

**Oportunidad para la participación mediante los mecanismos de democracia directa en los
países andinos (1991- 2016).**

Mario Daniel Lizcano Collazos

Universidad del Cauca

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Trabajo de grado para optar al título profesional de Politólogo

Popayán, 2018

Agradecimientos

A los profesores del departamento de Ciencia Política de la Universidad del Cauca, en especial a Carlos González quien fue mi tutor de tesis y amigo durante todo este proceso, a Isabel por su apoyo incondicional en todo momento, a mis amigos y compañeros por enriquecer el debate, a mi familia quien siempre creyó en mis capacidades.

Resumen

En esta monografía se da cuenta de la oportunidad para la participación que ofrecen los mecanismos de democracia directa dentro del sistema representativo, he tomado como casos de estudio los países andinos de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, en tanto que son casos que permiten hacer la comparación por la similitud de la inclusión formal de las instituciones, el contexto presidencialista y el nivel de uso y eficacia que han tenido hasta el año 2016, este texto está dividido en tres capítulos que intentan abordar la temática de la forma más completa posible, en el primero se aborda el contexto que impulsó la creación de la estructura de participación mediante los mecanismos de democracia directa; el segundo, hace referencia al diseño institucional que permitió la instrumentalización de dichos mecanismos y el uso como también la efectividad de las tres formas básicas de la democracia, y por último, el tercer capítulo señala las posibilidades y restricciones de los mecanismos con base en los datos recogidos de los dos anteriores capítulos, retoma la discusión académica sobre los argumentos a favor y en contra de los mecanismos y explora sobre las dificultades que tienen para constituirse como vehículos de participación popular.

Palabras clave:

Democracia directa, democracia representativa, consultas populares, revocatorias del mandato, referendos, plebiscitos, iniciativas ciudadanas de ley.

Tabla de Contenido

Introducción	1
 Capítulo 1. El diseño institucional de los mecanismos de democracia directa en los países andinos. 1991- 2016.....	 8
1.1. Antecedentes de los mecanismos de democracia directa	10
1.2. Crisis y reformas: los mecanismos como “válvulas de escape”	21
1.2.1. Perú y Colombia, debates y consensos desde la legitimación gubernamental y la injerencia ciudadana.	23
1.2.2. Bolivia y Ecuador, de la política del cambio, reestructuración democrática y populismo.	30
 Capítulo 2. El alcance de los mecanismos de democracia directa en los países andinos de Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia	 39
2.1. Los mecanismos de democracia directa en el ordenamiento jurídico colombiano	42
2.1.1. Revotaría del mandato.	44
2.1.2. Iniciativa legislativa y Normativa.....	45
2.1.3. Consultas Populares.....	46
2.2. Los mecanismos de democracia directa en el ordenamiento jurídico peruano	47
2.2.1. Revocatoria del mandato.	48
2.2.2. Iniciativas ciudadanas.....	48
2.2.3. Consulta popular.....	49
2.3. Los mecanismos de democracia directa en el ordenamiento jurídico ecuatoriano	49
2.3.1. Revocatoria del Mandato.....	50
2.3.2. Iniciativa ciudadana.	50
2.3.3. Consulta Popular.....	50
2.4. Los mecanismos de democracia directa en el ordenamiento jurídico boliviano.....	51
2.4.1. Revocatoria del Mandato.....	51

2.4.2. Iniciativas ciudadanas.....	52
2.4.3. Consultas Populares.....	52
2.5. La efectividad de los mecanismos: Un estudio cuantitativo sobre el alcance de los mecanismos en los países andinos de Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia	58
2.5.1 La revocatoria del mandato en los países andinos de Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia	59
2.5.2. Las consultas populares de referendos y plebiscitos en los países andinos de Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia.	61
2.5.3. Las iniciativas ciudadanas en los países andinos de Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia	65
Capítulo 3 Posibilidades y restricciones de los mecanismos de participación directa, un balance comparado	69
3.1. ¿Protestas sociales o canales institucionalizados?	71
3.2. Capacitación y manipulación: la delgada línea en la política de masas	81
Conclusiones	92
Lista de Referencias.....	93
Listado de Anexos	103

Introducción

Las poliarquías latinoamericanas han buscado incansablemente ser referentes de igualdad y progreso democrático frente al resto del mundo, pero los tropiezos y fracasos han sido innumerables y han hecho la meta casi inalcanzable. Una vez roto el vínculo colonial ningún país de la región pudo reorganizar las instituciones republicanas durante el siglo XIX y XX y se hundieron en décadas de atraso industrial, tecnológico y social ayudado con el carácter centralizado, caudillista, polarizante, violento, dictatorial y autoritario propio de la región (Arratia, 2010). Por tal razón, la etapa dictatorial en el subcontinente se erigió con fuerza y replegó el papel de la ciudadanía a una posición pasiva frente a sus gobiernos; el despertar vendría dándose en las oleadas de movilizaciones sociales que se hicieron más evidentes y significativas hasta la actualidad y aunque la línea histórica muestra una latente inestabilidad del aparato estatal, todos los países de la región aceptaron la democracia –de tipo representativo- como el mejor modelo de gobierno.

Sin embargo, la inestabilidad política ha estado presente en toda la región antes, durante y después de la etapa dictatorial y se combina permanentemente con factores como la inequidad social, la violencia política, el conflicto armado, el narcotráfico, las necesidades básicas insatisfechas y la apatía política, elementos que vistos desde el plano empírico no permiten una consolidación permanente de la democracia. Asimismo, la continua despoltización de las sociedades del subcontinente genera una fórmula de mera delegación dañina para la estabilidad y el futuro de los países, el despertar ciudadano –aunque lento- ha venido exigiendo a sus gobiernos mejores condiciones de vida, de igualdad en las reglas democráticas, de inclusión en las políticas adoptadas y de control político sobre sus gobernantes y se considera un espacio en constante construcción.

Este proceso puede entenderse como la llamada “tercera ola de democratización” de Samuel Huntington (1994) que tendría sus inicios -según el autor- a finales del siglo XX y marcaría la pauta para la democracia moderna en América Latina. La crisis de la representación de los gobiernos centrales, la crisis institucional y de los partidos políticos, la necesidad de no caer en las

manos de la dictadura nuevamente, las escasas fuentes de empleo y seguridad, generó un sentimiento de rechazo y rebelión que abrió el espectro participativo, creando la oportunidad para que los ciudadanos fueran considerados como un agente de cambio y control político donde los gobiernos de turno se vieron influenciados a “revivir” la democracia directa y combinar aspectos básicos de este modelo dentro de sus regímenes representativos y fuertemente presidencialistas.

De esta forma, la necesidad de legitimación y apoyo ciudadano ejerció presión en los parlamentos y congresos de los países latinoamericanos, logrando así, la inclusión en la mayoría de las constituciones políticas de algunos de los mecanismos de democracia directa (Lissidini, 2008). Se han llevado a cabo un poco más de 1500 referendos nacionales, 9 de cada 10 países tienen uno o más de los mecanismos establecidos formalmente en sus constituciones (Lissidini, Zovatto y Welp. 2008), como es el caso de Colombia (1991), Perú (1993), Ecuador (1998) y recientemente Bolivia (2009), incluso existen académicos que señalan el proceso de inclusión desde las “transiciones democráticas” en 1978 (Rial, 2000), sin embargo, el debate continúa abierto, y en este trabajo se considera que la aplicación y formalización de la democracia directa vendría siendo un hecho de final del siglo XX.

Por consiguiente, consideramos las expresiones que le anteceden a la reglamentación de las instituciones de democracia directa como sucesos que darían las pautas para la inclusión constitucional en la década de los 90's. tal es el caso del referendo constitucional de 1931 en Bolivia, el Plebiscito de 1957 en Colombia en la dictadura del General Gustavo Rojas Pinilla, el referendo para la reforma constitucional en 1978 en Ecuador, todos estos son claros escenarios que iban señalando la necesidad de reinventar los gobiernos y la capacidad de dichas instituciones para el acercamiento ciudadano.

Claramente, no se habla de que las instituciones de democracia directa en la región constituyen una pugna por instaurar un nuevo modelo de democracia desconociendo el sistema representativo o vertical de las naciones latinoamericanas, sino que se habla de una instrumentalización de los mecanismos como parte activa dentro del sistema imperante de la democracia electoral, sin desconocer que, este debate continúa abierto y es necesario abordarlo cada vez que se tenga la posibilidad. La instrumentalización de la democracia directa en la actualidad se hace viable con el fin de incluir aquellas instituciones que otorguen legitimidad a los mandatos gubernamentales y sirvan como puentes de comunicación entre la ciudadanía y los

gobiernos de turno, para nuestro contexto el concepto de “democracia directa se entiende como un grupo de mecanismos que permite a los ciudadanos decidir sobre materias específicas directamente en las urnas. En otras palabras, esos mecanismos son medios de decisión política por medio del sufragio directo y universal” (Altman, 2005, 204), donde “su finalidad es hacer que los ciudadanos participen colectiva y directamente en el procedimiento de toma de decisión, más que para elegir a sus representantes, para tomar sus propias decisiones” (Payne, 2002 citado en Altman, 2005).

La pertinencia de este tipo de investigación dentro de la ciencia política es clara, puesto que, la democracia ha sido vista actualmente como un completo objeto de estudio y donde resaltan teóricos como Norberto Bobbio o Robert Dahl, asimismo, desde la perspectiva de la ciencia política latinoamericana, el acercamiento al estudio de las democracias y sus mecanismos estaría enmarcada dentro de la necesidad generalizada de comprender los procesos en los cuales la mayoría de países están inmersos, la calidad de las democracias, sus instrumentos e instituciones han sido las grandes tendencias de estudio en la última década, donde “la ciencia política ha debido acompañar las transformaciones sufridas por las poliarquías latinoamericanas, que por lo general no fueron inicialmente previstas”. (Pachano, 2008, 11).

De esta forma, lo que nos interesa plantear en esta investigación a modo de pregunta es: ¿Cuál es el potencial y la efectividad que tienen los mecanismos de democracia directa para la creación de oportunidades de participación ciudadana en los países andinos de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia desde 1991 a 2016?

La hipótesis que aquí se sostiene es que los mecanismos de democracia directa si bien crean una estructura de oportunidades para la participación ciudadana en los casos mencionados, existen barreras o restricciones que dificultan su uso o los invisibilizan, puesto que, en primer lugar, los mecanismos pueden ser una herramienta poderosa a la hora de ampliar el espectro en la toma de decisiones de la ciudadanía pero debe ir acompañada con una mediana mediatización, conocimiento general de los temas que se han de tratar y un esfuerzo y compromiso con el proceso (Altman.2005; Gallardo, 2007; Rial, 2001). En segundo lugar, los mecanismos de democracia directa han funcionado como una herramienta de legitimación de los gobiernos a nivel nacional en mayor medida, que solo alcanzan una implicación real en la medida en que se cuente con un líder fuerte que los promueva y conozca los marcos formales que mediante la normatividad se han

dispuesto para estas instituciones, que podrían incentivar más a la confusión y al distanciamiento de las masas que usar los mecanismos (Rial, 2001; Gutiérrez, 1996; Echeverry, 2010).

Asimismo, el término “países andinos” se refiere a solo cuatro casos en mención y no a todos los países que comparten geográficamente la cordillera de Los Andes, la selección de los casos estuvo influenciada en las tendencias observadas a medida que se iba haciendo la exploración conceptual, aspectos como la ubicación geográfica, la línea histórica compartida y contextos similares, la densidad demográfica, el nivel de desarrollo político característico de una democracia vertical (Sartori, Morlino, Russo & Ruiz, 2002) abriendo camino a una de consenso, constituyeron factores de exclusión y delimitación de los casos a estudiar.

Lo anteriormente dicho puede ser ampliado desde el enfoque metodológico por el que se optó para abordar la investigación: el método comparativo. Puesto que permite tomar las continuas fricciones que existen dentro del fenómeno de aplicación del mecanismo de participación directa y establecer puntos comunes como también, establecer elementos diferenciadores en procesos con un avance significativamente parecido. La clasificación va encaminada en dos frentes, apoyándose no solo en el plano de lo formal, es decir, las reformas constitucionales o legales respecto al tema en los casos a estudiar sino también, ampliando el estudio al potencial y efectividad de las instituciones de democracia directa sin descuidar la producción y aporte teórico y complementarla a la vez con el análisis cuantitativo permitiendo así poder dictar un criterio más imparcial sobre la hipótesis que se ha planteado.

Se ha escogido el periodo de estudio a raíz de la variable dependiente “reformas normativas” comenzando en 1991 con Colombia, que sin contar casos como Uruguay, sería uno de los países pioneros en establecer un marco normativo lo bastante completo que contemplaría las formas básicas de la democracia directa¹ con las 32 propuestas que se presentaron en la Asamblea Nacional Constituyente para esa fecha, y que permitiría en el año 1994, con la ley 134 estandarizar la utilización de los mecanismos, un caso similar al nuestro es Perú, la modificación de la constitución de dicho país se llevó a cabo en 1993, en esta reforma también se incluyeron el uso de los mecanismos de democracia directa y tardó un año para que se reglamentara su uso mediante la ley 26300 de 1994.

¹ Entiéndase como consultas populares, iniciativas ciudadanas y revocatoria del mandato. (en Pachano, 2008)

En el caso ecuatoriano y boliviano se refleja una dinámica decisiva y un tanto diferente a los casos arriba mencionados, puesto que las reformas iban dirigidas a dotar el sistema del carácter plurinacional y multicultural. En Ecuador, la reforma constitucional de 1998 sería la encargada de incluir en el plano formal de la democracia los mecanismos de participación directa donde el 6,8% de población indígena canalizada mediante movimientos sociales se constituirían en grupos de presión para abrir oportunidades para la participación, por su parte, el gobierno buscando la formalización dictaría la ley encargada de reglamentarla en 2001, y extender este marco participativo en la modificación constitucional de 2008. El caso boliviano es aún más sorprendente puesto que sería 67% de su población indígena frente al 33% de población total quien daría las pautas para la ley de participación ciudadana y la integración de los mecanismos de democracia directa en la sociedad civil (Colpari, 2011), en una sociedad que desde el plano formal hasta 2004 no reflejaba la realidad multicultural del país y que en años siguientes establecería un régimen electoral general (ley No. 026 de 2010) que recogería todos los avances en materia democrática. Sin embargo, se retoma en el primer apartado factores sociopolíticos desde la década de los 80's para argumentar y hacer algunas consideraciones que permitieron la inclusión de instituciones de democracia directa en los casos en mención.

El evento que cierra el periodo de estudio sería el último plebiscito dado en Colombia, el 2 de octubre de 2016, este mecanismo fue utilizado para legitimar los acuerdos de paz entre el gobierno Santos y el grupo guerrillero FARC-EP, su estudio se considera pertinente puesto que tuvo repercusiones a nivel internacional y fue objeto de análisis recientemente en cuanto al potencial y al uso que se le han dado a los mecanismos de democracia directa en la región y el mundo, asimismo se enlaza con el último referendo presidencial (plebiscito) en Bolivia el 21 de agosto de 2016 que buscaba la reforma constitucional, el referendo nacional de 2010 en Perú y en 2011 en Ecuador, con el fin de establecer las nuevas dinámicas de los mecanismos de la democracia directa en estos países andinos.

Por último, esta investigación se encuentra dividida en tres capítulos, que corresponden a líneas temáticas y tres objetivos específicos que integran la capacidad de los mecanismos de democracia directa en los países andinos de crear una estructura de oportunidad para la participación, considerándola como una red que está en constante fricción y renovación:

El primer capítulo indaga sobre los diseños institucionales de los mecanismos de democracia directa mediante las reformas constitucionales y legales de los países andinos, aquí se hace una sistematización del componente legal-formal del fenómeno, teniendo en cuenta las condiciones socio-políticas por las cuales se da el proceso, como los mismos debates que surgieron respecto al tema, con el fin de establecer actores, aliados y oponentes, así como reseñar la potencialidad y grado de apertura de los espacios participativos sin intermediarios, dado al carácter transversal del tema la clasificación está acompañada por la delimitación de los conceptos y los principales aportes hechos por la academia respecto al tema. De esta forma, el análisis documental es la principal herramienta, las fuentes utilizadas serán principalmente bibliografía sobre los casos a tratar, las constituciones y leyes en cuanto al tema para cada caso, información periodística que permite evidenciar el panorama político y social por el cual atravesaban las reformas.

El segundo capítulo tiene como fin observar el alcance de los mecanismos de democracia directa para materializar las peticiones ciudadanas o bien legitimar las decisiones del poder ejecutivo en la región andina, haciendo una clasificación de los mecanismos utilizados con base a, la producción que existe sobre el tema con el fin de establecer un “principio de distinción”, es decir, quien detenta el poder, que hace que una petición prospere y otras se estanquen, los efectos del reglamentarismo y el apadrinamiento como canales para ampliar la estructura de oportunidades para la participación ciudadana. Las fuentes utilizadas serán sin duda, los datos agregados para observar la efectividad de estas instituciones dentro de la región andina, sin embargo, estos datos serán complementados por artículos académicos sobre el tema, y artículos periodísticos.

El tercer capítulo tiene como propósito hacer un balance sobre los mecanismos de democracia directa en cuanto a sus posibilidades y restricciones en el proceso de cambio político, está condicionado por los sublíneas que podrían ayudar a elaborar conclusiones más imparciales, se pone en contraposición las protestas sociales frente a los canales institucionalizados (Mecanismos de democracia directa), la segunda sublínea es la capacitación ciudadana respecto al tema y la posibilidad de una latente manipulación de la discusión y de los mecanismos. Este último capítulo pretende servir a modo de conclusión sobre el tema con el fin de evaluar la hipótesis con la que surge la idea de este proyecto. Las fuentes utilizadas serán los informes de percepción ciudadana, información noticiosa y artículos académicos para explicar posibles causas

y escenarios donde se deba fortalecer los mecanismos de participación directa y la democracia en general.

Capítulo 1: El diseño institucional de los mecanismos de democracia directa en los países andinos (1991- 2016).

Este capítulo centra el análisis principalmente en los factores socio-políticos que dieron pie a la apertura de nuevos espacios de participación ciudadana en los países andinos de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, en la medida en que es entendido que la inclusión de los mecanismos de democracia directa en la región andina no fueron casos de aparición espontánea sino que obedecen a un contexto histórico que lo impulsó, con este fin, el primer apartado retoma los antecedentes desde las transiciones democráticas que empezaron a hacerse visibles en la década de los 80's en los casos en mención y que crearon la primera estructura de oportunidades para la participación ciudadana, por otro lado, el segundo apartado es complementario en cuanto que por medio del análisis histórico de la instalación de las asambleas constituyentes y los debates respecto a la inclusión de mecanismos de democracia directa permite medir el consenso entre el gobierno de turno y las peticiones ciudadanas, como también, la aparición de mandatarios que supieron entender –para bien o para mal- la compleja red de sus países y crear “válvulas de escape” que lograran disminuir la brecha, al menos desde el ámbito formal, de exclusión de sectores, movimientos y agrupación que buscaban tener voz y voto en el sistema político.

Por consiguiente, se entiende como “diseño institucional” la inclusión formal dentro del espectro normativo de los mecanismos de democracia directa que, junto con las expresiones de resistencia y rebeldía de los sectores, movimientos sociales y organizaciones políticas, crearon la estructura de oportunidad para la materialización de nuevas vías para la democracia.

Una estructura de oportunidades –según Sidney Tarrow- expone que las oportunidades políticas tienen que ver con dimensiones relacionadas, coherentes y de conveniencia que pueden ser formales o no, permanentes o espontáneas, que están en el entorno político y que incentivan a la gente a participar. Estas dimensiones son el nivel de apertura del sistema político, el apoyo de las elites a los procesos, la capacidad de respuesta estatal y la estabilidad de las alineaciones. Aunque el autor se refiere a los movimientos sociales y la acción colectiva y no a los canales institucionalizados como lo son los mecanismos de democracia directa, se puede decir que estos establecen una estructura de oportunidades como elemento de acceso al poder, control social,

miden la capacidad de respuesta gubernamental, lo que se entendería dentro de esta teoría como una apertura gradual del sistema (Tarrow en García, 2008).

Se toma como base de aplicación los postulados hechos por el autor puesto que son considerados como elementos que miden la acción colectiva y las constantes pugnas por el poder, así como, la materialización ciudadana y la institucionalización de dichas pugnas. Por lo tanto, los referentes empíricos muestran como la acción colectiva articulada mediante los componentes que evidenció Tarrow permitieron la apertura de la participación en toda Latinoamérica, en especial en el caso de la Asamblea Nacional Constituyente en Colombia liderada por grupos estudiantiles en 1990 con apoyo de las elites, en Ecuador y Bolivia (1997 y 2009 respectivamente) articulada por movimientos indígenas y multiculturales y canalizada en los gobiernos que impartían una nueva tendencia dentro de la política. En el caso de Perú (1993), la ciudadanía mediante las expresiones de protesta social enfrentó una reforma constitucional fuertemente presidencialista.

A escala global, la democracia liberal de corte representativa ha sido imperante, sin embargo, las continuas fricciones entre representantes y representados, concebidas en materia de pugna de intereses particulares la ha ido debilitando, más adelante, en la década de los sesenta, la idea de "participación" entra en el vocabulario político popular. En el ímpetu de las demandas de estudiantes universitarios por tener nuevas áreas de participación en la esfera de la educación superior y en el contexto de la lucha por los derechos civiles de las minorías en los Estados Unidos y la guerra de Vietnam, se multiplican las demandas de varios grupos para la implementación práctica de los derechos de participación reconocidos en la teoría democrática. En ese contexto, surge un primer intento por mejorar las democracias liberales fomentando una mayor participación de los ciudadanos, conocido como "democracia participativa" (Baños, 2006).

Si bien la democracia participativa no buscaba dejar a un lado la democracia representativa puesto que, intentaba ampliar la concepción que se tenía y su aplicación con efectos como la apertura de las elecciones a nivel sub-nacional, decisión en materia de destinación de recursos y consultas sobre tratados de comercio internacionales, son elementos que demuestran la aplicación de una democracia basada en la participación. Sin embargo las décadas posteriores (70's y 80's) evidenciarían que el modelo propuesto era insuficiente, como afirma Baños (2006), sus esfuerzos no alcanzaban a ser elementos integradores de las nuevas formas de participación con las

instituciones liberales que defendían la democracia vertical, así que tuvo que ampliarse el espectro normativo para hacerla más aplicable y combinar la representación con la participación.

En el subcontinente americano, para la década de los 90's la crisis de la representación de los gobiernos centrales, la crisis institucional y de los partidos políticos, la necesidad de no caer en las manos de la dictadura nuevamente, las escasas fuentes de empleo y seguridad, generó un sentimiento de rechazo y rebelión que abrió el espectro participativo, creando la oportunidad para que los ciudadanos fueran considerados como un agente de cambio y control político donde los gobiernos de turno se vieron influenciados a “revivir” la democracia directa y combinar aspectos básicos de este modelo dentro de sus regímenes representativos/participativos y fuertemente presidencialistas. Este proceso puede entenderse como la llamada “tercera ola de democratización” de Samuel Huntington (1994) que tendría sus inicios -según el autor- a finales del siglo XX y marcaría la pauta para la democracia moderna en América Latina.

Por consiguiente, Democracia Directa es concebida en las siguientes páginas como una serie de mecanismos o instrumentos que fueron mayoritariamente inscritos en la década de los 90's en Latinoamérica, y que se expresan mediante el sufragio popular, directo y secreto (exceptuando las elecciones) (Lissidini, Welp y Zovatto, 2008) y que tienen por objetivo principal involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas), y no elegir a los miembros de los poderes Legislativo o Ejecutivo” (Zovatto en Choque Aldana, 2009).

1.1. Antecedentes de los mecanismos de democracia directa

Autores como Alicia Lissidini (2008, 2011, 2013), Daniel Zovatto(2008), Yannina Welp(2008, 2014), Simón Pachano(2008), Otto Colpari (2011), Fabio Velázquez (2010) y David Altman(2005, 2010) argumentan que la década de los 90's en los países latinoamericanos fue la etapa de la crisis de la representación, donde los ciudadanos se vuelcan a las calles con tal intensidad que logran generar el eco necesario para que los gobiernos de turno busquen la forma de materializar las peticiones ciudadanas y auto legitimar sus mandatos y las instituciones representativas, sin embargo, entender el periodo de crisis y oportunidad para la participación, nos

obliga ir al menos, una década atrás, comúnmente conocida como la “década perdida.” Con el fin de establecer dinámicas que permitieron que se hablara de democracia directa en la región andina.

En Colombia, desde fines de la década de los 80, convergieron tres elementos para la configuración de una crisis nacional, en primer lugar, la crisis del régimen que empezaba a dejar atrás el “frente nacionalismo” y sus efectos negativos como la exacerbación del clientelismo, el segundo elemento, era la falta de representatividad de los partidos políticos y su fragmentación o continua inestabilidad, por último, las continuas olas de violencia y conflicto interno, donde el narcotráfico, los grupos insurgentes y el paramilitarismo generarían un “efecto dominó” en la confianza ciudadana a las instituciones representativas. La búsqueda de la paz, la ampliación de la democracia y de los derechos políticos, económicos y sociales de los ciudadanos así como el fortalecimiento y relegitimación del Estado y del régimen político, y la búsqueda de una mayor equidad serían los objetivos de la constitución de 1991 (Orjuela, 2011).

Aunque Colombia ostenta el título de ser la democracia más estable de la región, después del gobierno militar de Rojas Pinilla y por el recrudecimiento de la violencia en el campo, se instala el Frente Nacional, que en ese momento constituía una solución viable para la estabilidad interna. Velázquez y Londoño (2010) consideran que no sólo la ejecución sino buena parte de la legislación y la justicia dependieron de los líderes del partido Liberal Colombiano y Conservador, quienes se alternaron el poder hasta 1974, lo que replegó el papel ciudadano al solo ejercicio de la elección periódica de representantes. Lo anterior explica, por qué el abstencionismo llega a niveles del 65 o 70% a lo largo del período del Frente Nacional y en los años subsiguientes que, parafraseando a Buenahora (1997) el Frente Nacional se concibió como un sistema de gobierno hegemónico, excluyente y discriminatorio que reservaba el poder para las ideologías liberal y conservadora donde cualquier doctrina política diferente quedaba por fuera de la legitimidad institucional.

Los autores Velázquez & Londoño (2010) afirman que, para la mayoría de la población colombiana los gobernantes no eran legítimos, no eran representantes reales de sus intereses, donde si bien, el conflicto armado y los problemas asociados con el tuvieron un origen en la década de los 60's, el recrudecimiento sería notorio en la década de los 80's, los grupos guerrilleros seguían siendo preponderantes a la hora de hablar de la realidad política y social del país, Grupo Memoria Histórica (2013) considera que su crecimiento a partir de los años 80 fue mucho más significativo

que durante las dos décadas anteriores, Esto ha significado un incremento en el número de sus hombres en capacidad de combate, la multiplicación de sus frentes, la ampliación de su dominio territorial, su consolidación económica mediante estrategias de narcotráfico, desplazamiento forzado e intimidación a la población civil y, consecuentemente, un fortalecimiento de su estructura militar sin precedentes históricos.

Asimismo en esta época, es mucho más perceptible la deslegitimación del Estado que, encuentra en el clientelismo un camino para la supervivencia de los dos partidos tradicionales y una forma de mantener la comunicación con una parte muy pequeña de la sociedad, con aquellos que encuentran en el "negocio del voto" algunas respuestas a sus necesidades. El clientelismo termina siendo la muestra más clara de apropiación de lo público para beneficio particular. El clientelismo y su secuela -la corrupción- terminan desvirtuando el papel fundamental del ejercicio de la política en la construcción de la nacionalidad, aunque la nacionalidad no solo se construya desde el plano político. Asimismo, el pluralismo, la participación y la democracia como características sobresalientes de la Constitución, son espacios requeridos para su desarrollo moderno por una sociedad que ya no es de ninguna manera la misma sociedad agraria del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX. (Velázquez y Londoño, 2010).

La reforma constitucional era necesaria como un elemento dinamizador dentro de la sociedad colombiana, en palabras del constituyente Humberto de la Calle: “El colombiano, antes de 1991, debía ser católico, porque el catolicismo era elemento esencial del orden social. Liberal o conservador. Blanco. Hijo legítimo. No se había divorciado y no podía tener inclinaciones homosexuales. Aparecieron con la Constitución los raizales, los indígenas y la necesidad de oír su voz para proyectos de desarrollo; las comunidades afro descendientes, con sus particulares sistemas de explotación de la tierra; los practicantes de otras religiones y los ateos. Cada uno tiene hoy un espacio reconocido” (El Tiempo, 2011), este principio se observa desde la misma construcción de la Asamblea Nacional Constituyente, se veía el carácter integrador de las distintas fuerzas políticas que intentaban hacerse un espacio dentro de la institucionalidad colombiana.

Como señala la Misión de Observación Electoral (2012), la constitución política de 1991 llevó la participación ciudadana más allá del voto para la elección de autoridades locales y nacionales. Además del voto, se incluyó el plebiscito, la revocatoria del mandato, el referendo, la consulta popular, la iniciativa legislativa se establecieron como nuevos escenarios de la contienda

política y electoral y como elementos ciudadanos para hacer valer su soberanía, al menos desde el punto de vista normativo.

Por lo tanto, Colombia con la nueva carta magna amplió las oportunidades que tenían los ciudadanos para intervenir en la definición del destino colectivo, creando una compleja infraestructura para la participación ciudadana, que va desde los espacios y mecanismos de participación ciudadana, hasta las formas para ejercer el control social a lo público. Pese a la importancia que adquirió la participación ciudadana en las dos últimas décadas, aún existen retos y desafíos a superar que conduzcan a la correcta aplicación y efectivizarían del derecho, puesto que aún subsisten los problemas como el narcotráfico, el paramilitarismo, la violencia política, el desplazamiento armado y la inestabilidad política reflejada en la poca confianza a las instituciones representativas (MOE, 2012).

Asimismo, en Perú, la apertura institucional a la participación vendría a darse desde 1980, época en la que finalizaría el periodo dictatorial y se sancionaría la undécima carta constitucional que buscaría el retorno a la democracia, si bien sus lineamientos obedecían a una forma vertical y representativa de gobierno, sembró en los corazones de los ciudadanos la esperanzada de ser actores de peso dentro del destino colectivo, pero factores como la encarnizada lucha estatal con el grupo guerrillero “Sendero Luminoso” y las bajas oportunidades de empleo y seguridad social hizo ganar terreno a Alberto Fujimori y su guerra declarada a la corrupción y la violencia guerrillera.

Este proceso de transición a la democracia lo explica detalladamente González (2003) enmarcándolo dentro de la categoría de análisis “redemocratización conducida por las fuerzas armadas como institución” descrito por Stephan, “cuando las FFAA, como institución, pretenden volver a la democracia con el fin principal de proteger sus intereses corporativos esenciales” (Stephan, 1994: 123 en González, 2003).

Según el autor, en la redacción final del texto constitucional, los constituyentes peruanos probablemente -parafraseando a Dahl (1999)- no tuvieron en cuenta que la mayoría de los problemas fundamentales de un país no pueden ser resueltos mediante la simple aplicación de un diseño constitucional que no tenga en consideración las verdaderas condiciones impuestas por la realidad de la sociedad a la que se aplica y, tal vez los redactores carecieron del suficiente realismo

político, incluyendo normas de difícil aplicación a la realidad social para que se dictaban o anticipadas a las posibilidades reales del país.

Aunque, esta situación no es exclusiva al caso peruano sino que puede articularse en todos los casos de estudio aquí en mención, según Svampa (2008) la democracia y la función estatal debe ser entendida desde un concepto de “demodiversidad” donde se debe intentar la articulación del componente institucional y lo no institucional, combinando formas de democracia desde la representativa, participativa y directa, para lograr articular los movimientos y sectores con una línea ideológica indefinida o apartada a la tradicional concepción de la democracia liberal, que generan nuevas formas de resistencia y sociabilidad.

De esta forma, González (2003) considera que, en Perú continúa siendo una cuestión pendiente la implementación en las relaciones entre los civiles y los militares de lo que Huntington (1996: 109) denomina una clase de “control cívico objetivo”, definido por la efectiva subordinación de los militares al poder civil y la reducción al mínimo de la intervención militar en la política; o, parafraseando a Morlino (1991, 114), también argumentamos que la neutralidad o neutralización de los militares, que es una de las principales características que define a la consolidación democrática, no se ha producido durante el período de vigencia del régimen democrático en Perú.

Por consiguiente, en 1990 Perú era considerado dentro de la academia como un caso poco común de país dotado de un sistema de partidos “rudimentario” (Mainwaring y Shugart, 2002 citado en González, 2003), también incluyen al sistema de partidos peruano en el grupo de países latinoamericanos cuyo sistema de partidos es “incipiente”. La naturaleza frágil, precaria y fragmentada que caracterizaría al sistema de partidos peruano durante la década de los 80, y etapas de la historia subsiguiente del país. Sin embargo, la movilización espontánea de los sectores populares que, cuestionando las estructuras existentes hasta ese momento, estaría alterando las reglas del juego establecidas en la sociedad tradicional de Perú y modificando su rostro.

En este contexto Fujimori, sin desprenderse de su herencia cultural oriental, supo entender la enrevesada idiosincrasia de los peruanos y adaptarse bien al país al que llegaron sus padres, hasta el punto de llegar a interpretar la realidad peruana y la situación concreta de finales de los 80 y comienzos de los 90 mejor que la mayoría de los políticos con los que compitió electoralmente. Como señala Cameron (1997: 58), en su estrategia, Fujimori centraría su atención hacia los dos

“enemigos de la sociedad”, Alan García y Abimael Guzmán; al primero le culpabilizaba del problema de la inflación y al segundo del problema del terrorismo. (González, 2003).

Una vez, Alberto Fujimori instalado en el poder, en 1992 disolvería el congreso e impondría una nueva constituyente, como señala Palomino (citado en Hernández y Ceballos, 2016) que terminaría con los escasos doce años de vigencia de la constitución de 1980, la constituyente se funda en un momento donde la crisis de representación de los partidos tradicionales, el rechazo a la clase política y las presiones internacionales generaron un panorama benéfico para el auto-golpe, que más allá de ampliar el espectro participativo y sancionar una nueva carta buscaba la relegitimación gubernamental. En función de una reconstrucción nacional, el presidente Fujimori disolvería el congreso, intervendría en el poder judicial, en el ministerio público, en la contraloría general, en el tribunal de garantías constitucionales y los gobiernos regionales para dar vía libre a la constituyente que sería refrendada por el pueblo peruano.

Sin embargo, la presión internacional lanzó fuertes críticas al denominado “auto-golpe”, que como afirmaría Przeworski (2011) la estabilidad de un país depende del grado en el que el gobierno instalado logre materializar las peticiones ciudadanas en cuando a las necesidades básicas en tiempos de crisis, fruto de esta presión y el descontento creciente de sectores abanderados por los destituidos congresistas el marco participativo es ampliado en la constitución de 1993 se incluye el referendo o consulta popular sobre temas de interés nacional y demás mecanismos de participación directa como la revocatoria del mandato y la iniciativa legislativa, así como la reelección presidencial y la iniciativa económica libre, en donde el estado ejerce su rol sobre ella como orientador y no como interventor (RPP Noticias, 2016).

De lo que no cabe duda es que el discurso de Fujimori caló, al menos a medio y corto plazo, hondamente en la opinión pública peruana, como lo demuestran la existencia de unos índices de aprobación superiores al 80% respecto de la decisión anticonstitucional tomada por el Presidente. En este sentido, toda la información empírica apunta a sostener que la masiva adhesión popular al golpe de Fujimori, con el alto contenido autoritario que porta, resultaría - paradójicamente- de la expectativa de reconstruir -o construir- una institucionalidad democrática que funcione (Balbi, 1992. Citado en González, 2003).

Fuera de hacer un balance de lo que fue el gobierno de Fujimori para el Perú, lo cierto es que la alta tasa de aprobación ciudadana que lo mostraba ante la mayoría del electorado como un

hombre dispuesto a todo para la reconstrucción nacional, el descenso vendría a darse porque en primera medida no pudo estabilizar la economía que llegó a su tope en 1997, asimismo la pobreza se mantuvo en 54%, con periodos de recesión constante dinamizados por la demanda internacional en sectores como el pesquero, agrícola y minero, el oncenio de Fujimori en la balanza comercial fue negativa en tanto que las importaciones crecieron en 258,5% entre 1990 a 1998 y las exportaciones en 72,3%, el saldo en rojo de 23 mil empresas que cerraron y 120 mil reportaron endeudamiento durante esa década se combina con los altos índices de violencia, corrupción y violación de derechos humanos (La Republica, 2011).

El año 2000 fue entendido por la clase política aun dividida por el fujimorismo como la década de la restauración democrática que buscaba mediante agresivas reformas jurídicas superar el percance en el que estaban sumidos desde 1990, propuestas a favor de la descentralización y de la participación política y social en los gobiernos de Valentín Paniagua, Alejandro Toledo sentaría las bases de descentralización y dinamismo de los partidos políticos que tenían la tarea de ejercer el papel dinamizador nuevamente con la ciudadanía, concentrando esfuerzos desde la política local basada en las problemáticas regionales. (Rodríguez, 2007)

De igual modo, Ecuador es el caso que refleja mejor la dinámica de inestabilidad y crisis de los casos en mención, puesto que desde su transición a la democracia, ha habido tres reformas constitucionales (1978, 1998 y 2008). Desde 1982 el país venía sufriendo los vejámenes económicos del neoliberalismo, la caída de los precios del petróleo, el aumento de las tasas de interés de la deuda externa y el cese del flujo crediticio externo consideradas como las principales causas de la crisis política y el continuo debilitamiento de las instituciones representativas ecuatorianas (El Telégrafo, 2015). Dos años más tarde, se implementarían los denominados “Programas de Estabilización” (1984- 1988) que darían luz de los lineamientos macroeconómicos de ajuste y estabilización financiera y monetaria auspiciados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, mientras la esperanza ciudadana crecía con la redacción de una nueva carta constitucional mediante referéndum por un lado y la actividad guerrillera del grupo “Alfaro Vive Carajo” y su intento golpista en 1984 por el otro (Rodríguez, 2007).

Aunque la constitución de 1978 logro incluir dos de las tres formas básicas de la democracia directa como lo fue el mecanismo de consulta popular (referéndums) y las iniciativas ciudadanas de ley, sin embargo, sería la reforma constitucional de 1998 que incluiría el mecanismo

de control a las autoridades conocido como la Revocatoria del Mandato, por las continuas presiones que marcarían la historia de Ecuador desde la década de los noventa.

Según informe del Banco Mundial para Ecuador (2005), entre 1990 y 2001, la pobreza nacional medida según el consumo aumentó de 40% a 45%, mientras que la cantidad de pobres se incrementó de 3,5 millones a 5,2 millones. La pobreza aumentó en más de 80% en las zonas urbanas de la Costa y la Sierra, se mantuvo inalterada en las zonas rurales de la Costa y subió 15% en las zonas rurales de la Sierra. La crisis de los años 1998 y 1999 hizo caer bruscamente los empleos y los ingresos salariales reales e incrementó la pobreza urbana, sobretudo en Quito y Guayaquil, los hogares pobres de estas zonas tuvieron que recurrir a diversas estrategias para enfrentar la situación, tales como una mayor participación en la fuerza laboral y la migración. La pobreza disminuyó sólo lentamente después del año 2000, lo que apunta a un reducido dinamismo en la creación de empleos formales.

Otro factor que puede argumentar que Ecuador ha sido la democracia más inestable de América Latina es desde el plano político, la imposibilidad de materializar las decisiones populares en los diversos proyectos gubernamentales ha sido la constante, desde 1996 el vecino país ha tenido 8 presidentes, tres de los cuales han sido derrocados por el congreso o las protestas sociales (Crisis Group, 2007), que como se puede observar en la siguiente tabla, sirvió como plataforma política para las reformas constitucionales en los diversos periodos así como un involucramiento de los sectores sociales, las fuerzas militares, facciones de empresarios y gobernantes de corte populista (ver tabla 1):

Tabla 1: Inestabilidad política de Ecuador.

Año	Presidente	Organización	Acontecimientos
1996	Abdala Bucaram	Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)	-Destituido por el congreso y por protestas sociales.
1997	Fabián Alarcón	Frente Radical Alfarista	Presidente del Congreso, nombrado presidente interino ante la declaración juicio político iniciado contra el Presidente Bucaram
1998-2000	Jamil Mahuad	Democracia Popular - Unión Demócrata Cristiana (DP-UDC)	Golpe cívico-militar durante la crisis económica
2000	Lucio Gutiérrez	Junta de Salvación Nacional	Destituido por la corte suprema debido a protestas callejeras en Quito.
2000-2002	Gustavo Noboa	Democracia Popular- Unión Demócrata Cristiana.	Respaldado por el congreso en la sucesión de Lucio Gutiérrez, quien lo investió como presidente hasta el 2003.
2003-2005	Lucio Gutiérrez	Partido Sociedad Patriótica.	Gracias a la Alianza de su partido y el MPD es elegido presidente, pero las presiones de sus alianzas con el Estados Unidos le restan legitimidad.
2005-2007	Alfredo Palacios	No pertenece a ningún partido.	Se convierte en férreo opositor a las políticas de Gutiérrez en cuanto a reformas judiciales que fueron respaldadas por la ciudadanía mediante protestas.
2007-2017	Rafael Correa	Alianza País.	Alta tasa de aprobación ciudadana. Las reformas a la constitución por medio de Asamblea Constituyente, presiones con las diferentes ramas del poder.

Fuente: Elaboración Propia, datos del JNE.

Por consiguiente, Rafael Correa encuentra un panorama propicio para lanzar la reforma constitucional que, mediante la recolección de los discursos de sectores rurales, campesinos e indígenas, permite ampliar el espectro normativo no solo mediante los mecanismos de democracia directa, sino creando espacios concretos para la participación de los grupos que históricamente

fueron excluidos. En el año 2007, el recién electo presidente Rafael Correa y la recién creada agrupación política Alianza País, daban una sensación de renovación en el sistema político ecuatoriano que le permitió con amplia aprobación ciudadana, movimientos sociales y sectores de izquierda a emprender el rumbo para la reforma constitucional de 2008 que entre otras cosas aumentaría el presupuesto general de la nación, la creación de nuevos ministerios y la inversión en políticas sociales, calificándolo como el gobierno de la revolución ciudadana (El Comercio, 2014).

El caso boliviano respecto a la primera apertura de la estructura de oportunidad para la participación mediante la reforma constitucional refleja una aguda relación entre exclusión y propagandismo similar al caso ecuatoriano. Como afirma Llanos (2013), hasta 1982 el rol de las fuerzas armadas dentro del sistema político boliviano era imperante puesto que hubo siete gobiernos militares de facto; la transición democrática en los años subsiguientes estuvo caracterizada por la peor crisis económica que vivió Bolivia en su historia republicana, lo que generó un sentimiento de inseguridad general en las sierras, en el campo y en los centros urbanos.

El tiempo de crisis puede entenderse desde la caída alarmante de los precios del estaño², el déficit en el sector público debido a la deuda externa, la fuga de capitales, la hiperinflación, las caídas del producto y del ingreso, asimismo, un aumento significativo del desempleo y migración, producto de las presiones y los distintos factores que el presidente de entonces Hernán Siles Suazo hacer viables sus “seis paquetes económicos” de estabilización y terminó siendo destituido un año antes de terminar su mandato en 1985.

En estas elecciones ninguno de los candidatos propuestos llegó a ser considerado viable por la ciudadanía, el congreso tuvo que elegir al nuevo presidente mediante la relación de votos, es así como Paz Estensoro, se hace con el poder y, siguiendo las recomendaciones hechas por el asesor de Chicago -Jeffrey Sachs-, implementa el programa de ajuste estructural bajo los lineamientos del FMI y el BM, que entre otras cosas como el apoyo al sector bancario, que promulgaba una limitada intervención estatal en el sector empresarial, basando las políticas en el

2 El “metal del diablo” como lo denominó el escritor Augusto Céspedes, es considerado desde 1952 como un mineral dinamizador de la economía del país hasta la actualidad, sin embargo la relación entre mineros y dueños de las minas también ha sido tortuosa y enrevesada. (Véase: Córdova, T (1986), Bolivia la Maldición del Estaño, Revista Nueva Sociedad. No. 81P. 4-7, La Paz. Disponible en PDF).

ascenso neoliberal del país hasta el 2004. Como lo demuestra el autor, fruto de estas políticas neoliberales materializadas en reformas jurídicas como la ley de inversiones, de hidrocarburos, el Código de Minería, la ley de capitalización y privatización generaron un alto costo social.

Según informe de la CEPAL, el producto por habitante en Bolivia el año 1994 fue 17% inferior al que se dio en 1980. Dicho de otra forma, para entender el contexto boliviano deben considerarse los “dos niveles de la política boliviana” que identificó Laurence Whitehead que consiste en un sofisticado sistema institucional y una tendencia inveterada de participación directa, en reflujo desde mediados de los ochenta, pero renacida a fines de los noventa, con ciertos matices a la depreciación económica y debilitamiento del sistema político (en Llanos, 2013).

Esta apreciación concuerda con el informe de la OEA para el año 2003, donde los bajos niveles de crecimiento económico, desde fines de la década de los noventa, han sido uno de los más mayores desafíos para la democracia, el excesivo optimismo que se generó en Bolivia y a todo lo ancho de América sobre las posibilidades de crecimiento económico una vez concluido el enfrentamiento bipolar y adoptadas las medidas de cambio estructural, afecto directamente sobre la gobernabilidad democrática del hemisferio. (OEA, 2003). Así pues, en Bolivia se podría dividir la experiencia reciente de los mecanismos de participación ciudadana en dos etapas.

La primera que surge de las políticas neoliberales implementadas por recomendación del Consenso de Washington, en lo que se conoció como la reforma y modernización del Estado a través de la modificación de la Constitución Política, donde se aprobaron leyes que definieron el primer escenario de participación ciudadana: Ley de Participación Popular (LPP) en 1994 y finalmente la Ley de Descentralización Administrativa, que sin embargo, no daba un marco jurídico para su utilización. La segunda etapa surge el 18 de diciembre del 2005, con la elección del presidente indígena Evo Morales Aymara, quien modifica sustancialmente la Constitución, y crea recientes leyes que dan un nuevo matiz a la participación ciudadana, que se expresan en la Ley marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bólvarez” (LAD), y la Ley del Régimen Electoral (LRE) promulgadas a mediados del 2010. Además de adoptar constitucionalmente la distribución y administración de los recursos como los elementos de reconocimiento de personerías jurídicas de los pueblos indígenas y campesinos (Choque Aldana, 2009).

Evo Morales, al igual que su homólogo ecuatoriano, logró articular los debates que promulgaban los sectores excluidos en la política boliviana desde la década de los 90's, se instala

en el poder con amplia expectativa entre la ciudadanía que le brinda legitimidad a su gestión, su partido “Movimiento al Socialismo” (MAS) planteaba un nuevo escenario, un escenario de cambio dentro de la política de Bolivia. Desde el 2006, logró articular un discurso entre nacionalismo e indigenismo que desafiaba la lógica política del tradicionalismo partidista desde la transición democrática en 1982, su partido logra apoderarse de las luchas étnico-culturales, identitarias y campesinas (Mayorga, 2008), este giro a la izquierda consolida la reforma constitucional de 2009 que sería su proyecto insignia al menos en su primer gobierno.

1.2. Crisis y reformas: los mecanismos como válvulas de escape

Sin escapar de la tendencia de crisis que plantea el primer apartado tanto en el nivel político, social y económico, y las constantes pugnas, así como los principales retos y desafíos a los que se venían enfrentando los gobiernos de turno, primero en la década de los 80's, donde convergieron elementos como el acelerado aumento del apoyo internacional auspiciado en gran parte por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial que hizo recomendaciones sobre las políticas económicas de los países en desarrollo.

Esta apertura al sistema económico mundial desembocó debido al mal manejo, en más desigualdad, exclusión y recrudecimiento de la pobreza durante la década de los 90's, en segundo lugar, los gobiernos impopulares y el bajo nivel de confianza de la ciudadanía en las instituciones gubernamentales y las masivas protestas en muchos casos materializadas en olas violentas, dispuso las pautas de cambio y reestructuración de los casos en moción, por una parte, Colombia y Perú en la década de los 90's y en la década de los 2000 a los países de Ecuador y Bolivia, la estructuración vendría a darse mediante las modificaciones constitucionales que reforzarían la democracia participativa con la inclusión de mecanismos de democracia directa.

Este referente empírico rastreado en las variaciones temporales nos hace dilucidar que las constantes luchas que se establecen en un Estado Dinámico de Sistema Abierto –según Tarrow (Mc Adama, et. al. 2004)- es capaz de mostrarse como cambiante, o que debido a las influencias, el aumento de capacidad, las alianzas construidas y los ciclos de protestas permiten reformular las políticas e instituciones, es el principal factor por el cual se incluyen los mecanismos de democracia directa en el componente jurídico de los países andinos.

Por tanto, cabe rescatar que el diseño institucional que incluyó las instituciones de democracia directa no fueron espontáneos y se utilizaron tanto en contextos democráticos como autoritarios, que son necesarios referenciar: en el caso colombiano, el plebiscito de 1957 durante el quinquenio del militar de Rojas Pinilla que validó la alternancia del poder entre liberales y conservadores hasta 1974, puede entenderse como una válvula de escape en la medida en que el congreso de Colombia estaba ausente desde 1949 y aunque no había un diseño establecido de una forma de participación directa como lo era el Plebiscito se optó por dar vía libre a este mecanismo, con el fin de dar por terminada la ola de violencia política que marcó el comienzo del siglo xx en Colombia (El Tiempo, 2016). Asimismo Perú en 1919 con el primer autogolpe de su historia se llamó al pueblo a Plebiscito que no sería incluido formalmente hasta 1993, este mecanismo utilizado en 1919 fue una alternativa del presidente de entonces –Augusto B. Leguía- para aprobar una nueva reforma constitucional, y el de 1939 por el presidente Oscar Benavidez con objetivos similares (JNE, 2012).

Por otro lado, Bolivia no escapa de esta dinámica, el 11 de enero de 1931 bajo el golpe de estado por los militares en 1930 se querían impulsar reformas sustanciales a la constitución, sin embargo no se contaba con antecedentes ni mucho menos con establecimiento formal dentro de la normatividad que regulara su uso hasta la entrada en vigor la reforma constitucional de 2002, el voto aún estaba restringido a cierto nivel de ingreso, de edad y género, asimismo los votos en blanco fueron sumados a los del “sí” lo que concluyó en la aprobación de todas las reformas propuestas (Los Tiempos, 2014), asimismo durante el siglo XX en Ecuador, se le preguntó a la ciudadanía sobre la reforma constitucional en 1978 como se mencionó anteriormente, este caso resulta excepcional puesto que es el año en el que se da por terminada la ola dictatorial en dicho país y se hace un tránsito pacífico a la democracia, además de que incluye formalmente este mecanismo y la iniciativa ciudadana aunque solo sea una mención de que existen dentro del ordenamiento jurídico y estaban limitados al llamado presidencial (Pachano, 2008).

Estas experiencias pueden considerarse como claros ejemplos del grado de ingobernabilidad que tuvieron en momentos específicos los países andinos, asimismo de que su utilización representaba un reto tanto para la ciudadanía como para el gobierno puesto que no existía la tradición democrática directa. Como lo muestra el anterior apartado las últimas tres décadas en la región constituyen un factor de cambio en casos como Ecuador y Bolivia y de

reforzamiento de las instituciones representativas en Colombia y Perú, que abrió el espectro participativo incluyendo los mecanismos de democracia directa como válvulas de escape a las continuas y marcadas pugnas entre la sociedad civil y el gobierno de turno, por consiguiente, es preciso ver la variable “inclusión de los mecanismos de democracia directa” desde el debate y consenso que se logró en los países andinos.

En la línea de tiempo, -como se mencionó unos párrafos antes- los casos en mención, Colombia y Perú hacen la inclusión en sus reformas constitucionales en la década de los 90's conocida como “la década de crisis de la representación” en un intento por hacer las instituciones representativas al ciudadano, mientras que Ecuador y Bolivia participan en el proceso a partir del 2000 conocido como la “estructuración democrática” que seguía lineamientos más a la calidad democrática e inclusión, un proceso de ruptura contra el orden establecido, en la medida en que tanto Correa como Morales son considerados como actores “outsider” de la política de su país, no pertenecían a ninguna fuerza política tradicional, supieron canalizar las peticiones ciudadanas en los proyectos de reformas y contaron con un alto nivel de apoyo ciudadano durante su gestión, 54% (BBC News, 2016) en el caso Morales para el 2006 y 73% en el caso Correa (CEDATOS) para 2007.

Como afirma Welp y Ordoñez (2017) la inclusión de los mecanismos de democracia directa en todas partes del mundo y en especial en el subcontinente americano no siguen un camino unidireccional hacia una única meta o fin y están cargados de personalismos, y constantes pugnas por los actores que los proponen, en el caso de los países andinos que así se hace mención, estos debates configuran el uso y las aproximaciones que se dieron dentro del texto constitucional y las leyes vigentes y que posibilitan el uso a la ciudadanía y establecen un juego para la democracia participativa mediante las instituciones de democracia directa como se verá a continuación:

1.2.1. Perú y Colombia, debates y consensos desde la legitimación gubernamental y la injerencia ciudadana.

La Asamblea Constituyente en Colombia, al igual que la del Perú, estuvo limitada por los condicionantes del sistema político y la figura presidencial de turno, claro está, que aunque en 1990 en Colombia, se incluyó un recurso conocido como la “séptima papeleta” que hasta el

momento era desconocido, integró a la ciudadanía a los sectores a un proceso de reformulación de la constitución política (CP) de 1886 que tenía como vigencia 105 años.

En el caso peruano la dinámica es diferente, el autogolpe y la necesidad gubernamental de dotar de legitimidad el régimen apenas en vigencia establece la reforma constitucional como un proceso necesario y de extrema urgencia para refundar el país y sus instituciones, esta dinámica cala bien en la ciudadanía que brinda su apoyo mediante el llamado a referéndum en 1993, dando fin a la constitución promulgada de 1979 en la época de la “transición a la democracia”, lo primero que considero pertinente señalar es que la dinámica de actores constituye un factor importante para el futuro de las reformas a la participación que se quería hacer, la correlación de fuerzas dentro de los dos procesos siguió una continuidad de actores tradicionales y una preponderancia de los principales partidos del momento, como se observa en las siguientes tablas:

Tabla 2: Composición partidista en la Asamblea Nacional Constituyente en Colombia, 1990.

Partidos y movimientos	Numero constituyente	Porcentaje (%) total en la Asamblea	Porcentaje (%) del voto en la Asamblea
Partido Liberal	25	33,7	34,7
Alianza Democrática M19	19	25,7	26,4
Salvación Nacional	11	14,9	15,3
Partido Conservador	5	6,8	6,9
Conservador Independiente	4	5,4	5,5
Unión Cristiana	2	2,7	2,7
Unión Patriótica	2	2,7	2,8
Movimientos indígenas	2	2,7	2,8
EPL	2	2,7	2,8
PRT*	1	1,3	-
Quintín Lame*	1	1,3	-
Total	74	100	100

*Con voz pero sin voto. Fuente: Febres Cordero, J (1997, 29)

Tabla 3: Composición partidista en la asamblea nacional constituyente en Perú, 1992

Partidos	Votos	% votos valido	% votos totales	No. de representante
Nueva Mayoría-Cambio 90	3075422	49.3	37.5	44
Partido Popular Cristiano	605651	9.7	7.4	8
Partido Independiente Moralizador	486984	7.3	5.9	7
Renovacion	349314	7.1	5.4	6
Movimiento Democrático de Izquierda	341646	5.5	4.2	4
Coordinadora Democrática	329153	5.3	4.0	4
Frente Nacional de Trabajadores	237977	3.8	2.9	3
Frente Popular Agrícola del Perú	172923	2.8	2.1	2
Partido Solidaridad y Democracia	126822	2.0	1.5	1
Movimiento Independiente Agrario	107543	1.7	1.3	1
Otros	313247	5.0	3.8	0
Total Validos Emitidos	6237682	100.0	76.1	80
Blanco	333277		4.1	
Nulos	1620887		19.8	
Total Votantes	8191846		100.0	
Ausentes	3151363			
Total inscritos	11343209			

Fuente: Elaboración propia con base en JNE Perú, 2016.

En el caso peruano, aunque los legisladores debían ser 240, se designó solo a 80 puesto que aducía a que un congreso constituyente más reducido era más eficiente y menos costoso, en el caso colombiano el número de designados es conforme a lo establecido, -siendo 70 constituyentes-. En ambos casos se ve la injerencia de los partidos dominantes en la política del contexto al que nos referimos, aunque en mayor medida en el caso peruano considerando el abismo entre el partido recién constituido de Fujimori “Nueva Mayoría-Cambio 90” que tenía en el proceso a 44 constituyentes frente a las demás agrupaciones políticas. Por su parte, el Partido Liberal Colombiano tenía 25 constituyentes respecto a las demás agrupación políticas, sin embargo, la segunda fuerza era “Alianza Democrática M-19” que había sido hasta el proceso de paz de 1990 una agrupación guerrillera.

Iniciados los procesos constituyentes, que darían pie al vigente diseño institucional en los países de Colombia y Perú, el factor violencia funcionó como un elemento integrador y legitimador. En Colombia la reciente incorporación del grupo guerrillero M-19 establecía un panorama alentador para las organizaciones que habrían transitado al margen del sistema político colombiano, asimismo en Perú, el presidente electo había dado grandes avances contra la lucha guerrillera armada, en 1992, se capturó al cabecilla Abimael Guzmán, lo que podría explicar el abrumador triunfo y legitimación del proceso constituyente peruano.

De esta forma, desde el momento de su fundación, -vía referéndum-en Colombia, el 76% de los encuestados en 1990 afirmaban estar de acuerdo con la reforma constitucional, frente a un 17,6% que no sabía de qué se estaba llevando a cabo y un 6,4 que no lo estaba (El Tiempo, 1990). Respecto al proceso en Perú, solo el 10,3 % sabía del proceso, un 53,8 no sabía del proceso, de los encuestados el 68% consideraba que no habían sido recogidas las propuestas ciudadanas en el proceso frente al 28% que si lo pensaba (Abad Yupanki, 1992). Lo que se puede entender que, al menos en uno de los dos casos, el proceso funcionó a puerta cerrada de la ciudadanía, en la medida en que tanto por un lado, Fujimori debido a las presiones internacionales y la amenaza constante de perder el apoyo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional lanza el proceso constituyente mientras en Colombia, la propuesta emana de los sectores sociales excluidos como los movimientos estudiantiles y las agrupaciones guerrilleras que hacían un tránsito hacia la participación política.

La fuerte presencia presidencialista de la reforma constitucional peruana en 1992 con el consenso ciudadano que carecía de más propuestas serias que la del régimen de Fujimori permitió entre otras cosas, la disolución del congreso hasta 1995 y legitimó la figura presidencial quien incluyó la reelección directa, la posibilidad de promulgar leyes de forma directa desde el ejecutivo y disolver el congreso en situaciones de emergencia nacional (Abad Yupanki, 1992).

Por su parte, el proceso constituyente en Colombia de 1990 que intentaba la convergencia de diferentes fuerzas políticas también estuvo marcado por la polarización, en tanto que los procesos constituyentes adelantados en gobiernos anteriores habían sido cooptados por el mismo institucionalismo, desde 1987 se buscaba la reforma, un año más tarde se volvería hablar del tema por medio de un proceso plebiscitario que se declararía inconstitucional ayudó con la dilatación del proceso hasta 1989 que en tanto se declaraba estado de sitio por el recrudecimiento de la

violencia de las mafias más sectores alzaban su voz en apoyo al proceso constituyente (Febres Cordero, 1997).

Así pues bajo estas dinámicas y contexto para la década de los 90's en Perú y Colombia se adelantaban los procesos constituyentes que darían vía libre al debate de la reelección presidencial, la extradición de nacionales, el papel de las fuerzas armadas, la economía nacional y la reestructuración democrática mediante los mecanismos de democracia directa y participativa, en los siguientes párrafos solo nos concentraremos en esta última.

Ya instaladas las mesas de trabajo, la recepción de propuestas y los constituyentes electos de las distintas fuerzas políticas en cada uno de los países como se vio en las anteriores tablas, el debate sobre la inclusión de mecanismos de participación ciudadana tanto de control político como decisional, estuvo marcado por continuas fricciones entre los assembleístas y ponentes.

En Perú por ejemplo, los debates tuvieron dos momentos, el primero corresponde a los primeros meses de instalado el proceso, en espacial, al tema de la inclusión formal del referéndum por el cual se iba a aprobar la nueva constitución, en tanto que la oposición al partido oficialista Cambio 90- Nueva Mayoría tildaba de que habían instalado el proceso y ahora se retractaban de dar voz al pueblo (Flórez Fano, PPC), o que no se estaba jugando con las cartas sobre la mesa y que había temor de que el pueblo se pronunciara sobre la nueva carta constitucional (Cáceres Velásquez, FNTC), que se estaba desconociendo las propuestas ciudadanas respecto al proceso (Pease García, MDI) en tanto que la mayoría afirmaba que las propuestas sobre las iniciativas legislativas, la revocación de mandatos y figuras como el referéndum debían ser incluidas como se había propuesto pero que no era el momento de debatirlas (Torres Lara, NM-C90).³

Dentro de los debates posteriores ya se retoma el tema con más profundidad, aquellos versaban sobre las restricciones y las posibilidades que establecía incluir tales figuras dentro de la institucionalidad peruana. Por un lado, se consideraba necesario que se pudiera consultar al pueblo en materia presupuestal y tributación (Pease García, MDI), la revocación del mandato de todas las autoridades gubernamentales incluido el presidente (Ferrero Costa, Amuruz Gallegos, NM-C90) así como la utilización de dichos mecanismos por la figura presidencial y las autoridades locales

3 Véase: Congreso de la Republica. Tomo I: Congreso Constituyente Democrático. Debates constitucionales Tomo 1. Lima Perú. Disponible en pdf.

para ejercer un control más amplio sobre la institucionalidad y legitimar a la fuerza decisiones estatales (Donayre Lozano-CD).⁴

Asimismo, se argumentaba que representaban un riesgo para la democracia representativa conceder al pueblo una decisión más directa sobre algunos temas, en tanto que como lo mostraba la biblia el pueblo no todas las veces tomaba decisiones acertadas –aquí el ponente hace referencia a la liberación de Jesús o Barrabas- (Francisco Tudela-PRN). Por otra parte, algunos asambleístas rescataban el valor de la inclusión de mecanismos de democracia directa dentro del sistema representativo, lo consideraban como elemento dinamizador dentro de la sociedad, que permitía al sistema estar más dotado de legitimidad y decisiones consensuadas (Flórez Fano, PPC) o que desconocer la sabiduría del pueblo era desconocer la labor que se estaba llevando a cabo en esos momentos, y que no podía desprestigiarse la voluntad popular sino enaltecerla, acercar el estado a los ciudadanos alejados de la capital política (Salgado Rubianes, NM-C90)⁵

Para concluir, la inclusión de los mecanismos con las reformas producto del debate, afirmó el papel del Pleno Jurado Electoral y la posibilidad de que los mecanismos fueran instrumentalizados en normas posteriores a la promulgación constitucional (Ley 26300 de 1993) dando como resultado la aprobación 56 votos a favor, 11 en contra. (Sesión 9 de Marzo de 1993, Congreso Constituyente).

Por su parte, en Colombia la inclusión de los mecanismos de democracia directa dentro de la institucionalidad del país no escapó de la tendencia de polarización presente en el caso peruano, los 70 asambleístas elegidos por circunscripción nacional que empezaron a sesionar el 5 de febrero de 1991 dividieron la presentación de proyectos constitucionales en Comisiones, siendo la de las instituciones de democracia directa la Comisión Primera y la Plenaria de la Asamblea Constituyente, fueron inscritas un total de 32 propuestas en materia de democracia participativa en la Secretaria General que fueron decepcionadas según la división adoptada en la ya mencionada comisión, siendo los delegatarios Juan Carlos Esguerra, Darío Agudelo y Jaime Arias López.

4 Véase: Congreso de la Republica. Tomo II: Congreso Constituyente Democrático. Debates constitucionales Tomo 2. Lima Perú. Disponible en pdf.

5 Véase: Congreso de la Republica. Tomo II: Congreso Constituyente Democrático. Debates constitucionales Tomo 2. Lima Perú. Disponible en pdf.

Como resalta Buenahora (1997), dentro de las propuestas se fortalecía aspectos como la nación participativa, y el uso de la iniciativa legislativa por parte de la ciudadanía y los referendos populares para aprobar o derogar leyes y decretos (Alberto Zalamea), el voto programático y la revocatoria como elementos esenciales del Estado de participación democrática (Holmes Trujillo). Asimismo, como organización la Alianza Democrática M-19 incluía los mecanismos de democracia directa y participativa como herramientas que materializarían la soberanía popular, idea que fue nutrida con intervenciones de los delegatarios Aida Avella y Alfredo Velázquez (Unión Patriótica) la creación de áreas metropolitanas mediante referendo y la incursión de la ciudadanía mediante las iniciativas ciudadanas (Misael Pastrana y Augusto Ramírez), producto del debate la Comisión Primera elaboró el Informe-Ponencia a cargo de Juan Carlos Esguerra y Jaime Arias López.

Respecto a esto, el constituyente Jaime Arias López argumenta en la Plenaria que frente a los diversos problemas que aún subsisten en el territorio nacional es poco aceptable que solo los líderes nacionales tengan un mejor conocimiento de cómo hacer bien las cosas, todos los colombianos quieren dar sus opiniones y propuestas (Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia. Imprenta Nacional. Bogotá. Febrero de 1991. pág. 223). Así pues, se establecían los mecanismos como una forma intermedia de democracia entre la democracia representativa engañosa y la imposible democracia directa -semidirecta- que haga practico el principio de soberanía popular, donde la inclusión de mecanismos más participativos genere una democracia de fines y no solo de sufragio (Sesión Mayo 8 de 1991, Plenaria de la Asamblea Constituyente.), este informe también expresa la preocupación de los asambleístas de que estas instituciones caigan en un uso inadecuado, el ponente expresa la posibilidad de que si no se establecen los procedimientos propios pueden utilizarse como legitimación de decisiones dictatoriales como Pinochet en Chile o Napoleón Bonaparte en Francia, así como la posibilidad de superar el clientelismo y la corrupción (Sesión Mayo 8, 1991).

Más allá de los conflictos internos dentro de la comisión encargada, el debate sobre los mecanismos de democracia directa y participativa no estuvo cargado de mucha presión pues existía un consenso sobre las figuras, en cuanto que a diferencia de Perú, la consulta popular o Referéndum adquiere dos modalidades distintas, Plebiscito en cuanto a la facultad del ejecutivo para llamar al pueblo a las urnas, y referendo a la ciudadanía en general, otro factor fue la inclusión

de la figura de la revocatoria puesto que para articularla con el voto programático se hablaba de mandato imperativo (teoría rousseauiana de soberanía popular) idea que fue reafirmada por el delegado Antonio Galán quien en informe en Plenaria argumentaba que era la determinación de la existencia del poder del elector, además se hablaba del alcance de dicho mecanismo y se optó por excluir la figura presidencial en tanto que la situación generaría gran inestabilidad nacional (Febres Cordero, 1997). Por último, al igual que en el Perú, se propuso que las disposiciones legales sobre los mecanismos de democracia directa deberían ser reforzadas en cuantos a sus procedimientos y requisitos en una ley posterior –ley 134 de 1994- y que serán recogidas en el capítulo siguiente.

1.2.2. Bolivia y Ecuador: de la política del cambio, reestructuración democrática y populismo.

Al igual que en el caso de Colombia y Perú, los países andinos de Bolivia y Ecuador abren el espectro participativo para sus ciudadanos mediante la reforma total de sus constituciones que, como se mencionó en el primer apartado de este capítulo las continuas fricciones y situaciones de inestabilidad tanto política como social lograron que el sistema político fuera más dinámico en cuanto a las peticiones ciudadanas. Sin embargo, Ecuador y Bolivia reflejan una dinámica un tanto diferente a los dos casos anteriormente abordados puesto que la apertura vendría a darse a mediados del 2000 y estaría marcada por un cambio radical de las bases institucionalistas y la inclusión de una democracia de corte comunitarista e indigenista principalmente, que aunque contaba con el consenso de las mayorías también estuvo cargado de fricciones y continuas pugnas políticas.

Ambos casos, se dan gracias al contexto que venían sufriendo con tantas similitudes como diferencias, la participación de los excluidos fue el elemento integrador de las campañas electorales en Bolivia y Ecuador desde comienzos del 2000, por un lado Bolivia entre el periodo de 2006 y 2007. La Asamblea Constituyente de Bolivia (2006-2007) se consolida como el escenario para las reivindicaciones históricas de contenido étnico con alta carga emotiva y a debates muy ruidosos y confusos que culminaron con la aprobación de una nueva Constitución Política del Estado en la que se proclama la necesidad de diseñar un nuevo modelo de Estado

llamado plurinacional, creando una amalgama entre el multiculturalismo y el plurinacionalismo que estaría presente en todo el contenido constitucional aprobado en 2009 (Lazarte, 2009)

En el caso de Ecuador durante el 2007 y 2008 sería el periodo interesante para el estudio, puesto que, aunque por un lado, la reforma constitucional de 1998 se logró incluir dos de las tres formas básicas de la democracia directa (referendo e iniciativas de ley) por el otro, el lazo económico y el tráfico de influencias de los asambleístas generaba incongruencias institucionales y desconfianza en la ciudadanía (Paz y Miño, 2009).

De esta forma, aunque la reforma sentó las bases de un estado más participativo, la inestabilidad institucional traducida en un constante cuestionamiento del sistema electoral y el sistema partidista es que da vía libre al proyecto de Rafael Correa y su partido Alianza País, en tanto que logro articular las distintas fuerzas que habían estado al margen de las decisiones políticas o que habían sido poco visibilizadas e integrarlas con un proyecto de reforma total de la constitución política incluyendo un cambio al modelo estatal dominante con la conocida Revolución Ciudadana (Lazarte, 2009).

A diferencia de los casos de Colombia y Perú, los países andinos de Ecuador y Bolivia ampliaron el número de constituyentes, de 80 a 130 y 255 respectivamente, contaron el apoyo ciudadano del 50% de aprobación al proceso en el Ecuador (El Telégrafo, 2016) y en el caso boliviano el 42% de la ciudadanía encuestada en 2006 consideraba que la constituyente propuesta por Evo Morales resolvería los problemas estructurales del país (Lazarte, 2008). En tanto, los partidos tradicionales no fueron muy receptivos al proyecto propuesto en ambos casos, si bien en el caso boliviano se habla de una mayor representatividad de los grupos indígenas y sectores sociales desde la década de los 90's, el tradicionalismo partidario logró frenarla hasta el 2003, lo que, desembocó en la masiva protesta ciudadana traducida en violencia y caos como se mencionó anteriormente. Por su parte, en el caso ecuatoriano la tradición partidaria no logró articular un mandato fuerte que pusiera fin al periodo de crisis que desembocó en siete presidentes destituidos hasta el 2007⁶ (IRG, 2009).

Ya instalados los procesos constituyentes de reforma total a los lineamientos constitutivos del sistema político en Ecuador y Bolivia, el peso oficialista (Alianza País con 60,7% y MAS con

⁶ Ver en este informe: tabla 1: Inestabilidad política en Ecuador. Pág. 18

53,7% respectivamente) impone como prioridad la refundación del Estado que recogería las propuestas de los movimientos sociales, los sectores como el estudiantil y los indigenistas creando una amalgama con el populismo emergente y la continua polarización tanto dentro como fuera de la constituyente, asimismo, la segunda fuerza dentro del proceso asumiría el papel de oposición al proyecto propuesto por la mayoría, PODEMOS (en Bolivia) con el 23,5% considerado como una facción de centro- derecha y principal opositor del recién electo presidente Morales y, por otro lado el Partido Sociedad Patriótica, por sus siglas -PSP- (en Ecuador) con el 13,8% quien sería la principal facción opositora al proyecto instalado, ambos guardan cierta similitud, en tanto que fueron fundados por expresidentes de la república y su posición ideológica era contraria a la que se instalaba dentro del sistema político, como se puede ver en las siguientes graficas:

Tabla 4: Composición partidaria en la Asamblea Constituyente en Bolivia. 2006.

Organización Política	Circunscripción Departamental	Circunscripción Territorial	TOTAL	% TOTAL
MAS – ISPS	18	119	137	53,7
PODEMOS	11	49	60	23,5
MBL	1	7	8	3,1
MNR	3	5	8	3,1
MNR – FRI	1	7	8	3,1
UN	3	5	8	3,1
AS	1	5	6	2,3
CN	2	3	5	1,9
APB	1	2	3	1,1
MOP	1	2	3	1,1
A3 –MNR	1	1	2	0,7
ASP	1	1	2	0,7
AYRA	0	2	2	0,7
AAI	0	1	1	0,3
MCSFA	0	1	1	0,3
MIR – NM	1	0	1	0,3
TOTAL	45	210	255	100

Fuente: Atlas Electoral de Bolivia. Tomo I, Cap. IV. 2009. Elaboración Propia, 2016.

Tabla 5: Composición partidaria en la Asamblea Constituyente en Ecuador 2007.

Organización Política	Nacional	Provincial	Exterior	TOTAL	% TOTAL
ALIANZA PAIS	15	58	6	79	60,7
PSP	2	16	0	18	13,8
PRIAN	2	6	0	8	6,1
PSC	1	5	0	6	4,6
MPO	1	3	0	4	3
MUPP – NP	0	4	0	4	3
REO	1	2	0	3	2,3
ID	0	3	0	3	2,3
UNO	1	1	0	2	1,5
PRE	0	1	0	1	0,7
MHN	1	0	0	1	0,7
MOV. CIUDADO INDEPENDIENTE - FY	N/A	1	N/A	1	0,7
TOTAL	24	100	6	130	100

Fuente: CNE. Sistema Estadístico Electoral. Elaboración Propia, 2016.

Esta relación antagónica que daría con la inclusión de los mecanismos de democracia directa propuesta por los procesos constituyentes de los países andinos de Ecuador y Bolivia correspondería a los lineamientos de la denominada “revolución ciudadana”⁷ en cuanto que desde el mismo proceso y las políticas que seguirían en ambos casos reivindicarían las propuestas de sectores históricamente excluidos, los debates dentro del proceso estuvieron marcados por los personalismos políticos e ideológicos que se esperan dentro de cualquier constituyente, tanto en el lineamiento económico, de recursos naturales y distribución de ingresos, así como la apertura y el grado democrático del cual se esperaba dotar, por consiguiente dentro de los siguientes párrafos retomaremos los debates en los cuales se incluye los mecanismos de democracia directa en Ecuador y Bolivia.

Por un lado, en Bolivia se crearon 21 comisiones de trabajo según los ejes temáticos que se querían abordar en la nueva constitución, aunque tuvieron que pasar 112 días antes de intensos

⁷ Véase: Casilda, R (2015). Ecuador y la Revolución Ciudadana: Un Camino hacia el buen vivir. Universidad de Alcalá. España.

debates sobre el reglamento general de las asambleas, durante este periodo, la oposición (principalmente PODEMOS) afirmaba que lo que se estaba imponiendo en el país era una dictadura disfrazada, hubo sin fin de protestas desde asambleístas con la boca cubierta, las manos atadas, huelgas de hambre, movilizaciones y suspensiones del proceso. Dentro de este primer año, lo que más generó polémica fue el sistema de votación interno, la mayoría oficialista del MAS abogaba por la decisión mediante “mayoría absoluta” es decir el 50% más uno y la oposición (PODEMOS y UN) el sistema de los dos tercios, es decir el 66% de los asambleístas (TSE, 2010).

Dentro del trabajo realizado por las comisiones se veía el claro proyecto contra hegemónico que planteaba la propuesta, y la reivindicación de los derechos sociales a los sectores excluidos de la sociedad boliviana, lo que tampoco caló bien dentro de algunos asambleísta como Freddy Ibáñez (MNR) que afirmaba que lo que se quería aprobar era un proyecto de discriminación racial contra para todos los blancos y mestizos que no son Aymara (TSE, 2010, Pág. 1047), a lo que otros constituyentes como Rebeca Delgado afirmarían dentro de los debates según comisiones que lo que se quería implantar era un proyecto emancipatorio, una constitución real tal como el iniciado en Ecuador (TSE, 2012).

Las comisiones encargadas de la inclusión de los mecanismos de democracia directa serían la 1. Visión de País, 2. Ciudadanía, Identidad y Nacionalidad y 3. Deberes, Derechos y Garantías (15, 9 y 9 miembros respectivamente) quienes organizaron su trabajo por medio de la presentación de informes de sesiones, en todas las comisiones el Movimiento Al Socialismo –MAS- era la fuerza política dominante por lo que se presentarían informes según mayoría y minoría (TSE, 2012, Pág. 11).

Según informe del 9 de Mayo de 2007, los asambleístas veían la democracia ligada con la libertad, y la libertad entendida no como una libertad absoluta sino como una libertad condicionada con reglas y estructuras, Jorge Lazarte (UN) consideraba que, una democracia comunitarista como la quería imponer el oficialismo era inconcebible, a gran escala lo que funciona es la democracia de corte representativo⁸, por su parte, otros asambleístas como Manfredo Bravo (PODEMOS)

⁸ Véase: TSE. (2010). Atlas electoral de Bolivia. Organismo Electoral Plurinacional, La Paz, Tomo I. Disponible en: https://www.oep.org.bo/oep/archivos/sifde/investigacion/Atlas_Electoral_tomoI_S1.pdf. Pág. 167.

consideraban que más allá de representar un obstáculo los nuevos canales de participación democrática abren el espectro a los excluidos y el reconocimiento de la ciudadanía con sus derechos y deberes.⁹

Por su parte, Esperanza Huanca, rescataba también el valor de las consultas populares fuera de cargas personalistas que adquieren los partidos políticos y cambiar la perspectiva de que el indio solo sirve para trabajos pesados y servidumbre, la ciudadanía activa debe tener mecanismos de control para con sus gobernantes.¹⁰ Respecto a la figura de la revocatoria del mandato, hubo una aprobación por unanimidad, haciéndola susceptible a todas las autoridades elegidas por el electorado, dentro del informe presentado por la comisión “Poder Ejecutivo”, la comisión declaró este mecanismo como más ágil y transparente que deja a un lado la corrupción (TSE, 2012. Pág. 905).

El proceso en Ecuador se asemeja en muchas cosas al boliviano, en relación al tiempo por ejemplo, la asamblea constituyente en Bolivia inicio sesiones para el 2006-2007, periodo en el que entraría en vigor la constituyente ecuatoriana de Rafael Correa y ratificada vía referéndum por el 64% de los electores, en tanto que en Bolivia aún se llevaban arduas negociaciones entre el poder ejecutivo y los partidos políticos de oposición, por lo que puede afirmarse que más allá de las presiones el proceso en Ecuador logro más consenso.

En el Acta 080 del 09 de julio de 2008 se recogen los debates respecto a la inclusión formal de los mecanismos de democracia directa en el Ecuador, más allá del consenso que logro el tema dentro de los asambleístas, la discusión versaba en cómo articular expresiones de democracia directa en un sistema de corte representativo. Virgilio Hernández (Alianza País) argumentaba la convicción de la asamblea por democratizar las instancias representativas y refutar la falsa dicotomía entre la representación y la participación directa, argumentaba dentro de su intervención que la representación democrática abre nuevos escenarios y construye al nuevo Estado Ecuatoriano

⁹ Véase: TSE. (2010). Atlas electoral de Bolivia. Organismo Electoral Plurinacional, La Paz, Tomo I. Disponible en: https://www.oep.org.bo/oep/archivos/sifde/investigacion/Atlas_Electoral_tomoI_S1.pdf. Pág. 168.

¹⁰ Véase: TSE. (2010). Atlas electoral de Bolivia. Organismo Electoral Plurinacional, La Paz, Tomo I. Disponible en: https://www.oep.org.bo/oep/archivos/sifde/investigacion/Atlas_Electoral_tomoI_S1.pdf. Pág. 170.

en uno de los más democráticos de la región, asimismo exponía que el proyecto de reforma constitucional de 1998 fue pensado para las elites y no para el pueblo por lo que en la práctica los canales de participación directa eran inaplicables, restrictivos y excluyentes lo que logro erosionar la institucionalidad como se había visto en los últimos años.¹¹

El asambleísta consideraba que los mecanismos de democracia directa permiten a la ciudadanía la apropiación de la política, funcionan como un instrumento para canalizar la lucha de los movimientos sociales como el movimiento indígena, en tanto que la participación ciudadana debe ser central y transversal al cambio de las relaciones entre la ciudadanía y el gobierno. El llamado entonces era a la apropiación por parte de la ciudadanía de los instrumentos de participación que la sesión estaba proponiendo¹², sin embargo, había que tener cuidado de los requisitos que se establecen para que no sean herramientas que propicien a la ingobernabilidad e inestabilidad (Estacio Balerío, Alianza País)¹³.

Respecto al tema de requisitos, se hablaba de que los mismos debían ser iguales para todos los mecanismos, sobre todo, al umbral de participación ciudadana y el apoyo financiero a las propuestas para que no termine siendo una carga excesiva para el presupuesto de la nación (Andrés Pavón, Alianza País)¹⁴, se respaldaba la inclusión trayendo a colación el pensamiento de José Martí y el indio socialismo, en tanto que lo que se buscaba era el tránsito de la representación a una democracia comunitaria y participativa (Teresa Benavidez, Alianza País)¹⁵, asimismo la oposición se unía al proyecto del oficialismo rescatando el valor de los mecanismos y consideraba importante que se delimitara quien podía utilizarlos, afirmaban que era la ciudadanía organizada la que debía adoptar estos mecanismos, para que no se generaran estados paralelos y que se debía tener cuidado respecto a los requisitos, si son excesivos los mecanismos son inaplicables (Cesar Rohon, PSC)¹⁶.

Por su parte, Mae Montaña (UNO) afirmaba que en cuanto al referéndum los requisitos y procedimientos que se quieren aprobar lo van a hacer inaplicable para la ciudadanía, en tanto que no cuenta con los recursos para financiarlo como si podría hacerlo las autoridades, los umbrales

¹¹ Véase: Asamblea Constituyente Acta 080. (2008). Quito. Pág. 60.

¹² Véase: Asamblea Constituyente Acta 080. (2008). Quito. Pág. 65.

¹³ Véase: Asamblea Constituyente Acta 080. (2008). Quito. Pág. 118.

¹⁴ Véase: Asamblea Constituyente Acta 080. (2008). Quito. Pág. 108.

¹⁵ Véase: Asamblea Constituyente Acta 080. (2008). Quito. Pág. 170.

¹⁶ Véase: Asamblea Constituyente Acta 080. (2008). Quito. Pág. 101.

para la revocatoria deben ser los mismos, la buena gestión no lo llevará a una exigencia de revocatoria, porque el requisito es mayor para la figura presidencial, lo que se quiere es empoderar la ciudadanía no darle lindos enunciados inaplicables y poco efectivos. Por consiguiente, el empoderamiento también es educar y capacitar lo que se aprueba respecto a los nuevos canales de participación¹⁷.

Las diferentes fuerzas lograron un consenso respecto al tema, por ejemplo, Pablo Lucio Paredes (MCI-FY) las consultas populares presidenciales no pueden meterse en otros ámbitos del poder, de la división de poderes, es importante establecer los límites, asimismo, las nuevas formas de participación deben llevarse a cabo cuando se hayan agotado las otras instancias de concertación, así como fortalecer la relación de los partidos con las provincias y que haya control sobre estos¹⁸. Vicente Taiano (PRIAN) habla de participación ciudadana y democracia directa sin pensar que se sigue dando la democracia representativa, esto es dicotómico, la revocación del mandato para el presidente se impondría como una revancha política para quienes perdieron, legítima la inestabilidad, en cuanto a las consultas populares tanto el presidente como el hombre llano puede pronunciarse y promoverlas pero que se pronuncie la corte es maniatar al pueblo en mayor medida.¹⁹

A modo de conclusión preliminar podemos afirmar que la estructura de oportunidades para la participación en los países andinos aquí descritos tuvo sus inicios mayoritariamente en la década de los 90's. El caso Colombiano y Peruano siguen un orden parecido en cuanto a la inclusión formal de los mecanismos de democracia directa puesto que no modificó sustancialmente el orden vertical de política, aunque la presión de los sectores menos favorecidos históricamente logró en cierta medida, materializar sus peticiones de participación en las constituyentes, la instrumentalización en la normatividad vigente separo al ciudadano de estos canales democráticos, lo podemos entender bajo una "lógica estatalista dinámica" expuesta por Tarrow (2003), en cuanto que se crea la estructura de oportunidades desde el mismo estado sin variar su posición inicial, la presencia de "sendero luminoso" en Perú y "las FARC-EP" en Colombia, sumado a otros factores

¹⁷ Véase: Asamblea Constituyente Acta 080. (2008). Quito. Pág. 66.

¹⁸ Véase: Asamblea Constituyente Acta 080. (2008). Quito. Pág. 143.

¹⁹ Véase: Asamblea Constituyente Acta 080. (2008). Quito. Pág. 86.

crean un ambiente propicio para las reformas que es entendido y auspiciado desde el componente estatal.

Por otra parte, la debilidad estatal de Bolivia y Ecuador, estuvo presente desde la década de los 80's, retransmitida a las décadas subsiguientes lo que creo mayores incentivos para la acción colectiva de confrontación y violencia, en el caso boliviano 2003 sería el año detonante, que consolido la reforma constitucional de Evo Morales en 2009, quien retomaría los postulados indigenistas y campesinos de la década de los 90's, bajo esta misma dinámica el proceso ecuatoriano de déficits económicos e inestabilidad en los mandatos de turno permitió que Rafael Correa reafirmara la tesis de la participación ciudadana directa y comunitaria en la constitución vigente desde 2008. Por consiguiente, la creación causal de la estructura de oportunidades para la participación de corte "estatalista abierta" facilito la acción gubernamental en ambos casos y amplio la implementación de las políticas de cambio que se querían impulsar.

Asimismo, un factor transversal en todos los casos es el conflicto, entendido en violencia política, protestas sociales e inestabilidad económica, según Tarrow (2003), el conflicto permite crear estrategias políticas que consoliden el Estado como lo fueron las reformas constitucionales que incluyeron mecanismos de democracia directa en sus postulados y las redacciones normativas subsiguientes encargadas de la instrumentalización de las tres formas básicas de la democracia directa, son signo de la pugna por el poder real de la política en los casos en mención, en cuanto que como actor que detenta el poder favorece a la estabilidad del régimen de turno, de corte representativo/participativo pero no directo.

Capítulo 2. El alcance de los mecanismos de democracia directa en los países andinos de Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia

En el anterior capítulo se abordó la investigación desde el componente histórico, de cómo la inclusión de los mecanismos de democracia directa en los países andinos suponían una creación de una estructura hacia la participación directa de la ciudadanía en un primer momento, se habló de los factores socio – políticos que llevaron a un colapso del sistema y la estrategia de los gobiernos de turno para recuperar la confianza ciudadana, producto de este contexto los países andinos de Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia por medio de la reforma total de sus constituciones intentaron hacer más influyente el papel de la ciudadanía en sus democracias. De esta forma, el siguiente capítulo se centra en la posibilidad y el alcance que tienen los mecanismos de democracia directa para la materialización de las peticiones ciudadanas, por lo que en el primer apartado se retoma el componente jurídico y normativo que abre el marco participativo por medio de estas instituciones, con el fin de establecer las reglas básicas de juego que cuentan los actores para hacerlos efectivos.

Este segundo capítulo se centra en la efectividad que han tenido los mecanismos desde su inclusión formal hasta la fecha. En este apartado se retoman todas las iniciativas de ley propuestas por la ciudadanía, así como las iniciativas de revocatoria y las consultas populares que se han llevado a cabo. Por la naturaleza práctica de este tipo de investigación, la recopilación de los datos se hizo a partir de los principales organismos e institutos electorales de cada país, fue complementada con fuentes secundarias que se han producido sobre el tema en la región y en el mundo como artículos académicos y periodísticos, se centra en el uso de dos variables dependientes el uso y la efectividad de los mecanismos de democracia directa en los casos aquí estudiados.

Antes de entrar en la materia que nos compete se hace necesario a modo de introducción, dedicar unos pequeños párrafos a la realización de una clasificación respecto a los tipos que adquieren los mecanismos de democracia directa una vez son incluidos dentro de la generalidad que muestra el análisis empírico, me refiero a que, en mayor medida la inclusión de las instituciones de democracia directa se hace bajo contexto de democracia representativa donde, si

bien se habla de que la oportunidad para la participación ciudadana se da mediante la conformación de nuevos espacios participativos.

Este diseño corresponde en mayor medida a la voluntad política que se tenga en cada caso, lo que configura los requisitos, procedimientos, restricciones y posibilidades de los mecanismos de participación. Entender el proceso solo como un aspecto procedimental de inclusión formal excluye la rica amalgama que crean estas instituciones con los actores políticos y sociales de las sociedades en estudio, así como los efectos en los cuales pueden desembocar, es decir, constituirse como una verdadera fuerza de control político, legitimar las decisiones gubernamentales y/o desbordar en una crisis de inestabilidad política o en una forma delegativa de la democracia.²⁰

De esta forma, los mecanismos de democracia directa pueden ser clasificados en tres grandes grupos, la consulta popular, donde se agrupan los plebiscitos y los referendos (o referéndums), la iniciativa legislativa popular o iniciativas ciudadanas, y la revocatoria del mandato. Esta clasificación tiene una gran aceptación dentro del estudio de estas instituciones desde la ciencia política en tanto que se excluyen las demás expresiones ciudadanas permitiendo observar su potencial de cambio, además, que exigen mayor responsabilidad ciudadana y confieren una decisión directa que puede ser de tipo vinculante o no, reactiva o proactiva con las decisiones gubernamentales. (Lissidini, Welp, Zovatto, 2008).

En primer lugar, “Consulta Popular” es la categoría que agrupa los referéndums o referendo y Plebiscitos, el primero presupone la existencia de un acto jurídico en vigencia, que queda sometido al veredicto del cuerpo electoral, el cual decide si el acto jurídico se mantiene en vigencia o es abrogado o derogado. También se comprende el término en otro sentido: el referéndum se emplea actualmente para someter a la decisión del cuerpo electoral normativas importantes (con un cierto contenido emotivo, como el referéndum sobre el divorcio en varios países) o políticas públicas de gran relevancia y alcance, en cambio, el plebiscito puede conceptualizarse como una expresión genérica de cualquier forma de manifestación directa, mediante votación, de la voluntad política del cuerpo electoral. (Choque Aldana, 2009, 18).

²⁰ Esta categoría teórica hace referencia según Guillermo O’Donnell a una forma antagónica de la democracia representativa, pero no completamente deliberativa como la democracia directa, supone más bien, la concentración de las decisiones políticas en el ejecutivo. (O’Donnell, G. *Delegative Democracy*”, *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, January 1994: 55-69. © 1994 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.)

Si bien existen casos donde los parámetros procedimentales están bien definidos, aún no hay consenso entre a que se refiere el uno o el otro, las similitudes como las diferencias entre plebiscito y referendo difieren desde la perspectiva y el contexto de donde se les mire, existe confusión desde la doctrina, la legislación y el momento de su aplicación, Blancas Bustamante (2004) por ejemplo, resalta que, resulta obvio que la confusión nace del hecho de que en ambos casos se trata de votaciones populares desprovistas de carácter electivo en las que la ciudadanía adopta, directamente, decisiones que conciernen a la vida del Estado o de una comunidad interestatal en particular. Sin embargo, esta semejanza puede desvanecerse con rapidez si, en lugar de centrar la observación en el hecho común de la votación popular, la fijamos en el contenido de dicha votación y, más aún, en sus efectos concretos sobre la vida del Estado o comunidad donde tiene lugar.

Asimismo, el autor señala que, es posible distinguir al menos, dos grandes materias sobre las que puede versar una votación popular no electiva: las normas jurídicas y las decisiones políticas. Es verdad que la distinción entre ambas no es necesariamente rotunda, porque muchas veces la aprobación o rechazo de una ley implica una decisión política y, al revés, porque con cierta frecuencia las decisiones políticas adoptadas en plebiscito requieren para su concreción la dación de leyes y normas. Sin embargo, la doctrina se ha decantado por establecer una distinción basada en la diferencia de materias entre el referéndum y el plebiscito, atribuyendo al primero contenido normativo y al segundo contenido político (Blancas Bustamante, 2004).

Por su parte, “la iniciativa legislativa y normativa” (iniciativa ciudadana o agenda initiative) es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar un proyecto de norma para que sea debatido y posteriormente aprobado, modificado o negado por la corporación respectiva o el gobierno de turno (Riveros, 2007:3-4), es el derecho que asiste a la ciudadanía para retirar el mandato entregado en las urnas a las autoridades electas. En varios países, este mecanismo se halla restringido a los niveles inferiores del Estado como se verá más adelante, sobre este punto, la iniciativa legislativa ciudadana propone una reivindicación del constituyente primario que es el pueblo, intenta el empoderamiento en la medida en que ya no considera que las leyes –desde su formulación- deben llevar una secuencia jerarquizada donde el legislador es quien comprende mejor y a cabalidad todos los temas sino que son los ciudadanos quienes en su cotidianidad conocen las problemáticas que los aquejan y pueden plantear propuestas más cercanas a la resolución de conflictos.

Por último, el veto popular o la “Revocatoria de Mandato” entendido como mecanismo de defensa de los ciudadanos frente a gobernantes impopulares, que como se verá más adelante tiene diversos grados de aplicaciones en los países en mención, puesto que como afirma Lissidini, Welp y Zovatto (2008) existen riesgos puesto que pueden poner en jaque al sistema representativo, si se amenaza constantemente con su utilización, de esta forma, los efectos dependerán, de las formas jurídicas que adopte y del rol que tenga la intervención gubernamental, también presuponen que al ser un mecanismo de control la labor de los gobernantes frente al pueblo sea más consiente y se aleje de personalismos y prácticas de clientela.

Otra tipología enmarcada dentro de la anterior clasificación permite ver la dinámica en la cual se circunscribe el uso y las posibilidades de los mecanismos de democracia directa, en tanto que –como plantea Altman, 2010 citado en Porras y Ramírez, 2015- la tipología se pregunta por “quién es el instigador del MDD, qué es lo que se persigue con éste, y si el MDD es la última palabra sobre la cuestión. En el caso de los instigadores, pueden ser los ciudadanos (por medio de la recolección de firma), el estamento político (desde el Poder Ejecutivo, Legislativo o ambos, u otro), “o la Constitución legal o los reglamentos existentes en un país”. Con respecto a los fines de los MDD, puede ser, por un lado, mantener el statu quo o, de otro lado, alterarlo. En cuanto a que el MDD sea la última palabra, éste se refiere al hecho de que éste sea vinculante o no (Altman 2010:13).”

2.1. Los mecanismos de democracia directa en el ordenamiento jurídico colombiano

En Colombia, antes de la constitución de 1991 no se tenía un marco real para la participación ciudadana directa, el involucramiento ciudadano había sido replegado a la representación, con el cambio constitucional, iniciado en 1990 por los grupos de presión como los estudiantes y sectores marginados en la política se instaura un régimen democrático participativo y pluralista al menos desde el ámbito formal puesto que los vejámenes del conflicto interno y las distintas formas de violencia aún persisten en el país cooptando la libre elección y participación popular. En palabras del autor Febres Cordero (1997) puede entenderse como una “democracia restringida” en cuanto a la poca capacidad de ayuda al ciudadano mediante las instituciones democráticas, la

desestabilización de los ciclos violentos y las necesidades básicas insatisfechas en la mayoría de la región, (Febres Cordero, 1997, 5).

Así pues la constitución establece que Colombia es un Estado democrático, participativo y pluralista (Art 1, CP), también afirma que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público (Art 3, CP) donde todo ciudadano tiene como derecho el participar en la conformación, ejercicio y control público mediante las herramientas que establece la ley (Art 40), en este artículo es donde encontramos la primera apreciación de la constitucionalidad colombiana a los mecanismos de democracia directa, establece que todo ciudadano puede tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática (lit. 2, Art 40, CP). Asimismo puede usar el mecanismo de la revocación de mandatos elegidos popularmente mediante lo estipulado en la ley (lit. 4, Art 40, CP).

Estos fundamentos son ampliados específicamente en el título IV: “De la participación democrática y los partidos políticos”, el Artículo 103 establece que son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, también determina que las consultas efectuadas por el ejecutivo al pueblo son de carácter vinculante (Artículo 104), extendiendo la facultad a gobernadores y alcaldes (Art. 105), además de contar con la financiación y promoción de los mecanismos y consultas a cargo del estado (Art 107).

A causa del potencial que establecía el nuevo marco para la participación ciudadana, los legisladores promulgan la ley 134 de 1994 (Estatuto de Participación Ciudadana) que instrumentaliza y diseña otras formas de participación popular tanto de intervención, concentración y control sobre la gestión pública. Según la MOE (2012) este estatuto fue el encargado de construir definiciones, finalidades y procedimientos para hacer efectivos los mecanismos de democracia directa, sin embargo, han sido numerosas y constantes las críticas desde la academia, la ciudadanía y los sectores políticos sobre la reforma que establecía el estatuto de la participación ciudadana, culpando a los legisladores de traer una regulación insuficiente cargada de requisitos y trámites para su operancia lo que dificultaría el papel reactivo de estas instituciones dentro del juego político colombiano (MOE, 2012, 7).

De esta forma, se considera que aunque el espectro normativo según las nuevas posibilidades democráticas que se plantearon en 1991 con la reforma constitucional, la aplicación de los

mecanismos de democracia directa y su eficacia dependieron de lo que denomina Barzack como un “principio de distinción”, es decir, del actor que detenta el poder y que es capaz de establecer las reglas bajo las cuales se interactúa con los gobernados, que en el caso de los mecanismos de democracia directa establece las barreras de acceso a estas instituciones y por tanto su eficacia (Barzack en Minnaert y Endara, 2015, 195).

Acorde con esto, la ley 134 de 1994 establece siete mecanismos de participación ciudadana, en los cuales sobresalen la formas básicas de la democracia directa contempladas en la constitución que son la revocatoria de mandato y las consultas populares mediante referéndums y plebiscitos y también se incluye la iniciativa ciudadana de ley que serán abordadas a continuación según los parámetros legales:

2.1.1. Revocatoria del mandato.

Dentro del marco normativo colombiano, la revocatoria es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde (L. 134/94, Art 6). De esta forma, la revocatoria se establece como un derecho de la ciudadanía y su fundamento se basa en el principio de la soberanía popular (Art 3. CP) y el ejercicio de control público sobre el poder político (CN, Art. 40), y no está contemplada para los presidentes de la república, el ideal se fundamenta en que este mecanismo es reactivo al voto programático del alcalde o gobernador elegido popularmente. De esta forma la ley estipula ciertos requisitos para su materialización, debe haber transcurrido al menos un año a partir de la posesión del respectivo mandatario y presentar por escrito ante la Registradora Nacional del Estado Civil (RNEC) la solicitud acompañada de las firmas²¹ de no menos del 40% del total de votos que obtuvo el mandatario (L. 134/94, Art 65), desde este trámite el registrador tendrá un mes para convalidar las firmas y puede ampliar el plazo a máximo 30 días más dependiendo del censo electoral.

Una vez cumplido los requisitos anteriormente descritos el registrador que recepcione tiene cinco días para notificar al mandatario sobre la revocatoria en curso (Art. 66) y los ciudadanos

21 Fue modificada mediante la ley 741 de 2002, antes solo podían presentar la solicitud por firmas, quienes hubieran participado en las elecciones y no toda la ciudadanía, la corte constitucional considero inválido limitar el derecho a la participación del mecanismo y lo amplio a todo el censo electoral (Sentencia C-179 de 2002).

serán convocados en un plazo no mayor a dos meses a las urnas (Art. 67). La coordinación de la divulgación, promoción y realización de la convocatoria para la votación corresponderá al registrador y las autoridades electorales y administrativas del respectivo departamento o municipio (Art. 68).

Asimismo, los requerimientos para que prospere la revocatoria se debe cumplir con el umbral mínimo de participación ciudadana, que si bien en la ley 134 de 1994 establecía el 60% de participación la ley 741 de 2002 lo reduce a 55% (Art 2, L 741) y contar con la aprobación de la mitad más uno de los que participaron en la convocatoria, en caso de que prospere la ejecución de la revocatoria es inmediata y será convocado dentro del plazo de 20 días siguientes los nuevos comicios, a no ser de que faltaran menos de 18 meses para la culminación del cargo, en ese caso el presidente o gobernador –según sea el caso- deberá suplir la vacancia de manera definitiva con la selección de una persona de la terna partidista del mandatario revocado.

Como se mencionó unos párrafos atrás, la ley 134 de 1994 fue desde su promulgación polémica y producto de este debate en 2015 se haría una nueva reforma que ampliaría lo estipulado en la ley 741 de 2002, la ley 1757 de 2015, y condijo a la reducción del umbral de participación a 30% al 55% que establecía la ley 134, y establece en efectos de eficiencia administrativa que en ningún caso procede tramites ni votaciones faltando 12 meses para la culminación del mandato (Sentencia C- 150 de 2015).

2.1.2. Iniciativa legislativa y Normativa.

Según la ley 134 de 1994, la iniciativa legislativa y Normativa es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente. (Art. 2). Es decir, las iniciativas legislativas de ley se presentan ante el Congreso de la República, y las iniciativas normativas refieren a actos administrativos frente a las corporaciones públicas de orden territorial, como las asambleas

departamentales, así mismo, la ley establece que el primer requisito es que sea impulsado por un comité promotor conformado por 9 ciudadanos o por una agrupación de carácter civil político y que cuente con un respaldo del 5% de ciudadanos (en firmas) según el respectivo censo electoral, asimismo, los diputados o concejales pueden presentar proyecto de ley que debe contar con el 30% de apoyo de los otros representantes. (Art. 28).

No se puede presentar proyectos de reforma en materia presupuestaria, indultos, relaciones internacionales o restablecimiento del orden público. (Art. 29), aunque este mecanismo no ha sido ampliamente reformado en la ley 1757 de 2015 se sube el respaldo ciudadano al 20% según el respectivo censo electoral, la iniciativa constituye un factor de dinamismo y a la vez de restricción que será estudiado en la clasificación hecha en el segundo capítulo de este documento.

2.1.3. Consultas Populares.

Esta categoría agrupa los referendos y los plebiscitos, en la medida en que, permita hacer la clasificación más adelante, puesto que los conceptos difieren respecto al país donde se formule (Lissidini, 2010, Pachano, 2008). Dicho de esta manera, en el ordenamiento colombiano, el referendo tiene dos formas básicas –derogatorio o aprobatorio- así como a referendos constitucionales y territoriales y pueden ser utilizados desde las autoridades o desde la ciudadanía, así pues para una referendo constitucional se requiere el apoyo del 5% del censo electoral respaldado en firmas y la aprobación de la mayoría de los congresistas y que la respuesta sea positiva en la mitad más uno de los participantes, así como que la participación sea igual o mayor a la cuarta parte del censo electoral (Art. 33). El referendo de cualquier tipo será convocado a votación en los siguientes 8 días mediante el decreto expedido según la corporación (Art. 34 L.134).

Asimismo, no se puede presentar proyectos de reforma en materia presupuestaria, indultos, relaciones internacionales o restablecimiento del orden público (Art. 35). El periodo estipulado en la ley para la recolección de firmas es de 6 meses y no puede ser extendido, el registrador tiene la capacidad de hacer el chequeo de los apoyos válidos así como el diseño del tarjetón de votación, que deberá contener las preguntas que se someten a votación y las casillas correspondientes por el

“sí” y el “no” (Art. 41), la votación puede ser suspendida en caso de que exista alteración del orden público (Art.43).

En el caso del plebiscito dentro de la legislación (Ley 134 de 1994, Ley 1757 de 2015) corresponde exclusivamente al presidente el uso de este mecanismo, con la previa aprobación del congreso y en uso de las facultades y deberes que no alteren la división de poderes (Art, 77 L 134), en caso de que el presidente haya con un mes de antelación expresado su intención de realizar un plebiscito y ninguna de las dos cámaras se haya opuesto puede realizarlo (Art. 78), el uso de los espacios televisivos re realizaran 20 días antes de la votación y se prohíbe propaganda después de las 12 de la noche del día anterior a la votación, asimismo, la aprobación radica directamente en el pueblo por la mayoría absoluta del censo electoral (Art. 79 y 80 respectivamente), contrariamente al espacio de 30 días antes de la votación y de la aprobación de la mitad más 1 del censo electoral (Art 91).

2.2. Los mecanismos de democracia directa en el ordenamiento jurídico peruano

En Perú, en contexto de autogolpe y bajo las presiones que se ejercían interna como externamente sobre las decisiones presidenciales de Fujimori, calificadas como autoritarias y desestabilizadoras de la aun débil tradición democrática logra mediante referendo la legitimación de la nueva carta magna, obligando a los legisladores a incluir los MDD como sustento participativo, como se mencionó en las páginas anteriores.

En primer lugar, se consagra el principio de “soberanía popular” mediante la expresión “el poder radica en el pueblo” (Art. 45), asimismo se establece que el voto es libre, secreto y obligatorio (Art. 31) en este apartado constitucional “De los derechos políticos y deberes” se consagra que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. (Art. 31) incluyendo las tres formas básicas de la democracia directa que se mencionaron unos párrafos antes, y se expresa que pueden ser sometidas a referéndum la reforma total o parcial de la Constitución; La aprobación de normas con rango de ley; Las ordenanzas municipales; y Las materias relativas al proceso de descentralización. No pueden someterse a

referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor (Art. 32).

En la constitución no se menciona, como en el caso colombiano, la conceptualización de las instituciones de democracia directa, un año más tarde, se dictaría la ley 26300 de 1994 que sería la encargada de dotar al sistema del andamiaje participativo, así pues se determina que son mecanismos de participación del ciudadano: la Iniciativa de Reforma Constitucional, Iniciativa en la formación de las leyes; el Referéndum; la iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales; y otros mecanismos de participación establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales (Art. 2), se incluye la revocatoria del mandato como un derecho ciudadano de control (Art. 3). Así pues las tres formas básicas adquieren el siguiente diseño institucional:

2.2.1. Revocatoria del mandato.

Se consagra como un derecho ciudadano de control político, establece que, las autoridades que pueden ser revocadas son los alcaldes y regidores, autoridades regionales y magistrados de elección popular (Art.20). Asimismo, declara que no procede la revocatoria en el primer año ni en el ultimo de su mandato (Art 21), de esta forma, la figura presidencial no está sujeta a este mecanismo, se presenta a votación si cuenta con el apoyo del 25% del censo electoral correspondiente (Art. 22) y es revocada la autoridad si se aprueba por la mitad más uno de los votantes (Art. 23) y será reemplazado según lo convenga el Pleno Jurado electoral.

2.2.2. Iniciativas ciudadanas.

Una vez convalidado el apoyo en firma de los ciudadanos, los promotores pueden designar un vocero ante cada uno de los órganos electorales (Art. 9), si el número de suscriptores no es alcanzado se cuenta con 30 días para la nueva presentación del apoyo (Art. 10). Este apoyo se ratifica con el 0.3 % del censo electoral, si el proyecto es rechazado o los promotores consideran que la modificación viola la finalidad primigenia puede ser consultado por referéndum (Art 16), el umbral de participación resulta el mismo en caso de reforma constitucional (Art 17).

2.2.3. Consulta popular.

Según la ley 26300 de 1994, el referéndum es el derecho de los ciudadanos para pronunciarse conforme a la Constitución en los temas normativos que se le consultan (Art 37). De esta forma, adquiere un sentido plebiscitario, puesto que, las convocatorias las hacen los representantes como el presidente o los alcaldes. Asimismo, el referéndum puede ser solicitado por un número de ciudadanos no menor al 10% del electorado nacional (Art. 38), junto al artículo 26 de esta ley, esta consulta popular no puede reformar la constitución de forma total o parcial, aprobar o derogar leyes, decretos u ordenanzas de urgencia, debatir temas presupuestarios (Art 39), se declara que tiene un efecto vinculante en cuanto a las decisiones que se han consultado y no puede presentarse nuevamente hasta pasados dos años (Art 43) el plazo para efectuar la convocatoria será de 4 meses máximo (Art 44).

2.3. Los mecanismos de democracia directa en el ordenamiento jurídico ecuatoriano

En el caso ecuatoriano, aunque la constitución de 1978 logró incluir la iniciativa ciudadana de ley y las consultas populares (referendo y referendo plebiscitario) no sería hasta la reforma de 1998 que se instrumentalizaría su uso además de incluir como mecanismo de control hacia la gestión pública la Revocatoria del Mandato. El contexto descrito en este primer apartado da luces respecto a esta reformulación constitucional, las continuas crisis de las instituciones representativas y factores como el aumento de la desigualdad y la pobreza crearon la estructura de oportunidades para la participación mediante expresiones de la democracia directa, Pachano (2008) considera que, aunque la reforma de 2008 en términos de los mecanismos no modificó sustancialmente su uso los hizo más notorios hacia la ciudadanía.

Así, en el capítulo V de la constitución vigente, se establece como derecho las tres formas básicas de la democracia directa: presentar proyectos de iniciativas ciudadanas (Núm. 3), ser consultados (Núm., 4) revocar mandatos de elección popular (CN, Cap. V, Núm. 6).

Asimismo, se considera que la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria (Art. 95), además de soportar la participación ciudadana, política y comunitaria en el principio democrático de la soberanía popular y la libre determinación de los

pueblos. Para el estudio nos compete analizar el título IV de la constitución política ecuatoriana, “Participación y Organización del Poder”, sección cuarta: Democracia directa:

2.3.1. Revocatoria del Mandato.

Está contemplado en el artículo 105 de la constitución política y está destinado a todos los cargos de elección popular, está limitado a que se presente pasado un año y uno antes de terminar el mandato, y se podrá presentar una sola vez durante la gestión, la iniciativa debe estar respaldada por el 10% del censo electoral correspondiente, en el caso de que este destinado a la revocatoria del presidente será del 15% del censo electoral nacional. Como señala la constitución para cualquiera de los mecanismos de democracia directa, se tendrá un plazo de 15 días para convocar a las urnas al electorado y deberá efectuarse antes de los sesenta días, todos los mecanismos son vinculantes y de cumplimiento obligatorio por la mayoría absoluta de votos válidos, salvo la revocatoria presidencial que requerirá la mayoría absoluta de los sufragantes (Art. 106).

2.3.2. Iniciativa ciudadana.

En el caso ecuatoriano, la iniciativa de orden ciudadano, se ejerce en tres tipos: para la creación, reforma o aprobación de normas jurídicas ante la Función Legislativa, y debe contar con el apoyo del 0.25% del censo electoral correspondiente, con un plazo de 180 días para la discusión de la iniciativa. En caso de reforma constitucional se necesitaría el 1% del censo electoral nacional, no se podrá tramitar otra iniciativa cuando ya esté una en curso y se podrá refrendar si pasado un año no se ha dado respuesta (Art. 103).

2.3.3. Consulta Popular.

Dentro del ordenamiento constitucional, artículo 104, no se hace mención al plebiscito como un mecanismo distinto al referendo como pasa en la legislación colombiana, sin embargo, determina que la consulta popular es la facultad del presidente o de las autoridades departamentales para convocar al pueblo sobre los asuntos que estime convenientes; en el caso presidencial, con el apoyo del congreso, y en el caso departamental, con el apoyo de las tres cuartas partes de sus integrantes. También menciona que la ciudadanía puede solicitar la convocatoria para una consulta

popular sobre cualquier asunto, en este caso estaríamos hablando de una referendo (Pachano, 2008), que deberá contar con el apoyo del 5% del censo electoral en caso de que sea a nivel nacional.

2.4. Los mecanismos de democracia directa en el ordenamiento jurídico boliviano

Por último Bolivia, constituye un caso de ruptura en cuanto a los ya mencionados, puesto que, como se pudo observar en el primer apartado de este capítulo, factores como la crisis económica y política que se evidenciaban desde la década de los 80's genero un panorama distinto.

Respecto al diseño institucional, sería en 1994 que se dictaría la “Ley Orgánica de Participación Ciudadana” que aún era muy limitada y no establecería un panorama claro sobre el uso de los mecanismos, ya que no estaban dispuestos constitucionalmente, fruto de estos tropiezos y los efectos duales de las políticas neoliberales, 2003 sería el año se agudizó la crisis institucional y hubo un aumento de los paros por el agua y las luchas sociales de pueblos originarios.

De esta forma, el respaldo a la reforma constitucional de Evo Morales impondría un panorama completamente nuevo al diseño estatal que se había dispuesto y fortalecido desde la década de los noventa, la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia (2006-2009) establecería los principios democráticos del nuevo marco participativo, declarando en primera instancia que, la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce de forma directa y delegada (Art 7 C.P).

Asimismo, su sistema de gobierno se reconoce como participativo, representativo y comunitario, y lo complementa estipulando que, la democracia es ejercida de forma directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria del mandato (Art. 11) entre otras. Sin embargo, sería la Ley del Régimen Electoral –ley 26 de 2010- quien dispondría el marco normativo para la instrumentalización de la democracia directa dentro de los espectros participativos del país, definiéndola como la democracia intercultural, que sería un modelo mixto entre la democracia participativa y directa (Art 2):

2.4.1. Revocatoria del Mandato.

Dentro de la ley 26 de 2010, la revocatoria es el mecanismo constitucional a través del cual el pueblo soberano decide, mediante sufragio universal, sobre la continuidad o el cese de funciones

de las autoridades elegidas por voto ciudadano, aplica para todas las autoridades elegidas popularmente a nivel nacional, departamental, regional o municipal, y solo emana desde el pueblo. Este mecanismo de control solo se constituirá “desde abajo” y estaría dispuesto hasta el nivel de jerarquía más alto (Presidencia), asimismo, solo puede presentarse en una sola ocasión durante el período constitucional (Art 25).

En cuanto al respaldo aplica el mismo que para el referendo contemplado en el artículo 16 del régimen electoral, sin embargo, debe pasar al menos la mitad del periodo constitucional y no ser después del último año, se cuenta con un plazo de 90 días para la recolección y presentación del apoyo ciudadano desde la habilitación de la autoridad electoral correspondiente y la revisión por parte de dicha autoridad tendrá un plazo de 60 días (Art 27).

Dicha ley también expresa que para las convocatorias se destina un calendario único para la votación, es decir, se agrupan, -en caso de que hubieran- las convocatorias nacionales, departamentales y municipales, fuera de este calendario las votaciones son improcedentes (Art 28), asimismo el presupuesto destinado es cubierto por el Estado, y debe ser revocado por la mitad más uno de votos válidos del respectivo censo electoral (Art 29,30 y 31).

2.4.2. Iniciativas ciudadanas.

Este mecanismo, no está regulado por la ley boliviana que se analizó en este apartado, sin embargo se encuentra amparada en la constitución política en los artículos 11 y 109 diferenciándola del referéndum o la iniciativa de revocatoria que fueron anteriormente descritos, en parte porque después de la formulación de una propuesta legislativa y ser discutida en la Asamblea Legislativa Plurinacional y no ser respaldada se impulsa como referendo para su aprobación, así que no se encuentran ni requisitos ni condiciones mínimas para su ejercicio (América Economía, 2010), de esta forma, solo se tiene un precedente, que será analizado en el segundo capítulo de este texto.

2.4.3. Consultas Populares.

Dentro de esta ley, el referendo es un mecanismo constitucional de democracia directa y participativa por el cual las ciudadanas y los ciudadanos, mediante sufragio universal, deciden

sobre normas, políticas o asuntos de interés público (Art 12), que puede ser de tipo nacional, departamental o municipal (Art 13).

Asimismo, no se pueden someter a referendo la unidad del Estado, los impuestos, temas de seguridad interna y externa, la disposición a los derechos humanos (Art 14). También, establece que las medidas adoptadas son obligatorias y vinculantes (Art 15), se puede hacer mediante iniciativa presidencial (Referendo plebiscitario) o iniciativa ciudadana.

En el primer caso el presidente debe contar con los dos tercios de aprobación de los asambleístas, este requisito es el mismo para iniciativas departamentales y municipales, para referendo impulsado desde la ciudadanía se debe contar con el apoyo ciudadano de 20% - respaldado en firmas y huellas dactilares- del censo electoral, asimismo debe incluir al menos el 15% del padrón de cada departamento, en caso de que sea a escala departamental se amplía a 25% y debe incluir al menos el 20% de cada provincia, en el caso de que sea a escala municipal debe contar con el 30% del padrón electoral de la respectiva circunscripción (Art 16).

Para los referendos nacionales tanto presidenciales como ciudadanos, se encuentra otro limitante, solo puede presentarse una sola convocatoria durante el periodo constitucional (5 años) salvo refrendación de casos como los tratados internacionales o reformas a la constitución, por otro lado, el presupuesto es cubierto en su totalidad por el Tesoro General de la Nación, recursos departamentales o municipales según corresponda (Art. 17).

En el caso de cumplir estos requisitos, la instancia legislativa correspondiente tiene un plazo de 72 horas para evaluar la(s) pregunta(s) y podrá incluir modificaciones a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), debe ser declarada constitucional por dos de los tres tercios de los asambleístas correspondientes (Art 18) para convocar a las urnas en un plazo de 90 días en caso de que no se convoque corresponderá una fecha en los 30 días siguientes (Art 20) el espacio en los medios de comunicados es gratuito solo para las organizaciones registradas, y será aprobado por la mitad más uno (50% mas 1) de votos válidos del respectivo padrón electoral.

Así pues podemos afirmar que los mecanismos de democracia directa y la forma en la cual se expresan y se establecen dentro del ordenamiento jurídico de cada caso esta guiado por el contexto del cual emana lo que determina sus procedimientos, requisitos y condicionantes que afectan, como se verá en el segundo apartado, la efectividad y el uso de estas instituciones. Si hay

mayor consenso en las instituciones legislativas habrá mayor consenso en la redacción de las reglas básicas para su uso, asimismo, la creación de la estructura de participación por medio de la participación directa de la ciudadanía, al menos desde el plano jurídico, estuvo cargada de personalismos en tanto que en los casos donde el oficialismo era un peso importante dentro de las instituciones legislativas hicieron más fuerte la representatividad sin excluir las formas de participación directa.

En los requisitos para la revocatoria del mandato, por ejemplo, solamente dos de los cuatro países andinos aquí estudiados creó la posibilidad de retirar de su cargo a todos los cargos de elección popular (incluido el presidente). En el caso boliviano el tiempo requerido para revocar las autoridades es mucho mayor, teniendo en cuenta que el periodo de mandato es de 4 años se destina la posibilidad pasado 1 año de gestión (Colombia, Ecuador y Perú) en Bolivia el periodo es de 5 años pudiendo presentar la iniciativa pasados dos años y medio, 3 de los casos establecen la “mitad más uno” como forma de aprobación (50% +1) salvo el caso de Ecuador donde es la mayoría absoluta (Ver tabla 6):

Tabla 6: Los requisitos para la Revocatoria del Mandato en los países andinos.

Países	Colombia	Ecuador	Perú	Bolivia
Actor	Gobernadores y Alcaldes	Todos los cargos de elección Popular	Cargos de elección popular salvo Presidente.	Todos los cargos de elección Popular
Tiempo	1 año después de iniciado el mandato y 1 año antes de concluir.	1 año después de iniciado el mandato y 1 año antes de concluir.	1 año después de iniciado el mandato y 1 año antes de concluir.	A mitad del mandato, una sola vez, un año antes de culminar.
Apoyo Ciudadano	40% de votos con que fue elegido.	Presidente 15%, 10% demás.	25% del respectivo censo	20% Censo Nal y 15% de cada dpto., 25% Censo Dpto. y 20% de cada provincial, 30% Censo de circunscripción.
% Participación	30% del respectivo censo electoral	No Menciona	No Menciona.	calendario Único de votación
% Aprobación	50% +1 votos validos	Presidente: Mayoría Absoluta votos totales, Demás: Mayoría Absoluta votos válidos.	50%+1 votos válidos.	50+1 votos válidos.

Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad de los casos. 2016.

Asimismo, los requisitos para las consultas populares en los países andinos según la normatividad de cada caso varían en cosas muy puntuales. Al igual que la revocatoria del mandato Ecuador es el único caso donde la aprobación de las consultas se da por “mayoría absoluta” de los votos válidos, en tanto que los restantes se crea como forma de aprobación la “mitad más uno” (50%+1), en Bolivia el Apoyo ciudadano a la propuesta –solo si es de carácter ciudadano- es mucho mayor al resto de los casos, mientras que en Colombia y Ecuador constituye el 5% del censo electoral, y en Perú es del 10%, el caso boliviano lo aumenta a 20% incluyendo el 15% de cada departamento (si es una consulta nacional), 25% del censo departamental incluyendo el 20% de cada provincia (si es una consulta departamental) y el 30% si es una consulta por circunscripción (Ver tabla 7):

Tabla 7: Los requisitos para las Consultas Populares en los países andinos.

Países	Colombia	Ecuador	Perú	Bolivia
Actor	Autoridades y Ciudadanos.	Autoridades y Ciudadanos.	Autoridades y Ciudadanos.	Autoridades y Ciudadanos.
Apoyo Ciudadano	5% respectivo censo.	5% Censo Nacional, 10% Censo Departamental.	10% Censo electoral correspondiente.	20% Censo Nal y 15% de cada dpto., 25% Censo Dpto. y 20% de cada provincial, 30% Censo de circunscripción.
Aprobación	50% +1	Mayoría Absoluta votos válidos.	50% +1	50% +1
Participación	Cuarta parte del respectivo censo.	No menciona mínimo.	No menciona mínimo.	No menciona mínimo.
Restricciones	Presupuesto, indultos, RRII, orden público.	Inconstitucionalidad de la pregunta.	Derechos fundamentales, tributarios, presupuestas y tratados internacionales.	Seguridad interna y externa, DDHH. Se puede presentar una sola vez durante el periodo constitucional (5años), salvo reformas constitucionales o tratados.
Forma del mecanismo	No Vinculante.	No Vinculante.	Vinculante.	Vinculante.

Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad de los casos, 2016.

Por último, los requisitos para la presentación de iniciativas ciudadanas de ley, proyectos populares de ley o iniciativas legislativas y normativas (según sea el caso) son mucho menores que los anteriormente descritos, por ejemplo, en Ecuador y Bolivia la ciudadanía en general puede presentar un proyecto de ley ante sus instituciones legislativas, mientras que en el caso de Colombia y Perú se necesita de un comité promotor. Lo que más resalta en este mecanismo es el apoyo ciudadano necesario para cada caso, Colombia constituye el más estricto de todos con un 20% del respectivo censo electoral representado en firmas, Ecuador el 0,25% o 1% del respectivo censo y en el caso boliviano no establece porcentajes, también, solo 2 de los casos abren la posibilidad de que sea aprobada por referéndum en caso de no haber consenso en la legislación (Ecuador y Bolivia) en tanto que las restricciones varían en lo que no puede ser materia de iniciativa ciudadana (Colombia y Perú) y el número de iniciativas por cada periodo legislativo:

Tabla 8: Los requisitos de la Iniciativas Ciudadanas en los países andinos.

Países	Colombia	Ecuador	Perú	Bolivia
Actor	Comité Promotor: 9 ciudadanos	Ciudadanía en general	Comité Promotor: mínimo 1 ciudadano.	Ciudadanía en general
Apoyo Ciudadano	20% Respectivo censo electoral	0,25% Respectivo censo electoral, 1% si es reforma constitucional.	0,3% Respectivo censo electoral.	Firmas y huellas de los promotores.
Restricción	Presupuesto, indultos, RRII, orden público.	No se podrá presentar otra iniciativa cuando este en curso una anterior.	Derechos fundamentales, tributarios, presupuestarios y tratados.	Un solo proyecto de un tema en un periodo legislativo,
Posibilidad	Rechazada o Aprobada	Refrendar pasado un año sin respuesta.	Refrendar si la respuesta es negativa.	Presentado como referéndum en cualquier fase.

Fuente: Elaboración Propia con base en la normatividad de los casos, 2016.

2.5. La efectividad de los mecanismos: Un estudio cuantitativo sobre el alcance de los mecanismos en los países andinos de Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia

Hablar de la efectividad de los mecanismos de democracia directa en los países andinos de Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia nos obliga a pensar desde los datos que pueden ser rastreables, medibles, cualificables y comparables. Este segundo segmento retoma en la medida de lo posible, todos los casos en los cuales se ha hecho uso del mecanismo, recoge los datos tanto de las iniciativas que no han prosperado como los mecanismos que han tenido una respuesta positiva y han contado con el apoyo ciudadano y la inclusión formal de las instituciones de la democracia directa en la línea tiempo difiere entre sí, partiendo del precepto de que, la inclusión no se dio en el mismo momento y contexto histórico, por lo que recurrimos a la categorización de estudios propuestos por Morlino y Sartori (2002) respecto a la variable tiempo, donde podemos dejarla a un lado para estudiar más bien el fenómeno, además el caso que nos ocupa desde las primeras líneas de este trabajo es un estudio de “N mediana” en tanto que se ocupa de una investigación comparativa intra-area en contextos más o menos homogéneos donde los conceptos de clase o generales permiten el equilibrio entre la connotación y la denotación de los casos.

Así pues, la inclusión formal de los mecanismos de democracia directa surgen en tiempos diferentes, por un lado Perú y Colombia hacen su reforma constitucional en la década de los 90's mientras que Bolivia y Ecuador a mediados de los años 2000, y este proceso determina la cantidad de casos que se hayan registrado, en tanto que se esperaría desde el estudio empírico del fenómeno que se cumpla con la regla: “a mayor línea temporal mayor número de casos”, asimismo, podríamos decir que: “a mayor tiempo, mayor conocimiento ciudadano de los mecanismos y mayor perfeccionamiento de las normas básicas de utilización”. De esta forma, la utilización de los mecanismos se encuentra categorizada en las siguientes paginas respecto a los conceptos generales o de clase que hemos dispuesto desde el comienzo, estos son: Consultas Populares, entendida como la categoría asociativa de referendos y plebiscitos, Iniciativas Ciudadanas, donde según el caso son catalogadas como legislativas popular, iniciativas de ley o iniciativas populares y Revocatorias del Mandato.

2.5.1. La revocatoria del mandato en los países andinos de Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia

En todos los casos en mención, la revocatoria se instaure como un mecanismo de control político frente a las autoridades electas popularmente, sin duda, el fenómeno de la inclusión formal corresponde a la solución de las continuas crisis de representación que sufrían los países andinos desde la década de los 90`s. En perspectiva comparada, el mecanismo de la revocatoria del mandato ha tenido poco uso, salvo el caso peruano que con los últimos comicios alcanzaría la cifra de 5.303 iniciativas revocatorias en los 24 años de su inclusión formal (JNE, 2017), esta cifra incluso está por encima de casos como E.E.U.U quien en sus 110 años presenta un promedio de 4.000 casos (La Republica, 2013), desde 1997 hasta 2016 se han revocado 292 alcaldes y 1291 regidores municipales (JNE, 2017).²²

Por su parte, Colombia quien fue el primero de los países en mención en incluir la figura se ha presentado un poco más de 132 iniciativas de revocatoria según datos de RNEC, de los cuales 130 fueron presentados contra alcaldes y 2 solamente a gobernadores, en mayor medida se quedaron en iniciativas –el 75%- porque no alcanzaron con los requisitos para llevarlo a votación, y el 25% restante no logró revocar a ninguna autoridad y deponer su mandato. Asimismo, se muestra, un “efecto boom” en su utilización después del 2002, en tanto que desde 1994 solo se habían presentado 34 iniciativas, desde el 2002 ya habían más de 96, este escenario podría ser debido a la reforma normativa de la ley 134 de 1994 por la Ley 741 de 2002 en la medida en que logró disminuir los requisitos para su utilización (MOE, 2012), sin contar con todas las presentadas desde el 2012 y las que cursan ahora en alguna etapa como la recolección de firmas o exposición de motivos que asciende a 34 casos (Revista Semana. 2017), sin embargo, a contrario del caso peruano, en Colombia solo se ha mantenido como opción.²³

En el caso Ecuatoriano, que cuenta con este recurso desde el 2008, se han presentado 18 iniciativas de revocatoria del mandato, 15 dirigidas a alcaldes, 1 hacia vice alcaldesa, 1 a un prefecto -todas en 2011-, asimismo, se presentó una en contra del presidente Rafael Correa en 2010. De todas las iniciativas ninguna prosperó en parte porque no lograron pasar las etapas como

22 Ver Anexo 1. Proceso histórico Revocatoria del Mandato en Perú. 1997 a 2016.

23 Ver Anexo 2. La Revocatoria del Mandato en Colombia, 1994 a 2016.

el apoyo en firmas (CNE, 2015)²⁴. La lógica de su utilización se asemeja mucho a la boliviana puesto que, en el país vecino se llevaron a cabo de manera conjunta 10 iniciativas de revocatoria en el 2008, contra 8 prefectos municipales, el Vicepresidente Álvaro García Linera y el Presidente de entonces Evo Morales.

Este proceso, alcanzó la etapa de votación, mas fue rechazado para 8 de las 10 autoridades que se querían revocar, para esto habían dos preguntas, una dirigida hacia el mayor nivel de jerarquía del estado (presidente y vicepresidente) y otra referida a los prefectos. Las preguntas hechas a la ciudadanía fueron redactadas a favor de la continuidad de los mandatos y no la de revocación²⁵, logrando así ratificar el apoyo ciudadano con el 67,41% que voto “SI” frente al 32,59% que voto “NO”.

Asimismo, en el año 2008, la Comisión Nacional Electoral (CNE) confirmó que el umbral de votos por el “SI” debía ser de la mitad más uno (50%+1) por lo que fueron destituidos 2 prefectos con 40,75% y 43,72% (en las localidades de Santa Cruz y Beni respectivamente).²⁶

Como lo muestra la siguiente gráfica, el uso y efectividad del mecanismo de revocatoria del mandato en los países andinos, ha estado sujeta a las continuas crisis del sistema político de cada caso, por un lado los datos compilados muestran que solo ha sido efectivo en dos de los casos estudiados (Perú y Bolivia) y ha permanecido como una opción latente en los otros (Ecuador y Colombia), en buena parte porque los requisitos dispuesto por la ley, son mucho mayores que los casos donde se ha llevado a cabo.

De los dos países donde ha sido efectivo el uso de este mecanismo no supera el 30% y en los otros casos el uso donde ha sido constante puede evidenciar o el descontento popular respecto a sus mandatarios, o la utilización de este mecanismo como un proceso de revancha de los grupos de oposición, por último, es materia de resaltar que, en general el promedio de efectividad respecto al número de iniciativas presentadas está en el 12,46%, por lo que no se ha constituido como un mecanismo efectivo de control político (Ver tabla 9):

24 Ver Anexo 3. La Revocatoria del Mandato en Ecuador. 2010 y 2011.

25 “¿usted está de acuerdo con la continuidad del proceso liderado por el presidente Evo Morales Aymara y el Vicepresidente Álvaro García Linera? SI/NO.” fue la pregunta aprobada para la consulta para la revocación de presidente y vicepresidente. (Atlas Electoral. Tomo IV. 2016).

26 Ver Anexo 4. La revocatoria del Mandato en Bolivia. 2008

Tabla 9: Uso y Efectividad de la Revocatoria del Mandato en los Países Andinos.

Países Andinos	Iniciativas de revocatorias	Autoridades revocadas	% promedio de efectividad
Perú	5303	1583	29,85%
Colombia	166	0	0
Ecuador	18	0	0
Bolivia	10	2	20%
TOTAL	5497	1585	12,46%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de OEP, CNE EC, JNE, MOE, RNEC, 2016.

2.5.2. Las consultas populares de referendos y plebiscitos en los países andinos de Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia.

Como se mencionó unas páginas atrás, no existe un consenso general respecto a que se entienda por los conceptos de “plebiscitos” o “referéndums”, en los casos que hacen parte de esta investigación por ejemplo, solo Colombia, los diferencia dentro de la legislación dictada en 1994, en la medida en que plebiscito responde al llamado de la ciudadanía por parte del presidente de la república y referendo puede entenderse como las expresiones de consulta que excluyen al más alto nivel de poder de la nación.

En el caso ecuatoriano por ejemplo, Simón Pachano (2010) establece que, el referendo puede entenderse dentro de la legislación ecuatoriana como el llamado presidencial para la reforma constitucional y adquiere la categoría de vinculante²⁷, mientras que el plebiscito es el tipo de consulta convocada por la ciudadana y no tiene el carácter vinculante. Por su parte, en los otros dos casos (Perú y Bolivia), estos términos no tienen una clara diferenciación, y en la norma están reglados bajo el concepto único de “referendo”, que puede ser propuesto desde la ciudadanía hasta las autoridades gubernamentales, así pues, la categoría “consulta popular” funciona como una

²⁷ Vinculante hace alusión a que la decisión ciudadana debe ser respetada y conocida respecto al tema en cuestión.

categoría de clase integradora de las dos posturas, desde su procedencia hasta el tema puesto en consideración.

En cuanto a la efectividad del mecanismo de la consulta popular, en Colombia según los datos de la RNEC y MOE, se ha utilizado en 101 oportunidades desde la nueva carta constitucional de 1991 y las bases jurídicas de 1994, 2002 y 2015. De esta forma, 18 de estas consultas han sido de tipo constitucional o en materia constitucional, y una solamente ha llegado a votación, lo que representa el 6% de efectividad (MOE, 2012), las demás propuestas se quedaron en las etapas del proceso, siendo en mayor medida, rechazadas en el Congreso de la República. Por otra parte 13 han sido de iniciativa ciudadana de los cuales no prosperó ninguna, en mayor medida porque no se cumplió con el número de firmas para someterlo a votación, en el nivel municipal o subnacional, se han presentado 69 iniciativas de los cuales 52 fueron para la creación de nuevos municipios (49 aprobados) y 17 son referendos aprobatorios o derogatorios²⁸ en la mayoría de casos sobre temas como los servicios públicos. Por último, sumado a este histórico en 2013 se dictaría otro referendo que no tendría el apoyo gubernamental (RNEC) y el referendo de 2016 que refrendaría los acuerdos de paz entre el gobierno y el grupo insurgente FARC-EP que bajo modalidad de plebiscito²⁹ consultó al pueblo y este lo rechazó, por un pequeño margen, siendo el “NO” con 50,21% frente al “SI” con 49, 78%, teniendo en cuenta una tasa de abstención de 63% aproximadamente (RNEC, 2016).

En el caso peruano, el número de iniciativas para referendos ha sido mucho menor, según datos del JNE se han presentado solo 4 referendos desde su inclusión constitucional, en 1993 a raíz del autogolpe de 1992 el presidente Alberto Fujimori lanza la consulta popular para la reforma constitucional que fue aprobado como se mencionó anteriormente, de ahí tuvieron que pasar 12 años para que fuera nuevamente utilizado. Desde el 2000 el país comienza una serie de reformas políticas para hacer la democracia más estable, en este proceso en 2005 se convoca a referendo a favor de la descentralización del poder y las instituciones gubernamentales, siendo esta la única de iniciativa popular, propuesta en 5 regiones y rechazada por el electorado por un 69%, en mayor

28 Ver Anexo 5. Histórico de Consultas Populares en Colombia.

29 Solo se han presentado dos plebiscitos en Colombia, el primero en 1957 que preguntaría al pueblo sobre la instalación del “Frente Nacional” y el Plebiscito del 02 de Octubre de 2016 para refrendar los tratados de paz firmados en la Habana-Cuba con el grupo guerrillero FARC.

medida por la falta de información que se tenía respecto al tema y las campañas por el “NO” auspiciadas por los centralistas (La Republica, 2005).

Por último, en el año 2010, se lanza a consulta sobre FONAVI –la devolución del dinero de una caja de compensación- que logró articular la ciudadanía y un comité promotor en el congreso, fue aprobada con el 66,47% (El Comercio, 2010), por último, el de 2016 que fue propuesto por un comité y rechazado por el congreso en la primera fase en materia de soberanía energética (JNE).

En el caso de Ecuador, las consultas populares pueden dividirse en dos momentos, la primera como respuesta a la ingobernabilidad latente de la década de los 90’s en el país y la segunda como la legitimación de las políticas de cambio en el comúnmente conocido como socialismo del siglo XXI, para un total de 11 iniciativas. La primera data de 1994 el presidente Sixto Duran busca legitimar su mandato mediante un referéndum en temas constitucionales, fue aprobado. Un año más tarde (1995), bajo el contexto de crisis el presidente convoca nuevamente al electorado en 11 preguntas de materia tributario y social sin contar con la aprobación ciudadana, mediante referéndum también se reformaría la constitución de 1979 dando vía libre a la constitución de 1998 en medio de continuas movilizaciones de los sectores sociales (Pachano, 2010).

Tendría que pasar casi nueve años para que la ciudadanía fuera nuevamente consultada, en 2006 el presidente interino Alfredo Palacios, en busca de implementar políticas de corte social, llama al pueblo a las urnas pero no obtiene la aprobación, en 2008 el referéndum para la aprobación de la constitución de 2008 y el ultimo según registro del CNE data del 2011 en materia de seguridad, estos últimos ambos fueron ratificados por el pueblo, todos los anteriores casos descritos fueron convocados por las autoridades y presidentes de turno.³⁰ La propuesta por referéndum proveniente del pueblo dentro de la inclusión formal, sería en el año 2000, donde se presentaron 5 iniciativas de referendo ciudadano (plebiscito) en materia de autonomías territoriales en 5 regiones del país³¹, todas tuvieron en promedio un 80% de respuesta positiva (Pachano, 2010).

30 Ver Anexo 6. Consultas Populares en Ecuador: Referendos presidenciales. 1994 – 2011.

31 Las regiones que participaron del proceso de referendación para la instauración del Régimen Autonomico fueron: Guayas, Manabí, Los Ríos, El Oro y Sucumbimos. (CNE).

Por último, Bolivia es el caso que más genera atención en cuanto a la utilización de este mecanismo, han sido 15 en total en un periodo de 12 años³², en 2004 ya existía la figura del referendo por la reforma constitucional que buscaría la solución a la violencia de Octubre de 2003, la situación minera era tan compleja y el gobierno estaba tan impedido que para el año 2004 se le preguntaría al pueblo sobre la explotación de hidrocarburos (Política Energética) y sería aprobada por el 86,64% de los participantes. En 2006 el referendo sobre autonomías departamentales por el recién electo presidente Morales sería rechazado por la ciudadanía con el 57,59% en buena medida porque las reglas no estaban muy claras respecto a cómo iban a funcionar y la capacidad en materia presupuestal respecto a las nuevas autonomías. (Atlas Electoral, Tomo IV, Cap. 1).

También se utilizó en 2009, a portas de aprobar la constitución política para preguntarle al pueblo sobre la prohibición del latifundio puesto que no logró consenso en la asamblea, fue aprobada por un 80,65%, después de esto, en el mismo año, el Estado presentaría en bloque 4 iniciativas más para refrendación todas en materia del carácter descentralizado y autónomo que iba adquiriendo el sistema político boliviano, todas contaron con una tasa de aprobación del 70% en promedio lo que podría explicar que la nueva constitución dotó de legitimidad el proceso además de las continuas propagandas para el proceso (La Nación, 2009).

Nuevamente, para el año 2015 se votaría en bloque 3 consultas populares de las cuales solo 1 no sería aprobado con el 65,77%, que refería la pregunta en materia de la creación de Estatutos Autonómicos Departamentales que intentaba la integración de 5 departamentos, por ultimo para el año 2016, en el país tendría lugar 4 consultas más de las cuales 3 se referían a la organización autonómica y la restante a la modificación constitucional para la reelección presidencial que fue rechazada por un pequeño margen, el “NO” con 56,40% frente al “SI” de 43,60% (Atlas Electoral, Tomo IV, Cap. 1). Respecto a esta última consulta, pese a que la gestión de Evo Morales contó con una aprobación ciudadana sin precedentes en el país, hubo varios factores que resultaron determinantes para que se impusiera el “NO”, por un lado había confusión si la reelección iba a ser vitalicia, indefinida o solo por un periodo o dos (La Razón, 2016).

Para concluir con el análisis respecto a este mecanismo de democracia directa podemos cuantificar –como lo muestra la siguiente gráfica- que en un promedio general del número de

32 Ver Anexo 7. Consultas populares en Bolivia. 2004 a 2016.

consultas populares aprobadas respecto al número de iniciativas presentadas es del 52,67%, el caso que más ha sido efectivo en la utilización del mismo ha sido Ecuador, no desde el número de consultas sino desde la aprobación ciudadana, este fenómeno puede explicarse en la medida que más del 50% han sido convocadas por el ejecutivo y de carácter nacional por lo que la visibilización del proceso es mucho mayor y no se queda estancada en los requisitos y procedimientos que rige la normatividad para la recepción de propuestas, los casos restantes han tenido una efectividad promedio del 50%:

Tabla 10: Uso y Efectividad de las consultas populares en los Países Andinos.

Países andinos	Número de iniciativas	Iniciativas aprobadas	% efectividad
Colombia	101	50	49,50%
Perú	4	2	50%
Ecuador	11	9	81,80%
Bolivia	15	8	53,33%
Total	131	69	52,67%

Fuente: Elaboración propia en base a OEP, CNE, JNE, RNEC, TSE, 2016.

2.5.3. Las iniciativas ciudadanas en los países andinos de Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia

En cuanto al uso que se le ha dado a las iniciativas ciudadanas ha tenido una tendencia continua y similar en todos los casos, en Colombia por ejemplo, según datos de RNEC se han presentado 16 iniciativas populares de ley, aunque el marco normativo abre la posibilidad para el uso de este mecanismo desde 1991 y lo amplía en la ley de 1994. La primera data del año 2002 en materia de actos legislativos, al igual que la de 2005 y 2006, ninguna de estas iniciativas prosperó y fueron archivadas por el congreso, también se presentaron 6 proyectos de ley (2 en 2002 y 2008

y 1 en 2004 y 2006) tampoco prosperaron dentro de los debates de los representantes en el Congreso en muchos casos por la mala redacción del proyecto o por la declaración de inconstitucionalidad, asimismo 3 proyectos de ordenanza (1999, 2004, 2006) y 4 proyectos de acuerdo de ley³³ (2006, 2009, 2010) de los cuales solo 1 fue debatido y aprobado posteriormente³⁴. En la mayoría de los casos las iniciativas referenciaban temas como el cubrimiento de servicios públicos domiciliarios y fortalecimiento de la seguridad (MOE, 2012).

Desde el año 2012 a 2016, se han presentado 4 iniciativas populares más, en 2013 se presentaría la reforma al Código Minero que fue rechazada, en 2016 las tres restantes, comenzando con el pedido de la congresista Vivian Morales y algunos colectivos religiosos a la reforma constitucional respecto a la consagración de la adopción de niños por parte de parejas conformadas por un hombre y una mujer únicamente, los otros dos proyectos se darían en el marco de la polémica por reglar las plataformas tecnológicas de servicio de transporte público (congresovive.org).³⁵

Respecto a la utilización del mecanismo en Perú, según los datos del congreso, encontramos que pese a la inclusión formal de la iniciativa legislativa ciudadana en la constitución política y la ampliación hecha en la ley 26300 de 1994 hasta el año 2000 no se había presentado ninguna solicitud, mientras que en el periodo 2001 a 2006 habían sido recepcionadas 12 propuestas, de las cuales una fue promulgada (2001), las demás fueron declaradas anticonstitucionales o rechazadas por principio de nulidad, una posible explicación puede ser el contexto de “reestructuración democrática” que sufrió el país durante este periodo que amplió las bases de autonomía de las regiones con la salida del poder de Alberto Fujimori, del 2006 al 2011 fueron 10 las iniciativas presentadas de las cuales fueron todas archivadas, la mayoría versaban sobre temas como el fortalecimiento agropecuario, mercados municipales, trabajo y seguridad social, en 2011 a 2016 fueron 6 las iniciativas presentadas de las cuales 3 fueron aprobadas y promulgadas en materia de maltrato animal y ley de discapacidad (Congreso del Perú, 2016).

33 Estas categorías en el plano jurídico colombiano se refieren a los proyectos presentados a nivel subnacional.

34 En 2009 un colectivo ambiental presenta el proyecto de ley “protección del páramo El Almorzadero contra la minería” en Cerrito, Santander.

35 Ver Anexo 8. Iniciativas Populares de Ley en Colombia. 1999 a 2016.

En el caso ecuatoriano el número de iniciativas es mucho menor que los casos referenciados, según los datos de la Asamblea Legislativa solo se han presentado 6 iniciativas ciudadanas, la primera reunió 47 mil firmas para aumentar la pena por delitos atroces de 25 a 50 años, sin consideración de rebaja de pena y libertad condicional, no fue tratada puesto que se discutía la reforma del código penal, la segunda iniciativa estuvo liderada por sectores del partido oficialista Alianza País logrando reunir 100 mil firmas que no fueron suficientes para debatir el proyecto dentro de la asamblea, asimismo, el colectivo UNE (Unión Nacional de Educadores) que no alcanzo el requisito en firmas, y la Red Agraria un proyecto sobre tenencia de la tierra que no contó con el respaldo en firmas pero fue recogido en plenarias de la asamblea (Pachano, 2010).

El último proyecto es presentado en 2016 por el frente de Jubilados del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social “Frejubieess”, con el ánimo de modificar la Ley de Seguridad Social para que se pudiera crear el consejo directivo del instituto, no contó con el respaldo del censo electoral y fue archivado³⁶ (El Universo, 2016), por lo que podemos afirmar que ha permanecido como una opción latente pero cargada de requisitos que dificultan la eficacia del mecanismo.

En Bolivia la dinámica es un tanto diferente, en tanto que la iniciativa legislativa no fue regulada como un mecanismo de democracia directa o participativa diferente al referéndum como en los anteriores casos. El antecedente que abre la posibilidad es la creación de la ley 025 de 2010 “Participación y control social” que la establece como la posibilidad ciudadana de presentar proyectos hacia el respectivo Pleno del Consejo Municipal, desde el 2010 hasta el 2016 se han presentado solo 7 propuestas que han sido recogidos por la respectiva asamblea, de los cuales solo 3 han sido promulgadas, todas en la provincia de La Paz, respecto a materias como el fortalecimiento de la cultura y el arte, la regulación de sitios web pornográficos y materia presupuestaria en ciencia, tecnología e información (El Diario Nacional, 2016).

En cuanto al uso y la efectividad de las iniciativas ciudadanas o iniciativas populares de ley en los casos aquí estudiados podemos concluir que ha sido efectiva en un 15,84%, en tanto que los principales retos que presenta este mecanismo es la consolidación de un proyecto fuerte desde la ciudadanía, que este bien elaborado y vaya de acuerdo al carácter constitucional de cada país, el

36 Ver Anexo 10. Iniciativas Populares de Ley en Ecuador. 2010 a 2016.

caso donde ha sido más efectiva la iniciativa ciudadana es el boliviano puesto que, aunque las iniciativas han sido mucho menores que casos como Colombia y Perú, han sido aprobados en un 42,85%, asimismo, en Ecuador aunque se han presentado iniciativas de ley ninguna ha sido promulgada, puesto que no han tenido el respaldo electoral en el requisito de participación que impone la norma o han sido recogidas por reformas ya existentes en la asamblea (Ver tabla 11):

Tabla 11: Uso y Efectividad de las Iniciativas Ciudadanas en los Países Andinos.

Países andinos	Iniciativas de ley	Proyectos aprobados	% efectividad
Colombia	16	1	6,25%
Perú	28	4	14,28%
Ecuador	6	0	0%
Bolivia	7	3	42,85%
Total	57	8	15,84%

Fuente: Elaboración Propia con base en datos de CNE, Congreso Perú, Asamblea Legislativa Ecuador, OEP, RNEC, MOE, 2016.

Capítulo 3: Posibilidades y restricciones de los mecanismos de participación directa, un balance comparado

En los capítulos anteriores vimos como los mecanismos de democracia directa dentro de las democracias representativas, presentan un panorama completamente nuevo para la participación activa de la ciudadanía en los países andinos de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. El primer capítulo se centró en el momento en el cual los sistemas políticos después de una serie de presiones impulsadas por la ciudadanía incluyeron dentro de sus constituciones y reformas normativas las instituciones de la democracia directa, como las consultas populares, iniciativas legislativas y revocatorias del mandato.

Teniendo en cuenta los factores socio-políticos y las principales discusiones y debates a los cuales se vieron expuestos las principales fuerzas políticas para la formulación e inclusión y puesta en marcha de los mecanismos, en el segundo capítulo se abordó la temática desde las posibilidades que el sistema político dotó a la ciudadanía y el carácter instrumentalizado que en cada caso reglamentaron su uso así como el grado de efectividad que tenía cada mecanismo dentro de los casos en mención.

De esta forma este tercer capítulo indaga sobre la capacidad que tienen los mecanismos de democracia directa para constituirse en verdaderos vehículos de control y apropiación ciudadana de las decisiones gubernamentales, por lo que a manera de capítulo de cierre expresa las posibilidades y restricciones de dichas instituciones combinándolo con un estudio crítico de la realidad política y social que tienen que sortear la ciudadanía y el gobierno en el momento en que se decide activar un mecanismo de participación directa. Así pues, el primer apartado retoma las protestas sociales –entendidas como la acción colectiva- en contra posición a los canales institucionalizados de la democracia directa, y el segundo apartado genera un debate y recoge posturas académicas frente a la realidad empírica que permite a los mecanismos convertirse en herramientas de manipulación gubernamental y mecanismos de censura ciudadana.

Como afirma García (2009) los mecanismos de democracia directa han sido el resultado de complejos procesos políticos para la institucionalización del conflicto, el conflicto producido a raíz de las demandas constantes de mayor participación ciudadana sin que la institucionalización

suponga una alteración de forma significativa de los elementos sustanciales de las democracias de corte representativo.

Esta apreciación es claro elemento explicativo de este estudio en tanto que aunque se incluyeron las formas básicas de las democracias directas en los casos de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia no afectó su estructura presidencialista y fuertemente representativa, y el nivel de incidencia de los mecanismos no alcanza ni siquiera el 50% en la toma de decisiones.

Por lo que recogiendo los planteamientos del autor podemos afirmar que las posibilidades reales están en función de las ventajas que algunos de sus procedimientos pueden ofrecer para mejorar el sistema representativo, en tanto que siendo canales formales propios del sistema político imperante suponen o un grado de mayor intervención o por el contrario una desafección de los mismos y un desinterés ciudadanos hacia la utilización de los procesos institucionalizados (García, 2009).

Así pues, la teoría de las oportunidades políticas de Sidney Tarrow, sobretodo, la dimensión relativa al acceso de poder como elemento permanente y concreto de la estructura de oportunidad puede dar cuenta de los mecanismos de democracia directa como punto de acceso a la toma de decisiones desde la ciudadanía, así mismo obliga a pensar la participación ciudadana en asuntos de interés general como un proceso ligado a diferentes factores de tipo político, social, cultural y unificarlo con una perspectiva propia del racionalismo: el “costo-beneficio” que se hacen de los procesos, en tanto, que una acción que supone un esfuerzo individual se utiliza para alcanzar objetivos colectivos (García, 2009), también supone entender que la participación ciudadana no solo está ligada a las expresiones formales sino que gran parte de ella es fruto de las movilizaciones sociales que desde la línea empírica e histórica son perceptibles en los casos que aquí se hacen mención.

Un grupo absolutamente centrípeto y armonioso es una unión empíricamente irreal sin que por ello el solo antagonismo suponga un grado de socialización o subordinación, donde la ley es la expresión o el resultado de una contienda entre diferentes fuerzas sociales y políticas dentro de una interacción agonística³⁷, que funciona como una herramienta para mantener el orden social

³⁷ Según Chantal Mouffe (2015) el enfoque agonista de la política permite abordar las diferentes variables en el entramado político teniendo en cuenta una realidad (pos democrata) donde los diferentes actores del proceso están en pugna de sus intereses.

que no se subordina a la ley sino que es el resultado de relaciones de fuerza y las leyes como creaciones continuas de fuerzas sociales en pugna (Barrera et. al; 2013).

Visto desde la perspectiva teórica estructuralista, estas estructuras externas afectan la capacidad de los mecanismos para su efectividad -ya sea para bien o para mal-, la capacidad depende entonces, de los incentivos para la participación y de la participación misma, es decir, de la estructura de los mecanismos se enmarca dentro de la estructura formal de participación y la realidad política donde convergen el aparato administrativo o burocrático y las fuerzas sociales expresada en sectores y movimientos ciudadanos.

A partir de los posibles atributos que pueden adoptar los Mecanismos de Democracia Directa en un determinado marco legal, García (2009) establece, tres tipos generales de puntos de acceso al sistema político con opción a ser institucionalizados formalmente. El primero de ellos es el punto blanco u óptimo, que prescribe un acceso genuino a la toma de decisiones de los ciudadanos en vista a la posibilidad de realizar procesos decisorios directos. El segundo, el punto gris o módico, expone un carácter opaco y escueto de la injerencia ciudadana en el ejercicio de gobierno debido a que se estipula la intromisión de algún poder estatal para el desarrollo de los MDD. El punto negro, a su vez, les quita a los ciudadanos casi toda posibilidad de tener acceso a las decisiones a través de los MDD ya que los mismos se consagran como instrumentos con fines consultivos y con efectos no vinculantes o donde las potestades de su uso con otros propósitos están reservadas exclusivamente al Estado.

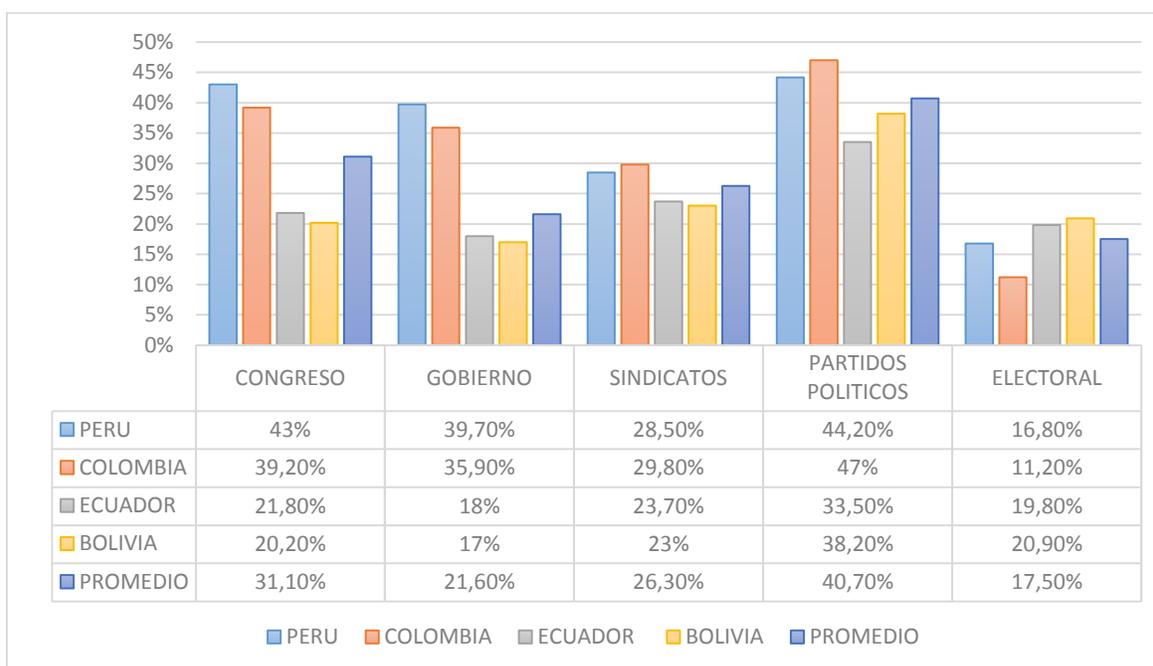
3.1. ¿Protestas sociales o canales institucionalizados?

El interrogante que nos ocupa en este primer apartado es porque si existen los mecanismos de democracia directa como vehículos para canalizar el descontento y las propuestas ciudadanas en la última década, la movilización social ha tenido mayor visibilidad en los países andinos. Si bien este texto no intenta dar luces sobre los interrogantes de como la acción colectiva y la protesta social es activada como derecho, partimos de la idea en que las manifestaciones sociales por medio de las movilizaciones suponen que existe una vinculación entre mayor participación ciudadana por medio de la protesta por medio de la movilización social en lugar de las instituciones de participación dispuestas por el sistema político.

Como afirma García (2009) el acceso por sí solo, por medio de los mecanismos de democracia directa, no deriva en un nivel uniforme de acceso en la toma de decisiones y control sobre los gobernantes sino que hay grados de apertura y restricciones que son elementos claves de la configuración institucional.

Desde la apertura a la participación ciudadana en los países andinos la utilización de los mecanismos de democracia directa han versado en dos elementos claves para comprender las posibilidades de estas instituciones, El primero, es el diseño institucional que han adquirido los mecanismos que lo ha replegado a un papel donde el ciudadano del común no tiene un acceso real en la medida en que los requisitos establecen una traba inicial que después debe sortear con el apoyo ciudadano en las urnas, por ejemplo, en el caso de las iniciativas ciudadanas solo ha sido efectiva en un poco más de 15%, la revocatoria del mandato en un 12% y las consultas populares (referendos y plebiscitos) es la más utilizada con un 50%, estos estimados promedios en todos los casos se mencionan en el anterior capítulo.

El otro elemento explicativo es el desconocimiento ciudadano expresado por la desafección y el interés que suponen el uso de vías constituidas por el sistema político y las mismas instituciones. Según cifras Latinobarómetro (2015) la desconfianza ciudadana en los países andinos en sus instituciones está en promedio en 28,56%, donde los partidos políticos son quienes menos legitimados se encuentran en los cuatro casos (40,7%), el congreso (31,1%), el gobierno en general (21,6%), los sindicatos (26,3%) y las instituciones electorales (17,5%) como lo muestra la siguiente tabla:

Tabla 12: Desconfianza en las instituciones de los países andinos.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Latinobarómetro, 2015.

Dado el bajo nivel de confianza del que gozan las instituciones, parece ser que los mecanismos de democracia directa son mucho más aplicables en el ámbito subnacional en tanto que suponen una mayor configuración de la estructura interna y externa, es decir, una mayor capacidad de movilización, mayor conocimiento del tema en cuestión (García, 2009). Frente a los dilemas que supone la movilización social dentro de los países andinos y las altas tasas de abstención en los procesos electorales la participación ciudadana está ligada desde el componente cultural que esta presenta en cada uno de los casos.

Si hablamos del porque la gente participa podemos referirnos al axioma determinista que la acción procede de la estructura descuidando el factor clásico que motiva las movilizaciones informales traducidas en ciertos casos en oleadas de violencia (García, 2009). Entender la participación es preguntarse por las motivaciones de corte individualista, en donde el sujeto en buena medida es considerado como un ser racional que actúa en función de conseguir un beneficio, esta relación costo-beneficio de la participación supone entonces que los individuos se suman a algún proceso de participación en la medida en que obtengan un beneficio propio que debe ser

menor a los costos en los cuales incurre movilizarse (Velásquez & González, 2003) por lo que el tema debería ser abordado desde la dimensión de la agregación de preferencias que hacen los ciudadanos.

El componente cultural dentro de los procesos democráticos es el que define la participación activa de la ciudadanía, si el carácter racional dentro de las instituciones formales de participación y asimismo las no formales como las movilizaciones y protestas, se esperarían que este articulada en función de los objetivos que persigue, el fortalecimiento de lo público, el compromiso moral de la ciudadanía con la política como forma colectiva de definir el destino de todos y de todas, la articulación del interés particular y colectivo, la cooperación y el compromiso de acabar con el clientelismo y la corrupción (Velásquez & González, 2003).

Sin embargo en contextos de crisis y en una política institucional débil y deslegitimada por la ciudadanía se ha abierto un abismo entre la gestión gubernamental y el apoyo ciudadano que constituye la principal barrera para la participación (Velásquez & González, 2003), en este contexto la aplicación de los mecanismos de democracia directa surgen como una respuesta a la crisis pero desde la evidencia empírica parece ser que la tendencia de dichas instituciones va en un camino paralelo hacia los demás procesos electorales.

Por otro lado, hay que considerar que los mecanismos de participación directa son elementos considerablemente nuevos en la región, excluyendo a Uruguay que los formalizó en 1919. En los países andinos aquí mencionados tuvo su aplicación formal en un poco menos de treinta años lo que incentiva más al desconocimiento que a la capacidad de reacción dentro del sistema político, por lo que se esperarían que al abrir la estructura de participación mediante las instituciones de democracia directa vaya acompañada por campañas de capacitación sobre los procedimientos, los requisitos y las posibilidades que tienen los mecanismos.

De esta forma, las dinámicas de participación desde el diseño institucional se ha enfocado en una participación popular individualista, un proceso autónomo, donde cada ciudadano haciendo una lectura de la realidad política y social hace uso de las instituciones para manifestar su descontento, es decir, con base a sus propios intereses, motivaciones y posibilidades decide si participar o no, si incluirse al proceso o no respaldarlo, sin tener en cuenta varios factores.

Un claro ejemplo es que, todos los participantes no cuentan con los mismos recursos para participar como los materiales, el tiempo, la información precisa o el poder de movilización

(Velásquez & García, 2009) lo que impondría una relación desigual y heterónoma que apoyaría la tesis que estos mecanismos se constituyen como “válvulas de escape” para las presiones dentro del sistema político, o que funcionan como elementos de legitimación por medio de procesos más de corte populista que necesarios o que incentivan a que existen aliados influyentes que respalden el proceso, aunque dentro de las regulaciones en cada caso lo establezca como un derecho ciudadano amparado en el principio de soberanía popular.

Como afirma Rial (2000), en el contexto latinoamericano donde la pobreza esta en aumento y existe un claro elemento de inequidad, los mecanismos de participación ciudadana, si son bien utilizados pueden ayudar a contrarrestar los efectos de la deslegitimación del sistema político, que puede constituirse como un ejercicio de control social, una manera de reglar la protesta y canalizar las frustraciones populares.

Más allá de considerar que haya un fenómeno de pos democracia, donde lentamente se está volviendo a una estructura con procedimientos exclusivo de las elites –como afirma Merkel (en Minnaert & Endara, 2015)- conviene ver los argumentos a favor y en contra de los mecanismos de democracia directa y la experiencia de los países andinos para hacer más rico este análisis de conclusiones:

Por un lado, se argumenta que las consultas a la ciudadanía y las que son precedidas por los mismo ciudadanos están cargadas de intensos debates políticos en donde los ciudadanos se informan, discuten y establecen sus puntos de vista (Altman, 2010, Lissidini, 2011); A su vez, Merkel considera que, se involucran y adquieren conocimientos y competencias que crean mejores ciudadanos, también que los resultados políticos van con las preferencias ciudadanas en tanto que se cuenten con más procedimientos de democracia directa, y por último, que dichas instituciones ayudan a fortalecer el bienestar ciudadano y el capital social (en Minnaert & Endara, 2015).

Los argumentos encuentran varios condicionantes según la realidad política donde se estudien, por ejemplo, se habla de que contribuyen a la demagogia y polarizan la sociedad lo que conlleva a una continua inestabilidad política, también se argumenta que los gastos para emplearlos son excesivos, como que –según Frankel (en Minnaert & Endara, 2015)- generan una incompatibilidad básica estructural entre la democracia directa y la democracia representativa, lo que no es del todo cierto si se analiza el potencial real que han tenido en la legislación o el sistema político.

Si se mira la efectividad que han tenido las tres formas básicas de la democracia en los países andino resulta inconcebible pensar que funcionen como una traba al sistema representativo más como una forma complementaria, por otro lado se argumenta que aunque son un mecanismo adecuado de revisión y control, las consultas populares no se adecuan a todas las decisiones, ordenamientos e intereses generales puesto que su aplicación deriva de la compleja estructura cultural (Weber en Minnaert & Endara, 2015).

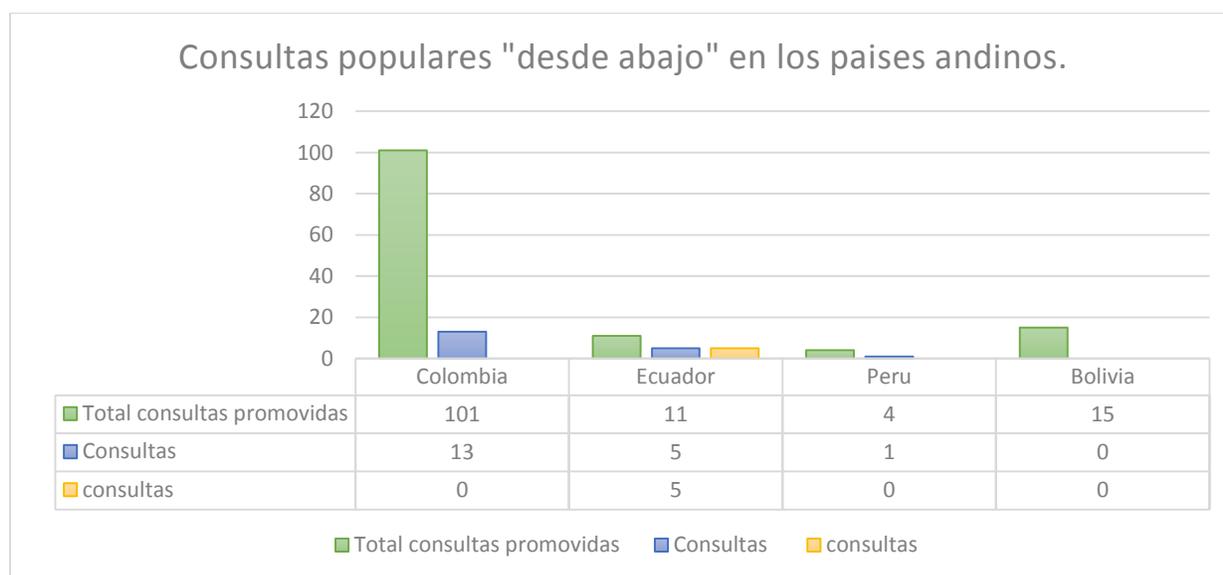
Por su parte, Sartori por su parte planteaba que el uso de los mecanismo supone un juego de suma cero, que no abre el espacio a la negociación y al acuerdo, sino que solo existe ganadores y perdedores, se desconoce el poder de la minoría en las decisiones y se enaltece a la mayoría con el ideal de que se guía por el interés general (en Altman, 2010), asimismo afirmaba que con acantilados de incapacidad cognitiva del pueblo, en tanto que, el ciudadano del común no está informado, no tiene el tiempo suficiente, sus recursos pueden ser más limitados que el de otros, donde la principal limitación es la capacidad para decidir a conciencia (en Minnaert & Endara, 2015).

Más allá de este debate se combinan las posiciones de los autores, el contexto en el cual se está investigando y las escuelas que se quieran defender, se puede llegar a un punto en común que recoja el debate teórico y la realidad empírica al menos, en los casos de estudio que aquí se hacen mención. Por ejemplo, si se habla de las posibilidades encontramos que en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia no hay una norma general en procedimientos, ni en la base conceptual, ni tampoco el grado de importancia de un mecanismo frente a otro, pero la capacidad desde su uso y eficacia ha sido similar como se observó en el segundo capítulo.

En el caso de las consultas populares en los países andinos la convocatoria puede emanar tanto de las autoridades gubernamentales como de la ciudadanía en general con diferentes requisitos según sea el caso, se argumenta que el mayor valor agregado democrático del pueblo –más precisamente en pequeños subgrupos del pueblo- está facultado para presentar iniciativas de consulta puesto que se supone que los gobernantes se atienen a las preferencias ciudadanas, en la realidad andina, aunque resulta el caso más utilizado (50% frente a los otros mecanismos), la mayoría de las consultas han sido promovidas desde el ejecutivo, lo que derivaría a que el mecanismo de la consulta popular este siendo utilizado como una herramienta adicional del aparato gubernamental de turno (Minnaert & Endara, 2015).

La capacidad ciudadana para activar el mecanismo es casi nula, en Colombia solo 13 han sido iniciadas por la ciudadanía (desde abajo) y ninguna ha contado con la aprobación, en Perú solo 1 ha sido promovida de la iniciativa teniendo el mismo resultado que en el caso colombiano, por otro lado, todos los referendos que se han llevado a cabo en Bolivia han sido de iniciativa gubernamental (desde arriba) y en Ecuador de los 5 procesos de iniciativa promovidos por la ciudadanía todos han sido aprobados en la medida en que se votaron por bloque en un mismo tema en 5 regiones del país, como se observa en la siguiente tabla gráfica:

Tabla 13: Las Consultas Populares “desde abajo” en los Países Andinos.



Fuente: Elaboración propia, 2016.

Como señala Merkel (en Minnaert & Endara, 2015), si solo el gobierno puede hacer uso o tiene mayor capacidad posiblemente lo haga por un cálculo táctico de poder, pudiendo elegir el momento adecuado para la consulta, el tema a discutir y el texto o las preguntas que han de ser dispuestas a la ciudadanía. Sobre este tema resulta conveniente, referirse a Bolivia, siendo el caso donde las iniciativas de consulta popular en su totalidad han sido promovidas “desde arriba”, el plebiscito de 2006 sobre la incorporación a la constitución de la prohibición del latifundio no logró consenso en la asamblea y se utilizó el mecanismo como una válvula de escape, asimismo, pasó con la aprobación de las autonomías departamentales, si bien se había preguntado a la ciudadanía

en ese mismo año no se tuvo la aprobación ciudadana por lo que una vez aprobada la constitución en 2009 se le preguntó nuevamente logrando un cambio de perspectiva de la ciudadanía.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta a la hora de hablar de las posibilidades y restricciones de los mecanismos de democracia directa y que ha sido ampliamente debatido por la teoría de la democracia es la cuestión del quorum, o las cuotas de participación que con la formalización de los mecanismos incluye. Así pues, si el umbral se ubica demasiado alto se desalienta el uso del mecanismo, este umbral puede ser la recolección de firmas que apoyen el proceso, como el porcentaje de participación que debe ir a las urnas o el porcentaje de ciudadanos que debe votar en apoyo a la propuesta.

Según Merkel (en Minnaert & Endara, 2015) desde la teoría de la democracia la constante es que debe haber un quorum menor para la presentación de las iniciativas para que no se pierda el carácter innovador, pero el quorum para aprobar la propuesta debe ser mayor en el principio de que no se convierta en una decisión de unos pocos que afecten a todo el entramado social.

En el caso andino, según los datos recogidos en el segundo capítulo de esta investigación, vemos que no funciona así, los requisitos en cuanto al apoyo ciudadano son muy altos, que varía desde el 10% (Ecuador) hasta el 40% (Colombia) solo para presentar un proyecto como la revocación del mandato lo que desestimula su uso. En otra forma de participación directa, como la presentación de consultas populares, pueden variar del 5% (Colombia) hasta el 30% (Bolivia) el apoyo presentado en firmas y huellas dactilares, siendo las iniciativas populares las que menos requisitos en apoyo requiere en los casos en mención que va del 0,25% (Ecuador) al 20% (Colombia) las restricciones son mucho mayores puesto que el análisis de las propuestas son en la mayoría rechazadas en el momento de su recepción por presentar errores de escritura, violar algún principio constitucional o porque ya se esté tramitando una legislación respecto al tema (Ver Tabla No. 14):

Tabla 14: Apoyo ciudadano y porcentaje de participación requerido en los mecanismos de democracia directa en los países andinos.

Apoyo ciudadano para presentar iniciativas de ley en los países andinos.				
Países	Colombia	Ecuador	Perú	Bolivia
Apoyo Ciudadano	20% Respectivo censo electoral	0,25% Respectivo censo electoral, 1% si es reforma constitucional.	0,3% Respectivo censo electoral.	Firmas y huellas de los promotores.
Apoyo ciudadano para presentar Consultas Populares en los países andinos.				
Apoyo Ciudadano	5% respectivo censo.	5% Censo Nacional, 10% Censo Departamental.	10% Censo electoral correspondiente.	20% Censo Nal y 15% de cada dpto., 25% Censo Dpto. y 20% de cada provincial, 30% Censo de circunscripción.
Aprobación	50% +1	Mayoría Absoluta votos válidos.	50% +1	50% +1
Apoyo ciudadano para presentar Revocatorias del Mandato en los países andinos.				
Apoyo Ciudadano	40% de votos con que fue elegido.	Presidente 15%, 10% demás.	25% del respectivo censo	20% Censo Nal y 15% de cada dpto., 25% Censo Dpto. y 20% de cada provincial, 30% Censo de circunscripción.
% Participación	30% del respectivo censo electoral	No Menciona	No Menciona.	calendario Único de votación
% Aprobación	50% +1 votos validos	Presidente: Mayoría Absoluta votos totales, Demás: Mayoría Absoluta votos válidos.	50%+1 votos válidos.	50+1 votos válidos.

Fuente: Elaboración Propia con base en la normatividad recopilada, 2016.

Así pues, el principal problema que puede inferirse es la poca capacitación que reciben los ciudadanos para presentar las iniciativas, sumado claro está, al desinterés generalizado en los procesos que se percibe desde una votación periódica hasta una espontánea como la que suponen los mecanismos de democracia directa. Por otra parte, no puede plantearse como una posible solución que el quorum sea demasiado bajo, puesto que como señala Merkel (en Minnaert & Endara, 2015) generaría un problema de legitimación, en tanto que si los índices de participación que son dispuestos por las legislaciones son demasiado bajos, todos los grupos imaginables desde los más a los menos relevantes, lograrían hacer uso de los mecanismos, se podría debatir cualquier tipo de tema que cuente con el apoyo y el respaldo del quorum aprobado y podría haber un colapso del sistema.

Sobre este aspecto, el debate continúa abierto y por las experiencias empíricas aquí recogidas, puede inferirse que las regulaciones corresponden a la realidad sociopolítica de cada caso. Por ejemplo, si los países andinos de Ecuador y Bolivia estaban replanteando toda la estructura político-administrativa tanto interna como externamente, era de esperar que por medio de la reforma constitucional se blindaran ciertos ejercicios y garantías que permitieran que la oposición no pudiera frenar el proceso de cambio. A su vez, Colombia y Perú, que hicieron la inclusión de formas de democracia participativa no lograron influir en los procesos constituyentes para un cambio al nivel que tuvo Ecuador y Bolivia, por lo que el elevado número de restricciones y procedimientos puede entenderse más como una estrategia ligada a la voluntad política del legislador, una postura conservadora de las élites dominantes que veían amenazada la estructura tradicional por medio de los canales participativos.

Otro aspecto que hay que tener en cuenta, es que a medida que el tiempo avanza y por la misma evolución de las sociedades, la legislación que está en constante cambio debido a las mismas presiones ejercidas desde la aparición de nuevos sectores la haga más flexible bajando los requisitos o ampliando las campañas de conocimiento a la ciudadanía, lamentablemente no se cuenta con una sistematización de percepción ciudadana sobre los mecanismos de democracia directa a nivel regional que permita medir el grado de conocimiento que tiene cada ciudadano respecto al tema por lo que el debate y la potencialidad de estas instituciones puede mejorar con el tiempo, por lo pronto el nivel de participación popular en las iniciativas que se llevan a cabo es

más baja que la de las elecciones ordinarias, es decir, a aquellas votaciones donde la finalidad es escoger nuevos gobernantes.

3.2. Capacitación y manipulación: la delgada línea en la política de masas

Este último apartado retoma las posibilidades desde una dimensión que solo ha sido enunciada en los estudios que hay desde diferentes autores y expertos en la materia, la capacitación y la manipulación que supone el proceso una vez iniciado. Consideramos como la capacitación del proceso a las continuas propagandas, publicidad y cubrimiento del tema tanto en el plano regional y nacional, aquí se expresa la forma en cómo debe votar el ciudadano, las posibilidades que hay si gana una opción, si se revoca al mandatario o si se aprueba una iniciativa de ley propuesta por la ciudadanía. Por otro lado, la manipulación es entendida como el acceso a la información que recibe el ciudadano, y que en mayor medida, se le puede presentar parcializada con el fin de apoyar una determinada postura.

Asimismo, se considera que existe una zona gris donde, la capacitación y la manipulación de los mecanismos convergen y, a raíz de esta relación, la gente participa influenciada por la información a la que está expuesta, también se considera que el ciudadano no todas las veces se deja influenciar, ejerciendo un voto pasivo frente a las propuestas y la convocatoria hecha desde la estructura política o la estructura externa, sino que puede en verdad, materializar su decisión respecto a lo que crea conveniente.

De esta forma, el tema va ligado en mayor medida a la “política en red del siglo XXI”, en tanto que el ciudadano utiliza los medios que tiene a la mano para informarse sobre el proceso, tales como las “redes sociales”, “blogs”, “motores de búsqueda” y decide si participa o no, aportar ideas y opiniones respecto a lo cree o entiende del proceso (Lozada, 2004).

De esta forma, pensar la sociedad actual, es pensarla desde la composición globalizadora, donde el internet ha sido la herramienta para crear un nuevo espacio público, y la plataforma donde el ciudadano hace un análisis de la situación concreta respecto a las preferencias que tenga, o al menos esa sería la expectativa que debería tenerse del proceso. Sin embargo, podemos tocar varios temas aquí, que por la capacidad de la elaboración de este documento no se cuenta con acceso a

una información sistematizada de todas las variables, por lo que limitaremos el análisis a los últimos usos de los mecanismos que permita elaborar una triangulación de la información desde los datos recogidos por canales periodísticos digitales, las apreciaciones hecho en artículos académicos y los datos recogidos a lo largo de la investigación desde las instituciones encargadas de los procesos en los cuatro casos.

El primer aspecto a tener en cuenta es que la mayoría de la población no participa en el proceso en los países andinos aquí mencionados, teniendo en cuenta la tasa de deslegitimación de las instituciones que se traduce en una desconfianza promedio del 28,56% según datos del último informe de la LAPOP (2015), otro elemento es la tasa de abstención en los países andinos estando en un promedio del 49% en todos los casos, siendo los índices más altos en Colombia con el 62% en tasa promedio (RNEC), por lo que más allá de entrar en la discusión si existe o no una participación significativa, lo importante es tener presente que elementos como estos configuran todo tipo de participación ciudadana, asimismo no es posible afirmar que existe una sobrerrepresentación de los sectores dominantes en el uso de los mecanismos de democracia directa.

Sin embargo, si podríamos afirmar que en la medida en que el proceso cuente con aliados influyentes tiene más posibilidad de visibilidad como los referendos por autonomía en Bolivia de 2009 y 2015, o los referendos de Perú durante el año 2005 sobre integración regional, y el excesivo número de revocatorias de mandato (5,303) en este mismo país, que como afirma Tuesta Soldevilla (en Welp, 2015) representa una cifra elevada que da cuenta de la debilidad de los sistemas de partidos y la influencia de la maquinaria política de la oposición que influye dentro de la cultura política para ejercer la votación.

De esta forma, podría entenderse que los sectores menos favorecidos permanecerían en la oscuridad esperando que un grupo o comité promotor con más capacidades de movilización, recursos y tiempo, convoque a ellos a sumarse, o que, deba recurrir a una figura política reconocida a nivel regional para que recoja sus peticiones, lo que resulta contradictorio al carácter participativo de la democracia. Como afirma Merkel (en Minnaert & Endara, 2015), el supuesto remedio contra la indiferencia política de las capas bajas podría convertirse en una nociva sobredosis del antídoto de la democracia directa.

Las campañas sobre referendos y revocatorias cargan a la opinión pública de argumentos a favor o en contra de los temas propuestos y pueden favorecer más a la manipulación, que a la capacitación hacia el ciudadano del común. Poniendo un ejemplo, la refrendación de los acuerdos de paz entre el gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC-EP, si bien, las negociaciones formales comenzaron en el 2012 en un momento y contexto donde la opinión pública no veía con muy buenos ojos el proceso y la oposición argumentaba que lo que establecían los diálogos eran dádivas para el grupo guerrillero permitiendo la impunidad y la no reparación a las víctimas del conflicto fue cambiando según los resultados de las encuestas realizadas, el país logro polarizarse en masivas marchas de ambos lados de las posturas que se defendían (ver grafica 15):

Grafica 15: Campañas por el “SI” y el “No” en el “Plebiscito por la Paz” en Colombia.



Fuente: Periódico El Tiempo, 27 de Septiembre de 2016.

Verbigracia, la encuesta Gallup en 2016 muestra que en abril de ese mismo año, solo el 27% de los encuestados consideraba que las negociaciones iban por buen camino, en la misma encuesta dos meses después (Junio) el 60% consideraba que las negociaciones iban por buen camino, las continuas campañas radiales y televisivas así como las hechas por redes sociales permitió sembrar en la opinión pública, la idea de que, era posible una salida al conflicto por medio

del dialogo, por ejemplo en la encuesta de Abril de 2016 de Gallup, el 52% de los encuestados creían que por medio del dialogo se podría llegar a la terminación del conflicto, en la encuesta realizada en Junio el 69% consideraba que podría ser así, mientras el 28% consideraba que se podía derrotar a la guerrilla por medio de la intervención armada (El Tiempo, 2016).

Por lo que el 2 de octubre de 2016, una vez firmado los acuerdos y terminación del conflicto se convocó al “Plebiscito por la Paz”, con las cifras que habían mejorado, los acuerdos firmados ya solo faltaba la refrendación popular, donde el gobierno quien había hecho como proyecto político para las elecciones presidenciales de 2014 y la ciudadanía había mostrado su apoyo, el proceso se mostraba, ante la opinión publica como optimista. Sin embargo, los resultados fueron adversos a los esperados y el “NO” se impuso con un pequeño margen sobre el “SI” -50,22% frente al 49,77% respectivamente (RNEC, 2016).

Según La Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), con un baja tasa de participación registrada en el 37, 41% siendo la tasa de abstención del 63,59% registrada para esos comicios (Semana, 2016). Varios factores se hicieron presentes en esta oportunidad, considerado el segundo Plebiscito realizado en Colombia después de 59 años sin uso³⁸.

En el análisis hecho por Welp y Soto (2016), se hablaba de un momento refundacional que intentaba materializar la expectativa de poner fin al conflicto más antiguo de occidente, donde el proceso originado “desde arriba”, es decir, desde el ejecutivo, se esperaba que tuviera un feliz término, donde el elemento opositor jugo un papel importante, en tanto que la oposición (Centro Democrático) ubicada más en el espectro ideológico de derecha fue el primer tropiezo, sin que los resultados lograran afectar de manera significativa el statu quo de la sociedad colombiana y del contexto, conduciendo el proceso desde el Congreso de la República.

Sin embargo, generó un ambiente de polarización social que aún se percibe en los discursos políticos, en las opiniones ciudadanas y en los medios de comunicación, los analistas respecto a este tema, argumentan que el papel de los medios en el cubrimiento de las polémicas, en mayor medida falsas polémicas capaces de captar mayor audiencia polarizaron el proceso y la opinión

38 EL primer Plebiscito realizado en Colombia fue en 1957 bajo el gobierno militar de Gustavo Rojas Pinilla, que tendría como fin hacer el tránsito hacia la democracia electoral y la aprobación del Frente Nacional, que fue un pacto entre los partidos tradicionales Liberal y Conservador para poner fin a las olas de violencia desatas desde 1948.

pública y de ahí el resultado adverso, donde las redes sociales tuvieron mayor peso (política de red) puesto que al tener a la mano mayor información que legitimaba o deslegitimaba el proceso reforzaron la polarización (Welp & Soto Barrientos, 2016).

Sobre este aspecto, las campañas por el “NO” al plebiscito contaron con un apoyo de una facción gubernamental con un grado alto de apoyo ciudadano (el expresidente Uribe y su partido político Centro Democrático) que logró captar el voto ciudadano a su favor, después de concluido el proceso y el resultado que obtuvo se hizo ampliamente conocido la dinámica de las campañas por el “NO” emprendidas por las fuerzas políticas en coalición que se oponían al proceso.

En entrevista al diario La República (2016), el asesor de la campaña, Juan Carlos Vélez explicó la temática que tuvo la campaña para lograr captar el apoyo ciudadano, en sus declaraciones, el gerente afirmó que consistió en poner a circular información de indignación al proceso, compartidos principalmente por medio de las redes sociales, que fueron discriminados y pensados para cada estrato social. En la campaña, más de explicar los acuerdos se centraron en la indignación, así pues, en los estratos medios y altos de la sociedad colombiana, por medio de mensajes radiales se habla de la “no impunidad” de los acuerdos, la elegibilidad de los reinsertados a cargos públicos y la reforma tributaria mientras que en los estratos bajos los mensajes radiales iban acompañados por la utilización de los subsidios o transferencias monetarias que el gobierno venía otorgando desde el 2001.

Por otra parte afirma, que los mensajes también iban promocionados con los distintos acentos lingüísticos de cada región, aprovechando la situación de crisis del gobierno Maduro en Venezuela emitieron mensajes que si se aprobaban los acuerdos el país sería muy similar al vecino país, mientras que en el sur del país se centraron en las víctimas. (El País, 2016).

En la misma entrevista, según el periódico El País, el gerente de la campaña por el “NO” también manifestó que el presupuesto para la campaña había sido de \$1.300.000.000 de pesos colombianos, una cifra cercana a los 44.000 dólares, proveniente de personas naturales y de empresas como la organización Ardila Lulle, Grupo Bolívar, Grupo Uribe, Colombiana de

Comercio y Codiscos (El País, 2016), quienes son grandes emporios comerciales y prestadores de servicios públicos en el país.³⁹

Un caso similar al colombiano, resulta el proceso reeleccionista de Evo Morales en 2016 que le permitiría estar en el poder un tercer mandato consecutivo como presidente de la República después de la refundación de 2009. Evo Morales quien se constituyó en el primer presidente indígena del País y que contaba con uno de los niveles de aprobación más altos de la región, siendo el 57% según encuesta IPSOS para el 2016, le preguntaría a la ciudadanía sobre si aprobaba que el detentara el poder una vez más.

Aunque el panorama era alentador por el apoyo ciudadano con el que contaba, y donde, su partido constituido como una fuerza refundacional (MAS) ha logrado acercar a la ciudadanía a las decisiones gubernamentales desde que el proyecto iniciado en 2009, el referendo de reforma constitucional para permitir la reelección presidencial del presidente Evo Morales en los comicios de 2019, celebrado en febrero de 2016, tuvo un resultado adverso, el “NO” se impuso con el 51,3% frente al 48,7% que lograba el “SI” (BBC, 2016), lo que muestra un resultado muy apretado como en el caso colombiano, que aun hasta la fecha mantiene polarizado el país, en esa ocasión, fue necesario hacer el recuento de los resultados en dos oportunidades, y tanto la oposición como el partido oficialista reclamaba una agilización del proceso, además de las denuncias de posibles casos de corrupción en los resultados.

Con un poco más de 6,5 millones de habitantes habilitados para votar de los 11,5 millones de habitantes que cuenta el país según censo nacional, hubo una participación del 84,47% en los comicios (BBC, 2016), el resultado de las votaciones le impidió al presidente Morales contar con el apoyo ciudadano para el tercer mandato consecutivo.

Una posible causa de este resultado puede ser la salida a la luz pública de posibles casos de corrupción que vinculaban al partido oficialista MAS, y logró debilitar la confianza ciudadana en la gestión gubernamental, específicamente a la destinación de 6,8 millones para obras públicas a cuentas privadas de referentes del partido de Evo Morales, en donde 205 personas fueron procesadas y se detuvo a una ministra, dos senadores y dos dirigentes sociales que son parte del

³⁹ Ver Entrevista completa en: EL País. (2016). Las polémicas revelaciones de promotor del No sobre estrategia en el plebiscito. Retrieved from <http://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/las-polemicas-revelaciones-de-promotor-del-no-sobre-estrategia-en-el-plebiscito.html>

oficialismo, en tanto que los acusados afirmaban que se trataba de persecución política (BBC, 2015).

Por otro lado, se afirma que el resultado negativo que tuvo la propuesta se debe a la campaña de descredito y de difamación en contra del presidente Evo Morales, orquestada por la oposición para que la opción del “NO” se impusiera en el proceso, donde medios de comunicación se encargaron de replicar noticias falsas y tendenciosas que circularon por las redes sociales. Una de ellas fue una días antes del referendo, que refería al tráfico de influencias por parte de una presunta ex compañera sentimental del presidente con la que habría tenido un hijo, que fue negada y descartada debido a las declaraciones del ex-jefe de los servicios de inteligencia bolivianos en los medios de comunicación (Tele Sur, 2017). Sin embargo, las opciones para que se pueda llevar un tercer mandato consecutivo de Morales sin contar con el de 2006 siguen abiertas puesto que ya se han ido impulsando otro tipo de mecanismos para permitirle ser candidato en 2019.

Por consiguiente, se afirma que en todos los casos, la realidad política se mezcla con la opinión pública y la opinión publicada que genera un eco mayor en las posiciones que toma la ciudadanía y que influye en el resultado de los procesos donde se emplean los mecanismos de democracia directa, la manipulación supone una falsa idea de entender la realidad del proceso que puede ser frenada en la medida en que el ciudadano se encuentre bien informado y pueda decidir a conciencia.

Asimismo, Olson (en Almond, et. al, 2001) afirmaba que, el limitado conocimiento de los asuntos públicos es un factor necesario para explicar la eficacia de los grupos de presión, si todos los ciudadanos hubiesen obtenido o asimilado la información pertinente no los influiría la publicidad u otros medios de persuasión, los ciudadanos estarían consientes de cuando se traicionan sus intereses, en tanto que la información y el debate sobre los bienes colectivos es también un bien colectivo.

Por lo que a todos los miembros del grupo o de la sociedad les convendría ser obligados a invertir más tiempo en averiguar en favor a la protección de sus interés como colectivo, en tanto que entienda la posibilidad que refiere actuar de forma racional sobre las decisiones públicas, de otra forma –afirma el autor- el ciudadano suele mostrarse “racionalmente ignorante” sobre asuntos públicos (Olson en Almond, et. al. 2001), en tanto que si se vale de la información frente a las posturas ideológicas que con la que vienen cargadas las noticias, emisiones y campañas (opinión

publicada) no podrá hacer un balance de los pesos y contrapesos o las posibilidades que referencian su participación.

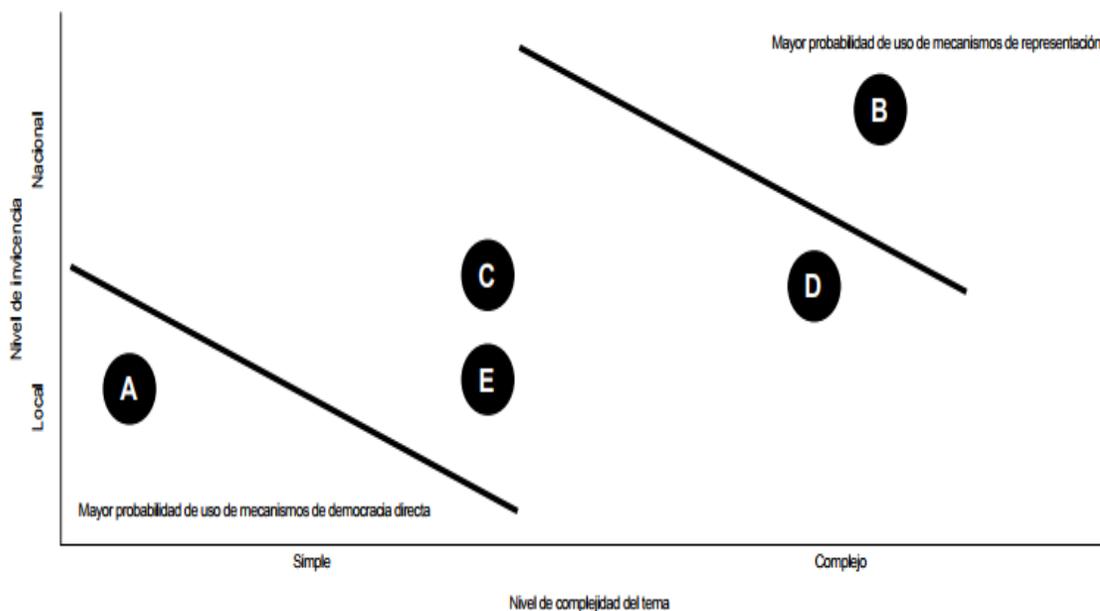
Por último, existen matrices que pueden dar cuenta de la capacidad de decisión ciudadana o la capacidad del ciudadano para decidir sobre los temas que se le han de preguntar mediante los mecanismos de democracia directa, la matriz propuesta por Héctor Hernández y Luis Fernández (2015) supone una incorporación del concepto de racionalidad limitada, utilizado por Herbert Simón y James March (1958) como elementos claves para dimensionar el alcance de los mecanismos de democracia directa según la complejidad de los temas y de acuerdo a la formación de los individuos, sin embargo, no establece una relación que necesariamente conduzca a optimizar el resultado de la participación directa (Hernández & Fernández, 2015), aunque puede argumentarse que una vez conociendo el espectro de los temas de los cuales se ha de tratar permite elaborar un análisis más detallado de la experiencia empírica discrimina por temas lo que permitiría hacer recomendaciones para su uso en el futuro.

De esta forma, las variables intensidad y complejidad miden la capacidad de los individuos para tomar decisiones informadas y racionales sobre temas complejos según los autores, el concepto de incidencia de participación (referente a la intensidad) se puede percibir según el nivel de alcance de las consultas (Local o Nacional) y la complejidad de los temas van desde la escala simple a complejo, el cruce de las variables permite identificar la diferencia entre los procesos que requieren de estructuras representativas de aquellas donde la estructura de participación directa es más factible.

Un nivel de incidencia de participación a nivel local con una temática simple son los casos de provisión de servicios públicos locales como la red de aguas, drenaje, electricidad, reparación de baches o vías de acceso (Punto A), donde la capacidad de los individuos de participar e identificar la problemática es mayor, la categoría según los autores donde el nivel de incidencia de participación se ubica a escala nacional y los temas a discutir son complejos como la política fiscal o monetaria (Punto B) sería donde los ciudadanos deciden o no incluirse al proceso en el que sus conocimientos dependen del grado de información e influencia que tengan las campañas, y donde no cuenta con los recursos o sus recursos son limitados para responder eficientemente, los puntos intermedios de incidencia y complejidad se refieren a temas consultados que aunque adquieren un grado de conocimiento un poco mayor que los servicios domésticos suponen varios factores como

las posturas ideológicas, las opiniones de actores influyentes y pueden generar un grado de polarización (Puntos C,D y E) como el matrimonio homosexual (C), legalización de drogas (D) o cubrimiento de servicios nacionales como salud o educación (E) (Hernández & Fernández, 2015). Tal como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfico 16: Incidencia vs. Complejidad de la participación.



Fuente: Hernández & Fernández, 2015.

Para el caso que nos ocupa aquí y hacer aplicable la matriz, hemos dispuesto discriminar todos los casos donde han sido consultados los ciudadanos en los países andinos de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia por temas y agruparlos según el grado de complejidad que refiere cada caso con el fin de mostrar el nivel de incidencia de participación de la ciudadanía respecto al grado de complejidad, en tanto, que se entiende que a mayor complejidad del tema a preguntar habrá menos incidencia ciudadana y viceversa, lo que argumentaría en qué casos es más viable que la misma estructura según los temas se torne o más representativa o por el contrario funcione de forma más directa.

Tabla 17: Complejidad de los temas promovidos por mecanismos de democracia directa en los Países Andinos.

Países Andinos	Simple	Media	Compleja
Colombia	Creación de municipios por referendo (1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 2001), protección de servicios públicos (1992, 1994, 2000, 2004, 2009), Proyecto de ley protección de paramos (2009)	Lucha contra la Corrupción, Fortalecer la Democracia, Finanzas Publicas (2003), Reección presidencial (2016)	Refrendación de los Acuerdos de Paz entre el gobierno y Guerrilla FARC (2016)
Ecuador	Aprobación de Régimen de autonomías municipales(2000)	Aumento de penas para delitos atroces (2010). Ley en materia de Educación por Unión Nacional de Educadores. (2010), Referendo para la reforma constitucional (1998)(2008)	Aprobación popular a la ley Orgánica de legalización de la tenencia de tierra (2010). Referendo en materia de seguridad nacional (2008) Reección indefinida (2013)
Perú	Referendo sobre Fonavi, caja de compensación laboral(2010), Iniciativa de ley sobre mercados municipales (2009), seguridad social (2009)	Reforma constitucional (1993), consulta popular por la descentralización (2005), Ley de discapacidad (2015), Ley contra el maltrato animal (2011)	Referéndum sobre soberanía energética (2016), Proyecto de ley sobre privatización de puertos (2001). Petroperú (2014)
Bolivia	Venta de alimentos saludables en casetas escolares (2010), autonomía municipal (2010), fortalecimiento de la cultura y el arte (2011), Ciencia, tecnología e información (2011).	Autonomías departamentales (2006), Aprobación de la constitución (2009), Régimen de autonomías (3 en 2009, 3 en 2015, 2 en 2016)	Referendo sobre política energética (2004), referendo sobre prohibición del latifundio (2009), Referendo reeleccionista (2016).

Fuente: Elaboración propia, 2016.

De esta forma, la evidencia muestra que en mayor medida los países andinos optan por usar los mecanismos en una escala baja y media de complejidad, sobre temas referentes a las autonomías departamentales, las reformas parciales a la constitución, las formas de fortalecer la democracia, derogar leyes como el maltrato animal o la seguridad social.

En menor medida, se han tratado temas de complejidad alta, en muchos casos porque como se argumentó en el segundo capítulo, existen restricciones de los mecanismos que no permiten que se presenten iniciativas respecto a temas presupuestarios, de orden social o seguridad interna. Por último, el nivel de participación resulta ser mayor en los casos en los que se le pregunta a la ciudadanía sobre el destino de sus municipalidades o regiones, sobretodo, en temas como la inversión pública en arte, tecnología, cultura, servicios básicos, protección de recursos naturales o temas de alimentación.

Así las cosas, las posibilidades y las restricciones que pueden establecer el uso de los mecanismos de democracia directa en los países andinos está ligada a varios componentes, entre ellos el nivel de apertura institucional que brinden los procedimientos como las diferentes tasas de participación y apoyo que disponga cada legislación así como el componente cultural y la realidad política, en tanto que se tenga en cuenta la capacidad ciudadana para la recepción de las propuestas, asimismo, un mecanismo puede ser más efectivo desde el plano local y si la complejidad del asunto en cuestión es menor puesto que el ciudadano tiene mayor probabilidad de que se informe, de que discuta y participe en el proceso.

Por otro lado, los temas complejos facilitan más bien la estructura de representación, puesto que el desinterés ciudadano o el desconocimiento y las sociedades con tasas demográficas altas son factores que juegan en contra. Asimismo, la utilización de las campañas puede llegar a generar un grado de polarización lo bastante amplio para que se generen resultados adversos a los esperados. En este punto, conviene más que bajar los umbrales de participación emprender campañas de capacitación que generen ciudadanos más informados y mejor dotados para ejercer un verdadero rol de control sobre las autoridades y las decisiones de interés general.

Conclusiones

- La temática abordada supuso todo un reto en la apropiación metodológica, puesto que al ser un estudio intra-area de “N” mediana se tuvo que analizar diferentes factores que pudieran ser perceptibles en todos los casos y que dieran cuenta de las variables y los objetivos que se propusieron para abordar la temática.
- La hipótesis planteada desde las primeras páginas pudo ser comprobable desde la realidad teórica y empírica de los cuatro casos de estudio, en tanto que los mecanismos de democracia directa crean una estructura de oportunidades para la participación ciudadana pero coexisten con barreras y restricciones que dificultan su uso o los invisibilizan, constituyéndose en una herramienta poderosa a la hora de ampliar el espectro en la toma de decisiones de la ciudadanía, que puede ir mejorando en la medida en que el tiempo transcurra y se hagan más frecuentes, que vayan acompañados con una mediana mediatización, conocimiento ciudadano de los temas que se han de tratar y un esfuerzo y compromiso con la toma de decisiones públicas.
- La tendencia según los datos que arrojó la investigación es que en tanto los mecanismos cuenten con un aliado influyente o sean convocados por sectores y facciones de poder tienen mayor capacidad para llevar a un buen término de uso, por otro lado, los sectores menos favorecidos se les hace imposible materializar sus intereses mediante las instituciones de democracia directa por razones como el nivel de desconfianza en la institucionalidad y los recursos limitados, tanto en tiempo, como en capacidad de movilización o acceso a la información.
- Hay varias tendencias similares en los casos de estudio, por un lado han tenido similares cifras en cuanto a su utilización, han sido convocados “desde arriba” en mayor medida y existe una relación dispar entre los procesos iniciados y los que han sido llevados a votación y por ende aprobados, lo que supone que una gran falencia de las instituciones de participación directa es el excesivo procedimiento normativo cargado de restricciones que desalientan su uso.

Lista de Referencias

- ABC de la Ley 1757 de 2015. Estatuto de la participación democrática en Colombia
<https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2016/09/doc-20170405-wa0014.pdf>
- Almond, G. Dahl, R. Downs, A. Duverger, M. Easton, D. Lipset, S. Mosca, G. Olson, M. Riker, W. Rokkan, S. Verba, S. (2001). Diez textos básicos de ciencia política. Ariel Ciencia Política. España.
- Almond, G & Verba, S. (1963). *The Civil Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, Princeton University Press
- Altman, David. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿auto legitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y gobierno*. 12(2). 0.
- Amenta, & Zylan. (1991). "It Happened Here: Political Opportunity, New Institutionalism and the Townsend Movement", en *American Sociological Review*, vol. 56, núm. 2, 1991, pp. 250-265.
- Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Row, 1957; Mancur L. Olson Jr., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1971; Gabriel A. Almond y Sidney Verba, *The Civil Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1963; Robert D. Putnam *et al.*, *Making Democracy Work Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton Univ. Press, 1993.
- Arratia, A. (2010). Dictaduras Latinoamericanas. *Revista Venezolana De Análisis De Coyuntura.*, XVI (1), 33-51. Disponible vi online: <http://dx.doi.org/1315-3617>
- Assemble Constituent Act 080. (2008). Quito.
- Baños, Jessica. (2006). Teorías de la democracia: debates actuales. *Andamios*, 2(4), 35-58.
 Recuperado en 10 de agosto de 2017, de

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632006000100002&lng=es&tlng=es.

Barrera, C, et. Al (2013). Conflictos sociales, luchas sociales y políticas de seguridad ciudadana. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CIACSO). México.

BBC. (2016). Bolivia dice "No" en referendun a otra reelección de Evo Morales. Retrieved from http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160223_bolivia_evo_morales_referendo_resultado_ep

Blancas Bustamante, C. (2004). El referéndun en la Constitución peruana. Oficina Nacional De Procesos Electorales, 1(3), 193-222.

Buenahora Febres-Cordero, J. (1997). La democracia en Colombia. [Santafé de Bogota, Colombia]: [Tercer Mundo].

Buitrago, L. (2017). REFERENDUM EN PERU: El 69% de los que votaron dijeron “No” y el 24% “Sí”. Libardobuitrago.blogspot.com.co. Retrieved 2 November 2017, from <http://libardobuitrago.blogspot.com.co/2005/10/referendum-en-peru-el-69-de-los-que.html>

Choque Aldana, M. (2009). DEMOCRACIA DIRECTA Y PARTICIPACIÓN EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (1st ed.). La Paz: IDEA Internacional. Retrieved from <http://www.bivica.org/upload/democracia-directa.pdf>

Colpari, O. (2011). LA NUEVA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ECUADOR Y BOLIVIA. ¿Resultados de la lucha del movimiento indígena – campesino? Nómadas. Revista Crítica De Ciencias Sociales Y Jurídicas, Núm. Especial: América Latina (2011). <http://dx.doi.org/ISSN 1889-7231>

Compendio proyectos de Ley. (2017). Www2.congreso.gob.pe. Retrieved 7 December 2017, from <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf>

Congreso de Colombia. (31 de mayo de 1994) Artículo 2 [Título I]. Ley por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. [Ley 134 de 1994]. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html

- Congreso Visible - Toda la información sobre el Congreso Colombiano en un solo lugar. (2017).
 Congresovisible.org. Retrieved 7 December 2017, from
<http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/#q=iniciativa--popular>
- Constitución de 1991, 20 años Logros y pendientes. (2011) (1st ed.). Bogotá. Retrieved from
[http://file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/-data-Encuentro%20con%20la%20Constituci n%2020%20a os.pdf](http://file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/-data-Encuentro%20con%20la%20Constituci%20n%2020%20a%20os.pdf)
- Constitución Política de Bolivia, versión online.
- Constitución Política de Colombia. Versión online.
- Constitución Política de Ecuador. Versión online.
- Constitución Política de Perú. Versión online.
- Córdova, T (1986), Bolivia la Maldición del Estaño, Revista Nueva Sociedad. No. 81P. 4-7, La Paz. Disponible en PDF y versión impresa.
- Crisis Grupo. (2007). Ecuador: ¿superando la inestabilidad? Informe sobre América Latina No.22 P. 2
- Della Porta, Donatella, *Movimenti collettivi e sistema politico in Italia 1960-1995*, Roma, Ed. Laterza, 1996 (Libri del tempo Laterza, 254).
- Departamento Administrativo de la Función Pública Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano. (2016). *ABC de la Ley 1757 de 2015. Estatuto de la participación democrática en Colombia*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano.
- Diarios de debates. (1993). Debate Constitucional Pleno – 1993.Tomo I. Congreso Constituyente Democrático. Lima. Disponible en pdf:
<http://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/PlenoCCD/Tomocompleto93/DebConst-Pleno93TOMO1.pdf>
- Doug Mcadam, Sidney Tarrow y Charles Tilly (2003), Dynamics of contention. Cambridge university press. New York, 387 p.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052010000200008

- El Diario Nacional. (2016). Concejo proyecta aprobar siete iniciativas ciudadanas. Retrieved from http://www.eldiario.net/noticias/2016/2016_04/nt160402/nacional.php?n=27&-concejo-proyecta-aprobar-siete-iniciativas-ciudadanas
- EL País. (2016). Las polémicas revelaciones de promotor del No sobre estrategia en el plebiscito. Retrieved from <http://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/las-polemicas-revelaciones-de-promotor-del-no-sobre-estrategia-en-el-plebiscito.html>
- El Tiempo. (2016). Campañas por el 'Sí' y el 'No' entran en la recta final. Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16713219>
- El Tiempo. (2016). El 60 % de colombianos cree que este año se firma la paz con las Farc. Retrieved from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16638466>
- El Tiempo. (31 de Octubre de 1990). Constituyente: 76 de apoyo. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2703>
- El Universo. (2012). Iniciativa popular para leyes con poco uso en la Asamblea. Retrieved from <https://www.eluniverso.com/2012/03/25/1/1355/iniciativa-popular-leyes-poco-uso-asamblea.html>
- Endara, G. & Minnaert, A. (2015). Democracias participativas e izquierdas. FES-ILDIS, Quito. ISBN 978-9978-94-149-2.
- Estadística Electoral - Estadística Electoral. (2017). Portal.jne.gob.pe. Retrieved 7 November 2017, from <http://portal.jne.gob.pe/informacionelectoral/estadisticaelectoral/Estad%C3%ADstica%20Electoral.aspx>
- Gallardo, H. (2007). Democratización y Democracia en América Latina. Ediciones Desde Abajo. Bogotá.
- García, José Guillermo. (2009). Los mecanismos de democracia directa como procedimientos institucionales de participación ciudadana en Argentina. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 51(205), 77-96. Recuperado en 01 de diciembre de 2017, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182009000100005&lng=es&tlng=es.

- Gobierno boliviano descarta iniciativa ciudadana para modificar la Ley Antirracismo. (2010). Americaeconomia.com. Retrieved 20 May 2017, from <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/gobierno-boliviano-descarta-iniciativa-ciudadana-para-modificar-la-ley-an>)
- González, M. (2003). *El Perú bajo Fujimori: Alumbramiento, auge y ocaso de una dictadura peruana*. Lima. Universidad Complutense de Madrid.
- Grupo de Memoria Histórica. (2013). *BASTA YA Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional,
- Huntington, S. (2002). *La tercera ola*. Barcelona: Paidós.
- HURTADO MOSQUERA, J., & HINESTROZA CUESTA., L. (2016). *La participación democrática en Colombia: un derecho en evolución*. Scielo.org.co. Retrieved 22 June 2017, from <http://www.scielo.org.co/pdf/jusju/v12n2/1692-8571-jusju-12-02-00059.pdf>
- John D. McCarthy y Mayer N. Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structure, and Cultural Framings*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996 (Cambridge Studies in Comparative Politics).
- Jurado Nacional de Elecciones. (2012). *Consulta Popular de Revocatoria de Autoridades Regionales y Municipales 2012* (pp. 3-70). Lima: Fernando Augusto Núñez. Retrieved from http://portal.jne.gob.pe/informacionelectoral/estadisticaelectoral/CPREV_2012.pdf
- La Republica. (15 de Mayo de 2011). *El gobierno fujimorista fue un fracaso económico*. La Republica de Perú. Disponible en <http://larepublica.pe/economia/541158-el-gobierno-fujimorista-fue-un-fracaso-economico>
- La República. (2013). *Perú es el país con mayor índice de revocatorias en la historia de América*. Retrieved from <http://larepublica.pe/politica/744553-peru-es-el-pais-con-mayor-indice-de-revocatorias-en-la-historia-de-america>
- La República. (2016). *Impulsarán referéndum por soberanía energética y fortalecimiento de Petroperú*. Retrieved from <http://larepublica.pe/economia/941866-impulsaran-referendum-por-soberania-energetica-y-fortalecimiento-de-petroperu>

Latinobarómetro Database. (2017). *Latinobarometro.org*. Retrieved 7 November 2017, from <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

Ley 134 de 1994. Estatuto de Participación, Colombia.

Ley 1757 de 2015. Colombia. "POR LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES EN MATERIA DE Promoción Y Protección DEL DERECHO A LA Participación DEMOCRÁTICA"

Ley 741 de 2002. Estatuto de Participación Democrática. Colombia.

Ley N° 26300 de 1994. Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Perú.

Ley No. 26 de 2010. Ley del Régimen Electoral del Estado Plurinacional de Bolivia. Bolivia.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Presidencia de la Republica, Quito, Ecuador, 11 de Mayo de 2011.

Lissidini, A., Welp, Y. and Zovatto, D. (2008). *Democracia Directa en América Latina*. 1st ed. [ebook] Buenos Aires: Prometeo Libros. Available at: http://www.idea.int/publications/direct_democracy_la/upload/inlay_DD_in_LA.pdf [Accessed 28 Oct. 2016].

Lissidini, A., Welp, Y. and Zovatto, D. (2014). *Mecanismos de democracia directa y participativa en américa latina*. 1st ed. [ebook] México: IDEA. Available at: <http://www.idea.int/publications/democracies-on-the-move/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageID=66300> [Accessed 14 Oct. 2016].

Lissidini, A; Welp, Y; Zovatto, D. (2008). *La democracia directa en Latinoamérica*. Prometeo Libros, Argentina.

Los Tiempos (06 de Agosto, 2016). El primer referendo constitucional. Diario Los Tiempos de Bolivia. Disponible en: <http://www.lostiempos.com/actualidad/nacional/20160806/primer-referendo-constitucional>

Lozada, M (2004). "El ciberciudadano: representaciones, redes y resistencias en Venezuela y América Latina". En Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 167-180.

- Marenghi, P. & Alcantara, S. M. (2007). Los mecanismos de democracia directa: Argumentos a favor y en contra desde la teoría de la democracia. *Revista de Derecho Electoral*. 4.
- Massal, J. (2012). EL CAMBIO CONSTITUCIONAL ¿FACTOR DE DEMOCRATIZACIÓN? *Análisis Político*, 25(75), 29-45. Recuperado de <http://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43505/44791>
- Mayorga, F. (2009). El gobierno de Evo Morales: cambio político y transición estatal en Bolivia. Centro de Estudios Superiores Universitarios, Universidad Mayor de San Simón. La Paz. Disponible en pdf: http://www.pieb.com.bo/blogs/mayorga/archivos/Articulo_mayorga.pdf
- McAdam, Doug, *Political Process and the Development of Black Insurgency 1930-1970*, Chicago, The University of Chicago Press, 1982.
- Mestanza, J., Medina, A., Astudillo, G., & Velazco, B. (2015). La mayoría de pedidos para revocar el mandato a autoridades fue archivada. *El Comercio*. Retrieved from <http://www.elcomercio.com/actualidad/revocatoria-mandato-autoridades-ecuador-politica.html>
- Miranda, B. (2015). Bolivia: el millonario caso de corrupción que involucra a exministros, parlamentarios y dirigentes del partido de Evo Morales. *BBC*. Retrieved from http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151205_millonario_escandalo_corrupcion_partido_evo_morales_bm
- MOE UE. (2007). Misión de Observación Electoral Asamblea Constituyente, Ecuador 2007. Unión Europea. Disponible en Pdf: [file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/EU%20EOM%20Final%20report%20Ecuador-%202007.ES%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/EU%20EOM%20Final%20report%20Ecuador-%202007.ES%20(1).pdf)
- OEA (2003). Informe de la organización de los estados americanos (OEA) sobre los hechos de febrero del 2003 en Bolivia. Versión disponible online en: <http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/InfBO-051203.htm>

- Olmedo, O (2013). "Bolivia: modelos económicos y sistema político". *Perspectivas*, Año 16 - N° 31 -abril 2013. pp. 133-156. Universidad Católica Boliviana "San Pablo". Cochabamba.
- Ordoñez, V. & Welp, Y. (2017). La democracia directa a debate: procesos y mecanismos de participación ciudadana. *RECERCA, REVISTA DE PENSAMENT I ANÀLISI*, NÚM. 21. 2017. ISSN: 1130-6149 – pp. 9-14 doi: <http://dx.doi.org/10.6035/Recerca.2017.21.1>
- Ortiz C., S. (2008). El contexto político de la Asamblea Constituyente en Ecuador. Instituto De Investigación Y Debate Sobre La Gobernanza., 1(1). Retrieved from <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-450.html>
- Pachano, S. (2008). Democracia directa en el Ecuador. 1st ed. [ebook] Quito: Flacso Andes. Available at: <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=22450> [Accessed 14 Oct. 2016].
- Pinto, W. (2016). Bolivia acude a las urnas en el sexto referendo de su historia. Página Siete. Retrieved from <http://www.paginasiete.bo/decision2016/2016/2/20/bolivia-acude-urnas-sexto-referendo-historia-87357.html>
- Pleno del Jurado de Elecciones. Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana. (2008). Guía de participación ciudadana del Perú. Lima, Perú: Biblioteca Nacional del Perú.
- Pzeworski, A. (2011). La mecánica de la inestabilidad política en Latinoamérica. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, Año 12, Numero 1. Disponible en PDF.
- Ramos, L. (2012). Método comparado: precisiones y características. *Revista De Ciencia Política*, 16(1). <http://dx.doi.org/ISSN 1851-9008>
- Rial, J. (2000). Instituciones de democracia directa en América Latina. National Democratic Institute.
- Rodríguez, E. (2007). Papel de la participación ciudadana en la descentralización: el caso de la Región Ica. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima. Disponible en pdf: http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/1071/RODRIGUEZ_DO IG ENRIQUE PAPEL PARTICIPACION.pdf?sequence=1

- Romero Hernández, P. y Zeballos, S. (2016). Las reformas constitucionales sudamericanas: contexto histórico y dinámica ejecutivo-legislativa. Villa María: Universidad Nacional de Villa María
- Sartori, G., Morlino, L., Russo, J., & Ruiz de Azúa, M. (2002). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza.
- Seas, S. (2014). El antes y después de Rafael Correa. Diario el Comercio de Ecuador. Disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/y-despues-de-rafael-correa.html>
- Semana. (2016). Resultados del plebiscito: el No se impuso en la jornada electoral. Retrieved from <http://www.semana.com/nacion/articulo/plebiscito-por-la-paz-resultados-del-plebiscito-por-la-paz/496453>
- Semana. (2017). Más de dos décadas y cero revocatorias de mandato. Retrieved from <http://www.semana.com/nacion/articulo/revocatorias-de-mandato-en-colombia-no-son-muy-efectivas/511280>
- Svampa, M. (2008). Cambio de época Movimientos sociales y poder político. (1st ed.). Buenos Aires: CLACSO. Retrieved from https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/buscar_libro_detalle.php?campo=titulo&texto=&id_libro=22
- Tele Sur. (2017). La mentira que hizo perder a Evo Morales el referendo en Bolivia. Retrieved from <https://www.telesurtv.net/news/La-mentira-que-hizo-perder-a-Evo-Morales-el-referendo-en-Bolivia-20170217-0065.html>
- TSE. (2010). Atlas electoral de Bolivia. Organismo Electoral Plurinacional, La Paz, Tomo I. Disponible en: https://www.oep.org.bo/oep/archivos/sifde/investigacion/Atlas_Electoral_tomoI_S1.pdf
- TSE. (2012). Atlas electoral de Bolivia. Organismo Electoral Plurinacional, La Paz, Tomo II. Disponible en: https://www.oep.org.bo/oep/archivos/sifde/investigacion/Atlas_Electoral_tomoII_S1.pdf

- TSE. (2012). Atlas electoral de Bolivia. Organismo Electoral Plurinacional, La Paz, Tomo III. Disponible en: https://www.oep.org.bo/oep/archivos/sifde/investigacion/Atlas_Electoral_tomoIII_S1.pdf
- TSE. (2016). Atlas electoral de Bolivia. Organismo Electoral Plurinacional, La Paz, Tomo IV. Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2017/04/Atlas_Electoral_Tomo_IV.pdf
- Velásquez, F. et. Al. (2008). LOS AVATARES DE LA PARTICIPACIÓN EN AMÉRICA LATINA. Revista Controversia.
- Velázquez, F., & Gonzales, E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación Corona.
- Welp, Y. (2013). La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina. Íconos - Revista de Ciencias Sociales, 0(31), p.117.
- Welp, Y., & Ordóñez, V. (2017). La democracia directa a debate: procesos y mecanismos de participación ciudadana. Recerca. Revista De Pensament I Anàlisi., (21), 9-14. <http://dx.doi.org/10.6035/recerca.2017.21.1>
- Welp, Y., & Soto, F. (2016). Columna: El Brexit, el plebiscito por la paz, y los diálogos ciudadanos. The Clinic. Retrieved from <http://www.theclinic.cl/2016/10/13/columna-el-brexite-el-plebiscito-por-la-paz-y-los-dialogos-ciudadanos/>
- Welp, Y., & Soto, F. (2016). Columna: El Brexit, el plebiscito por la paz, y los diálogos ciudadanos. The Clinic. Retrieved from <http://www.theclinic.cl/2016/10/13/columna-el-brexite-el-plebiscito-por-la-paz-y-los-dialogos-ciudadanos/>
- Zovatto, D. and Orozco Henríquez, J. (2008). Reforma política y electoral en américa latina 1978-2007. 1st ed. [ebook] México: IDEA International. Available at: http://www.idea.int/publications/perla/upload/Political_and_Electoral_Reform_in_Latin_America.pdf [Accessed 14 Oct. 2016].

Listado de Anexos

Anexo 1: Proceso histórico Revocatoria del Mandato en Perú. 1997 a 2016.

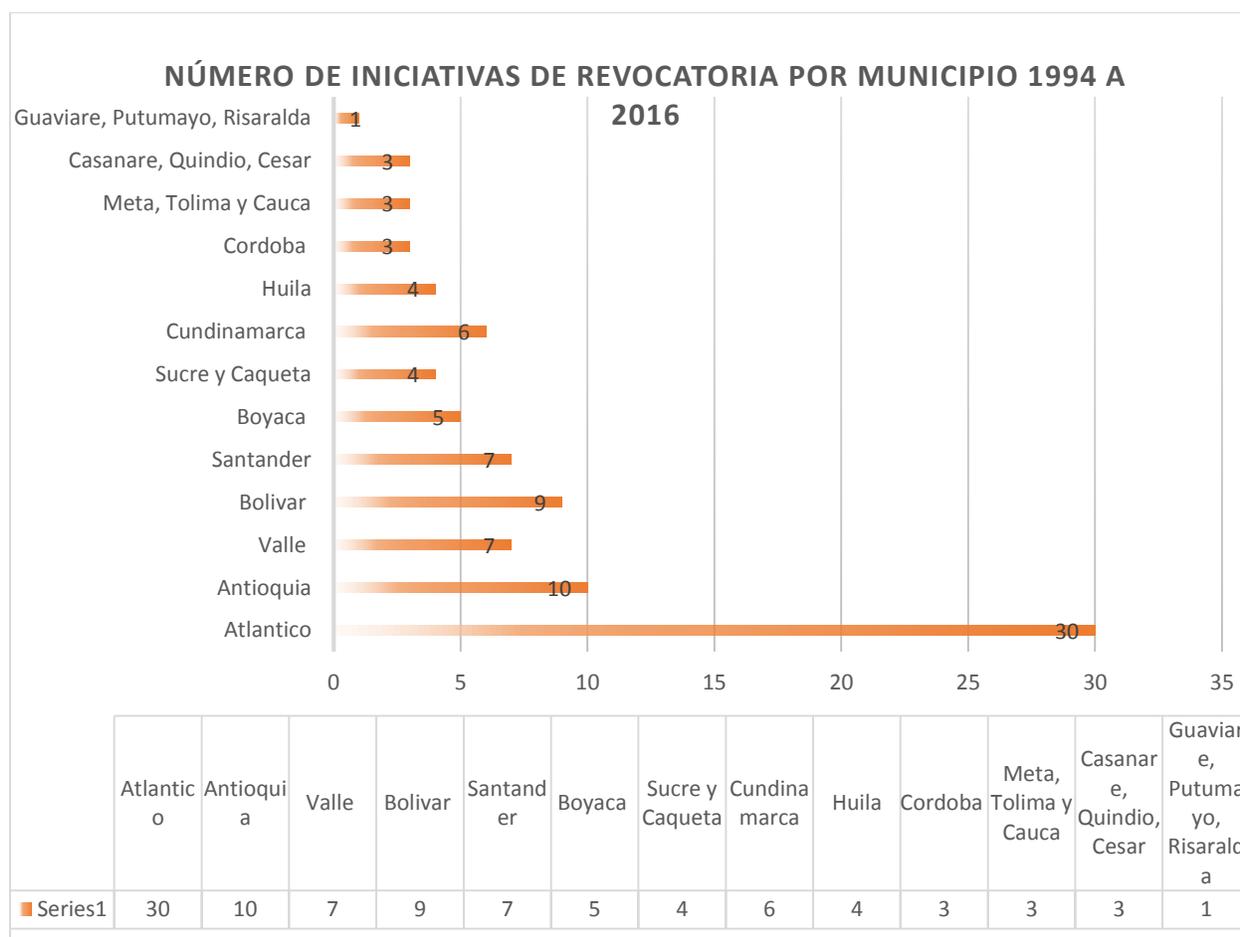
	1997	2001	2004	2005	2005	2008	2009	2012	2017
Circunscripciones donde se realizó	60 distritos 01 provincia	172 distritos y 01 provincia	187 distritos y 01 provincia	15 distritos	06 distritos	242 distritos 03 provincias	72 distritos	266 distritos 04 provincias	22 provincias y 27 distritos
Número de autoridades consultadas	61 alcaldes y 129 regidores	166 alcaldes y 462 regidores	187 alcaldes y 691 regidores	13 alcaldes y 54 regidores	06 alcaldes y 21 regidores	240 alcaldes y 999 regidores	67 alcaldes y 271 regidores	264 alcaldes y 1040 regidores	26 alcaldes y 63 regidores
número de autoridades revocadas	42 alcaldes y 93 regidores	11 alcaldes y 27 regidores	29 alcaldes y 109 regidores	08 alcaldes y 35 regidores	03 alcaldes y 07 regidores	95 alcaldes y 444 regidores	22 alcaldes y 132 regidores	69 alcaldes y 400 regidores	13 alcaldes y 41 regidores
Mínimo legal requerido para que proceda la revocatoria (votos a favor de la revocatoria)	La mitad más de uno de los electores que asistieron al sufragio	La mitad más de uno de los electores que asistieron al sufragio	La mitad más de uno de los electores que registrados en el padrón electoral	La mitad más uno de los votos válidamente emitidos, y la asistencia de por lo menos el 50% de los electores hábiles del padrón electoral.					
Padrón electoral	128 016	314 476	367 046	94 290	11 263	603 924	164 274	768 232	51 881

Fuente: Elaboración propia con datos JNE, 2016.

Anexo 2: La Revocatoria del Mandato en Colombia, 1994 a 2016.

La Revocatoria del Mandato en Colombia. 1994 a 2016

Revocatorias 132 iniciativas, 130 alcaldes y 2 gobernadores	
75 % no alcanzaron los requisitos 25 % No revoco	
1994 a 2002 34 iniciativas.	2002 a 2012 96 iniciativas



Fuente: Elaboración Propia datos RNEC, 2016.

Anexo 3: La Revocatoria del Mandato en Ecuador. 2010 y 2011.

La Revocatoria del Mandato en Ecuador. 2010 a 2011.	
17 iniciativas: 15 Alcaldes, 1 Vice alcaldesa, 1 Perfecto	1 Iniciativa contra el presidente: Rafael Correa 2010. (No prosperó)

Fuente: Elaboración Propia con datos de CNE, 2016.

Anexo 5: Histórico de Consultas Populares en Colombia.

Consultas Populares en Colombia. 1992 a 2016		
Referendos constitucionales	Referendos ciudadanos	A Nivel Municipal
18 Referendos Constitucionales . 2003 Referendo de lucha anticorrupción. Presidente Álvaro Uribe Vélez votación (6%). De todas las consultas constitucionales	13 Referendos ciudadanos 8 No cumplieron con el 5 % de firmas 3 cumplieron, los hundió el congreso. 2 cumplió con las firmas, aprobados por el congreso, la corte constitucional hundió por vicios de tramite	69 referendos 52 creados por municipios 17 Referendos aprobatorias o derogatorios 6 Aprobatorios 11 Derogatorios

Fuente: Elaboración Propia con datos MOE (2012)

Anexo 6: Consultas Populares en Ecuador: Referendos presidenciales. 1994 – 2011.

Consultas Populares en Ecuador: Referendos presidenciales. 1994 – 2011.						
1994	1995	1997	2006	2008	2011	2013
Presidente Sixto Duran, 7 preguntas Aprobado (aprobación gubernamental)	Sixto Duran, 11 preguntas. No Aprobado	Presidente: Fabián Alarcón, 14 preguntas legitimación y movilización. Reforma constitucional. 1998 Aprobado	Alfredo Palacio, 3 preguntas. No aprobado	Rafael Correa, Referendo constituyente. Aprobado		Impedir la reelección indefinida. No apoyado el proceso.

Fuente: Elaboración Propia con datos de CNE, 2016.

Anexo 7: Consultas populares en Bolivia. 2004 a 2016

Consultas populares en Bolivia. 2004 a 2016.					
2004	2006	2009		2015	2016
Política energética explotación hidrocarburos iniciativa privada Si 86,64% No 13,36%	Autonomía Departamental Si 42,41% No 57,59% Autonomía en Elecciones Regionales	1. Incorporación sobre el latifundio (prohibición) Si 80, 65% No 19, 35 % 2. Aprobación de la constitución Si 61,43 % No 38,57%. 3. Régimen autonomías departamentales Si 79,58% No 20, 42%	4. Aprobación de la constitución Si 61,43 % No 38,57% 5. Régimen autonomías, indígenas, originario campesinas Si 70,50% No 29,50% 6. Régimen de autonomía regional para provincia Gran Chaco Si 80, 45 % No 19,55%	1. Estatutos autonómicos departamentales Si 34,23% No 65,77%. 2. Aprobación de cartas orgánicas municipales Si 47,84% No 52,16%. 3. Autonomía indígena originario campesino Si 48,44% No 51,56%	1. Referendo constitucional Reelección presidencial si, 48,66 % No 51,34% 2. Aprobación cartas orgánicas municipales Si 43,60% No 56,40% (10 municipios, no aprobados). 3. Autonomía indígena, originaria campesina. Si 67 09% No 32, 91% 4. Estatutos de Autonomía Regional Si 72,41% No 27,59%

Fuente: Elaboración propia con datos de OEP, 2016.

Anexo 8: Iniciativas Populares de Ley en Colombia. 1999 a 2016.

Iniciativas Populares de Ley en Colombia. 1999 a 2016.	
2002 a 2006	Actos legislativos (ninguno prospero)
2002 2008	Proyectos de ley (No prospero)
1999 a 2006	Proyectos de ordenanza(No prospero)
2006 a 2010	proyectos de acuerdo, uno aprobado en 2009 protección del páramo de la minería ilegal

Fuente: Elaboración propia con base en datos de MOE (2012).

Anexo 9. Iniciativas Populares de Ley en Perú. 1995 a 2016.

Iniciativas Legislativas populares	
1995- 2000	Ninguna
2000- 2001	Puerto ENAPU DERGA. Privatización. Ley 25882
2001-2006	11 Iniciativas (rechazadas) Declaradas nulas o anticonstitucionales.
2006-2011	10 iniciativas (archivadas en su mayoría)
2011-2016	6 Iniciativas 3 publicadas 3 rechazadas. Aprobadas: Maltrato animal, Petro-Perú, Ley de discapacidad.

Fuente: Elaboración propia con datos JNE, 2016.

Anexo 10. Iniciativas Populares de Ley en Ecuador. 2010 a 2016.

Iniciativas Populares de Ley en el Ecuador 2010 a 2016					
5 Proyectos presentados	1. Movimiento Madera de Guerrero, 47 mil firmas propuesta de 25 a 50 años de pena a delitos atroces. (No tramitada)	2. Alianza País, 100.000 firmas, Ley de legalización de la tenencia de la tierra	3. Ley Educativa: Unión Nacional de educadores (UNE)70 mil firmas (No prospero)	4.Ley de Tierras: Red Agraria, 41 mil firmas	5. conformación Consejo Directivo de IGSS (seguridad social) Sin respaldo del censo electoral

Fuete: Elaboración propia datos de CNE, 2016.