

Comentarios y reseñas críticas  
**Direct Democracy Worldwide**  
**DAVID ALTMAN**  
Cambridge University Press, 2010, 248 páginas.

Por Aníbal Pérez Liñán\*

Si la soberanía popular es una característica constitutiva de la democracia, ¿por qué votamos cada tantos años? ¿De qué manera pueden las democracias actuales traducir el principio de soberanía popular en instituciones que sean operativas en el siglo XXI? Estas preguntas subyacen a interminables debates entre los impulsores de la democracia participativa y los defensores de la democracia representativa. Son también las preguntas que motivan *La democracia directa en el mundo*. Parecen no admitir respuestas simples, y sin embargo David Altman esboza una respuesta directa y de contundencia sorprendente. Quizás por ello Adam Przeworski ha comentado que “el libro de Altman es una contribución indispensable a la teoría democrática”.

Altman distingue los mecanismos de democracia directa en dos clases: aquellos iniciados por los líderes y aquellos iniciados por los ciudadanos. Los plebiscitos impulsados “desde arriba” ofrecen una tentación recurrente a los jefes de gobierno, quienes encuentran allí una vía para esquivar la resistencia de otras instituciones democráticas y legitimar sus iniciativas con un barniz de popularidad. Por el contrario, los referendos impulsados “desde abajo” permiten a los ciudadanos confrontar a los gobernantes con nuevas demandas, cuestionando el monopolio de los políticos profesionales sobre la agenda de gobierno. Así, la promesa de la democracia directa se manifiesta especialmente en las iniciativas populares. Estos mecanismos de democracia directa iniciados por los ciudadanos, destaca Altman, “no buscan suplantar la democracia representativa, sino servir como válvulas de escape intermitentes en contra del comportamiento perverso o no-responsivo de las instituciones representativas” (p. 2).

En el capítulo 1 se definen los mecanismos de democracia directa como “una institución pública a través de la cual los ciudadanos deciden o emiten su opinión sobre cuestiones –que no son la elección de legislaturas o ejecutivos– directamente en las urnas por medio del sufragio universal y secreto” (p. 7). Esta definición engloba una amplia familia de procedimientos contemporáneos, incluyendo plebiscitos facultativos, consultas no vinculantes, iniciativas populares y referendos revocatorios, entre otros, y excluye otros, como los presupuestos participativos o los consejos comunales. El término “mecanismo” parece además distinguir estos procedimientos semi-directos de la experiencia originaria de los gobiernos de asamblea popular en comunidades pequeñas. Los mecanismos modernos pueden clasificarse de acuerdo con tres criterios: quién inicia el procedimiento (los gobernantes, los ciudadanos, o una regla constitucional), la consecuencia de la decisión (vinculante o no vinculante) y el objetivo del voto (si se permite al electorado vetar una decisión o proponer un cambio al status quo). La combinación de estas tres variables permite a Altman formular una tipología con doce formas de democracia directa, siete de las cuales presentan ejemplos históricos en el mundo contemporáneo.

El capítulo 2 analiza las promesas de la democracia directa y explora los temores más comunes frente a la participación popular por fuera de los mecanismos

---

\* Phd en Ciencia Política. Profesor de Ciencia Política en la Universidad de Pittsburgh. E-mail: [anibal.perez.linan@gmail.com](mailto:anibal.perez.linan@gmail.com)

representativos. Entre estos temores se destacan el poder de las mayorías preexistentes para bloquear el cambio (las mujeres suizas no recibieron el derecho a votar hasta 1971), el debilitamiento de los gobernantes electos, la infiltración del dinero en el proceso deliberativo y el empoderamiento de votantes mal informados. A pesar de estos peligros –muchos de ellos claramente desmentidos por la evidencia empírica- Altman sostiene que los mecanismos de democracia directa generan en última instancia más y mejor democracia; muchas de las acusaciones en contra de la democracia directa se asemejan a los argumentos en contra de la extensión del sufragio esbozados un siglo atrás.

El núcleo empírico del libro consiste en un análisis global del uso de mecanismos de democracia directa entre 1985 y 2009. Los datos presentados en el capítulo 3 muestran una tendencia secular creciente en el uso de mecanismos de democracia directa a nivel nacional, así como cierta distribución geográfica distintiva: mientras que los plebiscitos “de arriba hacia abajo” son empleados en todo el mundo, los referendos “de abajo hacia arriba” se concentran fundamentalmente en siete países (Suiza, Italia, Liechtenstein, Uruguay, Lituania, Letonia y Hungría). El análisis estadístico indica que las democracias utilizan plebiscitos de manera más frecuente que las dictaduras, y que los regímenes presidenciales son más tendientes a emplear este instrumento que los parlamentarios. También indica que las dictaduras civiles y militares utilizan este recurso más que las monarquías. (El texto sugiere además que las dictaduras militares utilizan más plebiscitos que las democracias parlamentarias, pero esta conclusión tiene en mi opinión poco respaldo estadístico). Los países democráticos son también mucho más propensos a utilizar referendos “de abajo hacia arriba”. Esta práctica se refuerza en los sistemas presidenciales y en los antiguos países socialistas, y se reduce en las antiguas colonias británicas.

A partir de estos resultados, los capítulos siguientes exploran el uso de la democracia directa en regímenes autoritarios y democráticos. En el capítulo 4 Altman analiza el uso de plebiscitos por parte de los dictadores, de Napoleón a Mugabe. La evidencia indica que la existencia de democracia política es una condición casi-necesaria para que los gobernantes que convocan a un plebiscito puedan ser derrotados. Digo “casi” necesaria porque existen tres episodios históricos (de un total de 254) en los cuales los dictadores fueron derrotados y aceptaron el fracaso: Uruguay en 1980, Chile en 1988 y Zimbabue en 2000 (aunque en este último caso la derrota fue poco relevante). ¿Por qué habrían estos regímenes autoritarios de perder una elección controlada (y aceptar la derrota, en tal caso)? Altman analiza estos tres casos desviados, identificando las razones históricas de sus desenlaces sorprendentes.

El capítulo 5 analiza el uso de la democracia directa en las democracias “débiles” mientras que los capítulos siguientes lo hacen en el contexto de las democracias consolidadas. Altman sostiene que “cuanto más se utilizan los plebiscitos facultativos (no-regulados) en un régimen, más evidentes son los signos de que una democracia de baja calidad y baja intensidad existe en el país” (p. 110). El análisis de este tema se centra en los casos latinoamericanos, destacando que el abuso de los mecanismos de democracia directa por parte de líderes como Rafael Correa, Álvaro Uribe, Evo Morales (y sus adversarios) o Hugo Chávez no ha sido una causa del debilitamiento de las instituciones representativas, sino su consecuencia.

El caso de Uruguay –el “usuario más prodigioso” de la democracia directa en el hemisferio sur- sirve para evaluar el papel de estos mecanismos en países con una tradición democrática más sólida. Los capítulos 6 y 7 se centran en la trayectoria uruguaya, destacando los orígenes de esta tradición en la experiencia batllista y el referendo constitucional de 1917, su institucionalización progresiva a partir de 1934, y

la consolidación de los mecanismos de referendo desde de los años ochenta. Utilizando datos agregados, Altman muestra que los resultados electorales de los procesos iniciados por los ciudadanos no ponen de manifiesto un debilitamiento de los partidos políticos, sino que reflejan la influencia de los partidos (fracciones) sobre las decisiones de los votantes. En el capítulo 7 se comparan trece procesos en los que la consulta desafió la posición del gobierno (en siete casos el gobierno fue derrotado). Un análisis cualitativo comparado (QCA) de estos episodios muestra que los opositores al gobierno lograron el éxito cuando estaban fuertemente organizados para impulsar una propuesta económica que, o bien intentaba preservar el status quo en un contexto de caída salarial, o bien proponía un referendo concurrente con la elección general en un marco de salarios crecientes. Como cierre de este capítulo, Altman reconstruye un debate imaginario –pero no tanto- entre los presidentes Julio María Sanguinetti, Luis Alberto Lacalle y Jorge Batlle, a partir de entrevistas personales realizadas con los tres presidentes en referencia a su visión de la democracia directa.

La democracia directa en el mundo es un libro encomiable tanto por las implicaciones normativas del tema abordado como por la diversidad metodológica desplegada a lo largo de sus páginas. Los desafíos de la democracia directa han capturado la imaginación de la ciencia política latinoamericanista en años recientes, como muestran los trabajos destacados de colegas como Anita Breuer, Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto, entre otros. Esto sugiere que existe un amplio público para este libro entre los lectores latinoamericanos. Cabe esperar entonces que el estudio de Altman despierte el interés de los editores en lengua castellana, y que nuestros estudiantes tengan pronto una traducción disponible en los anaqueles de las librerías.

### **La República Batllista** **GERARDO CAETANO**

Ediciones de la Banda Oriental, 2011, 326 páginas.

Por Silvana Harriett\*

Este libro es presentado por el autor como el primero de una colección de tres tomos denominada Ciudadanía, republicanismo y liberalismo en Uruguay (1910-1933). Basado en su tesis de doctorado, este trabajo retoma la producción anterior de Caetano en torno a las tres primeras décadas del siglo XX, integrada en esta ocasión a un proyecto de investigación de más largo aliento sobre modelos y prácticas de la ciudadanía en Uruguay.

El argumento principal desarrollado a lo largo de la obra se centra en la idea del proyecto reformista del primer batllismo como factor clave en la construcción de una concepción ciudadana marcadamente republicana y solidarista, de tradición francesa, en contraposición a otra basada en el liberalismo individualista, de origen anglosajón. En este sentido, el autor cuestiona la idea de una matriz liberal homogénea dominante en los partidos uruguayos del largo Novecientos y advierte sobre una fuerte disputa conceptual e ideológica en la época en torno a las voces “liberal” y “liberalismo”. Desde esta perspectiva, la base ideológica de la construcción ciudadana impulsada por los batllistas estaría en la síntesis representada por el republicanismo liberal,

---

\* Docente en el Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.  
E-mail: [silvana.harriett@gmail.com](mailto:silvana.harriett@gmail.com)