

Dos siglos de vida independiente en el Cono Sur ¿de la democracia representativa a la democracia participativa?

POR **MARIA DE LAS NIEVES CENICACELAYA** (*)

Sumario: I. Introducción. II. Argentina. III. Chile. IV. Uruguay. V. Consideraciones conclusivas. VI. Bibliografía.

Resumen: El artículo describe como, siguiendo la tendencia universal en el siglo XIX cuando accedieron a su independencia, los tres países del Cono Sur de América Latina (Argentina, Chile y Uruguay) adoptaron el modelo de democracia representativa en sus constituciones; analizando luego, cómo han incorporado normativamente diversos instrumentos de la democracia semi-directa y cuál ha sido la práctica de estos mecanismos. Se intenta poner de relieve, más allá del discurso jurídico, hasta qué punto en estos dos siglos de vida independiente estos institutos de participación política han servido para profundizar la democracia en la región dándole más poder a la ciudadanía.

Palabras claves: Democracia semidirecta / Referéndum / Plebiscito / Ciudadanía

Abstract: This article describes how following the universal tendency of XX century when accessing to independence three countries of the Southern Cone (Argentina, Chile y Uruguay) adopt the representative democracy model in their constitutions, direct democracy and the practice of these mechanism.

Beyond the law speech in these two centuries of independent life this instruments of politic participation has served to improve democracy and to empower citizens.

Keywords: Direct democracy - Referendum - Plebiscite - Citizenship.

I. Introducción

No obstante el importante debate teórico que en torno a las formas de la democracia -directa / indirecta- se suscitó en los procesos constituyentes norteamericano y francés a fines del siglo XVIII, desde un punto de vista práctico, ambos finalmente lo resolverán optando por el sistema representativo privilegiando de este modo las ideas de Emmanuel Sieyès por sobre las de Jean Jacques Rousseau. Tan fuerte será el triunfo de la democracia indirecta que hasta los primeros años del siglo XX sólo en dos lugares del mundo se la atenuará con alguna práctica de democracia "semidirecta": Suiza y los Estados Unidos -aunque en este último sólo en el nivel local- (Fabrè, 1977: 234).

Pero después de la I Guerra Mundial y con la intención de paliar los defectos de la democracia representativa y, a la vez, superar la imposibilidad de llevar a cabo la democracia directa, se buscarán mecanismos intermedios que potencien los aciertos y disminuyan las desventajas de una y otra, procurando su combinación armónica. Con este sentido en la denominada belle époque del constitucionalismo se institucionalizaron nuevas formas de intervención del pueblo en el gobierno (Linare Quintana, 1970: 205) aunque, lamentablemente, en muchos casos no contribuyeron a mejorar la democracia sino, por el contrario, se convirtieron en instrumento de robustecimiento del poder de los más infames dictadores. Esto influirá a futuro y tal vez explique, en parte, porque las constituciones post II Guerra no hayan sido muy generosas a la hora de consagrar instrumentos de democracia semidirecta.

(*) Profesora Ordinaria Adjunta de Derecho Constitucional, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. UNLP.

Habrá que esperar hasta fines del siglo XX para que los textos supremos de los estados acepten -y recepan- la idea de que la combinaci3n de elementos representativos y "directos", no es antitética (Friedrich, 1966: 42) y que las formas semidirectas no son incompatibles con la teoría de la representaci3n. Por el contrario, entre la democracia directa y la representativa existe un continuum de formas intermedias, perfectamente conciliables e integrables (Bobbio, 1985: 51) que permiten avanzar de una democracia "gobernada" -poco democrática- a una democracia "gobernante" -en la que se realiza más auténticamente la voluntad popular- (Burdeau, 1960: 48).

Va de suyo que un adecuado empleo de estos mecanismos exige, como premisa l3gica, la plena garantía de los derechos y libertades fundamentales, el pluralismo político, la ausencia de manipulaci3n de la opini3n pública y condiciones de equidad en el proceso electoral para todos.

En este sentido, presentaremos muy brevemente cual ha sido la respuesta institucional al desafío planteado en los países del Cono Sur americano desde que accedieron a su independencia hace doscientos años. (Zovatto, 2004:39).

II. Argentina

Desconfiando de las apelaciones populares y siguiendo, en esto también, el modelo de la Constituci3n de Philadelphia (Hamilton, Madison y Jay, 1970: 215) la Constituci3n Argentina de 1853 consagr3 en exclusiva la democracia representativa sin prever, al menos expresamente en su letra, segmento alguno de democracia directa. Pero además, también influy3 el temor de los hombres de la "Generaci3n del 37", cuyas ideas fueron fuente directa de ese texto supremo, de que se reprodujese alguna situaci3n semejante a la experiencia de 1835 cuando la Legislatura bonaerense decidi3 que los días 26, 27 y 28 de marzo de ese año se "explorara" la opini3n ciudadana acerca del nombramiento de Juan Manuel de Rosas como Gobernador y capitán general por el término de cinco años y con la suma del poder público. Prueba de ello es que, casi cuatro décadas más tarde, el episodio era recordado con vehemencia por Bartolomé Mitre en su discurso ante la convenci3n constituyente bonaerense el 30 de junio de 1871: "Si la observancia de las simples f3rmulas fuese la verdad, esta f3rmula de consultar al pueblo no respondería lo mismo a la libertad que a la tiranía. Rosas apel3 al pueblo y Napole3n apel3 al pueblo, y sin embargo, el pueblo vot3 por ellos, sancionando su despotismo, sin que por esto fuese más libre, ni consiguiese siquiera salvar su dignidad" (Sánchez Viamonte, 1957: 126).

Así, muy categor icamente el Artículo 22 CN diría que *"El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constituci3n". A su turno, tampoco las formas constitucionales del siglo XIX ni las de 1949 3 1972 contemplaron otra alternativa. Sin embargo, y no obstante esta carencia formal, siempre hemos compartido la posici3n de un importante sector de la doctrina nacional (1) que no veía en ello un 3bice para el reconocimiento de la democracia semidirecta pues, tratándose de un derecho que emana de la soberanía del pueblo, veía como suficiente la previsi3n del Art. 33 CN referida a los derechos no enumerados que desde 1860 reza: "Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constituci3n, no serán entendidos como negaci3n de otros derechos y garantías no enumerados, pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno".*

Este fue precisamente el argumento utilizado por el gobierno nacional cuando en 1984 a través del Decreto 2272/84 (2) decidi3 consultar la opini3n de los ciudadanos argentinos para que voluntariamente se manifestaran sobre el acuerdo con la República de Chile tendiente a finalizar la disputa territorial sobre el Canal Beagle, en la regi3n más austral ambos países. Y si bien la Corte Suprema de Justicia de la Naci3n al tener que resolver una impugnaci3n judicial a dicha consulta no se pronunci3 sobre el fondo por razones meramente procesales (3) algunos de sus ministros no s3lo no la vieron

(1) Carlos Sánchez Viamonte, César Enrique Romero, Germán Bidart Campos, Jorge Reinaldo Vanossi, entre otros.

(2) BO 30 de julio de 1984.

(3) Caso "Baeza, Aníbal R. c. Gobierno Nacional", F. 306:1125.

incompatible con la Constitución Nacional (4) sino que, avanzaron aún más. En particular, Carlos S. Fayt sostuvo: “... *el sufragio además de la función electoral, tiene una función de participación gubernativa. Esta función de participación, menos generalizada que la función electoral, está vinculada a las formas semidirectas de democracia... El elector quiere algo más que ser bien gobernado; quiere gobernar... El advenimiento de la democracia contemporáneas ofrece una perspectiva no prevista por el constitucionalismo clásico y obligará a reconocer a toda persona, legalmente capacitada, el derecho a tomar parte directamente en el gobierno de su país, mediante el referéndum o cualquier otro medio de consulta o participación popular...*”

Ante el masivo apoyo popular recibido el día 25 de noviembre de 1984 en la, hasta hoy, única experiencia a nivel nacional de democracia participativa (5) el tratado en cuestión -que a veinticinco años recibe unánimes elogios políticos- fue firmado por el Poder Ejecutivo y luego aprobado por el Congreso a través de la Ley 23.172 (6).

Luego de este hito trascendente (Ekmekdjian, 1985: 2593) para el reconocimiento de la democracia semidirecta argentina, y más allá de su aparente incompatibilidad con la letra del Art. 22 CN, no podía resultar extraño que, sus instrumentos, aunque sin un rol destacado, estuvieran presentes en la Ley 24.309 que declaró la necesidad de la reforma de la Constitución Nacional en 1993 dentro los “temas habilitados” para su debate y decisión por la Convención Constituyente (7). En el seno de su Comisión de Participación Democrática se discutieron varios proyectos en torno a esta temática y en el pleno del cuerpo la cuestión fue debatida en la sesión del día 26 de julio de 1994. Finalmente, en la redacción definitiva del nuevo texto supremo aparecerán consagrados en los Artículos 39 y 40 respectivamente la iniciativa popular legislativa y la consulta popular, en sus dos variantes, vinculante y no vinculante.

En relación a esta última, creemos que, debido a la falta de consenso en la doctrina, nacional y extranjera, respecto a la denominación que algunas formas de participación popular merecen, el constituyente de 1994 optó por esta fórmula genérica que incluye, a nuestro modo de ver, al referéndum y al plebiscito. En este sentido, es menester aclarar que el término plebiscito lo empleamos aquí -del mismo modo que lo hacen prestigiosos constitucionalistas en el derecho comparado- (8) para designar a la consulta que se hace al cuerpo electoral para que éste decida una cuestión relativa a la estructura esencial del estado o del gobierno. No le asignamos entonces, la carga axiológica -negativa- que, sobre todo la doctrina francesa, le otorga al llamar plebiscito a las consultas a través de las cuales se expresa la confianza personal a un hombre (9). En este sentido, el plebiscito sería una desviación del referéndum pues no reconoce alternativa auténtica entre dos o más opciones positivas. Mientras que el vocablo referéndum lo utilizamos, en cambio, en el sentido que lo hace la mayoría de la doctrina como derecho del cuerpo electoral a aprobar o rechazar decisiones de índole normativa. Sin embargo, como en ocasiones es difícil determinar si se trata de uno u otro supuesto, ya que normalmente hay vínculos muy estrechos entre los hombres y las instituciones, resulta dificultoso calificar a estos instrumentos de una manera muy categórica.

El Artículo 39 dice textualmente: *Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del pa-*

(4) Carlos Fayt y Augusto Belluscio.

(5) Ver Boleta de opción triunfante en Anexo.

(6) BO 30 abril 1985.

(7) BO 31 diciembre 1993.

(8) Manuel García Pelayo, Paolo Biscaretti di Ruffia, Juan Ferrando Badía, Luis Izaga, Giuseppe di Vergottini, Carlos Ollero, Mario Justo López y José Luis Lazzarini, entre otros.

(9) Verbi gratia, Léon Duguit, Maurice Hauriou, Maurice Duverger, Carlos Ruiz del Castillo y Catalán de Ocón López y Mario Justo López.

drón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa. No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal. A su turno, el Artículo 40 prevé: El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática. El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular.

De su lectura resalta a todas luces que los partidos políticos -en rigor, sus representantes en la Convención Constituyente- temerosos de que se desestabilizase su hegemonía, más allá de declarar su aparente intención de paliar la anterior deficiencia normativa en torno a la participación política, sólo incorporaron estos tres mecanismos, con fortísimas e injustificadas limitaciones y sin haberlos vinculado, lo que habría favorecido el protagonismo ciudadano. Encima, no se contemplaron valiosos instrumentos como la revocatoria popular de funcionarios o la revocatoria popular de leyes o de sentencias -que, de todas formas, en nuestra opinión, estarían comprendidos en el ya referido Artículo 33 CN- (Quiroga Lavié, Benedetti, y Cenicacelaya, 2001: 355) que tal vez hubiesen contribuido a superar el déficit de legitimación que en general ha afectado a los órganos de gobierno en el país, en particular en los últimos años (Cenicacelaya, 2004: 113) Esa tendencia no sólo ha sido ratificada sino profundizada con las leyes reglamentarias de ambas normas supremas, la Ley 24.747 (Iniciativa Legislativa Popular) (10) y la Ley 25.432 (Consulta Popular) (11) lo que ha provocado que, a tres lustros de la incorporación de los mecanismos de democracia semidirecta en el más alto rango normativo nacional, los ciudadanos argentinos no hayan podido aún llevar a la práctica estas instituciones.

III. Chile

La experiencia histórica chilena también nos revela una escasa presencia de democracia semidirecta (Guzmán Astete y Villagrán, 1997: 99) Después del triunfo de las tropas patriotas en la batalla de Chacabuco el 12 de febrero de 1817 asume como Director Supremo Bernardo O'Higgins quien juzgaba a la democracia y al régimen representativo como instituciones prematuras e inadecuadas para los chilenos de entonces, a quienes creía carentes de preparación para gozar de sus beneficios (Eyzaguirre, 2000: 71). De ahí que al tomar el mando se manifestase partidario de la dictadura militar como medio de educar paulatinamente a los ciudadanos.

Presionado por la aristocracia santiaguina, se vería obligado a renunciar el 28 de enero de 1823. Desde entonces y hasta 1831 el país vivirá años de caos y anarquía durante la vigencia de la moralista (12) Constitución de 1823 primero y la liberal de 1828 después. En contraste, Chile logrará una sorprendente estabilidad política bajo el imperio de la conservadora constitución de 1833, que con la inspiración de Diego Portales, instaura un régimen de gobierno "popular representativo" (Eyzaguirre, 2000: 88).

Ese texto constitucional -reformado doce veces- sería uno de las que más ha durado en América Latina. Recién fue reemplazado en 1925 por una constitución elaborada por una comisión parlamentaria a instancias del Presidente de la República, Arturo Alessandri, la cual fue sometida a consideración del pueblo el 30 de agosto, recibiendo el 93,9% de aprobación (13). Dicha constitución, que preveía el referéndum de arbitraje para que el Jefe de Estado pudiera convocarlo en caso de desacuerdo

(10) BO 24 de diciembre de 1996.

(11) BO 27 de junio de 2001.

(12) Obra de EGAÑA, Juan, tenía un moral complementario del texto político reglaba en detalle los deberes de los ciudadanos en todas las circunstancias de la vida y preveía que el Senado velase por las costumbres y la moralidad nacionales.

(13) United States Library of Congress, <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/chile>, sitio consultado en julio de 2007.

con el Parlamento, (14) de manera similar al modelo de la República de Weimar de 1919 y al de otros textos supremos de la época (Hamon, 1995: 55) sería objeto de reforma en diez ocasiones y reemplazado recién en 1980 por el régimen militar de Augusto Pinochet.

Como tantas otras dictaduras en diversas latitudes, la surgida del golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 procuró, en diversos momentos, legitimar su propia existencia y supervivencia. A mediados de 1977 Estados Unidos empieza a presionar para que Chile entregue a los autores del asesinato del ex canciller de Allende, Orlando Letelier, ocurrido el año anterior en Washington, durante su exilio, a manos de la DINA, policía secreta pinochetista. En simultáneo, se produce una “guerra interna” en las fuerzas armadas entre los sectores “duros” -oficiales que querían perpetuar el poder del General Augusto Pinochet- y “blandos” -militares que pretendían “institucionalizar” el régimen, ya absolutamente conocido internacionalmente por sus masivas y sistemáticas violaciones a los derechos humanos. Para enfrentar estos problemas, Pinochet anuncia una consulta al pueblo que provoca el rechazo público de sus colegas comandantes del Ejército del Aire y de la Marina. No obstante, el primer plebiscito de la dictadura chilena, de todas formas se lleva a cabo. El 4 de enero de 1978, los ciudadanos debían aprobar o rechazar una afirmación a todas luces ambigua: *“De cara a la agresión internacional lanzada contra el Gobierno de nuestra Patria, apoyo al General Pinochet en su defensa de la dignidad de Chile y reafirmo la legitimidad del Gobierno de la República para dirigir soberanamente el proceso de institucionalización del país”*.

Ello sucedía además, en un contexto de absoluta ausencia de libertades políticas, de registros electorales destruidos después del golpe, de exacerbación nacionalista sistemáticamente promovida desde los medios de comunicación controlados por el gobierno y de falta de garantías de toda índole. En síntesis, se trató, como calificó el ex Presidente de la República, Eduardo Frei Montalva, de un “vulgar fraude” en el que el gobierno dijo haber cosechado la adhesión de más de cuatro millones de ciudadanos, es decir, unos 2/3 de los habilitados.

El 11 de agosto de 1980 se publica el texto de una nueva Constitución (15) que concentraba el poder político en manos de un Presidente con verdaderas características cesaristas y al día siguiente se convoca a un plebiscito que se llevaría a cabo el 11 de setiembre, día en que se cumplían siete años del golpe de Estado contra el gobierno de la Unidad Popular (16). Al respecto, la Conferencia Episcopal chilena emitió una declaración titulada “Al servicio de la paz” donde sostenía que el plebiscito no tenía autoridad moral por cuanto no había claridad en las alternativas planteadas; se debía responder sólo “SI” o sólo “NO” en bloque a varias preguntas diferentes (la nueva Constitución, el Estatuto Provisorio y la permanencia en el poder del General Pinochet); no había información relevante en los medios de comunicación de carácter nacional y existía falta de seguridad en los procedimientos de los escrutinios”. Los obispos estaban en lo cierto. Después de un mes de una vasta -y monopólica- campaña oficial a favor del texto constitucional ofrecido por la dictadura, la consulta se realizaría vigente el estado de excepción, con toda la actividad política suprimida, sin registros electorales y, obviamente, sin las más mínimas garantías. Hasta algunos sectores de las Fuerzas Armadas se manifestaron en contra de esta peculiar forma de institucionalización del régimen.

Sobre este plebiscito dijo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “Las elecciones o plebiscitos llevados a cabo sin un debate público y libre sobre los méritos de los respectivos candidatos y programas de gobierno, son inconsistentes con el respeto pleno de los derechos políticos. La doctrina también reconoce que las partes en el proceso electoral deben tener igual acceso a los medios de comunicación de masas para la difusión de sus puntos de vista, de manera general, y que el gobierno, en particular, debe mantener una estricta neutralidad y abstenerse de emplear recursos a su disposición para tratar de influir en el electorado” (17).

(14) Artículo 109.

(15) Decreto ley 3464.

(16) Decreto ley 3465.

(17) CIDH, Informe Chile, 1985, página 297.

El triunfo del "SI", según datos oficiales fue contundente: 67,06%; en un comicio en el que -también según el gobierno convocante- en cuanto a participación ciudadana, se dio un record histórico, 93,6%. Estos dudosos datos provocaron una presentación de dirigentes opositores ante el organismo fiscalizador de los escrutinios, en la que alegaron -por supuesto sin éxito- que en algunas comunas la cantidad de sufragantes había excedido a sus habitantes (El País, Madrid, 12/09/1980, página 14, Internacionales).

La nueva constitución preveía la realización de otro plebiscito en el que si triunfaba el "SI", se legitimaba una nueva institucionalidad: el 11 de diciembre de 1989 se elegirían ciento veinte diputados y veintiséis senadores que asumirían el 11 de marzo de 1990 junto a los diez "senadores designados" (además del mismísimo Pinochet, dos ex jueces de la Corte Suprema más un ex Controlador General de la República más los cuatro Comandantes en Jefe más un ex Rector de Universidad Estatal más un ex Ministro) y se prorrogaba el mandato de Pinochet por otros ocho años. Y si ganaba el "NO", Pinochet quedaba al frente de la presidencia por un año más y noventa días antes de expirar su mandato se producirían elecciones presidenciales y legislativas.

Aunque parte de la oposición en un principio dudó de participar de una consulta tan amañada y que la propaganda oficial planteó como una disputa "Pinochet o Allende" (El País, Madrid, 05/10/1988, página 11, Internacionales) el comicio terminaría siendo un importante momento de movilización que desencadenó el retorno de la actividad política al país y una recomposición de los partidos y alianzas políticas sin lo cual hubiera sido impensable su desarrollo posterior (Barbé, 1994: 259). El plebiscito del 5 de octubre de 1988 concentró el interés de la opinión pública internacional de un modo extraordinario; más aun cuando, para sorpresa de sus promotores, se supo que el "NO" se impuso con el 57,8% de los votos. De esta manera la transición chilena asumía características únicas en el mundo: ocurría contra la voluntad del dictador quien había fracasado en su intento de, mediante la Constitución que él mismo había concebido, institucionalizar su régimen.

Forzado por los otros comandantes, Pinochet primero debió acatar el resultado adverso y luego aceptar importantes cambios en la ley fundamental, producto de las negociaciones entre sus representantes, la derecha moderada y los partidos de la "Concertación Democrática" (Valenzuela, 1998: 177) que desde 1990 gobierna el país. Esas modificaciones fueron, a su vez, aprobadas en un nuevo plebiscito el 30 de julio de 1989 como lo exigía la misma Constitución (Biscaretti di Ruffia, 1996: 50).

Sin embargo, el texto supremo habilitaba a Pinochet a mantenerse como Comandante en Jefe del Ejército hasta el 10 de marzo de 1998 y luego como senador vitalicio. Además, aún derrotado en el plebiscito de 1988, continuaría en el poder por un año más, lapso durante el cual se organizarían elecciones presidenciales y legislativas. En ese tiempo, Pinochet pudo redefinir parcialmente el esquema institucional a través de leyes orgánico-constitucionales que, luego de instalarse el gobierno electo necesitarían para su modificación una mayoría calificada de 4/7 de diputados y senadores, perversa ingeniería que condicionaría enormemente el desarrollo de la democracia tanto en los gobiernos de los demócrata-cristianos Patricio Aylwin Azócar -triumfador en las elecciones del 14 de diciembre de 1989- y Eduardo Frei Ruiz-Tagle cuanto en el del socialista Ricardo Lagos Escobar.

Este último, el día de su asunción, le pidió a la oposición colaboración para reformar la Constitución heredada. El texto supremo de 2005, adoptado finalizando el mandato de Lagos, es bien renuente a la participación ciudadana directa. Sólo la prevé para dirimir los conflictos que eventualmente se susciten entre el Jefe de Estado y las mayorías parlamentarias en el proceso de reforma constitucional cuando el Presidente estime necesario o conveniente el arbitraje del pueblo (Nogueira Alcalá, 2006: 450). Así, puede convocar a plebiscito en dos situaciones: a) cuando rechazare totalmente un proyecto de reforma aprobado por ambas Cámaras del Congreso y éstas insistieren en su totalidad con las dos terceras partes de los miembros en ejercicio y b) cuando las Cámaras rechacen todas o algunas de las observaciones del Presidente e insistan con dos tercios de sus miembros en ejercicio en el texto aprobado por ellas (18).

(18) Artículo 128.

IV. Uruguay

El 25 de agosto de 1825, la Sala de Representantes de la Provincia Oriental instalada en Florida declaró la independencia y el 18 de julio de 1830 se adoptaba su primera Constitución. A pesar de los avatares políticos que el destino reservaba a la República, esa originaria ley suprema de carácter puramente “ceremonial” (Gros Espiell, 1956: 147) regiría la vida del país durante cerca de un siglo; siendo así la que alcanzaría el más extenso período de vigencia.

Recién el 28 de febrero de 1912 se produce una revisión constitucional que va a consistir en que el procedimiento reformador incluirá, por primera vez, un instrumento de democracia semidirecta: la reforma de la Constitución era realizada por una Convención Constituyente, elegida ad-hoc por el pueblo, pero el texto sólo entraba en vigencia si lo aprobaba el pueblo. El Uruguay se erigió de esta forma, aún antes de la Primera Guerra Mundial, en pionero hemisférico en la consagración de instrumentos de democracia semidirecta en el nivel nacional. Y a partir de entonces, todas las constituciones uruguayas preverán mecanismos de participación popular directa (Cagnoni, 1997: 150).

En 1918, el avanzado texto constitucional que estableció, entre otras novedades, la separación de la Iglesia del Estado, un Poder Ejecutivo bicéfalo y la autonomía municipal, no consagró el referéndum constitucional pero sí la iniciativa popular para el ámbito local (19). A su turno, la Constitución de 1934 prevería la posibilidad de instrumentar el referéndum en materia municipal (20). En el referéndum del 27 de marzo de 1938, se aprobó la introducción en la Constitución de la “ley de lemas” para la elección del Presidente (21). Sin embargo, el 29 de noviembre de 1942 se celebró otro referéndum en el que se aprobó una nueva Constitución redactada por una comisión multipartidaria que derogó del texto supremo la “ley de lemas” y estableció que la reforma constitucional podía realizarse por el Parlamento con mayoría en ambas cámaras, seguido de referéndum o, como en la Confederación Helvética, a partir de una iniciativa popular con el 10% de apoyo, pudiendo el Parlamento ofrecer un contraproyecto.

Con la reforma constitucional de 1952 se introdujo un Poder Ejecutivo colegiado, nuevamente la “ley de lemas” y se atribuyó a la Corte Electoral la calidad de juez de los actos de plebiscito y referéndum. En la década siguiente, la Constitución de 1966 que reintrodujo el sistema presidencial, aunque con fuerte influencia parlamentaria y que permitió retornar al poder al Partido Colorado luego de dos períodos de gobierno blanco (Biscaretti di Ruffia, 1996: 342) declara adoptar un gobierno “semirrepresentativo” (22). Ese texto supremo incorporó la iniciativa legislativa a nivel nacional, instrumento -nunca utilizado hasta hoy- que se debe ejercer por al menos el 5% de los inscriptos en el Registro Cívico “ante” el Poder Legislativo, para cualquiera de sus competencias constitucionales excepto en materia tributaria o cuando la iniciativa “sea privativa del Poder Ejecutivo” (23).

Pero esta Constitución, vigente desde 1967, también da origen a la figura estelar de la democracia semidirecta uruguaya: la iniciativa popular para referéndum abrogativo. Denominado por la Constitución “recurso de referéndum”, (24) procede “contra” normas jurídicas (leyes, decretos, resoluciones) vigentes para derogarlas total o parcialmente dentro del año de su promulgación; tiene los mismos límites sustanciales que la iniciativa popular legislativa y le pertenece al 25% de los electores. Recién dos décadas después, este instituto sería reglamentado. En efecto, el 20 de enero de 1989 se

(19) Artículo 141.

(20) Artículo 265.

(21) El 16 de abril de 1941 la Corte Electoral por 4 votos a 3 declaró nula la “ley de lemas” y decidió su reemplazo por el sistema de la Constitución de 1934. El 18 de junio de 1941 se presentó un proyecto conforme a este fallo pero como el Presidente Baldomir no estaba seguro de obtener la mayoría necesaria, disolvió el Parlamento el 21 de febrero de 1942.

(22) Artículo 86.

(23) Artículo 79.

(24) Artículo 79.

promulgó la Ley 16.017 que fue luego reformada en junio de 2000 mediante la Ley 17.244 agregándose a partir de entonces a la tradicional “vía larga” (recoger las firmas del 25% del padrón en el lapso de un año y acceder directamente al referéndum) una “vía corta”. En este caso, la interposición del “recurso de referéndum” ante la Corte Electoral la puede promover sólo el 2% de los habilitados para votar dentro de los ciento cincuenta días a partir de la promulgación de la ley objetada; luego, declarado procedente el “recurso” por la Corte Electoral, ésta convoca a la etapa de “adhesión”. Así se facilita el procedimiento, ya que en la primera etapa es suficiente un mínimo de voluntades para impulsar el “recurso”. En ambos procedimientos si la Corte Electoral califica afirmativamente la promoción del recurso, debe convocar a la ciudadanía a un referéndum el cual debe realizarse dentro de los ciento veinte días siguientes.

No obstante exigirse un número tan alto de adhesiones, este mecanismo ha sido utilizado en numerosas ocasiones y para asuntos diversos. En el mismo 1989 intentando -sin éxito- dejar sin efecto cuatro artículos de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado; en 1992 contra la Ley 16.211 de Empresas Públicas; en 1998 contra la Ley de Marco Regulatorio del Sistema Eléctrico Nacional; en 1999 contra un artículo de la Ley de Inversiones; en 2001 contra trece artículos de la Ley de Urgencia I; y en 2003 contra la ley que autorizaba a ANCAP a asociarse con empresas privadas y terminar con el monopolio estatal para la importación de combustibles.

Actualmente, por imperio de la ley suprema, en el Uruguay sigue siendo obligatoria la consulta al pueblo en materia de reforma constitucional, tanto la promovida por iniciativa popular; o cuando el proyecto de reforma haya sido aprobado por una minoría parlamentaria de 2/5 -al menos- de los miembros de ambas Cámaras; o cuando el proyecto de reforma haya sido adoptado por mayoría absoluta de los miembros de una Convención Constituyente especial; y también cuando la Constitución es reformada por leyes constitucionales aprobadas por 2/3 del total de ambas Cámaras en una misma legislatura. En los cuatro casos la Constitución denomina “ratificación plebiscitaria” (25) a estas consultas. En los últimos años se llevaron a cabo en dos ocasiones. En 1994 cuando fracasó el intento de una mini-reforma constitucional que proponía cambiar la elección simultánea de Presidente, legisladores y cargos municipales de un mismo partido sin cortar boleta y modificar el sistema seguridad social, posibilitando su eventual privatización. Y en 1996 cuando se abolió la “ley de lemas” y se introdujeron las elecciones partidarias internas y la segunda vuelta en la elección presidencial.

A su vez, el pueblo tiene otro poderoso instrumento: la iniciativa popular constitucional. En este caso, se exige que un proyecto articulado sea promovido por, al menos, 10% de los ciudadanos ante el Presidente de la Asamblea, debiendo luego las autoridades electorales certificar las firmas presentadas. La Asamblea puede presentar un contra proyecto que, eventualmente, se someterá en la misma oportunidad (la elección más próxima) a la opinión del pueblo (26). En los últimos años esta normativa se ha puesto en práctica en varias ocasiones.

En 1989, cuando se logra garantizar constitucionalmente el ajuste de las pensiones cada cuatro meses; en 1994, cuando fracasa destinar el 27% del presupuesto a la educación pública pero se logra prohibir se incluyan en las leyes de presupuesto reformas a la seguridad social que impliquen recortes ocultos; en 1999 cuando fracasan -por no haber alcanzado el mínimo de apoyo del 50%- la propuesta a favor de la independencia financiera del Poder Judicial y la que pretendía que los directores de los entes autónomos y servicios descentralizados no pudiesen acceder a un cargo político hasta cuatro años después de su cese (Vargas, 1999: 55); en 2004, cuando con un masivo respaldo popular se logra incluir en la Constitución que el acceso al agua potable y al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales y que el servicio sanitario será provisto en el futuro exclusivamente por “agentes estatales” primando el uso del recurso como bien social por sobre cualquier interés económico particular.

La última oportunidad en que se utilizó este archidemocrático mecanismo fue el 25 de octubre de 2009, fecha en la que también se elegía en primera vuelta la fórmula presidencial para el período 2010

(25) Artículos 331 A., 331 B, 331 C y 331 D.

(26) Artículo 331 A.

- 2015. Ese día, los uruguayos, a pesar de respaldar con contundencia a la fórmula del Frente Amplio (José Mujica - Danilo Astori) (27) que resultó la más votada, no apoyaron dos propuestas populares que eran sostenidas por la formación oficialista. En esa ocasión la mayoría de la ciudadanía oriental no aceptó agregar a la Constitución una norma que habilite el sufragio de la diáspora, que hubiese permitido a los uruguayos votar en todas las “elecciones, plebiscitos o referéndum” desde cualquier país en “el que residan o se encuentren” (papeleta blanca) ni tampoco incorporar al supremo nivel normativo una disposición declarando “nulos e inexistentes” cuatro artículos de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado (papeleta rosada) que impide el juzgamiento de quienes cometieron crímenes de lesa humanidad durante la dictadura iniciada en 1973 y que como vimos, había sido legitimada popularmente en 1989. En julio de 2009 el Consejo de Derechos Humanos de la ONU había solicitado en Ginebra remover dicha ley del ordenamiento jurídico uruguayo, como si nunca hubiera existido y luego, en octubre, seis días antes de la última consulta popular, era declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia, por unanimidad, en un caso de torturas y homicidio, por entender el más alto tribunal oriental que se “transgredió el principio de separación de poderes y afectó seriamente las garantías” (28).

Precisamente ese gobierno dictatorial también, a imagen y semejanza del régimen pinochetista, intentó desvirtuar la democracia semidirecta sometiendo a la consideración ciudadana una constitución con la que pretendía legitimarse. Sin embargo, los uruguayos no cayeron en la trampa y el 30 de noviembre de 1980 rechazaron masivamente la propuesta que mereció la expresa descalificación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (29) por ser lesiva “del derecho de participación en las funciones de gobierno y de sufragio”, porque los partidos políticos no podían “tomar parte en las deliberaciones ni actuar abiertamente para asumir una posición pública libre ante el plebiscito” y porque la opción que se consultaba a la ciudadanía estaba “limitada a la aprobación o rechazo de un único texto” elaborado por las autoridades de facto.

V. Consideraciones conclusivas

Cuando hace doscientos años los países americanos emprendieron la gesta emancipadora, lo hicieron guiados por el ejemplo de las revoluciones norteamericana y francesa y sus idearios. Y una vez alcanzada la independencia, al momento de adoptar sus textos supremos, también siguiendo el modelo noratlántico, optaron por una democracia exclusivamente representativa.

El Cono Sur del continente no fue la excepción a esta regla casi universal. Sin embargo, durante el siglo XX, primero Uruguay, luego Chile y finalmente Argentina, se inscribirán en la tendencia general de adoptar mecanismos semidirectos como medio para complementar y mejorar la democracia indirecta.

No obstante, más allá de los proclamados propósitos, ya sea por falencias normativas y/o manipulaciones de los reales detentadores del poder, hemos mostrado como la práctica ha sido bien modesta y, en varias ocasiones, se ha terminado distorsionando la esencia misma de estos instrumentos. Las previsiones constitucionales e infraconstitucionales argentinas son ejemplo de lo primero y las experiencias de las dictaduras chilena y uruguaya, de lo segundo.

A pesar de estas patologías, que ponen en duda la autenticidad de estas herramientas como genuina expresión de la voluntad popular, seguimos apostando a que otorgar al ciudadano medios idóneos para que decida directamente sobre los asuntos que lo afectan individual y colectivamente, significa un salto cualitativo que robustece y profundiza la democracia. Los ejemplos orientales de las últimas dos décadas parecen darnos la razón.

(27) Esos candidatos terminarían consagrándose Presidente y Vicepresidente de la República en la segunda vuelta electoral el 29 de noviembre de 2009.

(28) Caso Nibia Sabalsegaray, SCJ - ROU, 19 de octubre de 2009.

(29) CIDH, Informe 1979-1980, página 115.

VI. Bibliografía

BARBÉ, Carlos. "Consultazione popolare, plebiscito e referéndum nel proceso di transizione alla democrazia in Argentina" en Caciagli, Mario y Uleri, Pier Vincenzo, *Democrazie e referéndum*, Editori Laterza, Roma - Bari, 1994, páginas 257-264.

BISCARETTI DI RUFFÌA, Paolo. *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1996.

BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985.

BURDEAU, Georges. *La Democracia*, Ariel, Barcelona, 1960.

CAGNONI, José Aníbal. "Las Instituciones de Democracia Directa en Uruguay" en Krause, Martín y Molteni, Margarita. *Democracia Directa*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1997, páginas 149-159.

CENICACELAYA, María de las Nieves. "Los instrumentos de la democracia semidirecta en Argentina: una aproximación crítica", *Revista Ibero-Americana de Derecho Público*, Volume XV, São Paulo, 2004, páginas 113-117.

EKMEKDJIAN, Miguel Ángel. "La consulta sobre el Beagle: un hito significativo en el derecho constitucional argentino", *Adla*, XLIV-C, páginas 2593-2608.

EYZAGUIRRE, Jaime. *Historia de las instituciones políticas y sociales de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago, 2000.

FABRE, Michel-Henry. *Principes Republicains du Droit Constitutionnel*, LGDJ, Paris 1977.

FRIEDRICH, Carl. *La democracia como forma política y como forma de vida*, Tecnos, Madrid, 1966.

GROS ESPIELL, Héctor. *Las constituciones del Uruguay*, Madrid, 1956.

GUZMÁN ASTETE, Eugenio y Villagrán, Paulina. "Mecanismos de democracia directa en Chile" en Krause. MARTÍN Y MOLTENI, Margarita. *Democracia Directa*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1997, páginas 99-110.

HAMILTON, Alexander, Madison, James y Jay, John. *El Federalista*, FCE, México, 1970.

HAMON, Francis. *Le Référendum. Etude Comparative*, LGDJ, Paris, 1995.

LINARES QUINTANA, Segundo V. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Tomo II, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1970.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. "Los límites del poder constituyente y el control de constitucionalidad de las reformas constitucionales en Chile" en *Revista Estudios Constitucionales*, Vol. 4, Nro. 002, Centro de Estudios Constitucionales, Santiago Chile 2006, páginas 75-97.

QUIROGA LAVIE, Humberto, BENEDETTI, Miguel Ángel y CENICACELAYA, María de las Nieves. *Derecho Constitucional Argentino*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe - Buenos Aires, 2001.

SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos. *El Poder Constituyente*, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1957.

VALENZUELA, Samuel. "La Constitución de 1980 y el inicio de la redemocratización en Chile", en Di Tella, Torcuato (Comp.) *Crisis de representatividad y sistemas de partidos políticos*, Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1998, páginas 149-195.

VARGAS, Carlos. "El plebiscito de octubre" en *Cuadernos de Marcha*, Tercera Época, Año XIV, Nro. 152, Montevideo, Julio de 1999, páginas 51-58.

ZOVATTO, Daniel. "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado, 1978 - 2004" en AA.VV. *Democracia directa y referéndum en América Latina*, Corte Nacional Electoral, República de Bolivia, La Paz, 2004, páginas 11-40. ♦

Anexo

Boleta de la opción triunfante en la Consulta No Vinculante Nacional 25 de noviembre de 1984.

