

Referendos contra la desigualdad política: ¿por qué no funcionan? Referenda against Political Inequality: Why it doesn't Work?

Yanina Welp*



Dossier
Democracia y desigualdad

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 33(65) | 2025 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: dx.doi.org/10.18504/pl3365-004-2025

Recibido: 18 de abril de 2024

Aceptado: 4 de septiembre de 2024

Resumen

La desigualdad es una de las principales causas de la creciente desafección con la democracia. Una de sus dimensiones fundamentales refiere a la capacidad de la ciudadanía para intervenir en la toma de decisiones públicas —(des)igualdad política—, capacidad que a su vez condiciona en alguna medida la de mitigar otras formas de desigualdad (económica, o la que se basa en diferencias étnicas o de género, entre otras). En este escenario, se plantea que los mecanismos de democracia directa podrían incrementar la igualdad política, se proponen unas dimensiones de análisis y se estudia la experiencia latinoamericana con especial atención a los casos más recientes en Chile, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Uruguay y Venezuela (2020-2023).

Palabras clave: igualdad, legitimidad, democracia, mecanismos de democracia directa, América Latina, referendo, consulta popular.

Abstract

Inequality is one of the main causes of the growing disaffection with democracy. One of its fundamental dimensions refers to the capacity of citizens to intervene in public decision-making —political (in)equality— a capacity that, in turn, conditions to some extent the capacity to mitigate other forms of inequality (economic, ethnic and gender based). In this scenario, it is suggested that the mechanisms of direct democracy could increase political equality, some dimensions of analysis are proposed, and the Latin American experience is studied with special attention to the most recent cases in Chile, Cuba, Ecuador, Mexico, Panama, Uruguay and Venezuela (2020-2023).

Keywords: equality, legitimacy, democracy, direct democracy mechanisms, Latin America, referendum, popular consultation.

* Albert Hirschman Centre on Democracy, Geneva Graduate Institute | Yanina.welp@graduateinstitute.ch | orcid.org/0000-0002-7334-1936

Introducción

La democracia representativa funciona como un método de acceso, distribución y ejercicio del poder activado por elecciones libres, competitivas y justas en el marco del Estado de derecho. Schumpeter la describe como el sistema en que para llegar a las decisiones políticas los individuos adquieren el poder de incidir en los asuntos públicos mediante la competencia por el voto popular (Schumpeter, 2015). Para la teoría política, la democracia representativa se sustenta sobre la base de que el pueblo constituye la fuente legítima y originaria del poder político en lugar de la fuerza (autoritarismo), la herencia (monarquía absoluta) o la religión (teocracia). Este método se basa en reglas materializadas en estructuras y procedimientos estables que permiten la resolución pacífica de los conflictos garantizando, en cierta medida o a partir de unos mínimos, los derechos políticos y civiles: derecho de voto; libertad de pensamiento, palabra, imprenta; libertad de organización y asociación, etc. En la práctica, la democracia se organiza en instituciones con legitimidad de origen (la elección de representantes para el parlamento, por ejemplo) y legitimidad derivada (los miembros de las cortes constitucionales, que son electos por el parlamento, por citar un caso).

Aun si se considera a la democracia *solo* como un método puede alegarse que existe un fundamento normativo —el valor intrínseco de la igualdad entre seres humanos— y una expectativa performativa basada en los resultados esperados. Esto es, se espera que si el sistema representa y articula intereses plurales se gobernará en beneficio de las mayorías (Dahl, 2007). Así, el bienestar general sería resultado de esta *igualdad de condiciones* para el ejercicio de los derechos políticos. En este marco, los teóricos de la deliberación otorgan una superioridad epistémica a la toma de decisiones consensuadas y deliberadas. Es ahí donde emerge una de las principales críticas a las democracias contemporáneas: funcionarían mal por los déficits que enfrentan unos procesos de toma de decisiones excluyentes y que no promueven el debate razonado (Gargarella, 2021; Sahui, 2024). La desigualdad política sería una de las principales fuentes tanto del desencanto producido por la democracia como de su mal desempeño.

Es evidente que incluso una definición muy mínima de democracia aparece como maximalista al ser confrontada con los regímenes existentes. Para que el sistema político funcione *democráticamente*, ciudadanas y ciudadanos deberían poder formular sus preferencias, expresarlas y lograr que sean consideradas por igual sin discriminaciones. En la práctica, estos tres aspectos están atravesados por la desigualdad: desigualdad en el acceso a la educación que condiciona la capacidad de formular preferencias; desigualdades varias en las capacidades y posibilidades de expresarlas, y aún mayor desigualdad a la hora de que sean conside-

radas sin discriminaciones. Frente a estas limitaciones, en las últimas décadas se ha impulsado la introducción de instituciones de participación ciudadana entre las que los mecanismos de democracia directa (MDD)¹ aparecen como los más poderosos para otorgar voz y voto a la ciudadanía (Altman, 2022; Lissidini, 2021; Ruth *et al.*, 2017). Este artículo se plantea dos objetivos, elaborar teóricamente sobre la contribución que algunos MDD pueden hacer a la igualdad política, y medir el desempeño en prácticas recientes en América Latina.

El texto se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se repasan las características de las democracias representativas latinoamericanas para dar un marco al discurso que pide su apertura; luego, se resumen las expectativas puestas sobre los MDD considerando las dimensiones en que los mismos podrían incrementar la igualdad política. A continuación, se procede al estudio de la experiencia con los MDD en América Latina en perspectiva comparada (se analiza la regulación y las prácticas) con especial atención a las iniciativas ciudadanas de referendo, y a partir del análisis de los casos más recientes en el periodo 2020-2023, esto es, Chile, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Uruguay y Venezuela, incluyendo así regímenes democráticos y a una autocracia electoral, como Venezuela, y una autocracia cerrada, como la cubana. Se cierra con unas conclusiones.

Diagnóstico: instituciones e inclusión

Desde fines de la década de 1970, la restauración de la democracia en la mayoría de los países latinoamericanos desplazó a los regímenes autoritarios que habían dominado la escena en los años previos.² Entrada la década del noventa, la mayoría de los países de la región había atravesado procesos de apertura y transición, con la marcada excepción de Cuba (Gratius & Mongan, 2023). Sin embargo, la hegemonía de unos procesos electorales medianamente competitivos y justos para organizar el acceso al poder político no ocultó la notable debilidad que enmarcaba el ejercicio de ese poder. Esta debilidad se manifiesta, por un lado, en la exigua capacidad de los sistemas políticos para gestionar el

¹ Dada la diversidad en las denominaciones que se encuentran en las constituciones y leyes, aquí se usa de forma indistinta la referencia a MDD, referendos y consultas populares. Al aludir a los activados por la ciudadanía se trata de las “iniciativas ciudadanas de referendo” (“desde abajo”), que contrastan con las activadas por las autoridades (“desde arriba”).

² Nótese que un grupo de países vivieron bajo el yugo prolongado de dictaduras (de forma continuada, como en Chile, o con alternancias cívico-militares, como en Argentina), mientras otro grupo de países vivió durante esa etapa formas diferentes de violencia y crisis institucional, ya por el enfrentamiento de grupos civiles armados y militares y la puja violenta entre partidos o facciones civiles, o por la imposición de un partido único en el poder, como en México.



conflicto sin poner en crisis a las mismas instituciones.³ Y, por otro, explica el surgimiento de liderazgos populistas en una vasta zona del mundo caracterizada por la pobreza, la desigualdad social y las prácticas políticas clientelares (Valdés-Ugalde, 2023; Welp, 2022; Ruth-Lovell, 2018). Para 2024, ha aumentado la presencia de redes criminales, la insatisfacción ciudadana con el estado de cosas y el rechazo hacia la política representada por los partidos y congresos.⁴ Identificar las causas de la situación actual conduce a pensar alternativas para su resolución.

Tres dimensiones permiten analizar la institucionalización del poder político: el monopolio de la violencia y el ejercicio del poder en manos de autoridades electas; las capacidades estatales para gestionar en el territorio e implementar esas decisiones, y el pacto sociopolítico que legitima el funcionamiento del sistema. Sobre la primera, con el desplazamiento de los militares las elecciones pasaron a ser el mecanismo de acceso al poder para partidos y/o movimientos en procesos competitivos y aceptablemente justos. Esto se consiguió, aunque posteriormente hubo retrocesos —manifestados en el avance de los militares en posiciones de control político y gestión de empresas del Estado—, en especial en países como Venezuela y Brasil.

Una extensa producción académica se ocupa de la relación entre democracia y Estado. Mientras unos suponen que no puede haber democracia sin Estado, esto es, que un Estado centralizado debe preceder a la democratización, otros autores han señalado que el Estado y la democracia pueden construirse en un proceso de refuerzo mutuo (Mazzuca & Munck, 2014). Los Estados patrimonialistas latinoamericanos pusieron límites a la expansión de derechos políticos y económicos, o al menos a su ejercicio efectivo. Esto mostraría que no es la debilidad de las capacidades estatales, sino la tensión originaria entre los ideales del pluralismo y la competencia democrática, versus los acomodos a los que los principales actores con poder fueron llegando, lo que limitó y limita las posibilidades tanto de la democratización como del mismo fortalecimiento del Estado. Los déficits serían originados, en consecuencia, por la desigualdad política.

Salvo contadas excepciones (como Argentina⁵), las transiciones latinoamericanas fueron resultado de pactos entre la élite saliente y nuevos grupos

³ Sin embargo, a la vez, las “presidencias interrumpidas” no han derivado en cambios de régimen sugiriendo una nueva fase de *impasse* (Llanos & Marsteinredet, 2022).

⁴ Véanse los dossiers de *LASA Forum* 53(4), “Criminal governance in Latin America: emerging agendas”, editado por David Smilde y Camilo Nieto-Matiz; y *LASA Forum* 54(2), “El futuro de la democracia”, editado por Yanina Welp y Héctor Briceño.

⁵ Por cierto, a causa del fallo en el cálculo electoral de unos militares que daban por hecho el triunfo del peronismo, que no se dio. Triunfó Raúl Alfonsín que había prometido juzgar a los militares y efectivamente lo hizo.

de poder. En muchos países (Colombia y Venezuela, El Salvador, Chile), estos acuerdos no solo supusieron garantías para los militares sino también una configuración del poder con grupos excluidos deliberadamente (partidos prohibidos, como ocurrió en Colombia durante décadas) o con mecanismos que impidieran su desplazamiento del ejercicio del poder (como muestra especialmente el sistema binominal en Chile, derogado durante el gobierno de Michelle Bachelet y vigente hasta 2018) (Heiss, 2020). Un talón de Aquiles es, entonces, el choque entre los intereses de unas élites que se ubican en el poder y buscan por diferentes mecanismos el cerramiento de la competencia para conservar su posición, en casos extremos, en una sola persona o partido (situaciones en que se produce un nuevo tránsito hacia el autoritarismo como ocurrió en Nicaragua y Venezuela) y en casos intermedios en una élite que se va desconectando y dejando de representar a la ciudadanía (Chile hasta las movilizaciones de 2019). Fragilidad y fragmentación de un lado, concentración autoritaria del otro y en medio la creciente insatisfacción e incapacidad de responder a las demandas de una ciudadanía cada vez más insatisfecha e impaciente.

La igualdad política es un ideal que, siguiendo a Dahl (2004, 2007), se fundamenta en un juicio moral respecto del cual todos los seres humanos son de igual valor intrínseco y que los bienes o intereses de cada persona deben ser dados a igual consideración. En la misma línea de razonamiento, se asume que entre adultos ninguna persona está categóricamente mejor calificada que otras para gobernar de suerte tal que deba otorgársele una autoridad completa y final sobre el gobierno del Estado. Pero más allá de limitar el poder de los representantes, es posible pensar (y algunos sistemas políticos lo hacen) en la ampliación de las posibilidades de la ciudadanía para decidir. Esto es lo que pueden hacer algunos mecanismos de participación ciudadana con el potencial de paliar las limitaciones que enfrentan sistemas políticos caracterizados como excluyentes (Valdés-Ugalde, 2023; Welp, 2022).

El estudio de Altman (2022) ha profundizado en los aspectos en que los MDD que puede activar la ciudadanía generan efectos directos e indirectos que fortalecen la democracia (véase el capítulo 6, “¿Por qué adoptar la democracia directa? Mucho más que una simple votación”). Altman señala que “a pesar de que dichos mecanismos son instituciones mayoritarias por excelencia, de forma paradójica también generan el consenso amplio”. Incentivos a contar con información e intervenir, mayor control, incentivos a generar consensos. Estas son lecciones bien documentadas de las experiencias uruguaya y suiza. A continuación, se proponen las condiciones en que los mecanismos de democracia directa podrían contribuir a incrementar la igualdad política por la vía de la inclusión.



Mecanismos de democracia directa e igualdad política

Definición y clasificación

Los mecanismos de democracia directa (MDD) son instrumentos que permiten a la ciudadanía tomar decisiones políticas directamente en las urnas. Se clasifican según el origen de la convocatoria: referendo obligatorio, referendo de autoridades (“desde arriba”, o *top down*) y referendo o iniciativa ciudadana (“desde abajo”, o *bottom up*) (Altman, 2022; Lissidini, 2021). Estos mecanismos otorgan un rol activo a la ciudadanía como *veto player* (Hug & Tsebelis, 2002) y/o también como creador de agenda (Serdült & Welp, 2012).

Las frecuentes activaciones “desde abajo” para promover o resistir reformas en Uruguay, los cíclicos referendos impulsados por el presidente en Ecuador o activaciones atípicas como el referendo para ratificar la reelección presidencial en Bolivia en 2016, el plebiscito por la paz en el mismo año, y la consulta anticorrupción de 2018 en Colombia, o los frustrados intentos de activar una revocatoria contra el presidente Nicolás Maduro en 2016 y 2022, en Venezuela, sugieren que los actores políticos latinoamericanos (autoridades, partidos y ciudadanía) han incorporado los mecanismos de democracia directa a la arena de disputa para definir los asuntos públicos, aunque no siempre con buenos resultados. La introducción legal de estas instituciones se hizo con el argumento de que podrían corregir déficits de las democracias representativas dando voz y voto a la ciudadanía. Existe una abundante cantidad de estudios que se ha centrado en tipologías de referendos y en sus funciones políticas. Respecto a las tipologías, además del promotor, se considera si son vinculantes o consultivos y si son reactivos (para ratificar o rechazar una ley o reforma constitucional) o proactivos (para impulsar un cambio constitucional o legislativo) (Uleri, 2002; Durán & Martínez, 2012; Breuer, 2007).

Los referendos obligatorios y los activados por la ciudadanía se consideran potencialmente mejor preparados para fortalecer déficits democráticos (porque abren la agenda y otorgan a la ciudadanía un poder de veto que incentivaría la ampliación de la arena política y el rendimiento de cuentas), mientras que los activados por el presidente son los más riesgosos al tensar el sistema y en numerosas ocasiones ser instrumentos en manos de líderes populistas (Ruth-Lovell & Welp, 2024). No solo el actor que los impulsa, sino también su posición de poder y objetivo condiciona la capacidad de los MDD para incrementar la igualdad política. Esto se explora en el siguiente apartado y se sintetiza en el que prosigue.

Funciones políticas de los mecanismos de democracia directa

El análisis inductivo de Bjørklund (1982) para los países nórdicos —donde se regulan los referendos facultativos activados por las autoridades— identifica tres funciones políticas del referendo: i) es un arma de la minoría, cuando los perdedores en el parlamento deciden continuar la lucha a través de una consulta popular; ii) es un instrumento de mediación, cuando un gobierno, partido o coalición está dividido ante una cuestión y recurre a la consulta para resolver el conflicto y salvar la unidad del grupo, y iii) es un *lightning rod* (pararrayos), cuando a través de una consulta popular se intenta resolver un tema especialmente sensible. Otros estudios de caso, como el israelí (Rahat, 2009), el británico (Qvortrup, 2006) o el francés (Morel, 2001), son adaptaciones del de Bjørklund que se basan en la intención de apelar al referendo para evitar la ruptura del partido en el gobierno, para legitimar decisiones (incluyendo las consideradas como políticamente obligatorias por su relevancia, por ejemplo, los acuerdos con la Unión Europea que implican cesión de soberanía) y/o para continuar la lucha perdida en el parlamento a través de la consulta popular. Todas estas categorías dan cuenta de la ampliación de la arena de debate político para la inclusión de la voluntad popular en la toma de decisiones más allá de las elecciones convencionales de autoridades, y también muestran el potencial de estos mecanismos para evitar rupturas partidarias. Es en este sentido que el electorado se convierte en un poder moderador en las disputas, y adquiere mayor capacidad de incidencia. Como en una elección convencional de autoridades, su buen funcionamiento depende de la disponibilidad de información completa y suficiente y de un proceso justo.

Un análisis de iniciativas ciudadanas de referendo (MDD “desde abajo”) a nivel global agrupa estas prácticas en torno a tres funciones: a) concentración de poder, cuando los activan organizaciones afines al gobierno bajo la iniciativa de este; b) competencia entre partidos, cuando las activan los partidos de oposición, y c) empoderamiento ciudadano, cuando las activan los ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil (Serdült & Welp, 2012). Mientras los primeros dan cuenta de usos negativos, dirigidos a otorgar más poder a actores ya poderosos (y en este sentido su orientación es a limitar mediante el referendo la igualdad política), los segundos permiten canalizar institucionalmente conflictos (confrontado con la experiencia latinoamericana de mediados del siglo xx, darían el poder moderador a la ciudadanía y no a los militares), y los terceros tendrían un efecto directo aumentando la igualdad política y acercando las preferencias de votantes y representantes.

Un análisis de Welp & Ruth (2017) de los referendos activados “desde arriba” y “desde abajo” en América Latina considera las funciones atribuidas al mecanismo con base en su diseño institucional (“cambiar o defender el equilibrio



institucional” y “promover o evitar políticas públicas”) y la posición de poder del actor que los impulsa: si este actor es un *veto player* en un gobierno mayoritario o en un gobierno dividido o si es un actor minoritario sin poder en el proceso legislativo.⁶ Un *veto player* es definido como un actor cuyo acuerdo es indispensable para introducir un cambio legislativo o institucional (Tsebelis, 2002; Hug & Tsebelis, 2002). Esto refiere específicamente al poder otorgado por la posición institucional (controlando el ejecutivo, ambas o alguna de las cámaras). Así, una oposición que cuente con fuerte respaldo de la población, pero solo con una minoría parlamentaria no es un *veto player*, a menos que pueda adquirir dicho poder activando un referendo. Por eso los referendos activados por actores minoritarios tienen el potencial de incrementar la igualdad política, porque otorgan esta capacidad ampliando la arena de disputa político-institucional con base en reglas claras y legitimadas por el electorado.

Efectos directos e indirectos sobre el sistema político:
¿más igualdad política?

Volviendo a Dahl (2007), la existencia de una democracia representativa presupone que la ciudadanía —los adultos con capacidad de ejercer sus derechos políticos— poseen un cuerpo de derechos fundamentales, libertades y oportunidades que incluyen: el derecho a votar en la elección de funcionarios en elecciones libres y justas; el derecho a competir por cargos electivos; el derecho a la libre expresión; el derecho a formar y participar en organizaciones políticas independientes, incluyendo partidos políticos; el derecho al acceso a fuentes de información independientes; derechos a cualesquiera otras libertades y oportunidades que puedan ser necesarias para la operación eficaz de las instituciones políticas de democracia en gran escala. Las instituciones necesarias para satisfacer estos criterios incluyen a su vez que la participación sea efectiva, que haya un control sobre la agenda, la comprensión ilustrada y la igualdad de voto (Valdés-Ugarte & Salazar Elena, 2015).

Aunque Dahl prestó más atención a algunas propuestas deliberativas que a los mecanismos de democracia directa (Dahl, 2004), al señalar ideales a los que podría aspirar un sistema político enuncia aspiraciones a las que referendos e iniciativas podrían contribuir con mayor eficiencia. Las listamos a continuación:

⁶ Combinando ambas categorías se identifican seis funciones políticas del referendo: legitimación de poder, delegación de decisiones, lucha de poder, lucha sobre políticas públicas, empoderamiento institucional, y empoderamiento político. Las dos últimas son las claramente vinculadas con actores políticos minoritarios y/o de la sociedad civil (para más detalles, véase Ruth & Welp, 2017).

1. *Información previa*: antes de que una política sea adoptada, todos los miembros del demos tendrán iguales y efectivas oportunidades para hacerles saber a los demás sus puntos de vista sobre cuál debería ser la política.
2. *Participación en la toma de decisiones*: llegado el momento de la toma de decisión, todo miembro tendrá una igual y efectiva oportunidad para votar, y todos los votos serán contados como iguales.
3. *Debate de alternativas*: dentro de un tiempo razonable, cada miembro tendrá igual y efectiva oportunidad para aprender sobre las políticas alternativas relevantes y sus probables consecuencias.
4. *Poder de agenda*: el demos tendrá la exclusiva oportunidad de decidir cómo, y si sus miembros los eligen, qué asuntos serán puestos en la agenda. De este modo el proceso democrático requerido por las tres características precedentes nunca se cerraría. Las políticas estarán siempre abiertas a cambio por el demos, si este así lo decidiera.
5. *Derecho a la participación activa, efectiva e informada*: todos los miembros del demos tendrán los derechos completos que están implícitos en los primeros cuatro criterios: derecho a la efectiva participación; derecho a la igualdad del voto; derecho a la oportunidad de acceder a una ilustrada comprensión de los temas, y derecho a participar, ejerciendo el control final sobre la agenda (Dahl, 2004).

Tabla 1. El aporte potencial de los MDD a la igualdad política

Principios de Dahl	MDD que contribuyen a su consecución. Condición: respeto al pluralismo y libertades fundamentales.
1) Información previa	Todos los MDD incentivan a adquirir información. La existencia de mecanismos reactivos en manos de la ciudadanía incentiva la búsqueda de consensos durante la elaboración legislativa (para evitar el referendo).
2) Participación en la toma de decisiones	Todos los MDD. La regulación de mecanismos obligatorios y reactivos incentiva a los actores políticos a informar y convencer incluso cuando cuentan con mayorías, ya que el voto popular podría vetar sus decisiones.
3) Debate de alternativas	Los referendos binarios permiten decidir sobre dos alternativas. Las iniciativas ciudadanas y en particular los referendos multinivel tienen el potencial de ampliar el debate de alternativas.
4) Poder de agenda	Los mecanismos proactivos y activados "desde abajo" por actores sin presencia en el gobierno o el congreso amplían el poder de agenda de la ciudadanía.
5) Derecho a la participación efectiva e informada	Solo los mecanismos activados "desde abajo" por actores sin presencia en el gobierno o el congreso adquieren poder de agenda y veto a través de iniciativas populares proactivas y reactivas.

Fuente: Elaboración propia.

Los referendos en contextos democráticos, en general, abren la arena política y generan incentivos para contar con mayor información —en este sentido sus requisitos son similares a los de una elección convencional—. Si un sistema político cuenta con referendos obligatorios para la ratificación de reformas constitucionales o con referendos derogatorios que permitan vetar



leyes, será más probable alcanzar los ideales señalados por Dahl en la medida en que sabiendo que esta instancia puede activarse habrá más incentivos en el sistema político para informar y defender posturas: más información, más instancias de debate y una arena adicional para la toma de decisiones. Es decir, no se trata solo ni centralmente de incrementar la participación, sino de crear incentivos para la agregación de intereses y el debate público. No se propone que todas las decisiones deban ser sometidas a referendo sino que las particularmente relevantes sean ratificadas por la ciudadanía obligatoriamente —reformas constitucionales, como ocurre en Suiza y Uruguay— y que la ciudadanía pueda proponer y vetar legislación en el marco de unas reglas bien definidas para guiar los procesos (Ruth *et al.*, 2017; Morel & Qvortrup, 2017). La *posibilidad* de activar una instancia adicional produce incentivos positivos en el sistema político, acercando posiciones entre representados y representantes y dando lugar a mayor control.

En suma, lo que los estudios de Altman (2022), Lissidini (2015, 2021), Lissidini *et al.* (2014), Ruth *et al.* (2017) y otros muestran es que la disponibilidad de MDD activables por la ciudadanía amplía la arena política, fortalece el accionar de las organizaciones de la sociedad civil, incentiva el consenso y aporta incentivos para que la ciudadanía, o al menos algunos grupos de interés —en particular movimientos sociales, sindicatos, grupos de la sociedad civil que tienen menos acceso a formas de *lobby*—, se mantengan alertas y activos. Por esto pueden tener incidencia directa incrementando la igualdad política. Pero no solo en estos casos puede aumentar la información y capacidad de intervenir en la toma de decisiones. De forma más limitada pero también relevante, los referendos activados “desde arriba” por las autoridades, como señalan los trabajos de Bjørklund (1982), Rahat (2009), Qvortrup (2006) y Morel (2001), dan voz a la ciudadanía —no es menor señalar que todos estos trabajos se centran en sistemas parlamentarios—. Sin duda, estos instrumentos también pueden servir a liderazgos autoritarios para impulsar transformaciones institucionales en su propio beneficio (Ruth & Welp, 2017, 2024). Por esto, para el análisis del desempeño de estos mecanismos importa tanto el (i) diseño institucional y (ii) quien los active, como (iii) el contexto en que son activados.

Análisis

El estudio que se presenta en este apartado se basa en el análisis de la regulación latinoamericana y de las prácticas (intentos de activación, votos y resultados). Para ambos se recurre a una base de datos de elaboración propia que registra los MDD regulados en el nivel nacional en países de la región desde

1980 y los ejercicios. El análisis se centra en las activaciones más recientes, en tanto que los datos primarios —de organismos electorales y la base de datos del Centre for Research on Direct Democracy, www.c2d.ch— se complementan con los estudios de Lissidini (2021) para el caso uruguayo, Raventós (2020) para el costarricense, la compilación de Gratius & Mongan (2023) y Chaguaceda & Peña Barrios (2023) para el cubano, Sandoval (2020) para el mexicano y el análisis de Tuesta & Welp (2020). Los principales objetivos del enfoque normativo son identificar la medida en que estos mecanismos están incorporados a la regulación y en que la ciudadanía puede activarlos de forma efectiva —países que los incorporan y aspectos procedimentales—. El análisis empírico se divide en dos partes: la primera se centra en las prácticas recientes de activación “desde abajo” y la segunda en las consultas registradas en el periodo 2020-2023 para observar si han operado para incrementar la igualdad política —aportando más información y permitiendo la intervención de la ciudadanía en la definición de asuntos públicos—. Finalmente, la tabla 6 sintetiza los resultados de ambos análisis.

Perspectiva normativa

La tabla 2 registra la regulación de los MDD según quién puede activarlos y el año de introducción. Los países en que no se han regulado ni los referendos obligatorios ni los iniciados por la ciudadanía son Argentina, Brasil y Chile. Con contadísimas excepciones —Chile, que mantiene la Constitución de 1980; Panamá y Uruguay que hicieron reformas antes de la tercera ola democratizadora y no las han modificado en lo tocante a los MDD—, estos mecanismos han sido incorporados o ampliados con la restauración de la democracia o posteriormente (véase la última columna). En general, las autoridades —ejecutivos y una mayoría o minoría parlamentaria— cuentan con la capacidad de convocarlos. Sin embargo, la historia latinoamericana muestra que la regulación no es indispensable para que los active el presidente —hubo consultas populares pese a no estar reguladas en Argentina, en 1984; Venezuela, en 1999 (no regulado para el cambio constitucional); Perú, en 2018, o Chile, en 2019, donde en distintas circunstancias se aprobaron procedimientos específicos para habilitar las convocatorias—. En los países con regulación que faculta a las autoridades, las variaciones en los procedimientos habilitados son considerables. Por ejemplo, en Uruguay el presidente no puede activar una consulta popular pero sí puede hacerlo una minoría parlamentaria. En Argentina, el presidente puede convocar una consulta pero esta solo será vinculante si cuenta con el acuerdo del Congreso (véase Lissidini, 2015; Ruth & Welp 2017, 2024).



Tabla 2. Mecanismos de democracia directa en América Latina

País	Tipo de mecanismo			Año de introducción/ ampliación
	Obligatorio	"Desde abajo", por firmas	"Desde arriba", por las autoridades	
Argentina	No	No	Sí	1994
Bolivia	Sí	Sí	Sí	2004, 2009
Brasil	No	No	Sí	1988 (1998)
Chile	No	No	Sí	1980
Colombia	No	Sí	Sí	1991 (1994)
Costa Rica	No	Sí	Sí	2002 (2006)
Cuba	No	No	Sí	2019
Ecuador	No	Sí	Sí	1967, 1979, 1998, 2008
El Salvador	Sí*	No	No	1983
Guatemala	Sí*	Sí	Sí	1993
Honduras	No	Sí	Sí	2004, 2013
México	No	Sí	Sí	2012, (2019, 2021)
Nicaragua	No	Sí	Sí	1987 (1996, 2000)
Panamá	Sí	No	No	1972
Paraguay	Sí	No	No	1992 (1996)
Perú	Sí*	Sí	No	1993
R. Dominicana	Sí	Sí	No	2010
Venezuela	Sí	Sí	Sí	1961, 1999
Uruguay	Sí	Sí	Sí	1967

* Si bien se regula el referendo obligatorio es para casos muy específicos y/o puede eludirse. En la columna final, los paréntesis diferencian la introducción constitucional (fuera del paréntesis) de las ampliaciones normativas por vía legislativa.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las iniciativas ciudadanas, reguladas en una docena de países, existe una gran variación en lo que hace al procedimiento: su objeto —cambio constitucional, veto de leyes o ambos con procedimientos diferentes, como ocurre en Uruguay—; si requiere o no aprobación del Congreso, el número de firmas o el periodo de recolección de las mismas, entre otros (véase la tabla 3 para una selección de casos). Por ejemplo, en Uruguay una iniciativa de reforma constitucional requiere de 10% de firmas mientras que un referendo derogatorio de 25%. Por otra parte, como mecanismo para resolver el procedimiento de validación de firmas existe la figura del prerreferendo, activable para consultar sobre si la consulta debe proceder o no (para una discusión crítica, véase Lissidini, 2021). Otras restricciones al ejercicio de los sí “desde abajo” refieren a las “prohibiciones genéricas substantivas” (“leyes que restrinjan los derechos”) y de “asuntos o materia prohibida” (electoral, presupuestaria, etc.). En estos casos, la autorización de proceder con una iniciativa se considera indebida porque requiere de evaluaciones sobre las consecuencias prácticas de las leyes, una evaluación que en abs-

tracto siempre es difícil de realizar y se presta a arbitrariedades, lo que se complica aún más en sistemas judiciales con tribunales constitucionales que ejercen el control previo y concentrado de constitucionalidad (Linares & Welp, 2019).

Tabla 3. Diseños institucionales de las iniciativas ciudadanas de referendo en seis países

Colombia (1991)	<i>Objeto:</i> Materia constitucional, y materia legislativa (proactiva y reactiva) <i>Firmas:</i> 5% agenda -10 ref%. <i>Plazo:</i> s/p reactiva; 12 meses proactiva <i>Materias prohibidas:</i> Muy restrictiva, con prohibiciones genéricas sustantivas ("afecten relaciones internacionales, orden público"). <i>Quorum:</i> 33% del padrón
Costa Rica (2002-2006)	<i>Objeto:</i> Materia legislativa (proactiva) <i>Firmas:</i> 5% <i>Plazo:</i> 9 meses <i>Materias prohibidas:</i> Restrictiva, sin prohibiciones genéricas sustantivas. <i>Quorum:</i> 30/40% del padrón
Ecuador (2008)	<i>Objeto:</i> Materia constitucional y materia legislativa (proactiva) <i>Firmas:</i> 8% constitucional. 5% legislativa. <i>Plazo:</i> s/p <i>Materias prohibidas:</i> Poco restrictiva, con prohibición genérica sustantiva ("que afecte gasto público") <i>Quorum:</i> No
México (2012)	<i>Objeto:</i> Materia constitucional y materia legislativa (proactiva) <i>Firmas:</i> 2% <i>Plazo:</i> Desde 1/09 de 2o año Legislatura hasta 15/09 previo a la jornada electoral federal (1 año). Art. 13 LFCE. <i>Materias prohibidas:</i> Muy restrictiva, con prohibiciones genéricas sustantivas ("que afecte ingresos y egresos del Estado"). <i>Quorum:</i> 40% del padrón
Perú (1993)	<i>Objeto:</i> Materia constitucional y materia legislativa (proactiva) <i>Firmas:</i> 10%. <i>Plazo:</i> s/p <i>Materias prohibidas:</i> Poco restrictiva, con prohibición genérica sustantiva ("que suprima o restrinja DDHH"). <i>Quorum:</i> 30% del padrón
Uruguay (1967)	<i>Objeto:</i> Materia constitucional y materia legislativa (proactiva y reactiva) <i>Firmas:</i> 10% constitucional. Derogatoria 25%. <i>Plazo:</i> No (constitucional) 5 meses (derogatorio) <i>Materias prohibidas:</i> Poco restrictiva, sin prohibiciones genéricas sustantivas. <i>Quorum:</i> Constitucional 35%, derogatoria sin quórum

Fuente: Elaboración propia basada en Linares & Welp (2019).

La imposición de umbrales muy elevados —esto es lo que sucede en Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay en cuanto a las iniciativas ciudadanas de referendo derogatorio—, que se requiera la autorización del congreso o que el procedimiento no esté claro (Perú, Colombia, Ecuador), cupos muy limitados (Costa Rica, donde solo se puede presentar de una a tres iniciativas por periodo), o prohibiciones muy generales (México en la regulación de 2012, o Colombia), pueden verse como un obstáculo a la contribución que los MDD puedan hacer para incrementar la igualdad política. Adicionalmente, en muchos casos las iniciativas chocan con un muro de restricciones formales y sustantivas de admisibilidad antes de iniciar la recogida de firmas o durante la etapa de recogida de firmas —por ejemplo, Costa Rica (Raventós, 2020)—. En otras situaciones las iniciativas pasan la admisibilidad o alcanzan las firmas requeridas, pero antes de ser convocados los referendos chocan con el control de constitucionalidad de la corte suprema (México, Ecuador).



Desempeño de los mecanismos de democracia directa “desde abajo”

Estudios previos han dado cuenta de la preeminencia del poder ejecutivo en la activación de consultas populares mientras la activación por recolección de firmas enfrenta numerosos obstáculos que con contadísimas excepciones impiden que las consultas lleguen a ser votadas. El análisis actualizado del periodo 2000-2023 confirma que se mantiene esta tendencia. En 22 ocasiones, en siete países, se completó el proceso de recolección de firmas.⁷ Nueve de ellos ocurrieron en Uruguay y fueron votados. De los restantes trece se llegaron a votar apenas cuatro (Colombia 2018, Ecuador 2023, Perú 2010 y Venezuela 2004). Especial es el caso de Venezuela en donde en tres ocasiones se activó la revocatoria presidencial y en las dos más recientes fue bloqueada por trabas *ad hoc* derivadas de la cooptación gubernamental de las instituciones de control (Welp & Whitehead, 2020). Para detalles, véase la tabla 4.

Tabla 4. Activación o intento de activación de MDD “desde abajo” (2000-2023)*

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Tema</i>	<i>Promotor</i>	<i>Estado</i>
Colombia	2009	Introducir legislación: el agua como derecho fundamental	Sociedad civil	Archivada
	2018	Introducir legislación: consulta anticorrupción	Partidos políticos minoritarios y sociedad civil	Votada, no pasó el umbral
Costa Rica	2007	Vetar decisiones: contra el ALCA	Sociedad civil	Archivada
Ecuador	2013	Vetar decisiones: contra la explotación de petróleo en el Yasuní	Sociedad civil	Archivada
	2023	Vetar decisiones: contra la explotación de petróleo en el Yasuní	Sociedad civil	Votada, aprobada
México	2014	Introducir legislación: reforma energética (presentado a diputados)	Partido político (PRD)	
	2014	Introducir legislación: reforma energética (presentado al senado)	Partido político (PRD)	Firmas reunidas, canceladas (todas fueron declaradas inconstitucionales)
	2014	Introducir legislación: reforma energética (presentado a senado)	Partido político (MORENA)	
	2014	Introducir legislación: salario mínimo	Partido político (PAN)	

⁷ Hubo países en donde se anunció esta posibilidad, pero no se produjo ninguna iniciativa formal y por tanto no se consideran. Un ejemplo es Bolivia en 2016, cuando una organización política afín al Movimiento al Socialismo (MAS) propuso recoger firmas para pedir el cambio constitucional que habilitase la reelección de Evo Morales. Finalmente, el cambio se produjo por vía parlamentaria y se convocó una consulta obligatoria, de ratificación constitucional, que fue rechazada en las urnas (Tuesta & Welp, 2020).

Tabla 4

(Continuación)

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Tema</i>	<i>Promotor</i>	<i>Estado</i>
Perú	2010	Vetar decisiones: recuperación fondos Fonavi	Organizaciones de la sociedad civil	Votada
	2003	Derogar legislación: Ley de ANCAP (desregulación del monopolio de la gestión del petróleo)	Sindicatos y partido de oposición (Frente Amplio) (izquierda)	Votada, aprobada (se deroga la ley)
	2004	Introducir legislación: el agua como derecho fundamental	Sociedad civil (izquierda)	Votada, aprobada, la legislación entra en vigor
	2009	Introducir legislación: voto desde el exterior	Partido de oposición (Frente Amplio) (izquierda)	
	2009	Vetar legislación: ley de inmunidad (evita juicios a militares)	Partido minoritario y sindicatos (izquierda)	Votada, rechazada
Uruguay	2013	Referendo "vía rápida" contra el aborto	Grupos pro vida, P. Colorado y Nacional (derecha)	Votada, no se alcanza el umbral
	2014	Iniciativa legislativa: bajar la edad de imputabilidad penal	Líderes del Partido Nacional (derecha)	Votada, no logró la adhesión requerida
	2019	Reforma constitucional para derogar obligatoriedad de inclusión financiera	Cámara de empresarios, jubilados, etc.	
	2019	Referendo vía rápida, para derogar la Ley Integral Trans	Partidos de derecha	Votada, no se alcanza el umbral
	2022	Referendo para derogar la Ley de Urgente Consideración	Sindicatos y Frente Amplio (izquierda)	Votada, rechazada (sigue en vigor)
Venezuela	2004	Revocatoria presidente Chávez	Oposición y sociedad civil	Votada, confirmado en el cargo
	2016	Revocatoria presidente Maduro	Oposición y sociedad civil	Bloqueada
	2022	Revocatoria presidente Maduro	Oposición y sociedad civil	Bloqueada

*La tabla registra las iniciativas que completaron la recolección de firmas hayan sido votadas o no.

Fuente: Elaboración propia.

El número de intentos se amplía si consideramos las iniciativas que no completaron el proceso. En Costa Rica y Ecuador decenas de iniciativas fueron presentadas, pero no reunieron las firmas, o no avanzaron en el procedimiento al ser rechazadas por la Corte Constitucional o quedar bloqueadas por otras trabas administrativas. En México las cuatro iniciativas iniciadas en 2014 por partidos políticos consiguieron las firmas y luego fueron declaradas inconstitucionales (Sandoval, 2020). En Perú, el proceso fue el resultado de prácticamente una década de luchas por la recuperación de fondos expropiados por el gobierno de Alberto Fujimori. En Colombia, aunque la consulta de 2018 fue votada no pasó el umbral, y entonces las propuestas no tuvieron validez jurídica. En Costa Rica y Ecuador parte de los problemas derivan de la deficiente regulación analizada más arriba (Raventós, 2020; Linares & Welp, 2019; Tuesta & Welp, 2020). Uruguay emerge como un caso emblemático en el que estos mecanismos son utilizados por todos los actores con capacidad de organización, sean partidos políticos u organizaciones de la sociedad civil, a menudo coordinándose entre ambos y tanto a la derecha como a la izquierda del espectro político.



Análisis de los intentos de activar consultas populares más recientes

Aquí analizamos las doce activaciones de consultas populares registradas en siete países (cinco llegaron a instancia de votación y dos fueron suspendidas). Tres fueron iniciadas por la ciudadanía, tres obligatorias y seis iniciadas por las autoridades. Estos casos incluyen a Chile con los referendos que permitieron decidir sobre si procedía o no el reemplazo constitucional y el mecanismo de reemplazo en 2020 (aprobados) y de ratificación constitucional en 2022 y 2023 (rechazados ambos); Cuba (Código de las Familias en 2022); México, con las dos consultas activadas por el presidente Andrés Manuel López Obrador en 2021 y 2022 (anticorrupción y de ratificación de mandato, aprobadas pero sin alcanzar el quórum); Panamá, convocada por el presidente Laurentino Cortizo por decreto en 2023 para resolver sobre un contrato minero que motivó protestas de sectores de la población (suspendida por el Tribunal Electoral); revocatoria contra Maduro en Venezuela (2022, bloqueada) y Uruguay (2022), activada por la oposición y sindicatos contra una ley del gobierno, votada y rechazada.

Tabla 5. La experiencia más reciente (2020-2023)

<i>Pais</i>	<i>Fecha</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Promotor</i>	<i>Resultado</i>
Chile	25.10.2020	Procedimiento para el cambio constitucional	Acuerdo gubernamental	Votado, aprobado el cambio por la vía de la Asamblea Constituyente
	25.10.2020	Elaboración de una nueva Constitución	Acuerdo gubernamental	Votado, aprobado el cambio constitucional
	4.09.2022	Ratificación constitucional	Obligatorio	Votado, rechazado (la nueva Constitución no entra en vigor)
	17.12.2023	Ratificación constitucional	Obligatorio	Votado, rechazado (la nueva Constitución no entra en vigor)
Cuba	25.09.2022	Código de las Familias	Obligatorio	Votado, aprobado, el Código entra en vigor
	05.02.2023	8 cuestiones de reforma constitucional	Presidente	Votado, rechazado
Ecuador	20.08.2023	Extracción de petróleo en el Yasuni	Iniciativa ciudadana	Votada, aprobada
	1.08.2021	Consulta anticorrupción ("contra los presidentes)	Presidente	Votado, aprobado (no pasa el umbral. No tiene consecuencias legales)
México	10.04.2022	Voto de confianza en el presidente	Presidente	Votado, aprobado (no pasa el umbral. No tiene consecuencias legales)
	17.12.2023	Decisión sobre contrato minero	Presidente	Suspendida
Uruguay	27.03.2022	Derogación de la Ley de Urgente Consideración	Partidos de oposición y sindicatos	Votado, rechazado
Venezuela	2022	Revocatoria de mandato de Nicolás Maduro	Partidos de oposición y organizaciones de la sociedad civil	Bloqueado

Fuente: Elaboración propia basada en los datos del c2d. www.c2d.ch

En Chile, las consultas de 2020 buscaron resolver institucionalmente los conflictos generados en 2019, cuando una ola de protestas movilizó el país. La elaboración de la Constitución buscaba introducir mecanismos de participación y abrió una ventana de oportunidad para hacerlo. Sin embargo —y esto no pone en tela de juicio el procedimiento—, las dos reformas fueron vetadas y no se ha producido el cambio constitucional. En Ecuador, las consultas populares se inscriben en una tradición de activación de referendos para legitimar o intentar legitimar a gobiernos débiles. Al asumir Guillermo Lasso, este impulsó una consulta popular con la intención de legitimarse y fortalecer su poder —su partido era minoritario en la asamblea legislativa—. Así, en febrero se realizaron ocho consultas sobre cambio constitucional que fueron rechazadas. En agosto del mismo año se votó una iniciativa ciudadana para consultar sobre la explotación de petróleo en una zona colindante con el parque natural Yasuní (recuperando la que había sido bloqueada en 2013). La votación obtuvo un 59% de los votos y se estableció un periodo de un año para desmontar las infraestructuras creadas para la explotación de petróleo. Habrá que observar si se cumple con la decisión votada en las urnas.

En Cuba, la Constitución de 2019 se elaboró en un amplio proceso consultivo que a su vez fue condicionado en sus resultados por el control y filtro de los contenidos introducidos (Welp, 2020; Chaguaceda & Peña Barrios, 2023). En ese proceso, la discusión sobre el Código de las Familias que daba lugar a un debate inédito entre organizaciones religiosas, movimiento LGTBI, feministas y otras asociaciones, condujo al gobierno a trasladar la decisión a un referendo que se daría posteriormente. Se trata del que se ha registrado en este estudio y que a pesar de darse en un contexto autoritario habilita un debate inédito en la Isla y que, sin embargo, produce resultados similares a procesos participativos previos: puede haber apertura del debate (aunque los partidos están prohibidos y la oposición perseguida), pero los resultados finales son controlados y amoldados a la decisión del régimen.

México fue un caso típico de activación de una consulta popular para movilizar a las bases que ha tenido muy escasa incidencia en la definición de políticas públicas. La consulta anticorrupción y el voto de confianza sobre el presidente fueron aprobados, pero no consiguieron superar el umbral con lo que no han tenido consecuencias prácticas. En Panamá, en octubre de 2023, la aprobación legislativa en tratamiento exprés de un contrato con Minera Panamá, filial de la canadiense First Quantum Minerals, desató la protesta de la población por cuestiones medioambientales y por denuncias de corrupción. En un primer momento, el gobierno confirmó mantener la decisión tomada, pero las protestas siguieron escalando, con lo que el presidente Laurentino Cortizo anunció su voluntad de convocar el 17 de diciembre a una consulta popular para que



la ciudadanía decidiera. Este proceso fue rechazado por el Tribunal Electoral, mientras la Corte declaró inconstitucional el contrato.

En Uruguay, la recolección de firmas contra la Ley de Urgente Consideración que introdujo un gran número de reformas durante la pandemia (impulsada por el gobierno de Lacalle Pou), por un procedimiento rápido que fue rechazado por partidos de oposición y sindicatos, consiguió abrir una instancia más de debate. En la votación, la moción de la oposición fue rechazada con lo que esa ley continúa en vigor. Más allá de los resultados, lo que hace el procedimiento es abrir una instancia más para el debate y se traslada la decisión a la ciudadanía, lo que tiene numerosos incentivos positivos sobre la arena política. Finalmente, Venezuela es un caso flagrante de manipulación de los organismos de control que impidió que el referendo revocatorio fuera votado (Welp & Whitehead, 2020).

En resumen, los MDD han tenido un rol en la ampliación de la igualdad política y el debate en Uruguay, aunque sus efectos han sido limitados o muy limitados en otros casos. En Chile permitieron canalizar institucionalmente un conflicto y por ello pueden evaluarse positivamente, pero el hecho de que no exista regulación firme para activarlos limita el legado que estas experiencias puedan dejar. En Ecuador, mientras la primera consulta presidencial se inscribe en una tradición de activaciones “desde arriba”, la iniciada por la ciudadanía deja una puerta abierta que deberá ser confirmada por la implementación de la decisión tomada. En Panamá no hubo consulta, aunque la acción ciudadana en las calles logró frenar el proyecto que se iba a someter a ese instrumento. En México, el ejercicio ha sido irrelevante, y en Venezuela el bloqueo confirma la ausencia de garantías para el ejercicio de derechos políticos propio de un régimen autoritario.

Nótese que la evaluación de los casos no plantea un *ranking* de igualdad política entre países sino una medición exclusiva del rol jugado por los MDD. El rol jugado por los MDD en países que presentan una regulación limitada y ausencia de prácticas se considera “nulo”. Los países en que se considera “limitado” son aquellos en donde la normativa y experiencia previa habilita un rol (Bolivia) o en donde, a pesar de todas las deficiencias contextuales y normativas, la activación de un MDD ha hecho alguna contribución para adquirir información y debatir, como sería el caso de la consulta sobre el Código de las Familias en Cuba. La valoración se basa en efectos indirectos de la consulta activando la sociedad civil. Con variaciones entre los casos, se considera que han tenido un rol negativo en aquellos países en los que las activaciones fueron bloqueadas (Venezuela) o no prosperaron por deficiencias en la regulación. Estos casos admiten mayor debate porque por un lado pueden haber movilizado procesos de participación y debate públicos, pero, por otro, generan frustración con la democracia. Finalmente, tanto las normas como las prácticas muestran el potencial de estos mecanismos en práctica de acuerdo a la experiencia uruguaya.

Tabla 6. Los MDD según su contribución potencial y efectiva a la igualdad política 2020-2023

<i>País</i>	<i>¿Quién los puede activar?</i>	<i>Potencial incremento de la igualdad política</i>	<i>Prácticas 2020-2023</i>	<i>Rol jugado por los MDD incrementando la igualdad política</i>
Argentina	Autoridades	Limitado	No	Nulo
Bolivia	Obligatorio, autoridades y ciudadanía	Muy amplio	No	Limitado
Brasil	Autoridades	Limitado	No	Nulo
Chile	Autoridades	Limitado	Sí	Moderado
Colombia	Autoridades y ciudadanía	Muy amplio *	Sí	Negativo
Costa Rica	Autoridades y ciudadanía	Amplio *	No	Negativo
Cuba	Autoridades	Limitado	Sí	Limitado
Ecuador	Autoridades y ciudadanía	Amplio	Sí	Moderado
El Salvador	Obligatorio	Limitado	No	Nulo
Guatemala	Obligatorio, autoridades y ciudadanía	Muy amplio *	No	Nulo
Honduras	Autoridades y ciudadanía	Amplio *	No	Nulo
México	Autoridades y ciudadanía	Amplio	Sí	Negativo
Nicaragua	Autoridades y ciudadanía	Amplio *	No	Nulo
Panamá	Obligatorio	Limitado	No	Nulo
Paraguay	Obligatorio	Limitado	No	Nulo
Perú	Obligatorio y ciudadanía	Amplio *	No	Negativo
R. Dominicana	Obligatorio y ciudadanía	Amplio *	No	Nulo
Venezuela	Obligatorio, autoridades y ciudadanía	Muy amplio	Sí	Negativo
Uruguay	Obligatorio, autoridades y ciudadanía	Muy amplio	Sí	Amplio

*La categorización alude a la presencia de mecanismos en la Constitución, sin embargo, la posibilidad de activarlos queda restringida en la práctica por exigencias normativas elevadas o vacíos legales (véase la sección "Desempeño de los movimientos de democracia directa "desde abajo", más arriba).

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Un régimen político es un sistema duradero y coherente, una estructura de reglas y normas formales e informales, que regulan las relaciones entre los gobernantes y los gobernados en una jurisdicción dada, normalmente un Estado soberano reconocido. Buena parte de los regímenes políticos latinoamericanos consiguieron esa estabilidad en las reglas, pero no generaron dinámicas democráticas para el ejercicio del poder político. Esto ocurre porque el Estado, en general, no se ha consolidado como un organizador de las interacciones sino como el objeto a controlar para utilizar el poder en beneficio de un grupo. La desigualdad política produce y reproduce este resultado.

La igualdad política es un valor normativo y genera expectativas sobre el desempeño del sistema. Se considera que a mayor pluralidad en la representación de intereses y capacidad de veto e introducción de temas en la agenda será más efectiva la gobernanza en función del bien común. En este marco, cabe esperar que los referendos obligatorios y los activados por la ciudadanía



permitan fortalecer déficits democráticos —porque permiten a la ciudadanía actuar como *veto player* y/o abrir la agenda, incentivando la ampliación de la arena política y el rendimiento de cuentas—. Frente a la crítica de su carácter como institución mayoritaria, los MDD pueden impulsar consensos.

La revisión de la literatura posibilita proponer que los referendos e iniciativas permiten potencialmente y en distintos grados, según el tipo de mecanismo, incrementar los procesos de diálogo previos a la aprobación de legislación y reformas constitucionales, alentar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, otorgarle poder de agenda —solo los mecanismos que se pueden activar desde abajo y con carácter proactivo— y veto, y ampliar el debate. El tipo de mecanismo tiene influencia sobre estas potencialidades. Los MDD activados por los presidentes son los más riesgosos dado que tensan el sistema y en numerosas ocasiones son instrumentos en manos de líderes populistas (Ruth-Lovell & Welp, 2024). Aun así, si se respetan las condiciones para una competencia justa entre posiciones, los referendos en general podrían abrir la arena política. El análisis normativo da cuenta de que un número de países permite en teoría ampliar el poder de la ciudadanía; sin embargo, la imposición de umbrales muy elevados (Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay, para las iniciativas ciudadanas de referendo derogatorio), el requisito de autorización del Congreso o la falta de claridad en los procedimientos (Perú, Colombia, Ecuador), cupos muy limitados (Costa Rica, donde no se puede presentar sino de una a tres iniciativas por periodo), o prohibiciones muy generales (México, en la regulación de 2012, o Colombia) son obstáculos a la contribución que los MDD puedan hacer para incrementar la igualdad política.

El análisis normativo se complementó con una panorámica de los intentos de activación de mecanismos desde abajo para el periodo 2000-2023. En siete países se completó el proceso de recogida de firmas para activar 22 consultas populares. Nueve ocurrieron en Uruguay y fueron votados. De los restantes trece procedimientos completados de recolección de firmas se llegaron a votar apenas cuatro: Colombia (2018), Ecuador (2023), Perú (2010) y Venezuela (2004). La lección es clara, además de los diseños institucionales, el Estado de derecho es central, como así también el que los actores con poder respeten las reglas del juego —algo que ilustra por la negativa la experiencia venezolana.

Al analizar las últimas iniciativas de referendo para el periodo 2020-2023 activados por procedimiento obligatorio o por las autoridades se observa la misma tendencia. En Chile, el procedimiento contó con todas las garantías, aunque surgieron dudas sobre la calidad de la información circulante durante las campañas. Aun así, fueron ejercicios que amplificaron un debate sobre reglas justas, aunque el cambio constitucional se haya visto frustrado. En Cuba, en un escenario autoritario, la votación del Código de las Familias fue una ven-

tana de oportunidad para un debate infrecuente en la Isla, aunque el proceso reprodujo prácticas de control desde arriba. En México, los instrumentos activados por el presidente fueron instrumentalizados y tuvieron un escaso efecto en la definición de asuntos públicos. En Panamá, la iniciativa presidencial no prosperó por el rechazo del Tribunal Electoral. Finalmente, mientras Uruguay muestra las potencialidades de estos mecanismos, Venezuela ejemplifica la manipulación por parte del gobierno que inhibe el potencial democratizador. Los referendos pueden contribuir a paliar la desigualdad política, pero, paradójicamente, solo pueden conseguirlo en sistemas en los que el Estado de derecho es fuerte. Las conclusiones no son tautológicas, por el contrario, alimentan la idea de que el motor del cambio requiere de instituciones bien diseñadas, pero que solo podrán funcionar en contextos donde la sociedad civil sea fuerte. Las intermediaciones —medios de comunicación, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil— son fundamentales.

Referencias

- Altman, D. (2022). *Ciudadanía en expansión. Orígenes y funcionamiento de la democracia directa contemporánea*. Siglo XXI.
- Breuer, A. (2007). Institutions of direct democracy and accountability in Latin America's presidential democracies. *Democratization*, 14(4), 554-579. <https://doi.org/10.1080/13510340701398287>
- Brown Araúz, H., & Nevache, C. (2023). Durmiendo con el enemigo: la larga impronta del populismo en Panamá. En M. E. Casullo & H. Brown Araúz (Coords.), *El populismo en América Central la pieza que falta para comprender un fenómeno global* (pp. 39-66). Siglo XXI.
- Chaguaceda, A., & Peña Barrios, R. (2023). 17 Authoritarian participationism and local citizens' assemblies in Latin America: A cross look at three national cases. En M. Reuchamps, J. Vrydagh, & Y. Welp (Eds.), *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies* (pp. 227-238). Berlín/Boston: De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110758269-019>
- Dahl, R. A. (2007). *On political equality*. Yale University Press.
- Dahl, R. A. (2004). *Los sistemas políticos democráticos en los países avanzados: éxitos y desafíos*. Buenos Aires: CLACSO.
- Durán-Martínez, A. (2012). Presidents, parties and referenda in Latin America. *Comparative Political Studies*, 45(9), 1159-1187. <https://doi.org/10.1177/0010414011434010>



- Gargarella, R. (2020). *El derecho como una conversación entre iguales*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Giannareas Gill, J. (2020). Los demonios de la democracia panameña. En F. Tuesta Soldevilla & Y. Welp (Coords.), *El diablo está en los detalles* (pp. 93-130). PUCP.
- Gratius, S., & Mongan, M. (2023). *El futuro de la Cuba postrevolucionaria*. Tecnos.
- Heiss, C. (2020). *¿Por qué necesitamos una nueva constitución?* Aguilar.
- Hug, S., & Tsebelis, G. (2002). Veto players and referendums around the world. *Journal of Theoretical Politics*, 14(4), 465-516. <https://doi.org/10.1177/095169280201400404>
- Linares, S., & Welp, Y. (2019). Las iniciativas ciudadanas de referéndum en su laberinto. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 15, 55-77.
- Lissidini, A. (2021). Democracia directa contra déficit democrático: el caso uruguayo. *RECERCA. Revista de Pensament i Anàlisi*, 28(1). <https://doi.org/10.6035/recerca.5600>
- Lissidini, A. (2015). Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos. *Revista Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/documento/democracia-directa-en-america-latina-avances-contradicciones-y-desafios/>
- Llanos, M., & Marsteinredet, L. (Eds.). (2011). *Presidential breakdowns in Latin America. Causes and outcomes of executive instability in developing democracies*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Londono, J. F. (2020). El referéndum en Colombia: un amor no correspondido. En F. Tuesta Soldevilla & Y. Welp (Coords.), *El diablo está en los detalles* (pp. 61-92). PUCP.
- Mazzuca, S., & Munck, G. (2021). *A middle-quality institutional trap: Democracy and state capacity in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108878449>
- Mazzuca, S., & Munck, G. (2014). State or democracy first? Alternative perspectives on the state-democracy nexus. *Democratization* 21(7). <https://doi.org/10.1080/13510347.2014.960209>
- Morel, L. (2001). The Strategic Use of Government-Sponsored Referendums in Liberal Democracies. En M. Mendelsohn & A. Parkin (Coords.), *Referendum democracy: Citizens, elites, and deliberation in referendum campaigns* (pp. 47-64). Nueva York: Palgrave. https://doi.org/10.1057/9781403900968_3
- Morel, L., & Qvortrup, M. (Eds.). (2017). *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203713181>

- Qvortrup, M. (2006). Democracy by Delegation: the Decision to hold referendums in the United Kingdom. *Representation*, 42(1), 59-72. <https://doi.org/10.1080/00344890600583792>
- Rahat, G. (2009). Elite motives for initiating referendums. Avoidance, addition and contradiction. En M. Setälä & T. Schiller (Coords.), *Referendums and representative democracy. Responsiveness, accountability and deliberation* (pp. 98-111). Londres: Routledge.
- Raventós, C. (2020). Democracia directa en Costa Rica: el diablo está donde se definen y aplican las reglas. En F. Tuesta Soldevilla & Y. Welp (Coords.), *El diablo está en los detalles* (pp.187-206). PUCP.
- Ruth-Lovell, S. (2018). Populism and the erosion of horizontal accountability in Latin America. *Political Studies*, 66(2), 356-375. <https://doi.org/10.1177/0032321717723511>
- Ruth-Lovell, S., & Welp, Y. (2024). Are Latin American populists more likely to introduce direct democracy? *Contemporary Politics*, 30(4), 456-472. <https://doi.org/10.1080/13569775.2023.2296716>
- Ruth-Llovel, S., Welp, Y., & Whitehead, L. (Eds.). (2017). *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*. ECPR Press.
- Sahuí, A. (2024). *Constitucionalismo reflexivo: derechos humanos y democracia en las sociedades complejas*. México: UNAM.
- Salazar Elena, R. (2009). El referéndum en Bolivia. En Y. Welp y U. Serdült (Coords.), *Armas de doble filo* (pp. 225-247). Prometeo.
- Sandoval, M. (2020). Dime cómo está regulada y te diré cómo funciona: la consulta popular en México. En F. Tuesta Soldevilla y Y. Welp (Coords.), *El diablo está en los detalles* (pp. 267-310). PUCP.
- Schumpeter, J. (2015). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Página Indómita.
- Serdült, U., & Welp, Y. (2012). Direct democracy upside down. *Taiwan Journal of Democracy*, 8(1), 69-92.
- Tuesta Soldevilla, F., & Welp, Y. (Coords.). (2020). *El diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina*. PUCP.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How political institutions work*. Princeton: Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400831456>



- Uleri, P. (2002). On referendum voting in Italy: YES, NO or non vote? How Italian parties learned to control referenda. *European Journal of Political Research*, 41(6), 863- 883. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.t01-1-00036>
- Valdés-Ugalde, F. (2023). *Democracy in Latin America. The failure of inclusion and the emergence of autocratization*. De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110773675>
- Valdés-Ugalde, F., & Salazar-Elena, R. (2015). 5. Igualdad política, ¿cómo medirla? Elaboraciones sobre el esquema de Dahl. En K. Ansolabehere, F. Valdés-Ugalde, & D. Vázquez (Eds.), *Entre el pesimismo y la esperanza: Los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición* (pp. 117-138). México: Flacso México. <https://doi.org/10.18504/9275570-117-2015>
- Welp, Y. (2024). Fallacies undermining participatory constitution-making. *Political Science & Politics*, 57(2), 1-4. <https://doi.org/10.1017/S1049096523000896>
- Welp, Y. (2022). *The will of the people. Populism and citizens participation in Latin America*. De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110732412>
- Welp, Y., & Whitehead, L. (2020). *The politics of recall elections*. Palgrave. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-37610-9>
- Whitehead, L. (1996). Three international dimensions of democratization. En L. Whitehead (Ed.), *The international dimensions of democratization. Europe and the Americas* (pp. 3-25). Oxford: Oxford University Press.