los partidos Blanco y Colorado y una alta disciplina partidaria que reforzaba la identificación de los votantes con sus partidos. Los MDD sirvieron para resolver las diferencias entre los partidos e incluso dentro de sus facciones.

A partir de 1989 preponderaron las iniciativas para derogar leyes aprobadas por el Congreso (“referendo”) o bien promover reformas constitucionales para ser sometidas a la consulta popular (“plebiscito”). Las iniciativas ciudadanas tuvieron la participación activa generalmente de los partidos políticos, de los sindicatos, y en menor medida, de algunos grupos sociales específicos (como jubilados) a diferencia de los

² De acuerdo al artículo 79, se otorga al 25% del Cuerpo Electoral de ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo para proponer la aprobación de normas de rango constitucional, legal o municipal, o de oponerse a la vigencia de una ley o de un decreto de una Junta Departamental quedando excluidas las leyes sobre tributos. Este mecanismo nunca se interpuso.

³ Acto por el cual los ciudadanos aprueban o rechazan un régimen constitucional propuesto y formulado conforme a cualquiera de los procedimientos establecidos en el art. 331 de la Constitución. Se puede promover la reforma de la Constitución por iniciativa del 10% del electorado presentando un proyecto que se elevará al presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata. En una sesión conjunta de ambas Cámaras la asamblea podría formular medidas alternativas para ser puestas a disposición del voto popular junto con la iniciativa popular. Es la última etapa o fase de un proceso que, para ser válido y legítimo, necesariamente debe culminar con la consulta al Cuerpo Electoral para conocer su decisión de aceptar o rechazar la reforma constitucional proyectada. Cuando una revisión constitucional es apoyada por dos quintos miembros de la asamblea general, será puesta a disposición de su presidente y las revisiones serán sujetas a voto popular durante la próxima elección. Para tener efecto vinculante debe contar con el voto de la mayoría absoluta de los ciudadanos. Leyes constitucionales, requieren la aprobación de los dos tercios de la asamblea general y son vinculantes en forma inmediata.

años previos, en los cuales los dos partidos tradicionales habían sido los principales impulsores de esta herramienta. Respecto al uso de MDDs desde arriba, se celebraron solamente tres referendos (luego de la propuesta de reforma por parte del gobierno militar).

Cuadro 9

Fecha	Mecanismo	Tema	Tipo	Núcleo de origen	Resultado
Noviembre de 1980	Referendo constitucional	Reforma Constitucional	Desde arriba	Poder ejecutivo: gobierno militar	Rechazado
Abril de 1989	Referendo por iniciativa popular	Ley de Caducidad	Desde abajo	Movimiento social	Rechazado
Noviembre de 1989	Plebiscito por iniciativa popular	Reforma jubilatoria	Desde abajo	Movimiento social	Aprobado
Diciembre de 1992	Referendum por iniciativa popular	Derogación de empresas públicas	Desde abajo	Movimiento sindical	Aprobado
Agosto de 1994	Poder legislativo: partidos	Mini-reforma constitucional - Voto cruzado entre lemas	Desde arriba	Partidos	Rechazado
Noviembre de 1994	Plebiscito por iniciativa popular	Presupuesto educativo	Desde abajo	Movimiento sindical	Rechazado
Noviembre de 1994	Plebiscito por iniciativa popular	Pensiones y jubilaciones	Desde abajo	Movimiento social	Aprobado
Diciembre de 1996	Referendo constitucional	Constitutional reform	Desde arriba	Poder legislativo: coalición de gobierno	Aprobado
Octubre de 1999	Iniciativa legislativa por iniciativa popular	Impedimento para que Directores y Entes Autónomos realicen actividad política	Desde abajo	Partido político	Rechazado
Octubre de 1999	Iniciativa	Autonomía de recursos	Desde abajo	Movimiento sindical	Rechazado

	legislativa por iniciativa popular	para el Poder Judicial			
Diciembre de 2003	Referendum por iniciativa popular	Derogación la Ley de ANCAP	Desde abajo	Movimiento sindical	Aprobado
Octubre de 2004	Iniciativa popular	No privatización del agua	Desde abajo	Movimiento sindical	Aprobado
Octubre de 2009	Iniciativa popular	Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado	Desde abajo	Movimiento social	Rechazado
Octubre de 2009	Iniciativa legislativa	Voto epistolar	Desde arriba	Poder legislativo	Rechazado
Octubre de 2014	Plebiscito por iniciativa popular	Baja de edad de imputabilidad	Desde abajo	Partido político	Rechazado

A continuación, se tomarán algunos de los ejemplos de MDDs más representativos para analizar el uso. Un conjunto de iniciativas paradigmáticas fueron aquellas que se realizaron de modo defensivo frente a las políticas de ajuste y privatizaciones. Hubo tres eventos respecto a la no privatización de servicios públicos. La primera referida a la empresa de telefonía, la segunda a la empresa estatal de petróleo y la tercera al servicio de agua. Todas ellas se dieron bajo gobiernos de partidos tradicionales durante el período de reformas pro mercado, lideradas por el Partido Blanco con Lacalle (entre 1990-1995) y el Partido Colorado con Sanguinetti (1995-2000) y Batlle (2000-2005).

Las políticas de la dictadura y los años posteriores habían implicado un debilitamiento para la clase trabajadora pues la fuerte desindustrialización y aumento de la exclusión social impactó en que los sindicatos obreros fabriles perdieran peso (mientras funcionarios públicos y de los servicios en cambio fueron ganando espacio) y la afiliación sindical fuera decreciendo con el punto más bajo en el año 2003 (102 mil afiliados). El presidente Lacalle fue el primero que se embarcó en el intento de reforma más importante del sistema de relaciones de trabajo incluyendo la suspensión de los Consejos de Salarios (retomados con la democracia) que implicaba retirar al Estado de la negociación y dejándola librada a una instancia bilateral, la limitación al derecho de huelga e intervención sindical. Se sucedió entonces una ola de protestas que paralizaron el país y los partidos de oposición se unieron para frenar el avance sobre la libertad sindical. Con el gobierno colorado hubo una intensificación de las políticas de descentralización de la negociación salarial y flexibilización laboral. De hecho, el Ministerio de Trabajo fue dejado en manos

del anterior partido gobernante. La tasa de afiliación continuó descendiendo, así como la capacidad de acción colectiva. A pesar del debilitamiento del movimiento, la posición del sindicalismo respecto a las reformas, a diferencia de Argentina, fue firmemente crítico y de resistencia. Frente a las reformas, la defensa del empleo fue el eje de las reivindicaciones, relegando la lucha salarial, lo cual no implicó la disminución de la conflictividad; al contrario, los focos de conflicto se multiplicaron, aunque sí disminuyeron su alcance y periodicidad (Pucci, Nión y Ciapessoni, 2014).

En 1992 en línea con el proceso de reformas, se sometió a votación la derogación de la Ley de Empresas Públicas. Gobernaba en ese entonces el Partido Nacional o Blanco, que había ganado las elecciones de 1989. En línea con la dirección que tomaba la región. El país estableció un acuerdo con el FMI por el cual se comprometió a mejorar las finanzas públicas, atar los salarios del sector público a las metas de inflación (a la baja), desregular y privatizar las empresas públicas y reorganizar el sistema de seguridad social (Vreeland, 2003). Siguiendo los lineamientos, en 1991 el Parlamento aprobó la Ley 16211 de Empresas Públicas con votos de los partidos Blanco y Colorado estableciendo la venta del 51% del paquete accionario de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) a capitales privados. La resistencia comenzó a organizarse desde los actores sociales, liderados por la central sindical PIT-CNT. Progresivamente esta comenzó a conformar apoyos de otros movimientos sociales entre ellos estudiantes, jubilados y cooperativas y de algunas fracciones de los partidos de oposición, el Partido Colorado y el Frente Amplio, con quienes se puso en marcha la Comisión Pro-Referéndum para derogar la ley. Se propusieron dos alternativas en la elección: una impugnación total de la ley y otra impugnación parcial que derogaba algunos artículos (los referidos a la telefonía). La ley tuvo una derogación parcial con el voto del 66% de los electores. Los actores sociales conformaron el núcleo de origen de la iniciativa para el referendo y lograron apoyos estratégicos para la campaña y posterior aprobación.

En el 2003 y 2004 se dan dos casos similares, con los referendos de para derogar la Ley de privatización de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) y la privatización del servicio de agua. Ambos se dieron bajo el gobierno de Batlle (Partido Colorado). En ambos casos fueron nuevamente los sindicatos, con apoyo de otros grupos de la sociedad civil que impulsaron el referendo.

La empresa ANCAP había sido reformada por el Parlamento para permitir su asociación con una petrolera internacional. El sindicato de empleados se opuso y con el apoyo del FA logró impulsar un referéndum que es aprobado con el 63% de los votos. Más allá del apoyo del partido de izquierda, el porcentaje obtenido en apoyo del referendo es ampliamente superior al que había tenido el espacio EP-FA en la elección anterior (44.7%), e incluso que las elecciones siguientes en las que resultó ganador (50%).

Un año después, en el 2004 se somete a votación la no privatización del servicio de agua. El referendo se da en la misma elección que las elecciones presidenciales. El sindicato de la empresa estatal de agua y saneamiento (OSE) y varios grupos de la sociedad civil como la Red de Ecología Social, Amigos de la

Tierra Uruguay (REDESAT) y el Programa Uruguay Sustentable, habían conformado en el 2002 la Comisión Nacional de Defensa del Agua y la Vida (CNDAV) en respuesta a la firma de la Carta de Intención entre el gobierno y el FMI por la que el primero se comprometía a privatizar los servicios de agua potable y saneamiento. A partir del acuerdo dos multinacionales comenzaron a participar del servicio: la francesa Suez y la española Aguas de Bilbao. Sin embargo, las empresas no cumplieron con el pago de cánones y cronograma de obras previstos generando pérdidas asumidas por el Estado. La CNDAV, desde una perspectiva amplia, considerando el agua como un bien común y su acceso como un derecho humano, comenzó a juntar firmas y presentó en el 2003 el proyecto de referendo. La CNDAV consiguió el apoyo del Frente Amplio y de una fracción del Partido Blanco mientras que las empresas privadas de agua, embotelladoras y otros sectores empresarios hicieron lobby político y mediático contra la reforma (Santos, 2005).

El referendo fue aprobado con el 65% de los votos logrando, además de que se prohibiera la privatización del servicio, que se declarara el acceso al agua potable y al saneamiento como derechos humanos fundamentales.

Se observa en todos los casos que, a pesar de que los sindicatos se encontraban debilitados en términos de la negociación laboral y con la disminución en la cantidad de afiliados, se mantuvo como un frente unido y de oposición. El PIT-CNT se mantuvo como central única y resistió las reformas liberales e iniciativas de privatización a través de los plebiscitos y referendos realizados. En esa dirección sus demandas apoyaron o coincidieron con las demandas del Frente Amplio (en la oposición) pero los actores sociales obraron como núcleo de movilización siempre desde fuera del partido. Con su vitalidad y autonomía, los sindicatos lograron conformarse en agentes de movilización. Como ha sido mencionado, a diferencia de Argentina, los sindicatos no mantuvieron vínculos con los partidos tradicionales, aún cuando el Partido Colorado había llevado adelante el proceso de incorporación obrera a principios de siglo. La capacidad de movilización autónoma permitió que aún ante un contexto de debilidad lograran interponer mecanismos para defenderse, no sólo con huelgas y movilización sino también mecanismos concretos de democracia directa que frenaron en gran medida el avance de las privatizaciones en el país.

En el 2005 el Frente Amplio gana la presidencia y se inicia una etapa de cambio que suele ser catalogada dentro del tipo de gobierno socialdemócrata, con un modelo de reformas típicamente gradualista, a raíz de una transición liberal con iniciativas más moderadas por el pluralismo de poderes y la competencia partidaria, teniendo a los sindicatos y la izquierda política como fuerza de oposición y actor de veto (Lanzaro 2010). En este período también se celebraron distintos MDDs desde arriba y desde abajo.

El FA había sido fundado en 1971 a partir de una alianza de partidos de izquierda que incluyó a socialistas, comunistas, demócratas cristianos entre otros. Creció desde la oposición, desafiando al establishment. Antes de alcanzar esa meta a nivel nacional, compitieron en varias elecciones presidenciales y tuvieron representación parlamentaria por períodos relativamente prolongados. Esa trayectoria da lugar a una adquisición importante de poderes y experiencia, con procesos de formación de cuadros y una construcción de liderazgos competitiva. Su gobierno promovió la expansión de los sindicatos, les asignó bienes de poder, prerrogativas de representación y status público, favoreciendo el ejercicio de sus funciones y el aumento de la afiliación. La reposición de los Consejos de Salarios, inaugurando la tercera época de estos organismos tripartitos de negociación laboral, ha sido una pieza clave en esta política. Los sindicatos incorporaron una población de trabajadores más amplia, cubriendo las relaciones laborales y la participación en el directorio del BPS. El Estado por su parte pasó a tener un papel más activo, mediante el fortalecimiento institucional del Ministerio de Trabajo y la aplicación de pautas preceptivas, que apuntaron a incrementar los salarios y a controlar a la vez la inflación. En base a esta canasta de bienes económicos y políticos, la central de trabajadores brindó un apoyo razonable al gobierno, en una postura que no anuló la conflictividad laboral y que ha generado diferencias internas, con disputas en alza y un activismo creciente en filas “radicales”, inquietando a los “moderados” y obligándolos a encarar movilizaciones competitivas. Más allá del mayor alineamiento de agendas, se reprodujo la pauta de hermandad y autonomía que ha caracterizado las relaciones entre el FA y los sindicatos, los cuales han sido ámbitos de la competencia cruzada entre sectores gremiales y corrientes de la izquierda. A partir de que el FA asumió el gobierno nacional, las relaciones con el movimiento sindical ingresan en una nueva fase caracterizada por el replanteo de la vieja hermandad sindical de la izquierda. En 1993, Gargano como senador del FA planteaba: “Hoy el relacionamiento con los trabajadores ya no es sencillo. El FA ha tenido una tradición de relaciones con los trabajadores organizados sindicalmente, pero es muy cierto también que las organizaciones sindicales uruguayas no son la correa de transmisión de un determinado partido político. Tienen mucha independencia. Nuestro Frente tiene que pensar no sólo en función de los trabajadores sino del conjunto de la sociedad” (Yaffe, 2004). En consonancia con esta actitud, en el 2013 la gremial de los maestros -Asociación de Maestros del Uruguay (ADEMU) – resolvieron la expulsión de cinco ex sindicalistas que ocupaban cargos en la administración de Mujica por “acompañar las medidas del gobierno en contra de los intereses de los trabajadores”. Se observa incluso que mientras que el desempleo disminuyó durante los gobiernos del Frente Amplio, la conflictividad laboral no decreció:



Fuente: elaboración propia en base a informes de la Universidad Católica del Uruguay (UCU). Disponible en: <https://ucu.edu.uy/>

Se dan dos iniciativas importantes bajo este período, generadas desde dos núcleos opuestos. La primera, en 2009 (Ley de Caducidad), apoyada por el gobierno mientras que la segunda en el 2014 (baja de la edad de imputabilidad) apoyada por la oposición. Se profundizará sobre la primera que ya tenía un antecedente previo.

En el 2009 se impulsa por segunda vez una iniciativa para derogar la Ley de Caducidad por la cual se establecía la prescripción de los crímenes de la última dictadura. Esta iniciativa ya había tenido lugar en 1989, siendo impulsada en ambas oportunidades por organismos de Derechos Humanos, la izquierda y el Frente Amplio (en la oposición en la primera oportunidad y en el gobierno en la segunda), sindicatos y movimientos estudiantiles. Las dos veces el plebiscito fue rechazado, aunque la primera vez por el 57% de los votos y la segunda por el 52%, mostrando aún una sociedad dividida respecto a este tema. Desde el retorno a la democracia predominó un discurso de reconciliación que continuó teniendo efecto en la población. Los impulsores del plebiscito argumentaban que la Ley era incompatible con la legislación internacional de DDHH (apuntando al hecho de que desde 2006 la CIDH había intervenido una denuncia al Estado por el caso Gelman luego de que la justicia hubiera archivado el caso), apuntaban al recambio generacional y el derecho de los nuevos ciudadanos a expresarse. Algunos estudios constataron respecto al comportamiento electoral la presencia de voto cruzado, es decir, votantes del FA (alrededor de un 13%) que no acompañaron la propuesta y votantes de los partidos tradicionales (alrededor de un 11%) que si la apoyaron (Buriano y Bielous, 2017).

Esto demuestra que, a pesar del apoyo gubernamental a determinadas propuestas surgidas desde abajo, el apoyo a un partido no se traslada en forma automática al apoyo a una política concreta. Por otro lado, más allá de la ayuda que implica contar con los recursos de los partidos alineados a las propuestas para hacer campaña por ejemplo o para el esfuerzo organizacional que implica juntar firmas y organizar una iniciativa, la campaña (así como la elección) tiene eje en la propuesta concreta antes que en la posición del partido,

contrariamente a lo que ocurre en otros países como se verá más adelante; y el resultado del plebiscito o referendo no afecta la legitimidad del gobierno. Se observa incluso que las iniciativas promovidas por la ciudadanía (desde abajo) tienen un resultado favorable del 45% mientras que los plebiscitos iniciados desde arriba tienen una tasa de aprobación de sólo 25%.

		Uruguay	
Período		Década del 90	Década del 2000
VI	Movilización autónoma	SI Sindicatos debilitado pero manteniendo unidad y movilización	SI Sindicatos alineados con el gobierno pero autónomos
VD	Uso de MDDs	SI mayoritariamente desde abajo y programáticos	SI mayoritariamente desde abajo y programáticos

Colombia

Colombia usó los MDDs cinco veces. En tres oportunidades fueron iniciados desde abajo y dos desde arriba. Se profundizará sobre los dos casos más paradigmáticos de participación directa en el país: el primer plebiscito convocado desde abajo para la reforma constitucional de 1991 y el plebiscito por la Paz de 2016. Además de los eventos mencionados, se realizó una iniciativa por la paz (Mandato por La Paz) convocada en 1997, que a pesar de no haber sido vinculante tuvo relevancia para los reclamos posteriores.

Cuadro 10

Fecha	Mecanismo	Tema	Tipo	Núcleo de origen	Resultado
Mayo de 1990	Iniciativa popular	Reforma Constitucional	Desde abajo	Movimiento social	Aprobado
Diciembre de 1990	Plebiscito	Convocatoria Asamblea	Desde abajo	Movimiento social	Aprobado
Octubre de 2003	Plebiscito	Reforma Constitucional	Desde arriba	Poder ejecutivo	Aprobado parcialmente
Octubre de 2016	Plebiscito	Acuerdo de Paz	Desde arriba	Poder ejecutivo	Rechazado
Agosto de 2018	Referendo	Corrupción	Desde abajo	Partido político	Rechazado

El caso de Colombia, aún con sus características particulares, guarda algunas importantes similitudes con Uruguay respecto a la relación de los actores sociales con los partidos. Mientras que en Uruguay el actor social con más fortaleza, al menos respecto al impulso de mecanismos para participar políticamente, ha sido el sindical, en Colombia se ha destacado en gran medida el de los movimientos sociales, especialmente aquellos pertenecientes al área de derechos humanos. De cualquier modo, ambos actores, tanto sindical como de movimientos sociales ha guardado un lugar de autonomía respecto a los partidos.

En cuanto a los vínculos de clase obrera, estos han sido definidos en un proceso de incorporación similar al de Uruguay (Collier y Collier, 1991). Este proceso tuvo lugar entre los años 1930 y 1945, bajo la gestión de López Pumarejo que avanza en la institucionalización y reconocimiento del sindicalismo. Al igual que en el caso uruguayo, la incorporación de los sindicatos al partido era problemática por lo que los esfuerzos por crear lazos fueron limitados. En 1936 se funda la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), central sindical sobre la cual el Partido Liberal no tenía influencia exclusiva ya que la compartía con el Partido Comunista (que conforman un Frente), consiguiendo apoyo y a su vez ofreciendo las herramientas para el fortalecimiento de los sindicatos. Sin embargo, entre 1945 y 1957 el país cae en un período de violencia a partir de la contrarrevolución conservadora y la CTC se ve debilitada y reprimida mientras emerge la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC) como representante de un sindicalismo católico y apolítico, apoyada por el Partido Conservador, la Iglesia y los gremios empresarios. A partir de allí el movimiento obrero colombiano se mantuvo alejado de la lucha de clases, circunscrito a la empresa limitado en reivindicaciones económicas y no logró consolidarse. Si bien en 1977 se organiza un paro nacional de gran magnitud, que logró detener el primer intento de reformas neoliberales, tuvo como respuesta una represión violenta y persecución legal hacia los dirigentes asestando un duro golpe a los sindicatos teniendo como consecuencia el descenso en los niveles de afiliación, estancamiento y fragmentación. En la siguiente década se produce una renovación sindical y se forma la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) que en 1991 llega a agrupar al 58% de los trabajadores sindicalizados, aunque con el nuevo programa de reformas que incluyen leyes de flexibilización, apertura de mercados y privatizaciones se debilita el sindicalismo.

En estos años nace un importante movimiento estudiantil en el país que tiene un rol clave en la Reforma Constitucional de 1991 y en el uso de los MDDs. Su surgimiento se da dos años atrás luego del asesinato del candidato Liberal Luis Carlos Galán, quien se oponía al narcotráfico y se encontraba entre los favoritos para ganar las elecciones. Una semana posterior a su asesinato, entre 15000 y 20000 estudiantes universitarios de Bogotá realizaron una marcha. Los estudiantes se proclamaron en contra la violencia, por el respeto a los derechos humanos e hicieron un llamado a las instituciones a iniciar una reforma para resolver la crisis política. Anunciaron además la creación de un movimiento estudiantil. En 1989 publicaron un manifiesto a través del diario El Tiempo para mostrar sus propuestas y ganar apoyo público. El mismo

proponía la realización de un plebiscito para convocar una Asamblea Constituyente, propuesta retomada de una demanda previa del Movimiento Alianza Democrática M-19. Durante la presidencia de Barco, se había negociado la desmovilización de algunos grupos guerrilleros cuando este grupo exigió la convocatoria a una asamblea constituyente para reformar la constitución y promover el surgimiento de nuevos partidos políticos además del conservador y liberal de ese momento, pero la propuesta no fue aceptada. Entre los motivos para sostener la posición en contra se alegó que se quería incluir en la consulta una pregunta para aprobar la extradición, lo cual afectaba directamente a los carteles del narcotráfico. Así es que el grupo estudiantil denominados “la Séptima Papeleta” retomó la idea impulsando que en las elecciones siguientes se incluyera la convocatoria a la asamblea. Aunque la Constitución de 1957 prohibía las consultas, con el respaldo popular obtenido de más de 2 millones de votos a favor, la Corte Suprema avaló la consulta para las elecciones de 1990, aprobada por el 97% de los votantes. En marzo, el presidente Barco apoyándose en la Séptima Papeleta expidió un decreto para integrar una Asamblea.

La pregunta enunciada era la siguiente: "Para fortalecer la democracia participativa, ¿Vota por la convocatoria de una Asamblea Constitucional con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia? En las elecciones de mayo, además de elegirse el nuevo presidente, se aprueba la Asamblea con un 88% de los votos. El gobierno de Barco convocó entonces a una comisión para estudiar el temario y composición de la Asamblea, aunque esta quedó en manos del nuevo gobierno. El segundo llamado lo hace el nuevo presidente electo, César Gaviria a través del decreto 1926 convoca la Asamblea que ya había sido aprobada, para diciembre del mismo año. El 9 de diciembre se eligieron 70 miembros para conformar la asamblea y con el objetivo de impulsar las negociaciones de paz con grupos guerrilleros se invitó a participar a cuatro representantes del EPL, uno del Partido Revolucionario de los trabajadores (PRT) y uno del movimiento Quintín Lame. Gracias a esta iniciativa se dio un importante avance normativo en términos de apertura democrática y se incluyeron los mecanismos de iniciativa popular⁴, consulta popular⁵, revocatoria de mandato⁶, plebiscito, referendos, cabildo abierto y participación en los procesos de planeamiento y control de políticas públicas en la Constitución de 1991. Marcó además un punto de

⁴ La iniciativa es el acto legislativo por el que se puede proponer la aprobación o derogación de una ley. Para ser sometida a votación una propuesta de ley debe ser apoyada por el 5% de los electores. Para el veto de la ley, denominado referendo, se requiere la firma de la décima parte de los electores y la aprobación de la mitad más uno de los votantes, y que la cantidad de votantes sea mayor a un cuarto del censo electoral. Quedan excluidas del referendo las leyes referidas a tratados internacionales, presupuesto, materia fiscal o tributaria. La Constitución también puede ser sometida a modificación mediante referendo.

⁵ La consulta popular se utiliza para la formación de nuevos departamentos, vinculación de municipios a áreas metropolitanas o su ingreso a una provincia.

⁶ Se contempla también la revocatoria de mandato de gobernadores o alcaldes. Para solicitarla se requiere la firma de al menos un 40% de los votos válidos emitidos durante la elección de tal mandatario y sólo para quienes participaron en dicha votación y habiendo transcurrido al menos un año de su mandato.

inflexión en el sistema de partidos del país en un intento por aumentar la representatividad. Las nuevas leyes intentaron aumentar la presencia política de diversos actores, además de los partidos tradicionales incluyendo movimientos sociales nuevos partidos. Se creó una circunscripción en el Senado para comunidades indígenas y negras y se incluyeron cupos para guerrilleros desmovilizados. Hasta el momento la escena política estaba dominada por la coalición de los dos principales partidos, liberal y conservador. Con las nuevas leyes electorales habilitan el surgimiento de nuevos partidos con el consecuente crecimiento de las nuevas fuerzas y mayor fragmentación política. Otro de los temas tratados fue la violencia política a causa del narcotráfico.

Una reforma política de tal envergadura que afectaba el status quo del sistema partidario no hubiera sido posible de no haber sido por la capacidad de movilización de grupos independientes. Es así que se lleva adelante el primer MDD en Colombia, extra constitucional (puesto que aún no se disponía de tales mecanismos en la Constitución) motorizado por un movimiento estudiantil independiente con capacidad de movilización y llegada a la sociedad civil.

A pesar de los avances en términos de legislación, la violencia continuó y las reformas económicas generaron los niveles de desigualdad más altos de la región junto con la profundización del conflicto armado y violaciones de derechos humanos aumentando los desplazamientos forzosos de campesinos a lo largo del país. En este contexto se dio el surgimiento de otro importante grupo social que contribuiría al uso de la democracia directa: las organizaciones de defensa de derechos humanos, que, aunque había tenido sus orígenes en la década anterior, ahora aumentó significativamente en cantidad. La nueva constitución ofreció además un marco facilitador para canalizar la movilización social. Con el reconocimiento jurídico de las organizaciones se les permitió la especialización y profesionalización junto con la conformación de redes nacionales e internacionales, entre las cuales, las que se nuclearon alrededor de las demandas por la paz, cobraron gran visibilidad⁷. Comenzaron a contar con una creciente capacidad de movilización de recursos y activación de redes de solidaridad y cooperación dentro y fuera del país (López, 2012). Además de los eventos mencionados hubo algunas convocatorias informales o truncas. En 1997 la Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas contra la Guerra y por la Paz (REDEPAZ) promovió con el apoyo de UNICEF y País Libre, una consulta informal, aprobada con 10 millones de votos, cuya propuesta fue denominada “Mandato nacional por la paz, la vida y la libertad”. Al ser informal no tuvo resultados concretos aunque

⁷ Algunas organizaciones que florecieron en este momento fueron el Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), el Instituto Popular de Capacitación (IPC), la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Credhos), la Organización Femenina Popular (OFP), el Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos (CPDDH), el Colectivo, de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR), la Comisión Colombiana de Juristas (ccj), entre otras.

se constituyó en un hito de la participación ciudadana y de la lucha por la paz en Colombia. Además, logró instalar una mesa de diálogo y negociación entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC.

En Colombia, hacia el 2002 cuando comenzaba la tercera ola en la región, asume la presidencia Álvaro Uribe. Entre el 2002 y 2010 prácticamente no se realizaron eventos de democracia directa, con la excepción de un plebiscito convocado desde arriba. Durante este período los movimientos sociales no lograron mantener una movilización activa como la de la etapa anterior debido a la persecución por parte del gobierno, frente a la cual debieron adoptar una actitud defensiva.

Uribe provenía del partido liberal, uno de los dos partidos tradicionales, pero al no lograr el consenso interno necesario para postular su candidatura, lo hizo a través de un nuevo movimiento, Primero Colombia, sin romper con el Partido Liberal y abierto a incorporar cuadros conservadores e independientes. Uribe ya había sido alcalde de Medellín entre 1980 y 1982 y senador entre 1986 y 1994. Como senador logró un gran reconocimiento, “no como resultado de una estrategia de movilización a través del carisma, o un discurso anti elitista o anti oligárquico, de apelación directa a los sectores más pobres. Su triunfo electoral se asentó sobre formas más tradicionales de movilización y como un candidato fuerte frente al conflicto interno, tomando distancia de los populismos que habían ganado espacio en otros países” (Dugas, 2003). Su gobierno llevó adelante la política de seguridad democrática con eje en la doctrina de seguridad nacional en consonancia con las políticas antiterroristas de Estados Unidos. Se buscó combatir a las guerrillas ampliando los poderes de las fuerzas militares y paramilitares. Las ONG por su parte actuaron denunciando las violaciones a los derechos humanos y confrontando tales políticas reclamando el resarcimiento de las víctimas, rendición de cuentas y exigiendo justicia y sanción de los victimarios. Frente a esta oposición, el gobierno acusó a los activistas de estar al servicio del terrorismo. En el 2003, Uribe promovió un referendo como parte de una reforma política que implicaba cambios en diversos temas, entre ellos, el establecimiento de mecanismos de castigos a la corrupción, saneamiento de finanzas públicas, reforma política incluyendo la consolidación de la democracia participativa y financiamiento del sector social. De las quince preguntas tratadas, solo ganó una propuesta dentro de la reforma política sobre la pérdida de personería para partidos con menos de 2% y la incapacidad de asumir por malversación de fondos.

En agosto de 2010 asume la presidencia Juan Manuel Santos, ex miembro del Partido Liberal y Ministro de Defensa entre el 2006 y 2009. Bajo su mandato se dio lugar al ciclo de protesta y movilizaciones sociales más grandes de los últimos años, derivadas de la recomposición organizativa y discursiva. El presidente debió hacer frente a “varias olas de protestas sociales que repercutieron sobre su popularidad y desencadenaron un cambio en el gabinete. Las movilizaciones campesinas en el Catatumbo y el paro agrario unificaron demandas históricas y peticiones coyunturales, que exigieron por parte del gobierno respuestas

inmediatas y no planificadas” (Montilla, 2014). De acuerdo al observatorio de conflicto social (Ministerio de Trabajo y Policía Nacional), en el 2013 hubo más del doble de protestas respecto al 2010 y 2009 (3500 contra 1600 y 1700 respectivamente). Esto impactó en la imagen del presidente y una crisis de gobernabilidad que incentivó nuevas movilizaciones por parte de otros sectores, principalmente el sector campesino y el estudiantil.

Al mismo tiempo las discusiones sobre posibles acuerdos de paz pasaron a ser el principal eje del debate público luego de que en el 2012 las FARC manifestaran la voluntad de poner fin al conflicto armado. El gobierno cambió su estrategia frente a la guerrilla, que bajo la presidencia de Uribe había sido la de enfrentarlas sin dar lugar a ningún tipo de acercamiento por medio del denominado “Plan de Seguridad Democrática”. Santos comienza en cambio a delinear los términos de un acuerdo.

Las FARC presentaban desde los años 50 un plan de reforma agraria integral y la participación de la izquierda en la escena política. Los otros temas a debatir eran el problema del narcotráfico, el desarme, mecanismos de justicia transicional y por último refrendación y garantías. Con acuerdos parciales en mayo de 2013 el Gobierno emite el primer comunicado de regularización de los derechos de propiedad mediante la creación de un Fondo de Tierras para la Paz se produce una redistribución agraria con planes integrales de capacitación y asistencia técnica, adecuación de la infraestructura y créditos especiales, dejando pendiente la resolución sobre las zonas de reserva campesina y la participación del capital extranjero. Las FARC suscribieron estos compromisos. “El objetivo es brindar a la guerrilla las garantías mínimas para facilitar su tránsito a la vida política, así como robustecer la democracia por la vía de la participación ciudadana” (Montilla, 2014). Se proponía además revisar el régimen electoral con el fin de ampliar la participación a nuevos partidos con financiamiento y campañas de difusión, la creación de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz en las regiones más afectadas por el conflicto, que tendrían representación en la Cámara baja con reglas especiales para la inscripción y elección de los candidatos. Se establecían observatorios de transparencia que controlarían el cumplimiento de los acuerdos firmados y la gestión pública, mecanismos de intervención ciudadana en el desarrollo de los planes locales y medidas de promoción de una cultura de reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización de los opositores políticos con la creación de Consejos para la Reconciliación y Convivencia en las comunidades. Esta agenda de acuerdos se desarrolló durante 4 años sin un cese del fuego hasta su firma en Cartagena el 26/9/2016.

Finalmente, en el 2016 se realizó el Referendo para aprobar los acuerdos de paz entre el gobierno y las FARC en base al acuerdo que había sido firmado en La Habana. Hubo una abstención alta (del 63%). Apoyaron el plebiscito el presidente Santos, el Partido Social de Unidad Nacional, el Partido de Cambio Radical y el Movimiento político MIRA. Por el No se manifestaron el ex presidente Uribe, el partido Centro Democrático. Finalmente ganó el NO por un escaso margen de 50.2% contra 49.8%.

Aunque se trató de un MDD iniciado por el gobierno, se centró en una temática de gran relevancia para la sociedad civil y cuyo debate ocupó un lugar principal en el seno de los principales movimientos sociales.

		Colombia	
Período		Década del 90	Década del 2000
VI	Movilización autónoma	SI Movilización activa, especialmente estudiantil	SI Movimientos sociales (estudiantil, DDHH, campesinos)
VD	Uso de MDDs	SI desde abajo programático (MDDs, paz)	SI desde arriba y desde abajo programáticos (paz, corrupción)

Conclusión parcial - países con alto desde abajo

Uruguay y Colombia son los dos países que más eventos de contenido programático e iniciados desde abajo han realizado en la región. Ambos países han tenido actores sociales que se han movilizado con independencia de los gobiernos de turno, aún en circunstancias en las que estaban alineados.

En el caso uruguayo, el actor social con mayor relevancia en términos de movilización fue la clase obrera. Su incorporación a la arena política se dio muy tempranamente, pero a diferencia de otros países, sin generar lazos partidarios. Durante la década del 90, a pesar de haber sufrido un impacto negativo por las políticas de reformas que apuntaron a su debilitamiento mantuvieron una unidad y posición crítica frente a las medidas del gobierno que les permitieron elevar demandas con un buen grado de efectividad, siendo estas canalizadas por medio de los MDDs apelando a la participación directa de la ciudadanía para apoyar su estrategia de resistencia. En la década siguiente, con el ascenso de la izquierda al poder, a pesar de que ahora se encontraban alineados en cuanto a la agenda, mantuvieron su autonomía y continuaron con el uso de MDDs para la decisión de temas más transversales.

En Colombia, aunque el sector sindical tuvo una relación similar con los partidos en cuanto a su autonomía, su fortaleza y capacidad de movilización era sensiblemente menor a la del sindicalismo uruguayo. En este caso, el actor que jugó un rol preponderante a la hora de interpelar y movilizar a la sociedad fueron los movimientos sociales, principalmente los estudiantiles, pero también las organizaciones de DDHH y campesinos entre otros. Aunque vieron una situación más adversa que las organizaciones uruguayas (puesto

que a lo largo de todo el período se encontraron en una posición de abierta confrontación al gobierno), durante los 90 lograron a través de los MDDs iniciar un proceso de reforma política que incluyó de hecho ampliar la disponibilidad de MDDs y continuaron durante los 2000 participando en las convocatorias de participación por los acuerdos de paz (con iniciativas desde abajo y desde arriba).

Puesto que fueron los actores sociales quienes más impulsaron MDDs en estos países, se priorizaron en ellos temas definidos por su propia agenda política (privatizaciones, paz, etc.) por sobre la definición o apoyo a candidatos o gestiones (como se observa en los casos de Venezuela o Bolivia).

Países con alto uso y “top down”. Los casos de Venezuela y Bolivia.

Venezuela y Bolivia han hecho un extenso uso de los MDDs, particularmente a partir de los 2000, aunque a diferencia de Uruguay y Colombia, la mayor parte de las votaciones han sido iniciadas desde arriba, generalmente por el presidente (el 80% de las veces que los han utilizado, ha sido a través de mecanismos “top-down”). Respecto a los temas, siete de las diez elecciones estuvieron directamente relacionadas con reformas constitucionales o apoyo al mandato del presidente. Sólo tres veces se trataron temas concretos de política pública o federal, y aún en estas oportunidades las elecciones estuvieron influidas por el apoyo u oposición al gobierno.

Venezuela

En Venezuela se celebraron seis eventos de democracia directa, de los cuales cinco fueron iniciados desde arriba. Todos ellos excepto uno, fueron impulsados por el Poder Ejecutivo y la mayoría de las veces se trataron temas referidos a reformas constitucionales, concentrados entre 1999 y 2009. En todos los casos las votaciones se realizaron en un marco de alta polarización entre el oficialismo y la oposición con un marcado tono plebiscitario sobre el mandato del presidente.

Hasta 1999 nunca se había se había realizado ninguna elección directa en un gobierno democrático en el país⁸.

⁸ El único antecedente es en 1957 cuando el general Jiménez, luego del golpe de Estado llevó adelante un plebiscito para extender su mandato y el del Congreso y representantes locales por cinco años

Cuadro 12

Fecha	Mecanismo	Tema	Tipo	Núcleo de origen	Resultado
Abril de 1999	Plebiscito	Reforma Constitucional	Desde arriba	Poder ejecutivo	Aprobado
Diciembre de 1999	Plebiscito constitucional	Reforma Constitucional	Desde arriba	Poder ejecutivo	Aprobado
Diciembre de 2000	Plebiscito	Suspensión del TLC. Renovación de dirigencia sindical	Desde arriba	Poder ejecutivo	Aprobado
Agosto de 2004	Iniciativa popular	Revocatoria de mandato	Desde abajo	Movimiento social	Rechazado
Diciembre de 2007	Plebiscito constitucional	Reforma Constitucional	Desde arriba	Poder ejecutivo	Rechazado
Febrero de 2009	Plebiscito constitucional	Reforma Constitucional	Desde arriba	Poder ejecutivo	Aprobado

A partir del plebiscito inaugural de 1999 promovido desde arriba y con la participación de movimientos sociales, se suceden una serie de elecciones directas a lo largo del mandato de Chávez que mantienen estas características: son convocadas desde el gobierno, girando en torno a su figura y con un rol importante de la movilización social. Para entender por qué se da esta dinámica en Venezuela es necesario analizar dos aspectos: la irrupción a la escena política de un presidente outsider político y la movilización “controlada” que se da de los movimientos sociales.

En cuanto al primer aspecto, para entender la llegada al poder de un outsider es necesario recordar el contexto de crisis que comienza a darse a partir de los 70. El modelo de sustitución de importaciones, que hasta ese momento había sido exitoso en el proceso de modernización económica y social ayudando a la consolidación del régimen democrático luego del puntofijismo, entra en crisis. En la década del 80 baja el precio del barril, lo cual impacta profundamente en la economía y la capacidad distributiva. En febrero de 1989 Carlos Andrés López lanza una serie de medidas presentadas como “El Gran Viraje” en línea con el acuerdo firmado con el FMI. Los puntos estaban referidos principalmente a la restricción del gasto fiscal,

ajuste salarial, privatización de bienes, desregulación de precios y reducción de subsidios. Dichas medidas generaron un incremento en los niveles de desempleo y la pobreza culminando en el Caracazo de 1989, seguido por dos intentos de golpe en 1992 que terminan con la destitución de Andrés Pérez un año después y la caída del sistema bipartidista. Chávez se pone al frente del movimiento bolivariano que nuclea al personal militar, en general conformado por familias humildes o empobrecidas luego de la crisis pero que tenían acceso a un buen nivel de educación y con una visión nacionalista y desarrollista⁹. En 1997 funda el Movimiento Quinta República, estructura verticalista y centralizada, para su lanzamiento a la plataforma electoral de 1998, en el cual participaron cuadros de izquierda e intelectuales. La heterogeneidad ideológica, mayor a la del MBR, explica en parte la estructura más centralizada, con poco espacio para el debate interno donde la figura de un líder fue más decisiva para encarar el rol organizacional. Esta lógica personalista fue muy difícil de modificar a pesar de los esfuerzos del movimiento, que tenía el objetivo de desarrollar un partido de masas con liderazgo colectivo (Levitsky, 2011). La asimetría de poder entre Chávez y los otros cuadros era muy alta, y la heterogeneidad interna no ayudó para generar las condiciones de democratizar internamente el movimiento. Chávez se convirtió en una figura indispensable para sintetizar las diferencias internas y determinar la dirección del partido. Siguiendo a Mouffe (2018), el líder en este caso sería el principio articulador para poder hacer converger las demandas heterogéneas.

Referido al segundo aspecto -la relación con los actores sociales- cabe en primer lugar destacar que Chávez eligió a los movimientos sociales como grupo clave de movilización y no a los trabajadores. Esto se explica por los vínculos que tenían estos últimos con la oposición mientras que los movimientos sociales se encontraron disponibles para su adhesión partidaria. El movimiento obrero había mantenido una cercanía con el Estado y relación directa con los partidos tradicionales AD y COPEI. Para comprender el origen de esta relación es necesario revisar el período de incorporación de la clase obrera que se dio en Venezuela entre los años 1934 y 1948, caracterizada por Collier y Collier (2002) como “populismo radical”, a través del partido antioligárquico Acción Democrática (AD) extendida al campesinado y sector rural, acompañado por una reforma agraria y cambio en las relaciones de propiedad rural. Los sectores populares fueron recursos disponibles para ser movilizados y una herramienta clave en la cual participaron trabajadores urbanos y campesinos, que se organizaron en asociaciones funcionales como sindicatos vinculados al movimiento político reformista y se unieron en la misma confederación laboral, la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) y en la estructura electoral dentro del partido populista (AD). Esto

⁹ Hasta los 50 había habido gobiernos militares. En los 60 con la insurgencia de la guerrilla establecieron vínculos de largo plazo con la izquierda. En 1983 el grupo de Chávez forma el Movimiento Bolivariano Revolucionario, organización clandestina dedicada a “recuperar los valores patrióticos, dignificar la carrera militar y luchar contra la corrupción”. El contacto de este grupo con la ciudadanía fue aumentando e influenció a los grupos de izquierda. Establecieron contacto inicialmente con militares de los partidos de izquierda derrotados en 1960, en particular con el PVR y el PVC.

significó que la dependencia de los líderes políticos respecto a la clase trabajadora estaba de alguna forma más diluida ya que había una alternativa de base popular disponibles, aunque a su vez la necesidad que tenían los partidos del apoyo laboral fue también grande y se reflejó en políticas fuertes pro laborales y cooperación estatal sustancial con las organizaciones existentes. Esta movilización por lo tanto no tomó la forma de un incentivo a una movilización autónoma desde abajo. Un elemento central de la movilización desde arriba fue el establecimiento de un partido político multiclasista para canalizar la participación popular en apoyo al gobierno, aunque fue necesario un intercambio en el que se ofrecieron concesiones para el apoyo, otorgando beneficios reales en forma paternalista. La dinámica de la incorporación a través del partido llevó a una oposición y polarización que culminó con el golpe de Estado en 1948 y un gobierno militar por diez años que atacó y reprimió al movimiento obrero. En los años siguientes, la CVT se mantuvo ligada a la coalición que formaron Copei y AD que en 1958 firmaron el Pacto de Punto Fijo con el objetivo de dotar de estabilidad a la nueva democracia.

El proceso de incorporación explica entonces en parte por qué Chávez se encontró con sindicatos que venían alineados a la oposición representada por los partidos tradicionales, a lo cual se sumaba el esquema rentístico basado en los ingresos petroleros y el Estado constituido como uno de los principales empleadores (sin embargo, esto se profundizó con las estatizaciones realizadas por Chávez). Bajo el mandato chavista, la Confederación de Trabajadores (CVT) convocó a un Congreso Extraordinario para la redacción de nuevos estatutos para establecer la elección directa del comité ejecutivo, la afiliación automática de los sindicatos y la eliminación del control de la comisión electoral por parte de los partidos, entre otras medidas. Para diluir su poder, Chávez decidió la creación de nuevas centrales que compitieran con la existente. De hecho, el siguiente MDD fue convocado por Chávez para avanzar en este sentido. A fines del 2000 lanza un referendo para la renovación de la dirigencia sindical. Se proponía una elección de las bases para elegir la nueva conducción, lo cual se consideró una violación a la autonomía sindical (por parte de la CIDH y la OIT) por permitir la votación a toda la población (aún no siendo trabajadores afiliados). El referendo fue aprobado por un 63% aunque el porcentaje de abstención, promovida desde varios sindicatos, fue aún más alto que en la elección anterior (75%)¹⁰.

A partir del 2006, el gobierno logra restar poder a los sindicatos que se encontraban vinculados a la oposición, nucleados en la CTV, sumando tres nuevas centrales nacionales con más sindicatos por rama, con una mayor diversidad ideológica. Además, se obligó a la alternabilidad en los cargos sindicales (art. 95) y DDJJ de los bienes de los directivos y se introdujo la CNE, cuestionada por la OIT. Según Arrieta

¹⁰ La pregunta era: "¿Está usted de acuerdo con la renovación de la dirigencia sindical, en los próximos 180 días bajo estatuto comicial elaborado por el Poder Electoral conforme con los principios de la alternabilidad y elección universal, directa y secreta, consagrados en el artículo 95 de la Constitución Bolivariana de Venezuela, y que se suspendan durante ese lapso en sus funciones los directivos de la Centrales, Federaciones y Confederaciones sindicales establecidas en el país?"

(2008), los sindicatos fueron intervenidos por Chávez como ningún otro gobierno lo había hecho afectando gravemente la libertad sindical: Para Chávez las instituciones sindicales y obreras deben estar alineadas con la revolución.

Además de restar poder a los sindicatos, la estrategia del nuevo presidente fue consolidar la alianza con la sociedad civil a través de los movimientos sociales, que además de ser convocados para la participación del primer plebiscito son claves en los siguientes eventos electorales.

El primer acercamiento se da a través del apoyo a organizaciones comunales. Se puede observar una alta tasa de participación de militantes políticos en comunidades o comités locales, motorizada por las iniciativas gubernamentales de apoyo al asociativismo. Se impulsó la formación de asociaciones como comités de salud o de tierra urbana, así como de consejos comunales, sustentadas por el gobierno (antes que por el Estado, a diferencia de Uruguay), que exhortaba a sus seguidores a unirse. En este sentido, se observa la penetración de militantes en las organizaciones sociales mucho más que en otros países de la región.

Cuadro 14

Importancia de las asociaciones comunales entre militantes partidarios

		Brasil	Chile	Uruguay	Venezuela
Al menos 1 vez al mes	Izquierda	9	13	12	39
	Otros partidos	11	18	12	28
	Sin afiliación	6	12	8	21
Al menos 1 vez al año	Izquierda	18	23	18	52
	Otros partidos	21	29	15	39
	Sin afiliación	12	19	12	29

Nota: los datos reflejan la respuesta a la pregunta: "¿Asiste a reuniones de comité o grupos comunitarios al menos una vez al mes o una vez al año?"

Fuente: Levitsky y Roberts (2011)

Una de las redes más importantes en este sentido fueron los Círculos Bolivarianos, nucleando a más de 2 millones de personas en 2001 y a más de 8 millones en 2007 (Levitsky y Roberts, 2008).

Los Consejos Locales de Participación Pública (CLPP), incorporados a la Constitución en 1999 y Consejos Comunales (CC) fueron los principales instrumentos de participación reconocidos por Chávez para avanzar en la democracia participativa. Se dio una transición de los primeros a los segundos hacia el 2005, aumentando el presupuesto para estos. Para muchos estos últimos se transformaron en herramientas clientelares para las elecciones del 2006, mientras que el chavismo argumentó la falta de eficiencia, corrupción e ilegitimidad de las instituciones previas lo cual justificó la adopción de ambas estructuras. Avanzando en el vínculo con los movimientos, en el 2006 se pasó su dependencia de los gobiernos

municipales al gobierno nacional (presidencia) que nombró comisiones y distribuyó los fondos en forma directa. En el proceso se denunció falta de transparencia, corrupción y sobredimensionamiento de cargos. Hacia el 2009 se creó un Consejo Federal y nueva ley de las CC con el objetivo de prevenir la corrupción e incluir nuevas regulaciones de planeamiento.

A continuación, se profundizará sobre los casos de MDDs y cómo se observan los elementos identificados como clave en el tipo de uso que se hace: la presencia de un liderazgo por fuera de los partidos tradicionales y la movilización social controlada.

Como en el caso colombiano, el primer plebiscito se realizó para convocar una Asamblea Nacional Constituyente, que a su vez resultó en la ampliación de los MDDs incluidos en ella. Sin embargo a diferencia de Colombia, la iniciativa provino del gobierno en lugar de la sociedad civil. Chávez, al asumir la presidencia se comprometió a convocar una Asamblea Constituyente que reemplaza al Congreso, con participación de diversas organizaciones sociales para rediseñar el sistema político y la Constitución. Dichas organizaciones elaboraron una gran cantidad de propuestas sobre derechos civiles y desarrollo económico entre otros temas. La mitad de las propuestas fueron incluidas en el texto final de la Constitución. Se expandieron derechos de pueblos indígenas y mujeres, así como los mecanismos de participación directa en términos electorales y en la gestión y diseño de políticas públicas (a través de consejos, comunas o mesas técnicas) con el objetivo de empoderar a la ciudadanía y profundizar la democracia participativa. La convocatoria se hizo a partir de un decreto, cuestionado por la oposición, especialmente por otorgar poder discrecional al poder ejecutivo para definir la convocatoria y funcionamiento de la Asamblea. También fue criticada la ampliación del período presidencial a seis años con reelección y la prohibición del financiamiento público a los partidos políticos afectando la igualdad de oportunidades. Más allá de los puntos específicos del proyecto, la elección se tornó en un plebiscito para ratificar o rechazar la elección de Chávez. La campaña contra la reforma fue llevada adelante por los partidos tradicionales opositores.

La campaña fue dominada por el oficialismo, pero además había un consenso general en cuanto a la necesidad de un cambio luego de la crisis política y económica que culminó con el Caracazo. El plebiscito fue aprobado por el 71% aunque con un porcentaje de abstención del 62%. Se definió el número de miembros de la asamblea por cada entidad federal, así como el método de su postulación, lo cual obligó a los partidos a buscar apoyo y candidatos de consenso.

El Poder Legislativo pasó a conformarse por una sola Cámara (Asamblea Nacional) y se instituyeron el Poder Ciudadano conformado por la Fiscalía, Defensoría y contraloría y el Poder Electoral, conformado por el Consejo Nacional Electoral y la Sala Electoral. Algunos aspectos han sido criticados, entre ellos, el

control por parte del Poder Ejecutivo de dichos mecanismos y la delegación de los ascensos militares a la propia fuerza y al presidente para los rangos mayores, otorgándole mayor independencia del cuerpo civil (previamente decididos a partir de la negociación entre FFAA, Ejecutivo y el Senado a través de su comisión de Defensa). La comisión constituyente elaboró la nueva Constitución en 1999, ratificada por referendo. Entre los mecanismos que contempló la nueva CN están la iniciativa ciudadana, la consulta popular, el referendo y la revocatoria de mandato: *“Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo¹¹, la consulta popular, la revocatoria del mandato¹², la iniciativa legislativa¹³, constitucional¹⁴ y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros...”* (Constitución Bolivariana de Venezuela, 1999).

Una cuestión a destacar es el contexto en el cual se llevó adelante el primer plebiscito, de baja participación política, desinstitucionalización y la emergencia del liderazgo por fuera de los partidos tradicionales. Chávez, como outsider político, no tenía aún lazos fuertes construidos con los actores sociales sino que los fue forjando una vez en el poder. La interpelación directa en una primera instancia a través de un plebiscito abierto da cuenta de la necesidad de dar legitimidad no sólo a su mandato sino a las decisiones políticas que se tomarían en general. El protagonismo de la ciudadanía se presentó como un objetivo central y la Constitución como parte de un proyecto más amplio de democracia participativa: *“...tenemos que darle al pueblo diversos mecanismos como los plebiscitos, los referendos, las asambleas populares, las consultas populares, las iniciativas de leyes, todos esos instrumentos deben quedar, en mi criterio, legisladores, propongo, insertados en la nueva Carta Fundamental, para que sea vinculante la participación y para que no sea, sencillamente, un participar por participar, sino un instrumento de construcción, de protagonismo y de democracia verdadera, de participación efectiva, vital para construir un país, un rumbo, un proyecto...”* (Chávez, discurso de asunción de mando, 1999).

En el 2003 la oposición intenta realizar una revocatoria de mandato, pero las firmas son rechazadas con el argumento de que no se podía pedir un impeachment antes de cumplido medio término del mandato.

Un mes después la oposición hace un segundo intento, pero el Consejo sólo aprueba 1.9 millones de firmas (de las 3.5). Se ofreció un plazo para confirmar las firmas, las cuales finalmente se consiguen y la elección

¹¹ El Presidente puede convocar a un referendo consultivo las leyes o decretos cuya abrogación fuera solicitada por al menos 10% y 5% de los electores respectivamente, quedando excluidas las leyes de presupuesto, impositivas, amnistía y DDHH. Para que el mismo sea válido debe participar al menos un 40% de los electores inscritos.

¹² La revocatoria de mandato se puede pedir transcurrida la mitad del período por un número de al menos 20% de los electores y será efectiva si una cantidad igual o mayor al número de electores de tal funcionario hubieren votado por la revocatoria y con una participación de al menos 25% de los electores.

¹³ Los ciudadanos pueden proponer una ley juntando firmas del 0.1% del electorado que debe ser discutida en el siguiente período de las sesiones ordinarias. De no ser discutida debe someterse a referendo aprobatorio.

¹⁴ La iniciativa para reforma constitucional requiere de un número de al menos 15% de los electores.

es aceptada para el 2004. Entre quienes promovieron la iniciativa se destacan la Coordinadora Democrática nucleando a la oposición (cámaras empresariales especialmente las vinculadas al petróleo, partidos políticos) y la CVT posteriormente apoyados por los medios de comunicación. El núcleo que apoyó a Chávez estaba conformado por algunos partidos poco institucionalizados (MVR, PPT, PCV, Podemos) y organizaciones sociales (círculos bolivarianos, comités de tierras, cooperativas, algunos sindicatos). La continuidad de Chávez fue aprobada por un 60% con el aval de organismos internacionales (OEA y Centro Carter). Este evento es un ejemplo de que más allá del uso preponderante de MDDs (desde arriba) que se realiza dadas ciertas condiciones, pueden surgir actores movilizados que eventualmente utilizan los mecanismos para incorporar su agenda. Sin embargo, la polarización política y la figura personalista fuerte que representa el gobierno repercute en que el tema tratado sea una revocatoria de mandato y la campaña gire en torno a la figura del líder con movimientos sociales movilizados activamente en su apoyo.

En el 2007 se realizó una nueva consulta para reformar la Constitución. Chávez presentó una propuesta para modificar 33 artículos. La Asamblea, luego de aprobar la propuesta propuso la modificación de otros 69 artículos. Entre las modificaciones se proponía la reelección indefinida, la extensión de mandato de seis a siete años, prohibición de latifundios y monopolios y la creación de propiedades comunitarias y cooperativas. También se incluyeron la universalización de seguro social, voto a los 16 años, conversión de FFAA a milicias bolivarianas, reducción de jornada laboral a seis horas y eliminación de derechos a la información y a debido proceso para expropiaciones. Finalmente se supeditaba la política monetaria al gobierno nacional, ya no al Banco Central. En este caso, a diferencia de la reforma de 1999 no hubo participación de otros actores políticos o sociales en la etapa de discusión y elaboración de propuestas. La reforma es rechazada por un 51%. Las organizaciones estudiantiles se constituyeron como un importante actor dentro de la oposición.

En el 2009 Chávez reactiva un proceso de enmienda para postularse a su tercer mandato. El presidente encontró que era un momento propicio para refrendar su reelección indefinida, teniendo en cuenta los resultados de la reciente elección de gobernadores en el 2008 en la cual sus candidatos habían triunfado. Para la campaña, “la ministra del Poder Popular para el Desarrollo Social exhortó a instancias participativas como las mesas técnicas y los consejos comunales a abandonar las obras y dedicarse, de lleno, a buscar los votos para que se impusiese la propuesta del Presidente (...) De acuerdo a la CNE, el 16% de la propaganda fue pauta por dichos organismos” (López Maya y Lander, 2010). El referendo fue finalmente aprobado por el 55% de los votos.

Se observa en el caso venezolano que los MDDs comienzan a utilizarse en los 2000 con la asunción de Chávez. Frente a la necesidad de legitimar el liderazgo debido a la falta de vínculos históricos con la sociedad (o las instituciones representativas), el gobierno recurre a un plebiscito para la ratificación de su mandato e inauguración de su programa político interpelando en forma directa a la ciudadanía. A lo largo de su mandato va consolidando su vínculo con ésta a través de otras elecciones directas y por medio de la movilización de organizaciones sociales, creadas y financiadas por él mismo conformadas por militantes. Es importante en este punto aclarar que esto no implica necesariamente que Chávez logró sencillamente captar militantes a cambio de recursos. De hecho, estudios sugieren que el involucramiento en las iniciativas sociales propuestas por el gobierno se da por parte de ciudadanos que apoyan a Chávez. Según Hawkins (2010), “mientras parte del apoyo se puede deber a una elección retrospectiva de votantes recibiendo bienes y servicios del gobierno, probablemente también representa una selección anterior de participantes basada en su afinidad ideológica con un discurso nacionalista de izquierda”.

Esta combinación de outsider sin lazos previos con una movilización social controlada desde arriba conforma una dinámica de uso de MDDs donde la mayor parte de eventos se realiza desde arriba, con una agenda a su vez impulsada desde el gobierno y apoyada desde estos movimientos, especialmente activos en la campaña. Esta agenda a veces se restringía a su validación como representante (como las propuestas de reelección, extensión de mandato). Otras veces esto se incluía como un punto más junto con otros puntos de planes a los cuales adhería su base y que eran parte de la política nacionalista bolivariana (universalización de seguro social, reducción de jornada laboral, prohibición de latifundios, etc.), pero aún en estas oportunidades, se trataban todos los temas al mismo tiempo (SI o NO a la reforma en conjunto) y el debate giraba en torno al apoyo o rechazo al gobierno, lo cual ratificaba la simbolización de su figura como articuladora de todas las demandas en una cosmovisión aglutinante (como el “socialismo del SXXI”). En el caso venezolano, la existencia de otros movimientos sociales opositores sin embargo también dio lugar a una iniciativa desde abajo, lo cual abre el espacio para que partidos contrincantes o sectores no representados utilicen estas herramientas, considerando por cierto que enfrentando más dificultades y contando con menos recursos al no ser parte del gobierno.

Por otro lado, también se observa que aquellas oportunidades en las cuales se habilitó un debate amplio con la inclusión de diferentes actores (como en la reforma de 1999), las propuestas fueron aprobadas; mientras que se rechazaron cuando tales condiciones no se dieron (reforma 2007).

		Venezuela	
Período		Década del 90	Década del 2000
VI	Movilización autónoma	NO Sindicatos vinculados al partido	NO Movimientos sociales movilizados por el chavismo
	Partido en gobierno	TRADICIONAL AD	OUTSIDER Chávez
VD	Uso de MDDs	NO	SI desde arriba plebiscitario

Bolivia

En Bolivia se realizaron cinco eventos de democracia directa para decidir sobre once temas en total. Sólo una de las votaciones fue iniciada por la ciudadanía, el resto fueron iniciadas desde arriba y todas ellas se dieron entre el 2004 y el 2009. Entre los temas tratados hubo reformas constitucionales (incluyendo aspectos electorales), revocatoria de mandato, decisión sobre la autonomía de algunos departamentos. En casi todos los casos la elección fue muy polarizada y se tornó en una decisión de legitimación o rechazo al presidente en ejercicio reflejado en el tono de las campañas.

Fecha	Mecanismo	Tema	Tipo	Núcleo de origen	Resultado
Julio de 2004	Plebiscito	Ley de Hidrocarburos	Desde arriba	Poder Ejecutivo	Aprobado
Julio de 2006	Iniciativa popular	Autonomías departamentales	Desde abajo	Movimientos sociales	Rechazado
Agosto de 2008	Referendo	Ratificación mandato	Desde arriba	Poder Ejecutivo	Aprobado
Enero de 2009	Referendo	Reforma constitucional	Desde arriba	Poder Legislativo	Aprobado
Febrero de 2016	Referendo	Segunda reelección	Desde arriba	Poder Legislativo	Rechazado

Respecto al marco legal, el Poder Ejecutivo puede convocar a plebiscito o referendo de carácter vinculante desde el año 2004. No hubo otras elecciones directas extraconstitucionales durante el período estudiado como en otros países. Los plebiscitos pueden tratar sobre la división política del país pero requiere de la participación de al menos la mitad del electorado de la circunscripción correspondiente. Su aprobación es

por mayoría simple. Los ciudadanos también pueden convocar a un referendo vinculante. Para llamarlo se requiere la firma de al menos un 6% del electorado. A nivel subnacional se puede llamar a referendo por iniciativa popular, para lo cual se requiere el apoyo del 8% del padrón de dicha circunscripción si es departamental, o 10% si es municipal. Quedan para todos los casos excluidos los temas referidos a asuntos fiscales y seguridad o defensa. Para su aprobación se requiere la mayoría simple de los votos válidos con una participación de al menos el 50% del electorado. Además, se estipula que no puede realizarse una plebiscito o referendo en los 120 días anteriores o posteriores a las elecciones.

Los casos de elecciones directas en Bolivia guardan grandes similitudes con el caso venezolano. Al igual que en Venezuela, hay un primer plebiscito que se da en un contexto de debilidad institucional y por el cual intenta ofrecer una salida a la crisis, una iniciativa originada por la oposición y el resto de los referendos iniciados desde arriba por un gobierno liderado por un outsider político que a su vez se ve apoyado por los movimientos sociales, quienes toman un rol sumamente activo, se movilizan y mantienen lazos estrechos con el partido. También se encontrarán algunas características propias del país que lo diferencian de las otras experiencias en la región. A continuación se repasará el surgimiento del movimiento y de su líder político, su vínculo con los movimientos sociales y sindicatos y algunos de los casos más representativos de MDDs implementados en los que se da cuenta de dicha relación.

Evo Morales se constituyó en el principal líder de un movimiento surgido por fuera de los partidos tradicionales, obteniendo por primera vez la mayoría electoral desde 1982, con un 53% y una diferencia de más de 25 puntos con PODEMOS, la segunda fuerza. Luego de una experiencia de gobierno en los 80 que culminó con una grave crisis económica en el 85, se sucedió un período de desencanto con los partidos y las reformas pro mercado. Por su parte la izquierda tradicional no logró movilizar votos y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria se corrió a la derecha aliándose con el partido de Acción Democrática y Nacionalista (ADN). Así nació el Movimiento al Socialismo (MAS), con base en movimientos sociales rurales, grupos que continuaron conformando la columna vertebral del mismo pero con la capacidad de abrirse a nuevos y diversos movimientos. Apeló a una agenda de mayor redistribución del ingreso con reforma agraria, nacionalización de los recursos naturales, en contra los tratados de libre comercio y reformas neoliberales. Todas estas promesas de campaña se fueron accionando desde el comienzo del mandato.

La relación que el MAS estableció con los movimientos sociales tiene antecedentes muchos años atrás. A comienzos de la década del 30, los mineros bolivianos constituían la organización de trabajadores más importante de la sociedad civil en términos de organización por la defensa de sus derechos y resistencia a la represión de las compañías mineras. Conformaron federaciones a lo largo del país y se aliaron con otras

organizaciones de trabajadores de fábricas estableciendo una agrupación sindical. Estos mineros organizados fueron apoyo clave para la victoria del MNR en la revolución de 1952. Los sindicatos se convirtieron en el principal instrumento legítimo de acceso a los derechos políticos. La relación de los sindicatos con el Estado fue cambiando a lo largo del tiempo, a veces alineado y a veces enfrentado (como bajo la dictadura militar). En general los reclamos siempre trascendieron los intereses materiales y fueron además por demandas de democratización y derechos humanos. Los movimientos populares privilegiaron a los sindicatos como forma organizativa antes que los partidos políticos, vistos como controlados por las élites. Además de la influencia marxista en estas organizaciones, el campesinado, particularmente el indígena, fue un sector importante en la conformación del movimiento.

Evo Morales provenía del sindicato cocalero, mientras que otros líderes provenían de movimientos sociales, sindicatos e intelectuales de izquierda. Sus miembros no tenían vínculos con instituciones políticas previas. En Bolivia en particular hubo una dimensión étnica en el discurso y propuestas alineadas a sectores indígenas como la reforma agraria, autonomías locales, reconocimiento de sistemas locales de justicia, educación bilingüe. Las organizaciones indígenas colaboraron en gran medida en la activación de las lealtades étnicas en las áreas de población nativa. Surgieron así líderes y candidatos indígenas. En 1995 se había creado el ASP a partir de estos movimientos, organizaciones rurales, cooperativistas mineros, fabriles y otras asociaciones sociales y sindicales, incluyendo la Confederación de Campesinos y la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) o el Movimiento Sin Tierra. La principal fuerza era la de los cocaleros de Cochabamba que controlaban la Confederación desde 1990 y fueron quienes lideraron el partido especialmente en los primeros años, constituyéndose en la principal base de apoyo al inicio. Para 1997 el liderazgo estaba repartido hasta que en 1998 luego de algunos desacuerdos entre Véliz y Morales llevaron a la división, cuando el último forma el partido y consolida su liderazgo. En el 2000 se sumaron nuevos grupos urbanos y mestizos, más otras asociaciones y sindicatos. Se establecieron asimismo vínculos con organizaciones urbanas.

La estrategia inclusiva respecto a la diversidad de alianzas y vínculos con organizaciones fue sumamente exitosa y la diferenció de otros intentos previos fallidos (por ejemplo, de enfoques étnicos muy sectarios). Al igual que los casos de Ecuador y Venezuela, hay un fuerte vínculo partidario de los movimientos sociales. Sin embargo, la diferencia radica en que los movimientos sociales no fueron completamente controlados desde arriba, desde el comienzo sustentaron la constitución misma del movimiento y fueron fuente de consulta permanente por parte del presidente a través de la Coordinadora Nacional por el Cambio (CONALAM), Asambleas y Congresos antes de tomar decisiones políticas importantes.

Esto no implica que Evo no haya conservado su liderazgo sobre el partido, pero la distribución de poder ha sido mayor que en los países vecinos. La capacidad de movilización y protestas fueron una herramienta

utilizada para obtener ciertos logros, por ejemplo, al momento de aprobar el referendo nacional sobre la Constitución y reforma agraria. Citando a Ocampo (2006) “La realización de las alianzas tenía como objetivo, además de lograr el apoyo en las urnas, comprometer a los sectores sociales en programas de gobierno conjuntos, los cuales dieran al MAS un espacio de gobernabilidad social. En palabras del diputado del MAS Gustavo Torrico, esta agrupación se convirtió en el instrumento político de los sectores sociales (*“todas nuestras alianzas pasan por programas de gobierno y no solo por la distribución de cuotas de poder”*) gracias a lo cual consiguió agrupar a más de medio centenar de aliados que se movilizaron orgánicamente para participar en este proceso electoral”.

A continuación, se dará cuenta de los contextos en los cuales se realizaron los plebiscitos más representativos, de qué forma los mismos fueron tomados generalmente como herramienta de legitimación del presidente y cómo en el caso boliviano, tanto movimientos sociales como sindicatos se convirtieron en actores clave en su uso, especialmente a partir de la asunción del MAS.

El referendo de ratificación de mandato de Evo en 2008 y el de la reforma constitucional de 2009 pueden analizarse como parte de un mismo proceso. En el 2008 se llevaron adelante iniciativas y consultas autonomistas no oficiales en los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija. Aunque la Corte Nacional Electoral las declaró ilícitas, las Cortes Nacionales Departamentales mantuvieron la organización de los eventos y se registró una participación del 60% con un 80% de votos por las autonomías. Frente a esta situación Evo Morales llamó a un referendo para legitimar su posición, aprobado por la oposición en el Congreso, que esperaba ver el poder del presidente debilitado y para retrasar el voto de la nueva Constitución para el año siguiente puesto que sólo podía haber un voto nacional por año.

Los resultados favorecieron al presidente con el 67.4% quien salió fortalecido incluso en los departamentos de la oposición. También el vice-presidente y la mayoría de los prefectos fueron respaldados, con la excepción únicamente de los gobiernos de La Paz y Cochabamba que debieron dimitir. La victoria del oficialismo profundizó la polarización. Las semanas siguientes a la elección registraron altos grados de violencia con una veintena de personas muertas en enfrentamientos. En particular se registraron eventos de violencia racista y ataques contra personas indígenas. Uno de los objetivos del ala derecha representada en la región de la Media Luna era bloquear la expansión de la reforma agraria anunciada por el presidente hacia los departamentos del este. Esta demanda había sido apoyada por los campesinos quienes se organizaron y movilizaron en marchas a su favor. La revocatoria de mandato fue en parte una ofensiva en contra de la reforma. Luego de la derrota electoral, la propuesta de reforma siguió su curso. En septiembre de ese año hubo una ronda de negociaciones entre el gobierno y la oposición en medio del reconocimiento de la amenaza a la estabilidad democrática. Diferentes movimientos de ciudadanos realizaron una marcha

hacia La Paz exigiendo la realización de un referendo sobre el proyecto de una nueva Constitución Política del Estado (CPE) en la cual participaron unos 100,000 ciudadanos (Informe de la Misión de Observación Electoral de la U.E, 2009). Ante la presión social el Congreso aprobó el pedido de referendo sobre el texto de la CPE que fue adaptado luego de las negociaciones entre los partidos.

Los movimientos sociales se constituyeron en un actor político clave para el referendun, tanto desde el partido (dentro del cual las federaciones de coca de Chapare fueron de las más influyentes) como desde fuera. En la campaña del “Si” participó activamente la Coordinadora Nacional para el Cambio (CONALCAM), que aglutina a varios movimientos sociales además de la Federación de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Central de Indígenas del Oriente de Bolivia (CIDOB), la Central Obrera Boliviana (COB), la Confederación Nacional de Juntas Vecinales de Bolivia (CONALJUVE) y el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ) (Informe de la Misión de Observación Electoral de la U.E, 2009). La campaña por el “No” fue motorizada por organizaciones de prefecto, comités cívicos y uniones juveniles de los departamentos de la “Media Luna” (Santa Cruz Tarija, Beni y Chuquisaca). Del lado de la oposición sin embargo no había unidad ni consenso respecto al posicionamiento sobre la CPE, más allá de la oposición a la figura de Evo Morales. El partido principal de la oposición PODEMOS se había ido desintegrando y perdiendo poder político y se dividió respecto a su postura sobre la CPE con algunos senadores y jefes políticos apoyando el proyecto. Unidad Nacional (UN) y el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) fueron los otros partidos con representación opuestos a la reforma, pero con una influencia sensiblemente menor en el Congreso.

La campaña por el referendo estuvo ligada a la aprobación o rechazo a la figura del presidente antes que al contenido de la propuesta. Como se ha mencionado la oposición se aglutinó en torno al rechazo sin ofrecer propuestas desde otro lugar. Sus consignas eran vagas y sin alusiones concretas a la Constitución (“Elige a Dios - Vota No”, “No más comunismo, Bolivia Si-Venezuela No”) mientras que la campaña por el “Si” recurrió a posters y fotos del presidente con la frase “Bolivia unida con autonomías”. El propio Evo Morales participó de encuentros a lo largo de la campaña y sus discursos enfatizaban la necesidad de refundar Bolivia y acabar con el neoliberalismo. Al igual que en el caso de Venezuela (con el “socialismo del SXXI”), el liderazgo personalista del presidente cumple el rol de encarnar y sintetizar las demandas. Las instituciones públicas realizaron abiertamente propaganda a favor de la reforma a través de spots y propaganda gráfica firmada por diferentes Ministerios. La Misión de Observación Electoral (MOE) observó cómo funcionarios públicos eran coaccionados por sus empleadores para promover las campañas o asistir a los mítines, tanto por el SI (a nivel nacional y departamentos oficialistas) como por el NO (en departamentos gobernados por la oposición). Finalmente, el SI resultó aprobado por el 61,43% de los votos contra un 38.57%. Respecto a los MDDs, la nueva CPE amplió el uso del referendo y las consultas públicas.

Incorporó algunas figuras suplementarias como el sistema de autonomías indígenas que se diseñó para promover la institucionalización de la democracia participativa a nivel local.

A pesar de los lazos directos que unen movimientos y partido, como se ha mencionado, los primeros conservan un grado de influencia y poder de negociación mayor que en otros casos de la región donde también hay un vínculo partidario de las organizaciones. Esto se observó en el último referendo realizado en el 2016. A pesar de que el presidente intentó aprobar su reelección por un tercer mandato, los ciudadanos votaron en contra de la propuesta. En dichas elecciones se demostró que el nivel de organización social se mantuvo robusto y que los movimientos sociales urbanos (sindicatos, cooperativas y asociaciones de vecinos) así como los rurales y de campesinos indígenas continúan empoderados. Aún con las tendencias de centralización del poder del presidente, los intereses, demandas y prioridades de los grupos sociales eran difíciles de ignorar. La presencia de los grupos en las instituciones representativas les dio más influencia sobre las políticas económicas e incluso sobre las reformas constitucionales y políticas sociales como la pensión universal (programa Renta Dignidad), constituyéndose en un actor de veto con peso propio (Anria, 2016). Además de esto no es menor la importancia y estructura organizacional que ya tenían estos grupos antes de la llegada del MAS al poder.

		Bolivia	
Período		Década del 90	Década del 2000
VI	Movilización autónoma	NO Estructura organizativa débil. Comienza articulación desde la oposición	NO Movimientos sociales y sindicatos incorporados al partido
	Partido en gobierno	TRADICIONAL AD	OUTSIDER MAS - Evo Morales
VD	Uso de MDDs	NO	SI desde arriba plebiscitario

Conclusión parcial - países con alto uso desde arriba

Los casos de Venezuela y Bolivia ilustran las características de un bloque de países que utilizó extensivamente MDDs, aunque a diferencia de Uruguay y Colombia, la mayoría de las propuestas provinieron “desde arriba” y las campañas giraron en torno a la aprobación o no de la figura del presidente antes que alrededor del contenido de las reformas.

El mayor uso se dio entre las décadas del 90 y especialmente los 2000. En los dos casos, los gobiernos de la “tercera ola” se sostuvieron en un partido o movimiento organizacional relativamente nuevo sin experiencias previas de gobierno a diferencia del resto de los países de la región donde se dio un cambio institucional más gradual a través de partidos tradicionales e institucionalizados. Se planteó en cambio un objetivo refundacional con convocatorias constituyentes que plasmaron los nuevos objetivos. En ambos casos se realizaron convocatorias a Asambleas Constituyentes para reformular las bases de la Constitución y “refundar” el modelo de país. En el proceso hubo una participación activa de la sociedad civil con una fuerte presencia de organizaciones sociales (y sindicatos en el caso boliviano). En Venezuela, la relación con los sindicatos establecidos era conflictiva y el gobierno prefirió establecer vínculos directos con movimientos sociales, movilizados desde arriba destinando recursos estatales para su financiación e incluso modificando leyes para mantener cierto control sobre estos. Evo Morales en Bolivia también estableció vínculos directos entre su partido y los sectores sociales (incluyendo a los sindicatos que sí estaban alineados además de los movimientos sociales), aunque en este caso las organizaciones formaron parte del entramado partidario desde la conformación del mismo previo a las elecciones y en una relación de mayor interdependencia en términos de negociación. Aunque en ambos casos los movimientos tienen una afiliación partidaria, en Venezuela la movilización es más controlada desde arriba mientras que en Bolivia hay un mayor poder e influencia de la base.

Debido a los vínculos directos con el gobierno, los actores sociales canalizan las demandas directamente a través del partido, en lugar de recurrir directamente a los ciudadanos con iniciativas desde abajo como en Uruguay o Colombia. El líder del partido a su vez nuclea estas demandas en su propia figura que sintetiza un ideario compartido por sus bases lo cual hace que las campañas sean más plebiscitarias (de su mandato) que programáticas. Por su lado, el gobierno liderado por outsiders que no cuentan con experiencia y lazos históricos con el electorado ni con las instituciones representativas tradicionales, buscan legitimar sus acciones y mandatos a través de la interpelación directa por medio de los mecanismos participativos. Es así que se observa una gran cantidad de plebiscitos o referendos iniciados por el Poder Ejecutivo y referidos principalmente a reformas constitucionales y apoyo de sus mandatos.

Países con bajo uso. Los casos de Brasil y Argentina.

Brasil y Argentina se caracterizan por ser dos de los países que menos han usado los mecanismos de democracia directa. Entre ambos, sólo llevaron adelante tres de las cincuenta y dos elecciones de este tipo, es decir menos de un 6% del total de votaciones en la región. A continuación, se profundiza sobre las oportunidades en las que se realizaron elecciones directas y el rol de los actores sociales y políticos en cada uno de los países.

Brasil

En Brasil se celebraron solamente dos plebiscitos a nivel nacional, en 1993 y en el 2005. El primer antecedente de MDD en la Constitución de Brasil aparecen en 1937 con la figura del plebiscito para decidir la incorporación, subdivisión o anexión de Estados entre sí, a criterio del Presidente. Esta primera adopción se da bajo el gobierno de Vargas, en el contexto de incorporación de la clase obrera a la arena política. Collier y Collier (2000) ubican este proceso entre los años 1930 y 1945 y describen su implementación a través del aparato estatal, legal y burocrático, con el objetivo primordial de controlar y despolitizar al movimiento de los trabajadores, prohibiendo los vínculos entre partidos y sindicatos. A diferencia del resto de los países no hubo movilización electoral de los trabajadores por parte de los partidos. La presidencia de Vargas comenzó en forma exitosa a pesar de la fuerte oposición logrando avanzar con algunas reformas económicas y fortaleciendo el rol del Estado en un marco de expansión del estado de bienestar¹⁵. Creó el Ministerio de Trabajo y promulgó una ley de trabajo que legalizó a los sindicatos bajo el control del Estado eliminando a aquellos que tenían una orientación política. Reemplazó los sindicatos existentes bajo influencias comunistas, anarquistas o socialistas por nuevos movimientos que actuaban como órganos consultivos de gobierno. Se evitó la expansión de la arena política y la movilización de sectores populares por lo que no hubo un rol central para los partidos que pudiera atraer la lealtad y canalizar la participación de los sectores populares. Hasta el golpe de 1964, se forja el vínculo entre el sindicalismo y Estado, con la promulgación del Estado Novo y de la Consolidación de Las Leyes de Trabajo en 1943. La incorporación estatal limitó a los nuevos sindicatos legalizados y los concibió como organizaciones laborales penetradas por el Estado. Dicho período se caracterizó por el control y neutralización de los movimientos por parte del Estado excluyéndolos de cualquier tipo de participación política directa. Las políticas en favor de dichos sectores se dieron exclusivamente a través del Estado manteniéndolos alejados de las decisiones.

Con el retorno de la democracia los sindicatos toman fuerza y se constituyen en organizaciones de base militantes con el “Novo sindicalismo”. En 1979 se reemplazan los viejos dirigentes sindicales por nuevos, lo cual permite finalmente la creación de un nuevo partido político, el Partido de los Trabajadores (PT). El PT logró conformar una amplia base social que abarcaba tanto a trabajadores industriales como urbanos, campesinos y agrícolas hasta otros sectores privados incluyendo el de finanzas, estatales y servicios. El PT comenzó a ganar algunas elecciones municipales, incluyendo las de San Pablo y Porto Alegre, e incluso

¹⁵ Durante la presidencia de Vargas se dieron pensiones de retiro para algunas categorías de trabajadores, seguro por accidente, mayores beneficios por vacaciones, beneficios por maternidad, reguló las horas de trabajo y el empleo de menores, etc.

estar muy cerca de ganar las elecciones presidenciales en el ballottage de 1989, perdiendo con el 47% de los votos.

En estos años de vinculación del sindicalismo con un partido nuevo pero de creciente importancia es que Brasil expande los MDD en su Constitución. La mayor ampliación de los MDD se dio con la reforma de 1988, producto de una asamblea constituyente cuyo objetivo era reformular el marco institucional heredado de la dictadura. Se incorporan el plebiscito, el referendo y la iniciativa popular aprobada por el Congreso, aunque estos son regulados recién en 1998 y dejando varias lagunas en cuanto a su aplicación. Respecto a la definición de las figuras, establece que el plebiscito será convocado con anterioridad un acto legislativo o administrativo de interés colectivo (el pueblo aprobará o denegará con su voto aquello que le fue submitido) mientras que el referendo se convocará con posterioridad al mismo, teniendo el pueblo el deber de ratificarlo o rechazarlo. Ambos deben tratar sobre una materia de relevancia, de naturaleza constitucional, legislativa o administrativa y deben ser aprobados por mayoría simple. El referendo puede ser convocado en el plazo de 30 días desde la promulgación de la Ley o de la adopción de la medida administrativa que se relacione de forma directa con la consulta. No indica sin embargo si dentro de ese plazo la Ley o medida entran en vigor. Además, pareciera implicar que si la consulta no fue prevista no podrá ser realizada en otro momento, aunque el plazo parece bastante acotado como para que se tenga una opinión sólida sobre la necesidad o no de la realización del referendo (Auad, 2005). La iniciativa popular puede ser ejercida por la presentación de la Cámara de Diputados de un proyecto de ley firmado por al menos un 1% del electorado nacional distribuido en al menos cinco estados con no menos de 0.3% de los electores de cada uno. El proyecto debe ser aprobado por la Cámara de Diputados, quien autoriza y convoca al plebiscito consecuente. La Cámara puede rechazar el proyecto por vicios en su redacción. No hay ninguna mención a si el Congreso tiene la obligación o no de tratar dicho proyecto (ni el plazo).

En 1990 asume Collor de Melo, primer presidente electo en democracia en 29 años. Su gobierno inaugura un período de políticas neoliberales con tres ejes: apertura de la economía nacional al capital extranjero, privatización de empresas de servicios públicos y desregulación laboral. En este período el Congreso experimentó un crecimiento de los partidos de derecha mientras se reducía la influencia de los partidos de centro (Boito, 1998). Las políticas recesivas respecto a los salarios, empleo y sectores de la economía nacional sujetos a las privatizaciones amenazaron a los sindicatos y movimientos que se mantuvieron en una posición defensiva. Crece en este contexto la central obrera “Fuerza Sindical” que disputa la hegemonía de las centrales combativas como la CUT y la CGT en contra de la posibilidad de contar con un movimiento sindical fuerte y unificado. Fuerza Sindical fue apoyada política y financieramente por empresas y gobierno. Aunque la CUT se mantuvo como la principal central, Fuerza Sindical cobró una importancia creciente y apoyó el posterior gobierno de Cardoso en la continuación de la plataforma neoliberal. Las reformas fueron

aprobadas mayormente a través del Congreso. Como menciona Kingstone (1999), Cardoso logró controlar el proceso legislativo y disciplinar la coalición de partidos negociando hábilmente con los bloques. Así como los sindicatos combativos se vieron debilitados por las medidas económicas y la división del movimiento, los movimientos sociales atravesaron una situación similar, se debilitaron y perdieron capacidad de movilización a excepción del Movimiento Sin Tierra (MST). De acuerdo a Joao Pedro Stedile, líder del MST, en una entrevista que concede a Atilio Borón (2008), “el único sector popular que pudo resistir cuando todo el mundo estaba desmovilizado fue el movimiento campesino porque se enfocó en la tierra, lo cual no fue visto inicialmente como un problema para el capital financiero (...). Sin embargo, éramos un movimiento muy pequeño: no podemos ni organizar a todos los sin tierra de Brasil que son 4 millones”. Además resalta el triunfo de Collor no solo como una derrota electoral (exponiendo con claridad el vínculo del movimiento con el PT) sino como la derrota del proyecto popular, ratificada por los triunfos sucesivos de Cardoso.

Los 90 por lo tanto se constituyeron en un período de desmovilización tanto de los movimientos sociales como de los sectores sindicales, en parte debilitados por las divisiones internas y en algunos casos cooptados por sectores empresarios y del gobierno. Ninguno de estos sectores se vio en posición de influir la agenda en este período a través de ningún mecanismo. La mayor parte de las reformas realizadas se dieron a través del Congreso.

Durante estos años se produjo solamente un plebiscito que además no es atribuible a una iniciativa contemporánea. Este plebiscito se previó en el texto constitucional de 1988 que había definido el régimen presidencialista como provisional, estableciendo que se votaría en 1993 por el sistema definitivo de gobierno. Representa por lo tanto solamente la conclusión de un proceso que no se había dado por terminado durante el proceso de reorganización institucional. La elección instaba a elegir por un lado el régimen, con las opciones de república o monarquía, y por otro el sistema de gobierno (sólo en caso de república) con las opciones de presidencialismo o parlamentarismo. La propuesta monárquica resurgió de un diputado miembro del partido social demócrata, Antônio Henrique Bittencourt da Cunha Bueno, quien organizó el movimiento monárquico parlamentario para promover la campaña del plebiscito, aunque ganó la opción de República con el 86% de los votos y el Presidencialismo como sistema de gobierno con el 55%. La elección no generó un gran interés en el electorado. Según encuestas publicadas por el diario El País (1993), dos tercios del electorado estaba poco o nada interesado en la elección.

En el año 2002 el PT gana las elecciones presidenciales con Lula Da Silva, un líder proveniente del propio ámbito sindical, ex-obrero metalúrgico que había visto crecer su liderazgo dentro del partido. Los sindicatos y movimientos sociales tuvieron un rol fundamental en la victoria del PT, que a su vez avanzó con muchas de las demandas de su base, como incrementos salariales o la mejora en los acuerdos colectivos. Kitzberger

(2012) resalta la incorporación de nuevos sectores sociales: “De su base original de trabajadores industriales, cristalizada durante las luchas sindicales de fines de los setenta, el PT fue ampliando y articulando sus apelaciones a cuestiones y grupos más amplios, incluyendo progresivamente a viejos y nuevos movimientos sociales, sindicatos de sectores medios, todos ellos aunados en la experiencia de la exclusión política”. Respecto al movimiento sindical, Zapata (2003) señala que “vez de regresar al modelo clásico de articulación sindicato-partido, la CUT y el PT se vincularon con base a una vocación mucho más amplia destinada a penetrar la conciencia de sectores sociales que no pertenecen a los sectores populares. Este proceso fortaleció a los trabajadores organizados que pasaron a ocupar un lugar importante en la estructura política”. Algunos informes preliminares informaban que a través de la Casa Civil se habían ocupado 15000 puestos en “cargos de confianza” con miembros del PT o simpatizantes (Flynn, 2005). Un aspecto particular y llamativo del caso brasileiro respecto al vínculo de los sindicatos con el gobierno es que a diferencia de otros países de la región, la confianza de la población en los sindicatos no se vio afectada, más bien al contrario, los sindicatos retuvieron una imagen confiable e incluso creciente cuando su partido asumió el gobierno. La independencia limitada de los sindicatos respecto al gobierno parece incluso ser el principal elemento sobre el que se basa la confianza en los primeros, debido a la confianza en el propio gobierno por parte de su base (Frangi y Memoli, 2014)

El nuevo gobierno reforzó el rol sindical expandiendo los mecanismos institucionales para fortalecer la defensa de intereses económicos inmediatos creando las condiciones para incrementos salariales y la mejora de las condiciones de los acuerdos colectivos. Según Galvao (2014) este éxito en términos económicos contrasta con la intervención política limitada de los sindicatos. En términos económicos se observó cierta continuidad con las políticas de Cardoso, bregando por una estabilidad macroeconómica y bajos niveles de inflación antes que por una apuesta al crecimiento y estimulación del empleo. Los paros colectivos fueron reemplazados por estrategias más enfocadas en la negociación. Respecto a los mecanismos de participación, aunque en campaña el PT se había comprometido a incorporar la participación popular para las decisiones políticas, no logró escalar esta estrategia a nivel nacional y eligió la vía legislativa para avanzar con sus políticas. Los intentos en este sentido quedaron limitados a poner en práctica el presupuesto participativo a nivel municipal antes de ganar las elecciones presidenciales¹⁶. Con el objetivo de aumentar la participación se armó el Plano Plurianual que prometía el involucramiento ciudadano en las decisiones de inversión a nivel nacional dando la oportunidad a varios actores de la sociedad civil de reunirse con ministros para discutir prioridades de desarrollo a largo plazo. El primer día de gobierno se formó un Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES) conformado por doce ministros de gobierno y noventa representantes de la

¹⁶ En algunas gobernaciones que presidió, el PT estableció una porción del presupuesto municipal para prioridades ordenadas por los ciudadanos. A través de ellas logró fortalecer vínculos con la sociedad civil y favorecer intereses de sectores más desprotegidos. En la misma línea avanzó en una mayor transparencia a nivel municipal con licitaciones públicas.

sociedad civil elegidos por Lula entre 200 organizaciones. La mitad provinieron del empresariado, trece de los sindicatos y dieciocho de otras organizaciones y movimientos sociales, más catorce representantes del ámbito académico. En la propuesta inicial las decisiones se tomarían por mayoría aunque los propios sindicatos y ONGs empujaron por una aprobación por consenso por miedo al dominio empresarial. La CDES fue criticada por no avanzar en una participación real, y por sobre representar hombres blancos y empresarios y al estado de San Pablo. Su legitimidad y efectividad fueron cuestionadas por ONGs, movimientos y sindicatos.

Aunque el gobierno del PT habilitó entonces algunas instancias para incorporar los movimientos a las decisiones políticas, lo hizo controlando la elección de los representantes y la distribución entre los sectores, manteniendo compromisos diversos (sindicatos, ONGs pero también empresarios). Dichos foros tuvieron una función consultiva y no decisoria. Debido al vínculo con su base sindical y social, forjado y consolidado desde hacía más de 20 años, y a su trayectoria política no tuvo la necesidad de ratificar la legitimidad del apoyo como en los casos de Chávez en Venezuela o Evo Morales en Bolivia. El PT contaba con una estructura jerárquica centralizada con vínculos organizacionales entre los niveles locales y nacionales. A diferencia de otros partidos que tenían lazos débiles con sus votantes, el PT tenía vínculos estrechos con varios grupos sociales y sus candidatos habían sido elegidos a través de los órganos partidarios, debiendo estos comprometerse a poner al partido por sobre sus intereses individuales. En el Congreso, aún sin tener mayoría, consiguió establecer las alianzas necesarias para aprobar su programa. De acuerdo a Dias (2003), “el fortalecimiento de la base parlamentaria es fundamental para que el gobierno de Lula consiga aprobar un ambicioso proyecto de reformas que ni siquiera logró Cardoso, que siempre tuvo la mayoría” .

En el 2005 se celebró el otro evento de democracia directa de Brasil que trató sobre regulación de armas y municiones. Guarda una importante similitud con el plebiscito anterior: su núcleo de origen es un Congreso vigente años antes del evento. En este caso, el PT y Lula dieron en 2001 un apoyo decisivo al congresista Gerson Camata que apoyaba la prohibición de venta de armas de fuego y municiones. Hubo demostraciones públicas y peticiones a favor del desarme en varias ciudades y el Congreso Nacional finalmente aprobó el Estatuto de Desarme en diciembre de 2003, el cual estipuló que la prohibición debía estar sujeta a un referendo nacional. La propuesta era prohibir la comercialización de armas de fuego y municiones en todo el país, salvo para las entidades previstas por la ley. Surgieron dos frentes legislativos en apoyo de cada decisión, a los cuales se les dio acceso a tiempo publicitario en los medios en los veinte días previos al referendo. El gobierno de Lula apoyó la posición del “Sí”, también apoyada por organizaciones no gubernamentales como Viva Rio y por el ex presidente Cardoso. Los principales grupos de oposición a la propuesta estaban conformados por los sectores pro-armas con el apoyo de los industriales de armamentismo. Los resultados mostraron una inesperada derrota del Si, con el 63.9% de los electores a favor del “No”.

Cuadro 6

Fecha	Mecanismo	Tema	Tipo	Núcleo de origen	Resultado
Abril 1993	Plebiscito	Sistema de gobierno	Desde arriba	Poder legislativo	República presidencialista
Octubre 2005	Referendo	Prohibición de comercio de armas de fuego y municiones	Desde arriba	Poder legislativo	Rechazado

En resumen, durante el período de incorporación en los años 30, los sindicatos fueron limitados e imposibilitados de mantener vínculos partidarios y la expansión de derechos se dio desde el Estado en forma paternalista. Luego viene un período de gobiernos autoritarios bajo los cuales sindicatos y movimientos fueron reprimidos. Con la vuelta a la democracia se dio un proceso de reorganización sindical, aunque limitado y debilitado en la década de los 90 con las políticas neoliberales. A lo largo de este período se logró constituir lentamente una base amplificada que dio la posibilidad de crear un partido propio llegando a crecer en los espacios de poder. En este contexto se incorporan los mecanismos de participación directa a la CN brasilera, aunque también en forma muy limitada. Durante la tercera ola democrática a partir de los 2000 el PT, ya con experiencia en gobiernos locales, gana las elecciones nacionales y lidera el siguiente período.

No se observa el uso de MDDs ni por parte de los actores sociales ni por parte del gobierno. Sindicatos y movimientos sociales mantuvieron un vínculo con el gobierno a través del PT por medio de la participación directa en la estructura política y de órganos consultivos (aunque no de elección directa). Por su parte, el PT contaba con su propia estructura partidaria e influencia en otros sectores legislativos sobre los cuales ejerció influencia para armar una coalición de apoyo y avanzar con su política, que incluyó medidas dirigidas a una base amplia y diversa que incluía aunque no se limitaba a los sectores sociales y sindicales. Gracias a que ya tenía vínculos establecidos con estos sectores, que además mantenían su confianza en el gobierno, no requirió de otras formas de legitimación de sus medidas como la participación directa y basó en cambio la estrategia para implementar sus programas en el armado legislativo. Las únicas dos instancias de elección directa se dieron a través de una decisión del Congreso de diferir la ratificación de una decisión en una elección posterior (tanto en el caso del sistema de gobierno como del Estatuto del Desarme).

		Brasil	
Período		Década del 90	Década del 2000
VI	Movilización autónoma	NO Sindicatos divididos y coptados. Movimientos debilitados	NO Asume PT con base sindical y movimientos sociales
	Partido en gobierno	TRADICIONAL PMDB/PSDB	TRADICIONAL PT
VD	Uso de MDDs	BAJA Un solo plebiscito 1993 previsto por el Congreso en 1988	BAJA Un solo plebiscito 2005 previsto por el Congreso en 2003

Argentina

Argentina llevó adelante un solo plebiscito consultivo en 1984, antes de que los MDDs siquiera aparecieran en la Constitución. A través del mismo, Alfonsín sometió a votación la ratificación del “Tratado de Paz y Amistad” en el marco de la negociación limítrofe con Chile sobre el Canal del Beagle, el cual había acrecentado el riesgo de un conflicto armado entre ambos gobiernos militares en 1978. La participación fue del 72% y el tratado fue aprobado por el 82%. Dicha consulta fue extraconstitucional puesto que fue previa a la inclusión de tal instrumento diez años después. La aprobación del tratado implicó el compromiso de ambos países para solucionar el conflicto por medio de “negociaciones directas, realizadas de buena fe y con espíritu de cooperación” (Ley 23172, art. 4) y “su obligación de abstenerse de recurrir directa o indirectamente a toda forma de amenaza o uso de la fuerza y de adoptar toda otra medida que pueda alterar la armonía en cualquier sector de sus relaciones mutuas” (Ley 23172, art. 2) estableciendo otros mecanismos de resolución como la conciliación y el arbitraje. Si las partes no se pusieran de acuerdo se aplicaría el procedimiento de conciliación, detallado en el propio acuerdo.

A pesar de este evento en 1984, la incorporación de los MDD llega recién diez años más tarde y en forma muy acotada. Se introducen con la reforma de 1994 luego del Pacto de Olivos. Sin embargo luego de esta introducción nunca fueron usados. La figura que contempla la Constitución a partir de ese momento es la de iniciativa ciudadana, reglamentada por la Ley 24747 de 1996. A través de este mecanismo se pueden presentar proyectos de ley ante el Congreso. En primera instancia debe presentarse ante la Cámara de Diputados y luego se remite a la Comisión de asuntos Constitucionales quien deberá pronunciarse dentro de los 20 días hábiles. En caso de ser aceptada, la Cámara debe tratarla dentro de los 12 meses. Quedan excluidos como materia de proyectos los tratados internacionales, tributos, reforma constitucional, materia

penal y presupuesto. La redacción debe contemplar los gastos y origen de recursos previstos. Requiere de las firmas de un mínimo del 1.5% del padrón electoral representando al menos seis distritos. En caso de que el alcance de la iniciativa sea regional se requiere que el porcentaje se cumpla considerando al padrón electoral de las provincias que componen dicha región. La legislación argentina no contempla otros mecanismos como iniciativa popular (convocando a un referendo o plebiscito) o revocatoria de mandato, aunque algunas provincias incorporaron estas figuras localmente¹⁷. A nivel nacional, el presidente puede además convocar a una consulta aunque no es obligatoria ni vinculante. Una figura de consulta obligatoria y vinculante podría entrar en conflicto con el artículo 22 de la CN (“el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes”).

Cuadro 7

Fecha	Mecanismo	Tema	Tipo	Núcleo de origen	Resultado
Noviembre de 1984	Plebiscito	Disputas limítrofes (Canal del Beagle)	Desde arriba	Poder ejecutivo	Aprobado

El contexto de la inclusión de la consulta en la CN de la reforma de 1994 fue fruto del acuerdo entre Alfonsín y Menem. El acuerdo se dio en medio de una crisis del partido Radical, que un año después fue desplazado al tercer lugar en las elecciones con tan solo un 16% de los votos. El principal objetivo por parte de Carlos Menem era incluir la posibilidad de reelección. Otros cambios incluyeron la introducción de algunas atribuciones especiales al Presidente (como habilitar el uso de decretos de necesidad y urgencia), el reemplazo de la elección a través del Colegio Electoral por la elección directa y con ballottage, la modificación en la designación de los miembros del Poder Judicial con más potestad al Poder Legislativo, creación del Consejo de la Magistratura y la adición de un tercer senador por provincia para representar a la minoría.

En el plano económico, el gobierno menemista avanzó con una política de liberalización económica y reformas pro mercado. A pesar de ir en contra de los intereses de la clase trabajadora, el presidente sólo sufrió una huelga bajo su primer mandato, frente a las trece organizadas bajo el anterior gobierno radical.

¹⁷ Contemplan la iniciativa legislativa CABA, Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Salta y Santiago del Estero, La Rioja y Tierra del Fuego (las dos últimas incluso permiten tratar temas de reforma constitucional). Se incluye la revocatoria de mandato en Chaco, Chubut, CABA, La Rioja y Tierra del Fuego (en la última con la aprobación previa de la legislatura). La iniciativa popular sólo está presente en CABA y La Rioja en caso que la legislatura no trate una iniciativa legislativa en los plazos establecidos. Se admite derecho a veto en Córdoba, La Rioja y Río Negro y a nivel municipal en Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, La Rioja, Mendoza, Río Negro, San Juan. La mayor parte de las Constituciones incorporan estos mecanismos en 1993 luego del Pacto de Olivos, salvo en Mendoza (1934), Santa Fe (1921).

La CGT se organizó bajo el liderazgo de los representantes más leales y se mantuvieron subordinados al gobierno. Esta actitud de cooperación tuvo como resultado que los sindicatos peronistas fueron recompensados obteniendo “concesiones con reformas en la seguridad social, legislación laboral y privatizaciones” (Murillo, 2000). Para explicar la relación entre sindicatos y gobierno durante los 90 es necesario analizar la incorporación de la clase obrera a la arena política como movimiento entroncado al partido peronista cincuenta años antes. Siguiendo a Collier y Collier (1991), la incorporación de la clase trabajadora a la política fue canalizada por el peronismo como partidos antioligárquico, atrayendo una movilización electoral activa con apoyo de los trabajadores y estableciendo lazos partidarios exitosos y sistemáticos con las organizaciones laborales. Dicho proceso se dio en un contexto político de emergencia o consolidación de un partido populista, liderado por Perón como figura única que resolvía los antagonismos internos del movimiento y que desplazó a los partidos tradicionales y a la clase política tradicional. La forma en la cual logró atraer la base trabajadora al partido se explica por la transformación de esta última años antes. El proceso migratorio de las provincias a las grandes ciudades en la década del 30 configuró una clase obrera nueva debilitando el impacto de aquella conformada por inmigrantes europeos de extracción más socialista y comunista. La clase obrera no se había establecido como un actor político principal y estaba disponible políticamente, oportunidad que tomó Perón quien vio a los trabajadores como una importante y potencial base de apoyo. Es decir que el proyecto de incorporación de Perón se construyó sobre un movimiento laboral preexistente e hizo de él un pilar central del movimiento. La central sindical era parte del movimiento peronista y Perón era el líder de las organizaciones. La división del movimiento en tres ramas (la rama partidaria, la rama femenina y la sindical) ayudó a diluir el poder y la CGT se convirtió rápidamente en la rama preferida para obtener votos. La central había insistido desde su fundación en 1930 en la necesidad de mantener su independencia de los partidos aunque había luchado para tratar de expandir el rol del Estado en la atención de las necesidades de los trabajadores. Al respecto se suscitó un conflicto al interior entre quienes apoyaban perseguir las reformas a través de las leyes (entre ellos los socialistas) y quienes veían como único medio la participación del trabajador en el gobierno. A pesar de la división interna, en relación con los otros países el movimiento obrero argentino era el mejor organizado y el más fuerte. Gracias al crecimiento de la economía en la post-guerra y a la necesidad de Perón de construir una coalición de apoyo, se llevó a cabo una rápida expansión en la importancia política del movimiento obrero y de los beneficios de los trabajadores. A cambio, el movimiento ayudó a Perón a llegar a la presidencia en un intercambio de beneficios (derechos laborales como jornada de 8 horas, salario mínimo, seguro de accidentes de trabajo, indemnización, vacaciones) por apoyo.

En 1989 Menem asume con promesas consistentes al programa peronista (aumentos salariales, justicia social, etc). El giro programático hacia la reforma liberal sorprendió a la base sindical, que sin embargo no entorpeció la dirección política tomada por el gobierno. Si bajo el gobierno de Perón la clase trabajadora se

había visto recompensada con políticas orientadas a los derechos laborales; bajo el gobierno menemista la recompensa se dio a través de beneficios direccionados a cambio de la cooperación durante la transformación económica. Por otro lado, los sindicatos bajo este período no tuvieron una posición unificada y existían diferencias sustanciales. Entre aquellos que sufrieron privatizaciones, los telefónicos obtuvieron paquetes de jubilación voluntaria, subsidios para el fondo de salud y los dirigentes sindicales peronistas recobraron el control del sindicato de Buenos Aires. Además, obtuvieron participación de las empresas sindicales en los contratos. Los sindicatos de compañías eléctricas se opusieron inicialmente a las medidas y se unieron a otros sindicatos combativos como los de la educación (CTERA) agrupados en la CTA. Algunos líderes, como Mary Sanchez, incluso se retiraron del partido. Frente a la disidencia fueron expulsados de la CGT. En el caso de los sindicatos de la empresa estatal de petróleo YPF, sus dirigentes (peronistas) tenían una relación cercana con el presidente, lo cual facilitó la negociación, que incluyó subsidios para la compra de flota, contrato a trabajadores despedidos y paquetes jubilatorios (Murillo, 2000). Por lo tanto, durante los 90, los sindicatos, el actor social con poder de movilización más importante en el país, tuvo una actitud en general de cooperación con el gobierno sin imponer mayores resistencias a través de ninguna vía a las políticas neoliberales implementadas por el gobierno de Menem. La interpelación directa a la población a través de consultas o iniciativas legislativas era impensada. En el caso argentino podría pensarse en esta posibilidad como una herramienta de presión (puesto que una iniciativa así tendría escasas posibilidades de éxito una vez llegada al Congreso). Pero ni siquiera se pensaban otras vías de presión puesto que se mantuvo una actitud de cooperación por parte de un sindicalismo vinculado directamente con el gobierno, con un sector minoritario combativo debilitado, escindido de la agrupación principal y sin posibilidades de organización.

Por su parte el presidente, apoyado en el aparato de un partido con trayectoria y lazos tanto con sus bases sindicales como con las instituciones de gobierno, pasó su paquete de reformas gracias a la vía libre que le dio el Congreso a través de dos leyes fundamentales. Por un lado, la ley de Emergencia Económica, que suspendió los regímenes de promoción industrial y exportaciones y puso fin al proteccionismo. Además, puso fin a las políticas proteccionistas, a los esquemas salariales de privilegio y autorizó los despidos de empleados públicos. Por otro lado, con la ley de Reforma del Estado se fijó el marco normativo para las privatizaciones. Otras leyes que ampliaron el poder ejecutivo fue la ampliación del número de miembros de la Corte Suprema de cinco a nueve, lo cual sirvió al gobierno para nombrar sus propios jueces y reducir el riesgo de veto (Gerchunoff y Torre, 1996).

La década del 2000 con los gobiernos del “giro a la izquierda” fue el otro período durante el cual la región vio crecer el uso de MDDs. En el caso argentino este período se inauguró con el candidato peronista Néstor Kirchner armando una nueva coalición progresista posicionándose opuesto a las políticas neoliberales de

la década anterior. Movimientos sociales y sindicatos se convirtieron en aliados y apoyos vitales del gobierno.

En su primera etapa, el gobierno absorbió a la mayoría de los movimientos sociales de protesta. El presidente logró ir ganando su apoyo y negociar la reducción de las protestas a cambio de su participación e incorporación al Estado. Estas alianzas fueron apoyos vitales para el inicio del gobierno que aún dependía del duhaldismo y que había asumido tras la decisión de Menem de no presentarse a la segunda vuelta. Como resultado se cortaron las huelgas generales, incluso se realizaron manifestaciones masivas en favor del gobierno, como la de 2008 (Etchemendy, 2012). Sin embargo, existió una distancia inicial entre mundo sindical y el presidente Kirchner que se evidenció en la ausencia total de sindicalistas en la estructura principal de gobierno y una mayor vinculación del gobierno con los movimientos desocupados organizados. Durante el 2003 no hubo un reconocimiento formal hacia la CGT oficial. Tampoco hubo un diálogo fluido con la CGT disidente (MTA) aunque sí se le dio mayor apoyo a Moyano por sobre sus competidores y, aunque inicialmente el interlocutor preferido del gobierno parecía ser la CTA que coincidía con un discurso de no criminalización de la protesta, diálogo con sectores moderados, apertura al diálogo sobre la libertad sindical, y la posible reforma de la estructura sindical vigente en la Ley de Asociaciones Sindicales, tampoco se estableció una relación cercana.

Hacia el 2005, año electoral, comienza un proceso de división interna en la Central entre quienes defendían la autonomía sindical del poder político partidario y quienes apostaban por apoyar al kirchnerismo e inclusive participar y disputar cargos en los comicios. Además, se produjo otro acontecimiento que fue el reordenamiento interno de la CGT. Los sectores del MTA que dirigía Moyano mostraron un mayor activismo en el reclamo sindical por la suba de salarios, y una mayor predisposición a establecer un entendimiento con el gobierno por un lado y fortalecer su posición en la disputa por la CGT por el otro. (Lucca, 2011). Se termina así consolidando la relación de la CGT con el gobierno con la base compartida de las políticas laborales, de crítica a las políticas de los 90 y el entendimiento compartido de no poder prescindir de los actores sindicales como actores políticos. Para ilustrar esta relación de intercambio, vale citar al líder de la CGT, Hugo Moyano en sus declaraciones de cara a las elecciones de junio de 2009: “Un peronismo sin la esencia fundamental que son los trabajadores no tiene razón de ser. Tenemos posibilidades de ubicar algunos hombres del movimiento obrero (...) poner algunos hombres en las listas, que es lo que corresponde por derecho y por tradición en el peronismo” al tiempo que declaraba que Kirchner “sería un buen candidato sin lugar a dudas”. Esto hizo a su vez que las decisiones de liderazgo dentro del propio sindicato estuvieran muy influidas por el gobierno del partido. Esto hizo que las demandas se negociaran directamente entre gobierno y sectores sociales sin necesidad de apelar a una elección directa de la ciudadanía.

En resumen, desde el período de incorporación, el movimiento sindical ha sido muy fuerte en Argentina y ha estado históricamente vinculado partidariamente al peronismo, aunque no siempre se alineó con el gobierno. Una característica de la relación entre el movimiento y el gobierno es que siempre han mantenido un canal de negociación directa, ya fuera en momentos de mayor alineación como durante el peronismo, o en momentos de mayor distanciamiento de algunos sectores como durante el menemismo o la primer etapa del kirchnerismo. Con el primer gobierno kirchnerista, en un contexto de alta desocupación y debilitamiento del movimiento obrero, surgieron otros movimientos sociales y de desempleados. Es decir que cuando no se negoció con la cúpula sindical (momento en el cual además esta se encontraba debilitada) el gobierno se vinculó con otros sectores sociales logrando el apoyo de estos grupos negociando políticas de beneficios en favor de dichos sectores y con su participación en la coalición de gobierno. Dada la vinculación de sindicatos y movimientos con el gobierno, la forma de canalizar las demandas fue a través de negociaciones sectoriales y coaliciones dentro del gobierno antes que por fuera de este o a través de elecciones directas. Ni los sectores sociales necesitaron hacer uso de los MDD dada la cercanía y capacidad de negociación directa con el gobierno ni tampoco convenía al gobierno, al tener a disposición la maquinaria política de un partido establecido.

		Argentina	
Período		Década del 90	Década del 2000
VI	Movilización autónoma	NO Sindicatos coptados. Disidencia en minoría	NO Sindicatos y movimientos vinculados al gobierno
	Partido en gobierno	TRADICIONAL peronismo	TRADICIONAL peronismo
VD	Uso de MDDs	NO único antecedente en 1984 de plebiscito consultivo y extraconstitucional	NO

Conclusión parcial - países con bajo uso

Ninguno de los países de este bloque hizo un mayor uso de MDDs. Respecto a la relación de los actores sociales con el gobierno se encuentra que, o bien estuvieron excluidos de la actividad política o bien mantuvieron vínculos estrechos con los partidos de gobierno, pero en ningún caso existió una movilización

autónoma. Ambos países atravesaron un proceso de reformas de liberalización económica durante los 90 liderado por un partido tradicional. Por su parte los sindicatos se encontraron divididos o cooptados mientras que los movimientos sociales (que tenían relevancia en Brasil) se vieron sumamente debilitados. Con movimientos frágiles y sindicatos que cooperaron a cambio de concesiones no se generó la posibilidad de fomentar una participación política de dichos sectores por ejemplo a través de iniciativas, ni siquiera a modo de presión para marcar algún tipo de oposición. Por su parte los gobiernos no eligieron tampoco una vía de interpelación directa plebiscitaria. El avance de sus programas difícilmente hubiera sido aceptado a través de la elección directa pero además no necesitaron de ello. Ambos eran partidos tradicionales con una base constituida a lo largo de años, por lo que no necesitaron ratificar su legitimidad por vía plebiscitaria. Además, los lazos conformados con las instituciones existentes les permitieron avanzar con sus políticas sin muchas dificultades. En el caso brasilero, el gobierno logró negociar hábilmente la aprobación de las medidas en el Congreso mientras que en el caso argentino el Ejecutivo logró que el Congreso le delegara el poder necesario para hacer lo propio y evitar instancias de veto.

En los 2000 hubo un cambio de rumbo en ambos países, con la asunción de gobiernos también tradicionales que mantuvieron vínculos estrechos con sindicatos y movimientos sociales, esta vez incorporados a la agenda política. Si en el período anterior, los actores sociales (debido a su debilidad o posición de cooperación) no pudieron emprender una movilización a través de la participación directa de la ciudadanía que impulsara su inclusión en la agenda (al menos de manera defensiva), en este período, el impulso de la agenda lo hicieron a través del propio gobierno (no necesitaron de la interpelación directa). Aunque no hubo instancias de voto directo, los actores sociales influyeron en la agenda constituyéndose como base electoral y participando directamente en la estructura política con cargos o a través de órganos consultivos. Ello explicaría la ausencia de iniciativas desde abajo. Por su parte los gobiernos, nuevamente liderados por partidos con lazos políticos fuertes con sus bases (contando con la legitimidad necesaria) y con el resto del entramado institucional, lograron establecer las alianzas necesarias para avanzar con sus programas por vía legislativa en pos de proteger una base electoral diversa (que incluía a sindicatos, movimientos y también a sectores empresarios). La posibilidad que tuvieron los partidos tradicionales de apelar a la vía legislativa, gracias a su legitimidad y al manejo institucional, hicieron que prevaleciera la dinámica de las instituciones representativas por sobre la apelación a la participación directa desde arriba.

Conclusiones

A lo largo del trabajo se han analizado seis casos de países: Uruguay, Colombia, Venezuela, Bolivia, Brasil y Argentina. Se aplica el método comparado de “mayor similitud” identificando tres bloques de países: (1) países con alto uso, de abajo hacia arriba y objeto “programático” (2) países con alto uso, de arriba hacia abajo y objeto “plebiscitario” y (3) países con bajo uso. Las variables independientes relevantes identificadas para las que se observaron valores diferentes entre grupos, pero similares al interior de cada grupo (en línea con la variable dependiente) fueron (A) movilización autónoma o no por parte de los sectores sociales (movimientos sociales y sindicatos) y (B) tipo de partido en el gobierno (tradicional/outsider). Se argumenta que de la combinación de estas dos variables depende el valor que toma la variable dependiente (1, 2 o 3) de acuerdo al siguiente esquema:

Esquema 6

		CASO 1	CASO 2	CASO 3
VI	Movilización autónoma	SI	NO	
	Partido	Tradicional	Outsider	Tradicional
VD	Frecuencia	Alto uso de MDDs Desde abajo Programático	Alto uso de MDDs Desde arriba Plebiscitario	Bajo uso de MDDs
	Tipo			
	Objeto			
Casos		Colombia Uruguay	Venezuela Bolivia	Brasil Argentina

Cuando los actores sociales han sido capaces de movilizarse en forma autónoma por fuera del partido de gobierno, se observa un mayor uso de MDDs, iniciados desde abajo hacia arriba y cuyos objetos se han concentrado especialmente en temas de política pública, como los casos de Uruguay y Colombia, tomando las elecciones en una discusión más programática que plebiscitaria. Sindicatos y movimientos sociales respectivamente han sido los principales impulsores de iniciativas, herramienta elegida para interponer su propia agenda en las decisiones políticas. Los mismos actores llevaron adelante las campañas y organizaron debates en torno a las propuestas levantadas, las cuales podían tener apoyo de determinados partidos; el liderazgo sin embargo siempre provino desde las bases.

Por otro lado, cuando los actores sociales han tenido participación política, pero en un marco de afiliación partidaria con el gobierno, el uso de MDDs ha dependido del tipo de gobierno. Cuando el gobierno es liderado por un outsider político se observa un alto uso de MDDs y de arriba hacia abajo (como en los casos de Venezuela y Bolivia). Esto se debe a que los nuevos líderes requieren establecer un vínculo con la ciudadanía para ganar legitimidad; de allí su necesidad de incluir e incluso movilizar a los actores sociales, pero manteniendo cierto control sobre ellos (a través de organizaciones partidarias, financiación u otras herramientas.) y haciendo un uso intensivo de MDDs. En este aspecto hay algunas diferencias en cuanto al poder de negociación entre los dos países analizados. Mientras los movimientos y sindicatos en Bolivia constituyen una base organizativa más robusta dentro del partido (y por lo tanto el nivel de interdependencia es mayor), los movimientos en Venezuela se encuentran más controlados desde arriba. Su propia estructura fue organizada desde el partido y no al revés como en Bolivia, lo cual gravita en un mayor poder del partido. Aún así, ni siquiera en este caso puede decirse que el control sea absoluto puesto que los movimientos mantienen un grado -mayor o menor- de influencia política. Los temas preponderantes de los MDDs en ambos países están relacionados mayormente con reformas constitucionales referidas al sistema electoral, duración de mandato, etc. y las elecciones suelen tener un tinte plebiscitario, con campañas atravesadas por el posicionamiento de apoyo o no al presidente, más que por contenido de la consulta. Esta dinámica se da porque gracias a los vínculos partidarios, con líderes sociales participando directamente del gobierno, las demandas son canalizadas a través del partido.

Finalmente, cuando los actores sociales tienen vínculos partidarios y el gobierno es liderado por un partido tradicional (como en los casos de Brasil, Argentina), no se hace un mayor uso de MDDs. Desde el punto de vista de los actores sociales, similar al caso anterior, las demandas son canalizadas a través del gobierno que toma los intereses de su base en su agenda política (como el PT o el peronismo). Ahora, desde el punto de los gobiernos, a diferencia del bloque de Venezuela/Bolivia, al ser partidos tradicionales con lazos históricos tanto con el electorado como con el resto de las instituciones y sectores, tampoco requieren de métodos de interpelación directa a los ciudadanos que les brinden legitimidad; eligen en cambio las herramientas representativas tradicionales para implementar las políticas.

Vale destacar que los países no se ubican unívocamente en todos sus períodos dentro del mismo bloque ni que continuarán teniendo el mismo comportamiento en el futuro puesto que las condiciones han ido cambiando más allá de las tendencias prevalentes de cada país, que igualmente se entiende, tienen influencia al menos en el mediano plazo. Se ha elegido el bloque de acuerdo a las características preponderantes durante la mayor parte del período estudiado para ilustrar cada caso.

Si bien los casos elegidos tienen características comunes, lo cual permitió realizar un análisis cualitativo de comparación de casos, sería interesante evaluar la aplicabilidad o no de estas hipótesis en otros países fuera de la región. La información disponible a nivel global con una mayor cantidad de casos e historia en el uso de MDDs permitiría la realización de un análisis cuantitativo para testear las hipótesis en otras regiones.

Bibliografía

- Altman, D. (2010). *Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? Perfiles latinoamericanos* 18.35: 9-34.
- Altman, D. (2011). *Direct Democracy Worldwide*. New York: Cambridge University Press, pp. 1-31.
- Álvarez, Á. E. (2003). De la hegemonía partidista a la democracia sin partidos. *Politeia*, (30).
- Arrarás, A., & Deheza, G. (2005). *Referéndum del gas en Bolivia 2004: mucho más que un referéndum*. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 25(2), 161-172.
- Arrieta, J. (2008): *Sindicalismo en Tiempos de la Revolución 1999-2008*. En: *Revista SIC (Caracas)*, 30 (Sonder-Nr.), S. 481-484.
- Auad, D. (2005) *Mecanismos de participacao popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular*. *Revista eletrônica Unibero de produção científica*.
- Barczak, M. (2001). *Representation By Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America*. *Latin America Politics and Society*, Volume 43, Issue 3, pages 37–60.
- Bernasconi, G. (2014). Sindicatos y gobierno en la Venezuela de Hugo Chávez: un primer acercamiento a una relación turbulenta. *Los Trabajos y los Días*, (4/5), 177-a.
- Boito, A., & Randall, L. (1998). Neoliberal hegemony and unionism in Brazil. *Latin American Perspectives*, 25(1), 71-93.
- Bowler, S and Todd, D. (2000). *Demanding choices. Opinion, Voting, and Direct Democracy*. The University of Michigan Press.
- Bozzolasco, I. (2014). Represión, cooptación y resistencia. El movimiento Sindical paraguayo. *Stronismo asediado, 1954*, 65-106.
- Breuer, A. (2007). *Institutions of Direct Democracy and Accountability in Latin America's Presidential Democracies*, *Democratization*, Vol. 14. No. 4: 554-579.
- Bruce E., Dalton R. y Scarrow, S. (2006). *Democracy transformed: Expanding political opportunities in advanced industrial democracies*. Oxford University Press.
- Buriano, A., & Bielous, S. E. D. (2017). A 30 años de la ley de caducidad uruguayá, qué y cómo debemos conmemorar?. *Antíteses*, 10(19), 351-375.
- Burron, N. (2012). Ollanta Humala and the Peruvian Conjuncture: Democratic Expansion or “Inclusive” Neoliberal Redux?. *Latin American Perspectives*, 39(1), 133-139.
- Cameron, M. A. (2009). El giro a la izquierda frustrado en Perú: el caso de Ollanta Humala. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 16.
- Center for Research on Direct Democracy. Disponible en: <http://www.c2d.ch/>

- Chávez, H. (1999). Discurso de asunción de mando. 2 de Febrero de 1999. Congreso Nacional de Venezuela. Disponible al 05/11/18 en: <https://www.youtube.com/watch?v=DobYrEDYYME>
- Collier, R. B., & Collier, D. (2002). Shaping the political arena: Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America.
- Colon Ríos, J. (2012). *Weak Constitutionalism. Democratic Legitimacy and the Question of Constituent Power*. New York: Routledge
- Comas, J. (18 de abril de 1993). Indiferencia en Brasil ante el referéndum, sobre la restauración monarquía. El País. Recuperado de: https://elpais.com/diario/1993/04/18/internacional/735084010_850215.html
- Craig, K y Kane (2001). *Public opinion and support for direct democracy: a grassroots perspective* en Mendelsohn, Matthew y Parkin, Andrew (eds.) Referendum democracy. Citizens, elites and deliberation in referendum campaigns (Gran Bretaña: Palgrave).
- Dalton, R. J. (1984). *Cognitive mobilization and partisan dealignment in advanced industrial democracies*. The Journal of Politics.
- De Guevara, A. D. L. (2015). *Democracia pactada: el Frente Nacional y el proceso constituyente de 1991 en Colombia*. Institut français d'études andines.
- De la Torre, C. (2013). El tecnopopulismo de Rafael Correa; Es compatible el carisma con la tecnocracia?. *Latin American Research Review*, 24-43.
- De Riz, L. (1986). Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay. *Desarrollo económico*, 659-682.
- Dias, E. (2003). Reformas económicas de'Lula': Apoyo político y popular. *Politica Exterior*, 37-39.
- Donovan, T. y Karp, J. A. (2007). *Popular support for Direct Democracy* en Party Politics, Vol. 12, N° 5: 671-688. DuVivier, K. 2007. "Out of the bottle: the genie of Direct Democracy" en Albany Law Review, Vol. 70, N° 3: 1045-1053.
- *El referendo contra la corrupción en Colombia queda invalidado tras no atraer a suficientes votantes*. (27 de agosto de 2008). BBC Mundo. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45317930>
- Etchemendy, S. (2012). El sindicalismo argentino en la era pos-liberal (2003-2011). In *La política en tiempos de los Kirchner* (pp. 155-166). Eudeba.
- Flynn, P. (2005). Brazil and Lula, 2005: crisis, corruption and change in political perspective. *Third World Quarterly*, 26(8), 1221-1267.

- Frangi, L., & Memoli, V. (2014). Confidence in Brazilian Unions: A Longitudinal Analysis. *Latin American Perspectives*, 41(5), 42-58.
- Galvão, A. (2014). The Brazilian labor movement under PT governments. *Latin American Perspectives*, 41(5), 184-199.
- Gerchunoff, P., & Torre, J. C. (1996). La política de liberalización económica en la administración de Menem. *Desarrollo económico*, 733-768.
- Grompone, R. (1990). Perú: La vertiginosa irrupción de Fujimori. Buscando las razones de un sorprendente resultado electoral. *Revista mexicana de sociología*, 177-203.
- Hawkins, K. A. (2010). Who mobilizes? Participatory democracy in Chávez's Bolivarian revolution. *Latin American Politics and Society*, 52(3), 31-66.
- Inglehart, R. (1999). *Post modernization Brings Declining Respect For Authority But Rising Support For Democracy*. Forthcoming in Pippa Norris (ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford University Press. Oxford.
- Kingstone, P. (1999). Constitutional reform and marcoeconomic stability: Implication for democratic consolidation in Brazil. En P. Oxhorn, & P. Starr, *Markets and democracy in Latina America (págs. 133-160)*. Londres: Lynne Rienner Publishers, Inc
- Kitzberger, P. (2012). La política de medios en las presidencias de Luiz Inácio Lula Da Silva: entre las demandas de democratización y los imperativos de gobernabilidad. *Desarrollo Económico*, 463-489.
- LeDuc, L. (2003). *The politics of direct democracy: Referendums in global perspective*. Broadview Press.
- Levitsky, S. (2011). A surprising left turn. *Journal of Democracy*, 22(4), 84-94.
- Levitsky, S., y Roberts, K. M. (Eds.). (2011). *The resurgence of the Latin American left*. JHU Press.
- Lissidini, A. (2015). Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos. *Revista Nueva Sociedad*, 120-189.
- Lissidini, A, Welp, Y y Zovatto, D. (2014). *Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa.
- Lissidini, A. (2011). *Democracia directa en Latinoamérica: entre la delegación y la participación*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, 2011.
- Lissidini, A. (2008). *La Democracia Directa Latinoamericana: Riesgos y Oportunidades*, en Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto, *La Democracia Directa en América Latina*, IDEA.
- Lissidini, A. (2007). *¿Cómo investigar la democracia directa? Explicaciones, interpretaciones y prejuicios*. Documento de trabajo Nro 27.

- López, M. (2012). Paraguay: de la transición a la democracia (1989-2008). Un abordaje normativo-electoral. *espacio abierto*, 21(2).
- López Maya, M., & Lander, L. E. (2010). Venezuela 2009: En medio de dificultades avanza el modelo socialista del Presidente Chávez. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 30(2), 537-553.
- *Los brasileños a favor de la venta de armas* (24 de octubre de 20085). La Nación. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/750217-los-brasilenos-a-favor-de-la-venta-de-armas>
- Lucena, H. (2005). La crisis política en Venezuela: repercusiones y respuestas del movimiento sindical.
- Martínez-Hernández, A. A., & Olucha Sánchez, F. (2018). La democracia interna de los partidos latinoamericanos. *Perfiles latinoamericanos*, 26(51), 7-36.
- Montilla, P. (2014). Colombia: ¿hacia una reestructuración del sistema político?. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 34(1), 105-124.
- Morel, Laurence. (2001). *The rise of government-initiated referendums in consolidated democracies*. En: Referendum democracy. Citizens, elites and deliberation in referendum campaigns . Palgrave, Gran Bretaña.
- Mouffe, C. (2018). *For a left populism*. Verso Books.
- Murillo, M. V. (2000). Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina. *Desarrollo Económico*, 179-212.
- Negretto, G. L. (2012). Improving Democracy? Institutional Responses to the Crisis of Representation in Latin America. *Institutional Responses to the Crisis of Representation in Latin America*.
- Ocampo, M. T. P. (2006). Bolivia-Un viaje por el proceso político que eligió a Evo Morales Presidente de Bolivia. *Desafíos*, 14, 9-39.
- Ortiz Lemos, A. (2014). Sociedad civil y revolución ciudadana en Ecuador. *Revista mexicana de sociología*, 76(4), 583-612.
- Pachano, S. (2007). Democracia directa en Ecuador. In *ponencia presentada en la Conferencia Internacional: Democracia Directa en América Latina* (Vol. 14).
- Pucci, F., Nión, S., & Ciapessoni, F. (2014). La negociación colectiva en el primer gobierno de izquierda del Uruguay. *Latin American Research Review*, 3-23.
- Riethof, M. (2004). Changing strategies of the Brazilian labor movement: from opposition to participation. *Latin American Perspectives*, 31(6), 31-47.
- Roberts, K. M. (2007). Latin America's populist revival. *SAIS Review of International Affairs*, 27(1), 3-15.

- Sáez, M. A. (2004). Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros. *Revista de estudios políticos*, (124), 55-94.
- Santos, C., (2005). Uruguay: la democracia directa en la defensa del derecho al agua. *Por un Modelo Público de Agua-Triunfos, luchas y sueños*.
- Scarrow, Susan. (1997). *Party Competition and Institutional Change: The Expansion of Direct Democracy in Germany*, *Party Politics*, 3: 451-472.
- Scarrow, Susan. (2001). *Direct Democracy and Institutional Design: A Comparative Investigation*, *Comparative Political Studies*, 2001, 34: 651-661.
- Sieyès, E. (2003). *What is the Third Estate?*, en M. Sonenscher (ed.) *Political writings*. Indianapolis: Hackett.
- Soifer, H. D. (2012). The causal logic of critical junctures. *Comparative political studies*, 45(12), 1572-1597.
- Stedile, João Pedro. The class struggles in Brazil: The perspective of the MST. *Socialist register* 44.44 (2008).
- Traverso, D. B., Moreno, E. A., & Drouillas, O. (2012). Removed from the Bargaining Table: The CUT during the Bachelet Administration. *Latin American Perspectives*, 39(4), 85-101.
- Tridimas, George. (2007). *Ratification through referendum or parliamentary vote: When to call a non-required referendum?* En: *Journal of Political Economy* 23 (674-692)
- Unión Europea (2009). Informe Final. Referéndum Nacional Constituyente 25 de enero de 2009. Misión de Observación Electoral de la Unión Europea. Disponible en: http://eeas.europa.eu/archives/eucom/missions/2009/bolivia/pdf/eucom_bolivia_2009_final_report_es.pdf
- Vreeland, J. R. (2003). Why do governments and the IMF enter into agreements? Statistically selected cases. *International Political Science Review*, 24(3), 321-343.
- Welp, Y. (2009). *El desencanto ciudadano y la cuestión del poder*. *Bulletin-Société suisse des améicanistes*, (71), 21-31.
- Zapata, F. (1992). Transición democrática y sindicalismo en Chile. *Foro Internacional*, 32(5 (130), 703-721.
- Zapata, F. (1993). *Autonomía y subordinación en el sindicalismo latinoamericano*. México: El Colegio de México.
- Zapata, F. (2003). *Crisis en el sindicalismo en América Latina*. Helen Kellogg Institute for International Studies.

Leyes Consultadas

- Constitución Política de Colombia (1991)
- Constitución Nacional Argentina (1994)
- Constitución de los Estados Unidos de Brasil (1998)
- Ley 9709 (1998), Brasil.
- Constitución Política del Perú (1993)
- Ley 24747 (1996), Argentina.
- Ley 25432 (2001), Argentina.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay (1934)
- Constitución de la República Oriental del Uruguay (1967)
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)
- Constitución del Ecuador (2008)
- Guía de Participación ciudadana del Perú. Junta Nacional Electoral (2008).