

La iniciativa legislativa popular en América Latina

Felipe Hevia de la Jara

CIESAS-Golfo / fhevia@ciesas.edu.mx

Abstract: One of the features of democratization process in Latin America is the incorporation of direct democracy mechanisms, like referendum, legislative initiative and recall. This article analyzes specifically one of them: the popular legislative initiative (ILP), which is defined as the right of the citizens to present a law's projects to the Legislative, and/or calling for a referendum to approve or reject bills and legal reforms. The article includes a discussion about the mechanisms of direct democracy in Latin America, a comparative study of laws that regulate the ILP in an international, national and sub-national level, an analysis of the use of these instruments in four countries (Uruguay, Colombia, Argentina and Mexico), and delivers a set of conclusions oriented to identify some critical factors for its implementation and utilization.

Key words: political participation, civil society, democracy, legislation, Latin America.

Resumen: Una de las características del proceso de democratización en América Latina es la incorporación de mecanismos de democracia directa como el plebiscito, la iniciativa legislativa y la revocación del mandato. Este artículo analiza específicamente uno de ellos: la Iniciativa Legislativa Popular (ILP), definida como el derecho de los ciudadanos a presentar proyectos de ley al Parlamento y/o exigir una consulta popular para aprobar o rechazar leyes o reformas legales. El artículo incluye una discusión sobre los mecanismos de democracia directa en América Latina, una comparación de las leyes y reglamentos que regulan la ILP a nivel internacional, nacional y subnacional, un análisis sobre el uso de estos instrumentos en cuatro países (Uruguay, Colombia, Argentina y México), y una serie de conclusiones orientadas a identificar algunos factores críticos para su implementación y utilización.

Palabras clave: participación política, sociedad civil, democracia, legislación, América Latina.

Introducción¹

La característica central de la democracia es que la soberanía, y por lo tanto el poder, reside en el pueblo. A diferencia de las monarquías absolutistas o las dictaduras, son los ciudadanos quienes poseen la capacidad de decidir sobre los asuntos públicos. Todos los Estados de América Latina (AL) incluyen en sus Constituciones artículos específicos donde reconocen que la soberanía reside en el pueblo, en los ciudadanos. Sin embargo, difieren en la forma en que esta *autoridad suprema del poder público* —como define el Diccionario de la Real Academia de la Lengua a la soberanía— puede ser ejercida.

En algunos países, la soberanía puede ejercerse únicamente por medio de representantes, por lo que las elecciones son el único mecanismo para ejercer el poder. En cambio, existen otros países donde la soberanía puede ejercerse además de manera directa por medio de diversos mecanismos. Así, mientras que los mexicanos o dominicanos sólo pueden ejercer su soberanía cada tres o seis años en las urnas, los brasileños, peruanos, paraguayos o ecuatorianos pueden, además de participar en las elecciones, ejercer su poder de forma directa por medio de plebiscitos, referéndums o iniciativa popular (Hevia, 2006: 370-371).

Estos instrumentos pueden agruparse en el concepto de “democracia directa”, que alude a las instancias por las cuales los ciudadanos, por medio del voto libre y secreto, participan en la toma de decisiones de materias que tradicionalmente están circunscritas a instancias representativas —como presentar, aprobar o rechazar leyes (Legislativo), aprobar o rechazar programas y acciones de gobierno (Ejecutivo), o inclusive revocar mandatarios (Legislativo/Judicial). En palabras de Altman (2005: 204): “Por democracia directa se entiende un grupo de mecanismos que permite a los ciudadanos decidir sobre materias específicas directamente en las urnas [...] son un medio de decisión política por medio del sufragio universal y directo”.

Tres causas ayudan a explicar en parte la irrupción de la democracia directa en la región. En primer lugar procesos de transición política llevados a cabo en la región en las décadas de 1980-1990 después de regímenes autoritarios, que implicaron cambios en el régimen político. En segundo lugar, las reformas de apertura y ajuste económico, que se caracterizan regularmente como neoliberalismo, aumentaron el descontento social y el descrédito en la política (sobre todo en países andinos, Argentina y Uruguay), desprote-

¹ Una versión anterior fue presentada en mayo de 2007 en la Fundación Chile XXI y publicada en la colección Ideas de la misma institución. Agradezco a Chile XXI, a Samana Vergara Lope y a los dictaminadores de la revista *Convergencia* por sus comentarios y aportes.

giendo a amplios sectores de la sociedad y desmantelando los precarios sistemas de seguridad social existentes (Calcagno y Calcagno, 1995). En tercer lugar, el déficit de representación (cada vez más constante y creciente) alejó a los ciudadanos de los partidos políticos y las elecciones, y se vio reflejado en elevadas tasas de abstencionismo, bajos niveles de confianza en el sistema político y un creciente sentimiento de “antipolítica” (Latinobarómetro, 2005; PNUD, 2004). Estas tres causas empujaron a los países de la región a procesos de reformas políticas profundas donde se incluyeron, en la mayoría de las Constituciones, los denominados mecanismos de democracia directa (Bareczak, 2001; Zovatto, 2006).

La mixtura de estos procesos fue diferente en cada país. En Perú por ejemplo, se promulgaron en la Constitución de 1992, en un contexto autoritario (después del autogolpe de Estado de Alberto Fujimori) y con una crisis de representación política profunda (Maraví, 1998; Remy, 2005). Algo parecido sucedió en Argentina, donde la iniciativa popular se logró en una reforma constitucional en 1994 al término del primer mandato de Menem (Iniciativa Popular, 2004). En cambio, la inclusión de estos mecanismos en Brasil fue producto de la Constitución ciudadana de 1988, en pleno proceso de transición donde incluso por medio de “enmiendas populares” se consiguió la inclusión de varios de los instrumentos participativos que caracterizan la institucionalidad de ese país (Albuquerque, 2006; Avritzer, 2007). Algo similar pasó en Colombia en 1991, donde varios grupos armados guerrilleros optaron por el camino político (Cedeño, 2004).

La discusión sobre los aportes de la democracia directa a los regímenes democráticos en general no está terminada. En la literatura pueden encontrarse claramente dos posturas: una en contra y una a favor (Altman, 2005). La primera afirma que la democracia directa puede debilitar el poder de los representantes electos, y subraya como efectos nocivos la poca capacidad de los ciudadanos para tomar decisiones informadas sobre temas sumamente complejos; la actuación aislada del ciudadano que impide medir la intensidad de las diversas opiniones; la poca posibilidad de concesiones producto de los mecanismos utilizados; la potencial tiranía de la mayoría sobre la minoría; y/o posibles limitaciones a la capacidad de actuación de los gobiernos. En contraposición, una postura a favor argumenta que con estos mecanismos los ciudadanos se sienten más comprometidos con la democracia porque las decisiones políticas se alcanzan públicamente, la voluntad popular se expresa de mejor manera, se pueden limitar sistemas de intermediación poco democráticos (como el cabildeo o *lobby*), y se evitan los problemas de subrepresentación. También se argumenta a su favor el potencial educativo de estos

procesos, al ser considerados “escuelas de ciudadanía”, transformando a los ciudadanos en sujetos activos y disminuyendo la apatía y desafección ante lo público (Altman, 2005; Fleury, 2007; Hevia, 2006; Zovatto, 2006). En este sentido, Cunill (1997) agrega que estos mecanismos, a diferencia de otras instancias de participación ciudadana, limitan los problemas de sobrerrepresentación y, por lo tanto, permiten mayor participación a los tradicionalmente excluidos.

Como se dijo, uno de los mecanismos de democracia directa, en la que se concentra este artículo, es la Iniciativa Legislativa Popular (ILP), la cual se define como el derecho de los ciudadanos a presentar un proyecto de ley para su necesario tratamiento en el Parlamento, y/o exigir una consulta popular para aprobar o rechazar cuestiones legislativas determinadas. La ILP es uno de los mecanismos de democracia directa que se activan “desde abajo” por la sociedad y que puede complementar mejor a la democracia representativa al incluir en el espacio legislativo intereses y preocupaciones ciudadanas, controlando así el desempeño del Poder Legislativo.

Este documento se divide en cuatro apartados, en primer lugar se presenta un análisis comparativo de los mecanismos de democracia directa en la región. En segundo se analizan específicamente las leyes y reglamentos que regulan la ILP en AL a nivel nacional y subnacional. En tercer lugar se analiza el uso de estos instrumentos en cuatro países (Uruguay, Colombia, Argentina y México), y finalmente se entrega una serie de conclusiones orientadas a identificar los principales elementos a considerar para la implementación y el uso de la ILP.

Mecanismos de democracia directa en América Latina

Existe un rango amplio de Mecanismos de Democracia Directa (MDD), sin embargo pueden ordenarse en tres grandes tipos: consultas populares (plebiscitos, referéndums), iniciativa legislativa popular y revocación del mandato (Zovatto, 2006).

Las consultas populares son “convocatorias para que la ciudadanía decida o exprese mediante el voto su opinión sobre asuntos de índole constitucional o relacionados con propuestas legislativas o temas de importancia nacional” (Zovatto, 2006: 242). Estas abarcan tres subtipos: el referéndum —que trata sobre materias constitucionales—, el plebiscito —sobre leyes reglamentarias— y la consulta popular propiamente dicha que puede ser vinculante o consultiva. A su vez, algunas consultas son obligatorias (como los plebiscitos en el caso chileno que pueden usarse cuando no concuerdan el Poder Ejecutivo y Legislativo en ciertas temáticas) u optativas (como la consulta que se

llevó a cabo en la Ciudad de México en 2004 para construir una obra vial). Las consultas populares, en sus múltiples subtipos, son los MDD más utilizados en la región.

El segundo tipo es la iniciativa legislativa popular, la cual “se refiere al derecho de los ciudadanos de presentar proyectos para reformar las leyes o la Constitución tras la recolección de un número suficiente de firmas” (Zovatto, 2006: 242).

Finalmente está la revocación del mandato, que da el derecho a los ciudadanos de destituir a un funcionario electo antes del término de su mandato, siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos. Hasta el momento sólo ha sido activada en Venezuela en el ámbito federal, aunque en el Perú ha sido frecuentemente utilizada en el ámbito municipal (Remy, 2005).

La tabla 1 muestra la existencia de mecanismos de democracia directa a escala nacional en América Latina.

Como se puede observar, sólo México y República Dominicana no tienen mecanismos de democracia directa en su legislación.² Si bien Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay tienen algún tipo de instancias de participación directa, éstas no han sido utilizadas hasta la fecha. El resto de los países sí han utilizado estos mecanismos, principalmente el plebiscito o referéndum.

Por otro lado, es posible diferenciar los MDD según su origen, en mecanismos “desde arriba” y “desde abajo”. Los primeros se refieren a las instancias convocadas por el gobierno (como la mayoría de las consultas populares y plebiscitos), mientras que los segundos se refieren a las instancias convocadas por la ciudadanía (principalmente la iniciativa legislativa popular y la revocación del mandato) (Altman, 2005; PNUD, 2004; Zovatto, 2006).

Una tercera clasificación de los MDD se basa en la capacidad vinculante o consultiva de estas instancias (Altman, 2005). En la siguiente tabla se describen estos tipos de mecanismos, así como su uso en la región.

Como se puede observar en las tablas 2 y 3, las consultas “desde arriba” son los mecanismos más utilizados en la región, en particular los plebiscitos vinculantes convocados por el gobierno.³ El mandato revocatorio, en cambio,

² A nivel constitucional México posee instrumentos de revocación del mandato, por medio del juicio político (artículos del 108 al 114). Sin embargo, este mecanismo no se puede caracterizar como “democracia directa” porque en él los ciudadanos no participan de la toma de decisiones por medio de su voto libre y secreto.

³ De hecho, la hipótesis de Altman (2005) tiene que ver con la acción legitimadora de los gobiernos por medio de plebiscitos y consultas; Cedeño (2004) analiza el impacto negativo de las consultas en un aumento del presidencialismo.

aparece como el mecanismo menos utilizado y legislado a nivel nacional, con la única experiencia de Venezuela llevada a cabo en 2004.

Durante el siglo XX y hasta 2005, 87% de las experiencias de democracia directa en América Latina fueron impulsadas “desde arriba”, es decir, promovidas por el gobierno, y sólo 13% restante “desde abajo”, o impulsadas por la sociedad. Como veremos adelante, en esto influye la dificultad y requisitos para poder activar estos mecanismos (Altman, 2005).

De lo anterior, se desprende la siguiente pregunta: ¿cuál es el balance que puede hacerse de estos mecanismos en términos de profundización democrática? Zovatto argumenta que no ha sido ampliada la influencia de la sociedad civil en la toma de decisiones, pero que en casos específicos la democracia directa ha contribuido a generar mayor control ciudadano. Tampoco existe evidencia clara de que la democracia directa mejore o empeore por sí misma el desempeño de los sistemas políticos. Es decir, no puede afirmarse que estos mecanismos hayan tenido un efecto sustancial en la estabilidad política de la región (Zovatto, 2006: 256-257). Sin embargo, su inclusión y creciente uso demuestran su potencial democrático, particularmente el de la iniciativa legislativa popular. En lo que sigue de este artículo, nos concentraremos en ella.

Iniciativa Legislativa Popular en los países de AL, lo que dice la legislación

Según García Montero (2004: 19) la función legislativa se define como un proceso creativo de leyes —las que a su vez se definen como un conjunto de normas emanadas por una autoridad legislativa— que expresan en un texto escrito una decisión política. Todo proceso legislativo consta de tres etapas: *iniciativa*, que permite a diferentes actores presentar una propuesta; *constitutiva*, que transcurre específicamente dentro del Parlamento; y la etapa *integrativa de eficacia*, que tiene que ver con los procedimientos del Ejecutivo para vetar o publicar la norma legal. Así, “el derecho de iniciativa es una prerrogativa de la que gozan algunos funcionarios y organismos para presentar ante el Parlamento proyectos o proposiciones de ley, con la característica de que deben ser obligatoriamente tomadas en cuenta” (García Montero, 2004: 22).

La tabla 4 muestra el tipo de actores e instituciones que pueden tener acceso a presentar iniciativas legislativas.

Es decir, además del Poder Ejecutivo y Legislativo, en 12 países de América Latina los ciudadanos pueden presentar iniciativas ante el Legislativo. Sin

embargo, sólo en siete están reglamentadas en leyes secundarias (tabla 5).⁴

Como se muestra en las tablas 6 y 7, al momento de analizar las leyes existentes y compararlas con los reglamentos vigentes en Europa —donde sobresale el caso de Suiza por la cantidad y antigüedad de su ILP—, es posible distinguir cuatro elementos centrales en el análisis de las leyes de iniciativa legislativa popular: 1) los tipos de iniciativa, 2) los requisitos legales, 3) los límites temáticos y 4) la relación con el Estado y las instancias legislativas. Pasaremos a analizar cada uno de estos puntos.

Tipos de iniciativa

El primer punto tiene que ver con la diferencia entre el tipo de iniciativas que pueden presentarse. Así, existen dos tipos de ILP: la directa y la indirecta. La primera está relacionada con la capacidad de presentar una iniciativa que sea directamente aprobada o rechazada por los ciudadanos en una consulta popular vinculante. La ILP indirecta consiste en presentar la propuesta al Parlamento para que ahí se apruebe, rechace o modifique (Iniciativa Popular, 2004).

Otra diferencia entre las legislaciones tiene que ver con el tipo de iniciativa que puede presentarse: si bien todas las legislaciones permiten presentar iniciativas en leyes al Parlamento, sólo algunas permiten además reformas a la Constitución (tabla 8).

Es decir, los países que poseen el derecho de ILP incluyen la posibilidad de presentar leyes reglamentarias ante el Congreso, para que éste siga los procedimientos legislativos normales. Sin embargo, hay países donde se pueden presentar reformas constitucionales ante el Congreso para que éste las apruebe o rechace, como es el caso de Colombia, donde se necesita la aprobación de la mitad del Congreso para que una ILP constitucional se presente a un referéndum. La legislación de Uruguay permite que la propuesta que presenten los ciudadanos sea directamente aprobada o rechazada por la ciudadanía, sin la obligatoriedad de que pase por el Poder Legislativo. En este sentido, el uso y la capacidad de la ILP depende del tipo de iniciativa —leyes reglamentarias y/o reformas constitucionales— y del destino de la misma —si podrán presentarse sólo al Parlamento y/o ser consultadas directamente a la ciudadanía en plebiscitos o referéndums.

⁴ Estas leyes son: Argentina (Ley 24.2747, de 1996), Brasil (Ley 9.709, de 1988), Colombia (Ley 134, de 1994), Costa Rica (Ley 8281, de 2002), Nicaragua (Ley 475, de 2003), Paraguay (Ley 834, de 1996) y Perú (26300, de 1994). Bolivia, Guatemala, Ecuador, Uruguay y Venezuela no tienen leyes reglamentarias al respecto.

Firmas necesarias

El segundo punto que influye en el uso de la ILP y en la posibilidad real de ejercer este derecho tiene que ver con la cantidad y origen de las firmas de ciudadanos que se necesitan para presentar iniciativas. El número y procedencia de las firmas es un elemento crítico para facilitar o dificultar el ejercicio de este derecho. Como se analiza en los casos específicos, muchas de las iniciativas ciudadanas no logran cumplir con estos requisitos para proceder legalmente.

Como muestran las tablas 6 y 7, el número de firmas necesarias en los reglamentos en Europa se definen con números absolutos y varía entre 50,000 para el caso de Lituania hasta 500,000 para el caso español, mientras que en América Latina se utiliza un porcentaje sobre la base de los electores. De los países analizados, Guatemala es el que tiene el porcentaje menor de firmas (con 5,000) junto con Perú (0.3%). En contraposición, Uruguay solicita 10% para ILP en leyes reglamentarias y 25% para referéndums constitucionales.

Otro punto interesante al respecto es la necesidad que imponen algunos países federalizados para que las firmas provengan de diferentes estados o distritos electorales, es el caso de Brasil, que requiere que las firmas se recolecten en al menos cinco estados diferentes, o de Argentina, que precisa que el 1.5% mínimo de firmas sea recolectado en seis distritos electorales diferentes.

Límites de la ILP

Un tercer elemento central de análisis son las restricciones o limitaciones sobre las temáticas que no pueden ser objeto de iniciativas por parte de los ciudadanos. El presupuesto, la política internacional y la política monetaria (incluyendo la aprobación de empréstitos) son algunos temas sobre los que no pueden presentarse iniciativas en Argentina, Costa Rica y Nicaragua. En países como Ecuador además se limita la posibilidad de introducir reformas al Código Penal.

En este sentido, la inclusión y exclusión de materias puede ser el punto clave que diferencie una ley aplicable de otra que sólo sea *letra muerta*. Adelantándonos al siguiente apartado, la mayoría de las ILP propuestas en la región tiene que ver con asegurar que el Estado cumpla con sus responsabilidades en lo referente a garantizar los derechos sociales de sus ciudadanos. Por esto podría pensarse que restringir las iniciativas relacionadas con el modelo económico en general puede convertirse en una limitación profunda para los ciudadanos. Sin embargo, puede argumentarse a favor de

estas exclusiones la complejidad de las temáticas expuestas y la dificultad del “tejido legislativo” que caracteriza la legislación fiscal, donde hacer una modificación en una ley implica reformar una serie de materias y procedimientos relacionados.

Es decir, la limitación de temas a legislar cuando éstos son presentados por ciudadanos no necesariamente responde a una lógica “no democrática” o a mantener el monopolio de la decisión del *núcleo duro* del Estado (política internacional, economía, fuerza pública) en la sociedad política. Desde otra óptica, estas excepciones pueden leerse como instrumentos que fortalecen la responsabilidad de los gobernantes y apunta a premiar o castigar a los responsables de las políticas y gubernamentales.

Relación con el Estado

Finalmente, todas las leyes que reglamentan las ILP incluyen instancias de control por parte de organismos gubernamentales que vigilan y certifican que las firmas sean válidas y los requisitos se cumplan. Normalmente son los órganos electorales los encargados de estas instancias de vigilancia.

Pero además de la función de control, con la excepción de Argentina y Brasil, muchas leyes secundarias incluyen el apoyo estatal para la difusión tanto del mecanismo en sí como de las iniciativas que se presenten. En los casos de Paraguay y de Perú incluso existe un apoyo económico que restituye los gastos a los ciudadanos que patrocinan las iniciativas (en ambos casos sólo si logran reunir el número de firmas mínimo, y en el caso de Paraguay únicamente si la ILP se aprueba).

El apoyo del Estado no es únicamente económico, también se traduce en apoyo de difusión y asesoramiento técnico. En el caso de Costa Rica, el Parlamento de ese país creó una Oficina de Iniciativa Popular cuyo objetivo es brindar asesoramiento a los ciudadanos para presentar o conocer iniciativas (República de Costa Rica, 2007).

En este sentido, la legislación subnacional también resulta interesante. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires las iniciativas reciben apoyo por parte del gobierno, el cual está obligado a divulgarlas por todas las instancias de difusión que tenga (Iniciativa Popular, 2004).

Así, una iniciativa para garantizar las ILP debe incluir explícitamente las obligaciones y apoyos por parte del gobierno y de otras instancias (como los órganos electorales).

Uso de la Iniciativa Legislativa Popular en América Latina

Como se muestra en las tablas 5 y 9, el uso de los mecanismos de ILP, a pesar de la existencia de la norma legal, es sumamente limitado y se concentra en tres países: Argentina, Colombia y Uruguay a nivel nacional. En el nivel subnacional, hay casos en México —específicamente en el estado de Jalisco (Ramírez Saíz, 2002)— y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Iniciativa Popular, 2004).

No es posible extraer lecciones generales de los casos donde se han presentado ILP, sin embargo, se puede investigar cada experiencia para buscar algunas conclusiones. Para poder analizar el uso de estas iniciativas es necesario describir las características del contexto en que fueron presentadas, así como las fortalezas y debilidades en dichos procesos. Pasaremos a revisar rápidamente las circunstancias de las ILP en América Latina.

Uruguay

En Uruguay es donde más ILP se han presentado. Este mecanismo existe desde 1916, cuando el presidente Battle y Ordoñez, inspirado en la experiencia suiza, lo introdujo en la legislación uruguaya. Entre 1986 y 1998 se dieron siete plebiscitos y referéndums que comenzaron “desde abajo” como iniciativas legislativas populares (Altman, 2002; Lissidini, 1997; 1998).⁵ La tabla 10 da cuenta de las iniciativas y los actores que las convocaron.

En primer lugar, analizando el tipo de iniciativa según la demanda, es posible advertir que, con la excepción del referéndum para derogar la ley de amnistía, las demás ILP tratan específicamente sobre derechos sociales: jubilaciones, educación y seguridad social; y sobre cómo asegurar que el Estado tenga los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones por medio de la defensa de sus activos: los servicios públicos y la energía. Cabe señalar que la ausencia de limitaciones sobre temas hacendarios o monetarios permite, por ejemplo, las iniciativas para derogar leyes contra las privatizaciones.

En términos de actores sociales, claramente se puede advertir una tendencia corporativa en la presentación de las iniciativas: sindicatos y, de manera excepcional, jubilados como actores que pudieron movilizar la cantidad necesaria de ciudadanos para la recolección de firmas, un 10% del padrón electoral nacional.

⁵ De hecho, según Lissidini (1997) entre 1917 y 1971 se dieron en Uruguay 11 experiencias de plebiscitos y referéndums, y sólo en 1966 cuatro de ellos fueron por iniciativa legislativa popular.

El uso recurrente de las iniciativas en Uruguay puede explicarse en parte por sus características demográficas: relativa poca población, mayoritariamente urbana y con altos niveles educativos. Pero también es imprescindible la relación entre el sistema político y las iniciativas presentadas.

Según Lissidini (1997; 1998), las iniciativas presentadas en el periodo posdictatorial pueden comprenderse como acciones contestatarias frente al sistema de partidos, aunque al mismo tiempo tuvieron el apoyo implícito de los partidos políticos, incluyendo el Frente Amplio. La autora afirma que algunas experiencias sirvieron como “pruebas” antes de elecciones presidenciales (en particular en 1994) y para posicionar a los partidos y sus dirigentes en estos temas, aunque dichos posicionamientos fueron coyunturales y electorales. Este caso confirma que los mecanismos de democracia directa pueden complementarse con el sistema representativo.

Según Lissidini (1997: 411-415) los factores centrales de éxito/fracaso de estas iniciativas son, en primer lugar, que todas fueron propuestas por una organización social con alta capacidad de movilización (como los sindicatos de la educación o los jubilados) y representaron temas de profundo interés; y en segundo lugar, que las iniciativas aprobadas contaron con el apoyo de al menos un partido político, a pesar de que se buscó presentar las propuestas como “no partidarias” para tener más alternativas de éxito (como también se ha presentado infinidad de candidatos presidenciales en América Latina). Las propuestas produjeron divisiones entre los partidos políticos y al interior de ellos, y se dio una tendencia a polarizar y estigmatizar a los oponentes, situación que se agravó cuando esta fórmula sirvió para resolver profundas diferencias (donde sobresale la ley de amnistía). En esto influyó también la simultaneidad de los plebiscitos y las elecciones, lo cual favoreció la “partidización” de las convocatorias. Por último, una consecuencia adicional en el Uruguay fue que las iniciativas populares incentivaron el uso de encuestas de opinión: tanto el gobierno como los partidos comenzaron a utilizar más estas herramientas para la toma de decisiones.

Argentina

Según la organización Iniciativa Popular, en Argentina se han presentado 13 iniciativas a nivel federal entre 1994 y 2004, de las cuales sólo dos han logrado pasar los trámites necesarios para ser presentadas al Congreso.

Las ILP que lograron reunir las firmas necesarias fueron la derogación de las jubilaciones de privilegio —que estuvo patrocinada por Poder Ciudadano y por el periodista Majul— y el programa de desarrollo infantil, mejor

conocido como “El hambre más urgente”. Esta última fue patrocinada por Poder Ciudadano, el influyente periódico *La Nación* y por la Defensoría del Pueblo, logró reunir más de un millón de firmas y se convirtió en Ley Nacional (Poder Ciudadano, 2003, 2007). Las demás iniciativas no lograron reunir los requisitos que impone la ley reglamentaria.

Estos casos fueron presentados después de la profunda crisis institucional de 2001. Hubo iniciativas encaminadas a terminar con la corrupción, y otras se orientaron a fortalecer la economía nacional y a proteger derechos sociales —jubilación, deudores hipotecarios, bachillerato, seguridad alimentaria.

Las iniciativas que lograron superar los requisitos legales para llegar al Congreso coinciden en poseer una estrecha relación con medios masivos de comunicación. Según la organización Iniciativa Popular, el principal obstáculo ha sido el desconocimiento (y desconfianza) de la existencia y funcionamiento de este mecanismo. Sólo la difusión que supone medios de comunicación masivos logró romper esta barrera. Hay que recordar que a nivel federal, la ley no contempla apoyos para la difusión de las iniciativas ciudadanas (cosa que sí sucede en la ley estatal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Según Iniciativa Popular (2004: 49-59) es imprescindible que el Estado asuma un rol activo en la difusión y apoyo financiero de la ILP para que su uso pueda ejercerse efectivamente. En el caso argentino además existe la limitación de \$30,000 pesos argentinos para llevar a cabo la difusión de la ILP,⁶ monto insuficiente para realizar un proceso adecuado de difusión y conseguir las firmas. Esta organización también afirma que es vital el asesoramiento a los proponentes. La Oficina de Iniciativa Popular de Costa Rica puede ser un buen ejemplo a seguir (República de Costa Rica, 2007).

Este caso reafirma que las iniciativas ciudadanas se han desarrollado más frecuentemente en situaciones de crisis que en contextos de estabilidad política: en el caso de Uruguay respondieron a cambios posdictadura, en Argentina a la ruptura institucional de 2001 y, como veremos a continuación, en Colombia, a la situación de violencia política que sacudió a esa nación.

Colombia

La literatura es sumamente reducida para las iniciativas presentadas en Colombia, aún cuando sus experiencias se incluyen en la literatura que analiza los mecanismos de democracia directa. La primera iniciativa fue de carácter extralegal y se denominó “movimiento séptima papeleta”. Organizado por

⁶ El monto corresponde aproximadamente a USD\$7,802.34 tomando como tasa de cambio 1 USD= 3.8 ARS, vigente en agosto de 2009.

grupos estudiantiles, este movimiento presentó una propuesta para que se sumara una papeleta más en las elecciones de 1990 con el objetivo de proponer una Asamblea Constituyente, lo que finalmente tuvo resultado positivo (Riveros, 2007; Zovatto, 2006).

La otra experiencia, con aún menos descripción y análisis, fue la convocatoria del Mandato Ciudadano por la Paz, en 1997. Producto de la escalada de violencia en el contexto de la guerra civil a principios de la década de 1990, el 26 de octubre de 1997 —durante las elecciones locales— más de 10 millones de colombianos votaron a favor del “Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad”. Con esto se comprometieron a ser constructores de “paz y justicia social, a proteger la vida y a rechazar toda acción violenta”, a exigir a los actores del conflicto cesar la guerra, y a respetar las normas del derecho internacional humanitario. La iniciativa que estuvo impulsada por un centenar de organizaciones de todos los sectores de la sociedad colombiana —campesinos, trabajadores, empresarios, indígenas, mujeres y estudiantes universitarios— fue liderada por la Red de Iniciativas por la paz, País Libre, UNICEF y la UNESCO, y se ha constituido en un hito en materia de participación ciudadana en Colombia (Montaña, 2006).

Analizando estas experiencias, resulta evidente que temáticamente apuntan a proteger derechos políticos y que se usaron como instancias para resolver crisis políticas importantes. El Mandato Ciudadano por la Paz tuvo menos repercusión internacional que la consulta popular de 2003 realizada por el presidente Uribe; sin embargo, constituye una iniciativa interesante, pues si bien no tiene un carácter vinculante al no estar dirigida al Poder Legislativo, es un buen ejemplo de cómo estas instancias sirven para fortalecer la cultura cívica y el fortalecimiento de la ciudadanía por medio de la inclusión e involucramiento ciudadano en los problemas del país.

México

En México existe poca información sobre el uso de estos mecanismos de democracia directa, y al no estar incluidos en la legislación federal, su visibilidad es menor. No obstante, 23 de los 32 estados de la República contienen en sus ordenamientos jurídicos mecanismos de democracia directa, de los cuales en 20 existe la Iniciativa Legislativa Popular (Isunza y Hevia, 2006: 51-53). Un ejemplo subnacional es la consulta popular del Distrito Federal en 1993, cuyo objetivo fue modificar el estatus legal del DF, pero que no fue vinculante.

El caso mejor documentado lo proporciona Juan Manuel Ramírez Saíz (2002) sobre la iniciativa legislativa popular en el estado de Jalisco. Esta

iniciativa fue presentada por una red de organizaciones denominada “Voces Unidas”, para implementar una ley en contra de la violencia a la mujer, que finalmente se aprobó después de años de deliberaciones.

Esta experiencia es importante porque constituyó la primera experiencia de iniciativa legislativa popular presentada en México, y el proceso dejó al descubierto limitaciones e inconvenientes relacionados con el desconocimiento y poco uso de estos mecanismos. Al respecto Ramírez Saíz (2002: 105) afirma que “los principales problemas que enfrentó esta iniciativa de ley fueron: su complejidad, su costo social, las tensiones que originó en el grupo y con los diputados, las lagunas de información y competencia, la insuficiente deliberación ciudadana y legislativa y la imposibilidad de lograr uno de sus cometidos institucionales [disminuir el peso de la Iglesia en estos temas]”.

Discusión y conclusiones

Las conclusiones pueden ordenarse en dos grandes dimensiones: la implementación legislativa y el uso de la ILP.

Sobre la primera dimensión, para que una iniciativa legislativa popular sea efectiva es imprescindible que la Constitución afirme explícitamente el derecho de los ciudadanos a la ILP. Pero tan importante como eso es generar leyes que reglamenten este derecho. Como vimos, existen casos como Bolivia o El Salvador, donde no se ha regulado este derecho, y por lo tanto no puede hacerse efectivo. Es decir, el primer paso es realizar cambios constitucionales para asegurar el ejercicio de la soberanía por esta vía.

La legislación comparada y el uso de la ILP en otros países advierte que la ley que reglamente este derecho debe resolver claramente cuatro materias. Primero tiene que definir el tipo de iniciativas que podrán ser presentadas y ante quién tendrán que serlas. Como vimos, las iniciativas pueden ser sobre temas constitucionales y/o reglamentarios y ser propuestas directamente a la ciudadanía, para que ésta decida por medio de plebiscito o referéndum si pueden presentarse ante el Poder Legislativo. En este sentido, también es imprescindible que se reglamenten los plazos de tratamiento legislativo. El caso argentino da un máximo de 12 meses para que la iniciativa sea aprobada o rechazada en el Congreso, pero no impone sanciones o procedimientos si esos plazos no se cumplen.

La segunda materia por resolver tiene que ver con la cantidad y distribución geográfica de las firmas necesarias para presentar una ILP. En la mayoría de los países de AL se contempla un porcentaje del padrón electoral o incluso

del padrón de electores efectivos. Aquí sería óptimo que una ley fijara un techo, pero no un piso, que pueda modificarse en los órdenes estatales y municipales. El tema de la distribución geográfica para recabar firmas puede ser más importante en países federados que en unitarios y podría constituir una interesante acción descentralizadora, aunque habría que considerar costos colaterales. Usualmente las ILP han sido presentadas por organizaciones sociales que tienen radios de acción limitados y cuyas redes no necesariamente llegan a las diferentes regiones del país.

El tercer punto por discutir para reglamentar las ILP son los límites temáticos que tendrán los ciudadanos al presentar iniciativas. El desafío aquí es lograr un equilibrio entre las demandas de la ciudadanía —necesariamente heterogéneas y diversas— y las demandas de la clase política, que históricamente posee intereses corporativos encaminados a mantener el monopolio de la decisión y que difícilmente cederá poder de manera voluntaria ante escenarios ausentes de crisis. También es esencial considerar el poder e intereses de los grupos de presión y *poderes fácticos*, ya que pueden ejercer presión indebida para mantener sus intereses e influencia.

El cuarto asunto por solucionar es que se precisen claramente las obligaciones del Estado —poderes Legislativo y Ejecutivo al menos— en materia de difusión, apoyo económico y asesoramiento a los ciudadanos que pretendan ejercer el derecho de Iniciativa Legislativa Popular. La experiencia muestra que sin este apoyo difícilmente podrá ejercerse el derecho, incluso si está reglamentado.

Finalmente, la reglamentación tiene que determinar el ámbito de la ILP: si tendrá carácter nacional, estatal o municipal. La experiencia comparada muestra un amplio uso de estos instrumentos en los ámbitos locales en Suiza, Estados Unidos o Perú. En cambio, en países como Chile, a pesar de no tener instancias estatales electas, posee un desarrollo municipal que convierte el derecho a la ILP a nivel local en un campo fecundo de innovación institucional y de capacidad real para lograr cambios a favor de la protección y ejercicio de derechos de los ciudadanos. Otros países con fuerte federalización y fortaleza municipal, como Brasil, pueden generar iniciativas populares en este ámbito con muchas potencialidades.

Sobre la segunda dimensión de las conclusiones, en el uso de las iniciativas legislativas populares es importante tener presente que en la medida que la sociedad política y la democracia representativa funcionen, el hecho de que no se presenten iniciativas no necesariamente es un indicador de *déficit democrático*. Es decir, siempre será preferible que los partidos políticos sean efectivos mecanismos de intermediación y de representación de intereses de

la ciudadanía ante los poderes públicos, y que los parlamentarios efectivamente generen iniciativas con un amplio respaldo ciudadano. La ILP debe mantener su carácter extraordinario.

Sin embargo, la mera presencia de este mecanismo representa un estímulo para mejorar la calidad del proceso parlamentario y permite mejorar su control y vigilancia por parte de la ciudadanía, pues genera incentivos positivos en la clase política para hacerse cargo de las demandas ciudadanas (acogiéndolas en las comisiones parlamentarias, presentándolas como iniciativas de los parlamentarios o partidos, etcétera).

Como se pudo observar, una gran cantidad de iniciativas presentadas se orientan a fortalecer el rol protector del Estado y a defender derechos sociales, y son producto en gran parte de las políticas de ajuste estructural que mantienen a un porcentaje mayoritario de la población en AL en condiciones de pobreza y desigualdad (Banco Mundial, 2006; CEPAL, 2006) en un contexto de consolidación democrática (Latinobarómetro, 2005).

Esto es central a la hora de discutir las restricciones temáticas que pueda tener una ILP. En este sentido, las eventuales ILP tendrán que ver con la disputa entre proyectos políticos que caracterizan la actual discusión sobre la democracia en América Latina (Dagnino *et al.*, 2006).

Otro punto central al analizar el uso de estos mecanismos tiene que ver con la densidad y habilidad de la sociedad civil como actores capaces de movilizar los recursos suficientes (humanos y económicos) para recolectar las firmas necesarias y ejercer una iniciativa. En Chile, la sociedad civil se caracteriza en la actualidad por su volumen, relativamente alto en comparación con otros países de la región, y por su fragmentación (Delamaza, 2005). En México, la sociedad civil, profundamente heterogénea, no logró salir del “reflujo” democrático en que se halló después de la alternancia de 2000, y no encuentra aún una línea que logre unir a las organizaciones en temas más allá de su agenda específica (Olvera, 2003; Incide social, 2007). En Brasil, la sociedad civil ha encontrado otras instancias de participación más allá de la democracia directa, como los presupuestos participativos y los consejos gestores de política pública (Avritzer, 2007; Dagnino *et al.*, 2002; Gurza *et al.*, 2006).

Finalmente, cabe señalar la importancia de la difusión y de los medios de comunicación. En países como México, Venezuela y Chile, donde existe una concentración de medios, y una alineación ideológica de los mismos,⁷ será un actor clave a considerar no sólo en la implementación, sino sobre todo en el uso de estos mecanismos. La experiencia argentina es clave para

⁷ En el caso mexicano esto se circunscribe a los medios televisivos, en el caso chileno abarca también la prensa escrita.

buscar alianzas con los medios para que puedan impulsar estas instancias. Sin la participación activa de los medios las posibilidades serán significativamente menores.

Bibliografía

- Albuquerque, María do Carmo (2006), “Participação popular em políticas públicas: Espaço de construção da democracia brasileira”, en M. Garcés *et al.* [coord.], *Democracia y ciudadanía en el Mercosur*, Santiago: LOM ediciones.
- Altman, David (2002), “Popular initiatives in Uruguay: confidence votes on government or political loyalties?”, en *Electoral Studies*, núm. 21.
- Altman, David (2005), “Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?”, en *Política y gobierno*, vol. XII, núm. 2, CIDE.
- Avritzer, Leonardo (2007), “Reforma política e participação no Brasil”, en L. Avritzer y F. Anastasia [coords.], *Reforma política no Brasil*, Belo Horizonte, UFMG, PNUD.
- Banco Mundial (2006), *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Washington DC: The World Bank.
- Bareczak, Monica (2001), “Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America”, en *Latin American Politics and Society*, vol. 43, núm. 3.
- Calcagno, Alfredo Eric y Alfredo Fernando Calcagno (1995), *El universo neoliberal: recuento de sus lugares comunes*, Buenos Aires: Alianza.
- Cedeño, Manuel (2004), “Efectos de los mecanismos constitucionales de participación directa en los sistemas políticos de América Latina”, en *Reflexión política*, vol. 6, núm. 11, Universidad Autónoma de Bucaramanga.
- Consejo Económico para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006), *Panorama social de América Latina 2005*, Santiago: CEPAL.
- Cunill, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas: CLAD.
- Dagnino, Evelina *et al.* [orgs.] (2006), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México: Centro de Investigaciones y Estudios

- Superiores en Antropología Social (CIESAS), Universidad Veracruzana, Fondo de Cultura Económica.
- Delamaza, Gonzalo (2005), *Tan lejos, tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*, Santiago: LOM ediciones.
- Fleury, Sonia (2007), “Iniciativa popular”, en L. Avritzer y F. Anastasia [coords.], *Reforma política no Brasil*, Belo Horizonte, UFMG, PNUD.
- García Montero, Mercedes (2004), “El procedimiento legislativo en América Latina”, en *América Latina Hoy*, diciembre, vol. 38, Universidad de Salamanca.
- Gurza Lavalle, Adrián *et al.* (2006), “Representação Política e Organizações Civis - Novas Instâncias de Mediação e os Desafios da Legitimidade”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60.
- Hevia, Felipe (2006), “Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina”, en Dagnino *et al.* [coords.], *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Incid Social AC (2007), *Agenda ciudadana de políticas públicas para el fortalecimiento de la sociedad civil*, México: Incide Social AC.
- Isunza Vera, Ernesto y Felipe Hevia (2006), *Relaciones sociedad civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación*, Cuadernos de la democratización, núm. 4, México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Universidad Veracruzana.
- Latinobarómetro (2005), *Informe Latinobarómetro 2005*, Santiago: Corporación Latinobarómetro.
- Lissidini, Alicia (1997), *La democracia directa en Uruguay (1917-1994). Partidos políticos, plebiscitos y referendos*, tesis de doctorado en Investigación, México: FLACSO.
- Lissidini, Alicia (1998), “Una mirada crítica a la democracia directa: el origen y las prácticas de los plebiscitos en Uruguay”, *Perfiles Latinoamericanos*, junio, vol. 7, núm. 12, México: FLACSO.
- Maraví, Milagros (1998), “El funcionamiento de las instituciones de la democracia directa en el Perú a partir de la Constitución política de 1993”, en *Lus Et Praxis*, año 4, núm. 2, Universidad de Talca.
- Olvera, Alberto J. (2003d), “Las tendencias generales de desarrollo de la so-

ciudad civil en México”, en Olvera, A. [ed.], *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México: Fondo de Cultura Económica.

Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz [eds.] (2002), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires: Temas.

PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), *La democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Buenos Aires: Alfaguara.

Ramírez Saíz, Juan Manuel (2002), *Democracia directa: la primera iniciativa popular de ley en México*, Guadalajara: ITESO.

Remy, María Isabel (2005), *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Riveros, Héctor (2007), *Instrumentos de la Democracia Directa: el caso de Colombia*, Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina, 14/15 de marzo de 2007, Buenos Aires: IDEA.

Zovatto, Daniel (2006), “Instituciones de democracia directa en América Latina”, en Payne, Mark *et al.* [coords.], *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Recursos electrónicos

Iniciativa Popular (2004), *La iniciativa popular en la Argentina y en el undo. Una base para determinar la calidad del procedimiento y definir un diseño ptimo de esta herramienta*, Buenos Aires: Iniciativa popular. Disponible en: <<http://www.iniciativapopular.org>>.

Montaña, Tatiana (2006), Entre el mandato del 97 y el 2007, Indepaz, mimeo. Disponible en: <www.indepaz.org.co/myfiles/pdf/160206/emand97y2007.doc>. [2 abril de 2007].

Poder Ciudadano (2003), Campaña Iniciativa Popular “El hambre más urgente”. Disponible en: <<http://www.poderciudadano.org/?do=campanas&id=7>> [21 de marzo de 2007].

Poder Ciudadano (2007), Logros campaña Iniciativa Popular “El hambre más urgente” Disponible en: <<http://www.poderciudadano.org/?do=logros&id=18&PHPSESSID=564ffe56b6b82814febf7eb0ca252e5e>> [21 de marzo de 2007].

República de Costa Rica, Asamblea Legislativa (2007), Oficina de iniciativa popular. Disponible en: <<http://www.asamblea.go.cr/iniciativa/iniciativ.htm>> [21 de marzo de 2007].

Anexos

Tabla 1. Mecanismos de la democracia directa a escala nacional en América Latina

	Iniciativa popular legislativa		Plebiscito o referendo		Revocatoria del mandato	
	existe	utilizado	existe	utilizado	existe	utilizado
Argentina	Sí	Sí*	Sí	Sí	No	No
Bolivia	Sí	No	Sí	Sí	No	No
Brasil	Sí	No	Sí	Sí	No	No
Chile	No	No	Sí	Sí	No	No
Colombia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Ecuador	Sí	No	Sí	Sí	No	No
Guatemala	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
Panamá	No	No	Sí	Sí	Sí	No
Perú	Sí	No	Sí	Sí	No	No
Uruguay	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Venezuela	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	No	Sí	No	No	No
El Salvador	No	No	Sí	No	No	No
Honduras	No	No	Sí	No	No	No
Nicaragua	Sí	No	Sí	No	No	No
Paraguay	Sí	No	Sí	No	No	No
México	No	No	No	No	No	No
Rep. Dominicana	No	No	No	No	No	No
América Latina	12	3	16	11	4	1
Notas: *Zovatto no toma en cuenta el caso de Argentina, donde se utilizó en dos ocasiones la iniciativa legislativa popular. Fuente: Zovatto (2006: 246, formato modificado).						

Tabla 2. Uso de los mecanismos de democracia directa en América Latina y el Caribe

Mecanismos de democracia directa (148 experiencias)					
Desde arriba (128 experiencias)		Desde abajo (20 experiencias)			
No vinculantes (19)	Vinculantes (109)	Vinculantes (18)			No vinculantes (2)
Plebiscitos consultivos (19)	Plebiscitos (109)	Iniciativas populares (10)	Referéndum (7)	Referéndum revocatorio (1)	Iniciativas consultivas (2)
Fuente: Altman (2005: 213, formato modificado).					

Tabla 3. Uso de los mecanismos en América Latina y el Caribe 1917-2004

	Plebiscitos consultivos	Plebiscitos vinculantes	Iniciativas populares	Referendos	Referendos revocatorios	Iniciativas consultivas	total
Argentina	1	0	2***	0	0	0	3
Bahamas	0	5	0	0	0	0	5
Bolivia	0	6	0	0	0	0	6
Brasil	0	3	0	0	0	0	3
Canadá	2	0	0	0	0	0	2
Chile	0	7	0	0	0	0	7
Colombia	0	17	0	0	0	2	19
Cuba	0	1	0	0	0	0	1
Ecuador	16*	18**	0	0	0	0	34
Guatemala	0	7	0	0	0	0	7
Guyana	0	1	0	0	0	0	1
Haití	0	10	0	0	0	0	10
Jamaica	0	1	0	0	0	0	1
Panamá	0	5	0	0	0	0	5
Paraguay	0	3	0	0	0	0	3
Perú	0	2	0	0	0	0	2
Sait Kitts y Nevis	0	1	0	0	0	0	1
Surinam	0	1	0	0	0	0	1
Uruguay	0	16	10	7	0	0	33
Venezuela	0	5	0	0	1	0	6
Total	19	109	12***	7	1	2	150
Notas: *14 de los casos fueron realizados el mismo día (25 mayo, 1997); **15 fueron realizados el mismo día (25 octubre, 2003). *** Altman no incorpora las iniciativas populares de Argentina. Fuente: Altman (2005: 218, formato modificado).							

Tabla 4. Actores con Iniciativa Legislativa en América Latina y el Caribe

	PE	PL	IP	CS	TE	TS	CC	CSJ	CE	PGN	CG	FGN	DP	OL
Argentina	X	X	X											
Bolivia	X	X	X*	X										
Brasil	X	X	X	X		X								
Chile	X	X												
Colombia	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	
Costa Rica	X	X	X											
Ecuador	X	X	X	X	X		X			X	X	X	X	X
El Salvador	X	X		X										X
Guatemala	X	X	X**	X	X									
Honduras	X	X		X	X									
México	X	X												
Nicaragua	X	X	X	X										X
Panamá	X	X		X						X				
Paraguay	X	X	X	X										
Perú	X	X	X											X
República Dominicana	X	X		X	X									
Uruguay	X	X	X											
Venezuela	X	X	X	X	X									

Donde: PE: Poder Ejecutivo; PL: Poder Legislativo; IP: Iniciativa Popular; CS: Corte Suprema; TE: Tribunal Electoral; TS: Tribunal Superior; CC: Corte Constitucional; CSJ: Consejo Superior Judicatura; CE: Consejo del Estado; PGN: Procurador General de la Nación; CG: Contralor General; FGN: Fiscal General de la Nación; DP: Defensor del Pueblo; OL: Órganos Locales. Notas: *La autora no incluye la IP en Bolivia. ** La autora no incluye la IP en Guatemala. Fuente: García Montero (2004: 24, formato modificado).

Tabla 5. Mecanismos “desde abajo”, iniciativas legislativas populares en América Latina y el Caribe

País	Opción legal	Firmas necesarias	Vinculantes	Otra institución que motoriza la opción	Límites*	Uso real
Argentina	Sí	3%	No	Cámara baja (12 meses posteriores)	P/M/PI/M/I	Sí**
Bolivia***	Sí					
Brasil	Sí	1%	No	Cámara baja		No
Chile	No					
Colombia	Sí	5%	25%			No
Costa Rica	Sí	5%	30%/40%	Ninguna	P/M/S/I	No
Ecuador	Sí	0,25%-/8%	No/Sí	Poder Ejecutivo	CP/I/PE	No
El Salvador	No					
Guatemala	Sí	5.000	No	Legislatura	No	No
Honduras	No					
México	No					
Nicaragua	Sí	50.000	No	Legislatura	PI/CP/I	No
Panamá	No					
Paraguay	Sí	2%	Sí	Legislatura	Reformas constitucionales	No
Perú	Sí	0.30%	No	Legislatura	Reformas constitucionales	No
Rep. Dominicana	No					
Uruguay	Sí	10%	Sí	Ninguna		Sí
Venezuela	Sí	10%				
América Latina	12					2

Notas: *Los límites se refieren a lo siguiente: P: Presupuesto; C: Constitución; E: Ley Electoral; PI: Política Internacional; M: Política Monetaria; CP: Código Penal; S: Seguridad; I: Impuestos; PE: Poder Ejecutivo. ** El PNUD no considera los casos de ILP en Argentina. *** En el caso de Bolivia, el PNUD afirma que no existe iniciativa; sin embargo, en el art.4 de su Constitución se establece la “Iniciativa Legislativa Ciudadana”. Fuente: PNUD (2004: 92, formato modificado).

Tabla 6. Cuadro comparativo Iniciativa Popular Europa y América Latina (nivel nacional)

	País	Cantidad de firmas	Distribución geográfica	Plazo parlamentario	Materias excluidas	Rol del Estado
Europa	Hungría	50.000	--	90 días para sancionar o rechazar	Cuestiones relacionadas con la Asamblea nacional, programa de gobierno, declaración guerra, emergencia y estado provisional, FFAA, disolución cuerpo diputados	Control
	Lituania	50.000	--	--	--	Control
	Suiza	100.000	--	--	--	Control
	España	500.000	--	--	Ley orgánica o de carácter internacional, prerrogativa de gracia	Control, y ayuda económica
América Latina	Perú	0.3% del padrón	--	120 días para aprobar rechazar	Temas tributarios o presupuestarios	Control y ayuda económica
	Paraguay	2% del padrón	--	180 días para darle tratamiento	Legislación departamental o municipal, aprobación tratados internacionales, expropiaciones, defensa nacional, limitación propiedad inmobiliaria, sistema tributario, monetario, bancario, contratación empréstitos, presupuesto general de la Nación, elecciones	Control y ayuda económica
	Costa Rica	5% del padrón	--	--	Presupuesto, tributos, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa	--
	Colombia	5% del padrón	--	--	Materias exclusivas del gobierno: presupuestos, tributos, fiscales, relaciones internacionales, amnistías o indultos, preservación y restablecimiento del orden público	Control, ayuda económica y difusión
	Brasil	1% del padrón	5 estados	--	--	Control
	Argentina	1.5% del padrón	6 distritos electorales	12 meses para dar tratamiento	Reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal	Control
Fuente: Iniciativa popular (2004: 78, formato modificado).						

Tabla 7. Cuadro comparativo Iniciativa Popular en Europa, América Latina y Estados Unidos de América, nivel subnacional

Estado/provincia	Cantidad de firmas	Distribución geográfica	Plazo parlamentario	Materias excluidas	Rol del Estado
Castilla y La Mancha (España)	20.000	--	--	Junta, tributos, presupuesto, régimen jurídico, órganos junta, trámite legislativo, leyes orgánicas internacionales, organización territorial	Control, ayuda económica
Castilla y León (España)	25.000	Mayoría circunscripciones electorales	--	Estatuto de autonomía, tributos, impuestos organización instituciones de gobierno, organización territorial	Control
Cataluña (España)	75.000	--	--	Reservadas por la ley del Parlamento, naturaleza tributaria o financiera, planificación económica	Control
Madrid (España)	50.000	--	--	De competencia de la comunidad de Madrid. Naturaleza tributaria, regulación de la IP, operaciones de crédito y deuda pública, presupuestos	Control
Veracruz (México)	0.50% del padrón	--	--	Constitución estatal, regímenes financieros del Estado, regímenes internos de los poderes del Estado o ayuntamientos	Control
DF (México)	1% del padrón	--	--	Tributos, fiscales, régimen interno de la administración pública, regulación de la Asamblea legislativa y judicial	Control
Cerará (Brasil)	1% del padrón	5 municipios, mínimo de 3% en cada uno de ellos	--	Finanzas, presupuesto materias del gobernador, Poder Judicial o Legislativo	
Ciudad Autónoma Buenos Aires (Argentina)	1.5% del padrón	--	12 meses	Reformas a la constitución, tratados internacionales, tributos o presupuestos	Control y difusión.
Massachusetts (EUA)	3% del padrón	¼ firmas por condado	1 periodo de sesiones	Religión, remoción o compensación de jueces, creación o cierre de juzgados o modificación sentencias, apropiación de dinero de la tesorería, contraversiones a derechos individuales	Control
Ohio (EUA)	3% del padrón	½ firmas de la mitad de los condados	--	Modificación de la base imponible o impuestos	Control
Washington (EUA)	8% del padrón	--	1 periodo sesiones ordinaria	--	Control

Fuente: Iniciativa Popular (2004: 79, formato modificado).

Tabla 8. Tipos posibles de ILP en América Latina y el Caribe

	Directa (Referéndum)	Indirecta (Parlamento)
Iniciativa constitucional	Costa Rica Perú Uruguay Venezuela	Colombia Guatemala
Iniciativa de leyes reglamentarias	Costa Rica Perú (si el Congreso lo rechaza) Uruguay Venezuela	Argentina Brasil Bolivia Colombia Costa Rica Guatemala Ecuador Nicaragua Paraguay Perú Uruguay Venezuela
Fuente: elaboración propia sobre Constituciones y leyes secundarias.		

Tabla 9. Uso de mecanismos de democracia directa desde abajo 1978-2002 en América Latina y el Caribe

País	Iniciativa vinculante				Iniciativa no-vinculante			
	Existencia	Uso	Veces usado	Éxito en uso	Existencia	Uso	Veces usado	Éxito en uso
Argentina	Sí	Sí*	2	2	Sí	No	-	-
Bolivia	No	-	-	-	-	-	-	-
Brasil	Sí	No	-	-	-	-	-	-
Chile	No	-	-	-	-	-	-	-
Colombia	Sí	No	-	-	Sí	Sí	2	2
Costa Rica	Sí	No	-	-	-	-	-	-
Ecuador	Sí	No	-	-	-	-	-	-
El Salvador	No	-	-	-	-	-	-	-
Guatemala	Sí	No	-	-	-	-	-	-
Honduras	No	-	-	-	-	-	-	-
México	No	-	-	-	-	-	-	-
Nicaragua	Sí	No	-	-	-	-	-	-
Panamá	No	-	-	-	-	-	-	-
Paraguay	Sí	No	-	-	-	-	-	-
Perú	Sí	No	-	-	-	-	-	-
Rep. Dominicana	No	-	-	-	-	-	-	-
Uruguay	Sí	Sí	5	2	No	-	-	-
Venezuela	Sí	No	-	-	No	-	-	-
América Latina			7	4			2	2
Notas: *El PNUD no considera las ILP surgidas en Argentina. Fuente: PNUD (2004: 99).								

Tabla 10. Uso de la ILP en Uruguay

Experiencia	Patrocinadores	Apoyo político-sindical	Fecha y resultado
Referéndum sobre la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado (amnistía)	Organización de madres y familiares de detenidos desaparecidos	Frente Amplio Centrales sindicales	16.4.1989 Confirmación de la ley
Plebiscito sobre reajuste de pasividades por índice medio de salarios	Coordinadora de Jubilados y Pensionistas del Banco de Previsión Social	Frente Amplio Partido Colorado Partido Nacional	26.11.1989 Aprobación de la reforma constitucional propuesta
Referéndum sobre la privatización de servicios públicos y telefónicas (ley privatización de empresas)	Centrales sindicales	Frente Amplio Partido Colorado	13.12.1992 Rechazo a la ley de privatizaciones de servicios públicos y teléfonos
Plebiscito para derogar las modificaciones de seguridad social	Asociación de trabajadores de la seguridad social, organización nacional de jubiladas y central sindical	Frente Amplio Partido Colorado	27.11.1994 Aprobación de la reforma constitucional propuesta
Plebiscito para introducir en la Constitución un presupuesto mínimo (27%) para la enseñanza	Sindicatos de la enseñanza (en especial docentes y funcionarios)	Frente Amplio	27.11.1994 Rechazo a la propuesta
Plebiscito para derogar ley de desregulación de la energía eléctrica	--	--	17.06.1998 Rechazo a la propuesta
Plebiscito para derogar la legislación laboral relacionada con reclamos sindicales en contra de empleadores	--	--	20.09.1998 Rechazo a la propuesta
Fuente: elaboración propia sobre Lissidini (1997: 411) y Altman (2002: 619).			

Tabla 11. Uso de la ILP en Argentina 1994-2004

Fecha	Tema
21/07/01	Circunscripciones binominales electorales
20/07/01	Iniciativa Popular de Unidad Nacional
21/03/01	Derogación de jubilaciones de privilegio
25/03/02	Recambio transparencia política
16/09/02	Programa de desarrollo infantil (“El hambre más urgente”)
18/11/02	Derogación leyes 25.344, 25.557 y otras
05/12/02	Refinanciación de deudas por créditos con garantía hipotecaria
06/12/02	Reactivación del trabajo y consumo interno
10/12/02	Deudores hipotecarios
12/12/03	Deuda externa argentina
24/04/03	Marco regulatorio del gas licuado en petróleo
25/06/03	Participación de los usuarios en los organismos de regulación y/o control de servicios públicos privatizados
31/07/03	Bachillerato para adultos
Fuente: Iniciativa Popular (2004: 32-33).	

Felipe Hevia de la Jara. Doctor en Antropología Social (CIESAS-DF). Profesor-investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-Golfo). Líneas de investigación: participación ciudadana, rendición de cuentas, control social, política social, combate a la pobreza. Publicaciones recientes: “Individual or collective action. Citizen Participation and Public Oversight in Mexico’s Oportunidades Programme”, en *IDS Bulletin*, vol. 38 (6); “Para qué y cómo fortalecer a la sociedad civil en México”, en *La palabra y el hombre*, núm. 2, Universidad Veracruzana; “Contraloría social y protección de programas sociales”, en *Conference Paper Seminario Candados y Derechos*, PNUD (2007).

Envío a dictamen: 22 de agosto de 2008.

Reenvío: 06 de julio de 2009.

Aprobación: 19 de agosto de 2009.