

Referéndum en Centroamérica: Experiencias Recientes

Salvador Sánchez G.

El Referéndum se ha utilizado en diversos lugares y épocas con el fin de aprobar reformas constitucionales o nuevas constituciones, iniciativas de reformas constitucionales, para expedir o derogar leyes, para ratificar tratados internacionales o para aprobar iniciativas de acuerdos municipales, e incluso para decidir la pertenencia a la Nación, o a una unidad política administrativa mejor, de un determinado territorio. También se ha consultado la revocatoria al mandato de presidentes, o la revocatoria de mandatos locales (de alcaldes o de concejales).

Junto a la libre postulación de candidatos, a la inscripciones de organizaciones políticas no partidarias, y otras instituciones para la rendición de cuentas, la elaboración de presupuestos participativos, y el acceso a la información (garantizado mediante habeas data), forma parte del catálogo contemporáneo de instituciones utilizadas para expandir la participación ciudadana y consolidar la transparencia en la gestión pública.

Conceptualmente, éste movimiento a favor de la participación ciudadana se ha identificado como profundización de la democracia, que puede actuar como complemento de la representación política, o tender potencialmente a su sustitución. Si bien es cierto que las consultas populares directas han estado en el arsenal legitimador de los regímenes autoritarios del siglo XX, tanto en Europa como en América, también es cierto que las democracias representativas suelen reconocer sin dificultad espacios para la utilización de estos mecanismos de democracia directa, si bien frecuentemente muy acotados.

Las críticas que han surgido ante la expansión de estos mecanismos, se orientan a subrayar la ausencia de una ciudadanía competente, ya no para elegir adecuadamente a sus autoridades, sino para tomar directamente la decisión sobre una gran variedad de asuntos públicos complejos.¹ Más importante que esta queja paternalista, es la invitación a observar la forma en que se constituye y se documenta la existencia de una determinada opinión pública. Efectivamente, para que la opinión de los ciudadanos sea la opinión pertinente en los procesos democráticos, tiene que ser ciertamente, de los ciudadanos, y no el producto de

1. Es la crítica de autores como Sartori, quien se pregunta por el hiper-ciudadano, capaz de estar a las alturas de las nuevas tareas. Sartori, Giovanni. **Homo Videns. La sociedad teledirigida.** Edición actualizada, Taurus, Madrid, 1997, p. 164.

la manipulación sistemática. Sin embargo, este no es el asunto que se aborda en éste escrito.

Aquí lo que se intenta es dar cuenta, de forma sintética, de los eventos de las últimas décadas, que han permitido la introducción en las Constituciones y la utilización puntual, de varios instrumentos de democracia participativa en Centroamérica, concretamente, del referéndum.

Los cambios más recientes involucran referéndum en Panamá y en Costa Rica, y la introducción de éste mecanismo en Honduras, mediante la modificación del artículo 5 de la Constitución.

1. Guatemala

La historia del referéndum se remonta al 21 de octubre de 1854, cuando el pueblo declaró presidente vitalicio al dictador Rafael Carrera. El 25 de mayo de 1935, el referéndum sirvió para prolongar por seis años el mandato del también dictador Jorge Ubico. El tercero, el 10 de octubre de 1954, fue para ratificar la presidencia del coronel Carlos Castillo Armas, *caudillo* del movimiento que derrocó al presidente Jacobo Árbenz. Es decir, en las primeras tres ocasiones, sirvió de un instrumento para la legitimación autoritaria, y no para la profundización democrática.

Sólo en 1994, con la utilización del referéndum para aprobar una serie de reformas constitucionales, el instrumento adquiere una de sus formas típicas con las que aparece en democracia. La regulación constitucional guatemalteca prevé las siguientes cláusulas:

Artículo 173. Procedimiento Consultivo. Las decisiones políticas de especial trascendencia **deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos.** La consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos. (énfasis mío).

La Ley Constitucional Electoral regulará lo relativo a esta institución.

Artículo 280. Reformas por el Congreso y consulta popular. Para cualquier otra reforma constitucional, será necesario que el Congreso de la República, será necesario que el Congreso de la República la apruebe con el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de

diputados. **Las reformas no entrarán en vigencia sino hasta que sean ratificadas mediante la consulta popular a que se refiere el artículo 173 de esta Constitución.**(énfasis mío).

Si el resultado de la consulta popular fuere de ratificación de la reforma, ésta entrará en vigencia sesenta días después que el Tribunal Supremo Electoral anuncie el resultado de la consulta.

Artículo 281. Artículos no reformables. En ningún caso podrán reformarse los artículo 140, 141, 165 inciso g), 186 y 187, ni en forma alguna toda cuestión que se refiera a la forma republicana de gobierno, al principio de no reelección para el ejercicio de la Presidencia de la República, ni restársele efectividad o vigencia a los artículos que estatuyen la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República, así como tampoco dejárseles en suspenso o de cualquier otra manera variar o modificar su contenido.

Como se observa, en Guatemala estarían presentes las formas del referéndum consultivo de carácter general y amplio, por un lado, y el constitutivo respecto de reformas constitucionales.

2. Nicaragua – 1995.

En Nicaragua, nos encontramos actualmente con el reconocimiento expreso de la democracia participativa, en su Constitución, reconocimiento que incluye la utilización de instrumentos como el referéndum y el plebiscito, entendidos como diferentes:

Artículo 2. La soberanía nacional reside en el pueblo y la ejerce a través de instrumentos democráticos, decidiendo y participando libremente en la construcción y perfeccionamiento del sistema económico, político y social de la nación. El poder político lo ejerce el pueblo por medio de sus representantes libremente elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto, sin que ninguna otra persona o reunión de personas pueda arrogarse este poder o representación. También podrá ejercerlo de manera directa por medio del referéndum y del plebiscito y otros procedimientos que establezcan la presente Constitución y las leyes. (énfasis mío).

Nicaragua tiene en vigor una Ley de Participación Ciudadana, que desarrolla ampliamente los mecanismos de participación.

- 3. Honduras -2004.** En 2004 Honduras procedió a reformar el artículo 5 de la Constitución, mediante el Decreto No 242-2003.

El nuevo artículo, bastante extenso, quedó así:

Artículo 5. El Gobierno debe sustentarse en el principio de la democracia participativa del cual se deriva la integración nacional, que implica participación de todos los sectores políticos en la administración pública, a fin de asegurar y fortalecer el progreso de Honduras basado en la estabilidad política y en la conciliación nacional. A efecto de fortalecer y hacer funcionar la democracia participativa se instituyen como mecanismos de consulta a los ciudadanos el referéndum y el plebiscito para asuntos de importancia fundamental en la vida nacional. Una Ley Especial aprobada por dos terceras partes de la totalidad de los diputados del Congreso Nacional, determinará los procedimientos, requisitos y demás aspectos necesarios para el ejercicio de las consultas populares. El referéndum se convocará sobre una Ley Ordinaria o una norma constitucional o su reforma aprobadas para su ratificación o desaprobación por la ciudadanía. El plebiscito se convocará solicitando de los ciudadanos un pronunciamiento sobre aspectos constitucionales, legislativos o administrativos, sobre los cuales los Poderes Constituidos no han tomado ninguna decisión previa. Por iniciativa de por lo menos diez (10) Diputados del Congreso Nacional, del Presidente de la República en relación del Consejo de Secretarios de Estado o del seis por ciento (6%) de los ciudadanos inscritos en el Censo Nacional Electoral, habilitados para ejercer el sufragio, mediante sus firmas y huellas dactilares debidamente comprobadas por el Tribunal Supremo Electoral, el Congreso Nacional conocerá y discutirá dichas peticiones, y si las aprobara con el voto afirmativo de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros; aprobará un Decreto que determinará los extremos de la consulta, ordenando al Tribunal Supremo Electoral, la convocatoria a la ciudadanía para el referéndum o el plebiscito. Corresponde únicamente al Tribunal Supremo Electoral, convocar, organizar y dirigir las consultas a los ciudadanos señaladas en los párrafos anteriores. El ejercicio del sufragio en las consultas ciudadanas es obligatoria.

No serán objeto de referéndum o plebiscito los proyectos orientados a reformatar el artículo 374 de esta Constitución. Asimismo no podrán utilizarse las referidas consultas para asuntos relacionados con cuestiones tributarias, crédito público, amnistías, moneda nacional, presupuestos, tratados y convenciones internacionales y conquistas sociales. Corresponde al Tribunal Supremo Electoral, informar en un plazo no mayor a diez (10) días al Congreso Nacional los resultados de dichas consultas. El resultado de las consultas ciudadanas será de obligatorio cumplimiento: a) Si participan por lo menos el cincuenta y uno por ciento (51%) de los ciudadanos inscritos en el Censo Nacional Electoral al momento de practicarse la consulta; y, b) Si el voto afirmativo logra la mayoría de votos válidos. Si el resultado de la votación no es afirmativo, la consulta sobre los mismos temas no podrá realizarse en el siguiente período de Gobierno de la República. El Congreso Nacional ordenará la puesta en vigencia de las normas que resulten como consecuencia de la consulta mediante el procedimiento constitucional de vigencia de la ley. No procede el veto presidencial en los casos de consulta por medio de referéndum o plebiscito. En consecuencia el Presidente de la República ordenará la promulgación de las normas aprobadas.

La motivación expresa de la reforma fue que se introducía para consolidar la democracia, adecuando el sistema de representación “mediante la adopción de mecanismos complementarios de participación directa del pueblo.” (considerando 1). Que las consultas libres a los ciudadanos “son los mejores instrumentos de la democracia para fortalecer el diálogo entre gobernantes y gobernados” (considerando 2), Que la incorporación del referéndum y el plebiscito a la Constitución hondureña “fortalecerán la democracia representativa y participativa” (considerando 3).

Las características de la institución quedó marcada por una división esencial, entre referéndum y plebiscito, el primero de los cuales se referiría a la presentación a la consideración de los ciudadano de actos jurídicos ya formados por las autoridades representativas, y el plebiscito de actos pendientes de ser formulados.

4. Panamá – 2006:

La Constitución de Panamá sólo hace mención de la democracia participativa, en los pasajes referidos al Municipio, al que se le atribuye la obligación de “promover la participación ciudadana” (artículo 233). En ésta esfera la Constitución panameña también reconoce explícitamente la institución del referéndum, al señalar en su artículo 239:

Artículo 239. Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa y de referéndum en los asuntos atribuidos a los Concejos.

En el régimen local también radican la revocación del mandato de los representantes de corregimiento (art. 227) y la iniciativa popular de asociación intermunicipal (art. 238).

Sin embargo, en Panamá el referéndum está más fuertemente asociado a la reforma de la Constitución. Hay antecedentes de la utilización de consultas populares para la ratificación de nuevas constituciones o reformas a la Constitución, durante el siglo XX, desde el 15 de diciembre de 1940 (que ratificó la Constitución que entró a regir en 1941). En aquella ocasión, el procedimiento utilizado para reemplazar la Constitución de 1904, no estaba previsto en el ordenamiento constitucional.

También se ha dado el caso de reformas constitucionales aprobadas por referéndum tampoco previsto en la Constitución (1983), reformas constitucionales según lo previsto en la Constitución (rechazadas en 1994, y nuevamente, reformas constitucionales rechazadas, en 1998). Es significativo que todas estas hayan abordado temas importantes del diseño del sistema electoral y de partidos, en especial la de 1983 (enmarcada en una de las transiciones de la democracia en Panamá, que fracasó luego del fraude electoral de 1984), la reforma integral de la Constitución de 1972 en 1994, y la pretendida adopción de la reelección presidencial y nuevas normas sobre el Tribunal Electoral, en 1998.

En lo que respecta al uso del referéndum en el marco de la reforma de la Constitución, es importante la experiencia de 1983. La Corte Suprema en aquella ocasión se pronunció, señalando:

“El Artículo 140 de la Constitución, por lo tanto, interpretado en el contexto amplio de las normas constitucionales y no con un criterio restrictivo y excluyente, debe aceptarse que se refiere al sistema jurídico de reformas normales y corrientes, sin que ello, claro está, signifique que en ciertos casos y situaciones dadas en la realidad social y política nacional, se tenga que recurrir a otros procedimientos

de reformas regulares y democráticas aún cuando éstos no estuvieren expresamente contemplados en normas de rango constitucional, pero que tienen pleno fundamento y justificación en el marco amplio de la Constitución.

Así, cuando se crean esas condiciones que afectan en una forma u otra, o cambien sustancialmente las instituciones creadas en la propia Constitución el artículo 140 que se analiza resulta ineficaz, constitucional y jurídicamente como método o procedimiento reformativo a la Constitución.

En ese sentido, cuando los Órganos del Estado se proponen perseguir esos propósitos de reformas substanciales tiene que recurrir (sic) fuente originaria del poder público, para que sea el titular legítimo de ese poder, el pueblo, el que decida mediante su expresa voluntad fiel y honradamente respetadas la validez constitucional y jurídica del acto emanado de uno de los Órganos del Estado.

El Acto de Convocatoria a Referéndum lo hizo el Consejo de Gabinete fundamentándose en el principio expresamente consignado en el Artículo 2, de la Constitución Política de la República de Panamá, dando así validez constitucionalidad (sic) al ACTO porque la base popular y democrática de todo ordenamiento de instituciones constitucionales que rigen la vida social y política de la Nación, descansa en ese principio rector de la Constitución. Es por esa esencial razón constitucional y jurídica que la Corte asumiendo su responsabilidad histórica, considera que el ACTO acusado no viola los Artículos 17, 18, 19, 140 y 180, ni otras normas de Constitución Política de la República, porque ese acto está fundamentado en una norma de rango constitucional y universal aceptada por la Doctrina del Derecho Constitucional.”²

Por otro lado, en ocasión de la reforma constitucional de 2004, se introdujo un nuevo mecanismo de reforma constitucional, que hace más variada la posibilidad de utilizar formas de participación ciudadana al propósito de la reforma constitucional y de la adopción de una nueva Constitución. Así, la Constitución dispone actualmente:

2. DECISION: “DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL la Resolución No. 38 de 30 de marzo de 1982, dictada por el Consejo de Gabinete.” Fallo de 21 de abril de 1983 – No publicado en la G.O., Publicado en el Registro Judicial de abril de 1983, pp. 100-122. Ponente: Rodrigo Molina Recurrente: Miguel Antonio Bernal, Enrique Adames y Joaquín Ortega.

ARTICULO 314. Podrá adoptarse una nueva Constitución, a través de una Asamblea Constituyente Paralela, que podrá ser convocada por decisión del Órgano Ejecutivo, ratificada por la mayoría absoluta del Órgano Legislativo, o por el Órgano Legislativo con el voto favorable de dos terceras partes de sus miembros, o por iniciativa ciudadana, la cual deberá ser acompañada por las firmas de, por lo menos, el veinte por ciento de los integrantes del Registro Electoral correspondiente al 31 de diciembre del año anterior a la solicitud. En este caso, los peticionarios tendrán hasta seis meses para cumplir con este requisito de conformidad con el reglamento que al efecto expida el Tribunal Electoral...(1972, versión 2004).

Artículo 314...

El nuevo Acto Constitucional aprobado con arreglo a este método será sometido a referéndum convocado por el Tribunal Electoral en un periodo no menor de tres meses, ni mayor de seis meses, contado a partir de la fecha de su publicación en el Boletín del Tribunal Electoral.

El Acto Constitucional aprobado con arreglo a cualquiera de los procedimientos señalados en este artículo y en el artículo anterior, empezará a regir desde su publicación en la Gaceta Oficial, la cual deberá hacerse por el Órgano Ejecutivo, dentro de los diez días hábiles que siguen a su ratificación por la Asamblea Nacional, o dentro de los treinta días hábiles siguientes a su aprobación mediante referéndum, según fuere el caso, sin que la publicación posterior a dichos plazos sea causa de inconstitucionalidad.

Panamá ha tenido también previsto el referéndum en su Constitución Política, desde los años setenta, en forma de plebiscito respecto a todo eventual tratado del canal de Panamá.

Respecto a éste tema, el texto original de la Constitución de 1972, fue modificado en varias ocasiones. La primera consulta popular fue efectivamente realizada en octubre de 1977 (Tratados Torrijos Carter) con el texto original y en un contexto autoritario, y la segunda en 2006, bajo la versión modificada en 2004, ya en plena democracia. Las normas constitucionales vigentes son:

ARTICULO 325. Los tratados o convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo sobre el Canal de esclusas, su zona adyacente y la protección de dicho Canal, así como la construcción de un Canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas, deberán

ser aprobados por el Órgano Legislativo y, luego de su aprobación, serán sometidos a referéndum nacional, que no podrá celebrarse antes de los tres meses siguientes a la aprobación legislativa. Ninguna enmienda, reserva o entendimiento que se refiera a dichos tratados o convenios tendrá validez, si no cumple con los requisitos de que trata el inciso anterior.

Esta disposición se aplicará también a cualquier propuesta de construcción de un tercer juego de esclusas o de un canal a nivel del mar por la ruta existente, que proponga realizar la Autoridad del Canal de Panamá, ya sea por administración o mediante contratos celebrados con alguna empresa o empresas privadas o pertenecientes a otro Estado u otros Estados. En estos casos, se someterá a referéndum la propuesta de construcción, la cual deberá ser aprobada previamente por el Órgano Ejecutivo y sometida al Órgano Legislativo para su aprobación o rechazo. También será sometido a referéndum cualquier proyecto sobre la construcción de un nuevo Canal. (Constitución de 1972, reformas de 2004 incluidas, énfasis mío).

En la segunda ocasión en que se utilizó la cláusula, en 2006, la opción del Sí obtuvo 705, 284 votos, lo que representó un 76.3% del total de los votos válidos emitidos, mientras que la opción del No consiguió 201,105 votos válidos, que representó el 21.8% del total.³ Hubo una participación electoral de un 43.3%, que puede considerarse baja, pero que en todo caso debe compararse con otras consultas semejantes, y no con las elecciones generales. Los votos en blanco fueron 9,67 (1.1%) y los nulos fueron 7,673 (0.8%).⁴

5. Costa Rica – 2007:

El referéndum en Costa Rica aparece como herramienta democrática participativa en escala nacional con las reformas constitucionales de 2002 y 2003. La primera utilización de estas disposiciones ocurre en 2007, en relación del proyecto de ley de aprobación del “Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica – Estados Unidos” (TLC).

ARTÍCULO 9.- El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo

3. Fanovich, Sigeilly y Salvador Sánchez. **Panamá: El Canal como palanca del desarrollo.** *Revista Panameña de Política*, julio-diciembre, No. 4, 2007, p. 23-41, p. 34.

4. Tribunal Electoral de la República de Panamá. <http://www.tribunal-electoral.gob.pa/referendum/documentos/resultados/cuadro-01-por-circuito.xls>

y tres Poderes distintos e independientes entre sí: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. (2003)

ARTÍCULO 105.- La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa por medio del sufragio. Tal potestad no podrá ser renunciada ni estar sujeta a limitaciones mediante ningún convenio ni contrato, directa ni indirectamente, salvo por los tratados, conforme a los principios del Derecho Internacional.

El pueblo también podrá ejercer esta potestad mediante el referéndum, para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

El referéndum no procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

Este instituto será regulado por ley, aprobada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa. (2002).

Por propio mandato de la Constitución, la institución del referéndum requería de una Ley que la desarrollara, la cual fue efectivamente expedida en marzo de 2006: Ley sobre Regulación del Referéndum (n.º 8492 de 9 de marzo).⁵

El referéndum en Costa Rica se ha establecido tanto en su modalidad legislativa (tanto constitutivo como abrogativo) como constitucional.

Por otro lado, su ejercicio plantea varias limitaciones importantes, referidas a los tiempos de su realización (nunca seis meses antes ni después de una elección presidencial), materiales (quedando excluidos materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa), y requiriendo también superar un umbral de participación.

“al menos, el treinta por ciento (30%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para la legislación ordinaria, y el cuarenta por ciento (40%) como mínimo, para las reformas parciales de la

5. Sobrado González, Luis Antonio. **Primera Experiencia de Referéndum en Costa Rica: Regulación y Alcances.** Revista de Derecho Electoral, No. 4, Segundo Semestre, 2007.

Constitución y los asuntos que requieran aprobación legislativa por mayoría calificada”.

La iniciativa para promoverlo pertenece al Ejecutivo (+29 diputados), al Legislativo (aprobado por 2/3 partes de sus miembros) y a los ciudadanos, para lo que es necesario la adhesión de 5% del padrón electoral.

I. Conclusiones

Sin duda, la democracia representativa ha constituido una variable central en el proceso de democratización. Ha sido un mínimo indispensable para muchos actores.

Por lo que corresponde a las preguntas planteadas, definitivamente la democracia representativa ha constituido una variable central en el proceso de democratización en la región.

Hasta ahora, los instrumentos de democracia participativa sólo plantean un reto relativo.

Esto, porque los instrumentos presentes en los ordenamientos constitucionales como herramientas para profundizar las democracias existentes, se activan por estímulo, principalmente, de los propios sujetos típicos del sistema de partidos.

Esto no significa que no tengan capacidad para movilizar a grandes sectores de la sociedad, incluso estimulando la participación electoral significativamente. En este punto, los ejemplos contrapuestos del referéndum sobre el TLC en Costa Rica, o el referéndum sobre la ampliación del Canal, en Panamá, son casos contrapuestos.

Por otro lado, algunas de las formas típicas de democracia participativa, están regulados de forma tal que son en gran medida una ficción. En este sentido, las condiciones para presentar candidaturas independientes de los partidos, que con frecuencia hacen señalamiento de número de adherentes, suele plantear una restricción difícil de superar, equivalente a los efectos reductores de los límites para la inscripción de partidos políticos o barreras electorales altas. Esto puede observarse, al menos, en los requisitos necesarios para convocar popularmente una Asamblea Constituyente en Panamá.

Evidentemente, las reformas que profundicen la democracia en el sentido de democracia participativa, producen cambios en las interacciones con los actores políticos pre-existentes. Sin embargo, es destacable que en realidad, los actores que se aprovecha de estas nuevas oportunidades de participación, pueden ser los mismos actores (en cuanto individuos) que en una determinada

coyuntura quedan al margen de las formas usuales de representación política. Este efecto sin duda no resulta incluyente por tanto ni de nuevos actores ni de nuevas temáticas, y resulta particularmente tensa la interacción resultante (o no, porque es más de lo mismo).

Las tensiones formales vienen a ser una consecuencia provisional del proceso de incorporación de nuevas instituciones. Por ejemplo, si la introducción se realiza a nivel constitucional (lo que no ocurre siempre), el desarrollo legislativo, reglamentario y jurisprudencial posterior, se ejecutará en un probablemente largo período de identificación y superación de las tensiones jurídicas consiguientes.

La apertura a la introducción de mecanismos de democracia participativa y rendición de cuentas, también produce tensiones relacionadas con la hipótesis discutible de que los más visibles contrapartes del sistema de partidos no son actores políticos interesados. La rendición de cuentas se percibe por tanto como una herramienta que consolida la vulnerabilidad de los políticos a la fiscalización ciudadana, pero también a la crítica de sus adversarios políticos, interesados en reemplazarlos en el ejercicio del poder. La transparencia así, parece condenar a los gobiernos a la alternancia.

Los principales problemas, podrían estar relacionados en el impacto sobre la legitimidad de la democracia como forma de gobierno, y de las instituciones políticas, entre ellas especialmente los partidos políticos. La participación acentúa la descentralización de las instituciones representativas para la solución, pero no deja de colocarlas como blanco de la crítica.

Sus insuficiencias estarían planteadas principalmente en relación a lo que se espera de ellas, y lo que realmente pueden proporcionar. De alguna manera le pasa lo mismo a la democracia participativa que a la democracia representativa: la promesa pone el listón muy alto. La democracia participativa exige un ciudadano a tiempo completo.

El perfeccionamiento de la democracia representativa puede hacerse sin caer en la ingobernabilidad, pero no sin hacer a la democracia más representativa. En este sentido, los escenarios son los de observar los efectos desproporcionales y excluyentes de los sistemas electorales, incluyendo el asunto del financiamiento. Miro particularmente a los umbrales para la fundación y sobrevivencia de partidos políticos, a las fórmulas electorales, a la magnitud de las circunscripciones, al tamaño de las Asambleas. La democracia interna de los partidos, también debe ser observada.