

La experiencia en la implementación de mecanismos de democracia directa en países de la región andina

Experience in the Implementation of Direct Democracy Mechanisms in Countries of the Andean Region

Verónica Marlene Correa Flores*

Resumen

El objetivo central de este artículo consiste en explicar cuáles son las condiciones en las que una convocatoria a mecanismos de democracia directa, como el referéndum, propuesta por el presidente ha sido exitosa en los países de la región andina. A partir de la revisión panorámica de los referéndum presidenciales en Venezuela, Colombia, Bolivia y Ecuador, se aplica una metodología comparativa de las variables sociopolíticas para analizar las motivaciones y resultados de los referéndum en los casos estudiados. Al final del artículo, se concluye

Artículo recibido 30 de noviembre de 2020 y aceptado para su publicación 4 de septiembre de 2021. La **dictaminación** de este trabajo fue realizada por evaluadores externos al Instituto Electoral del Estado de México.

■ pp. 127-165



* Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencia Política. Profesora-investigadora de la Universidad Intercultural Indígena de Michoacán. Ha laborado como profesora en la Universidad Autónoma del Estado de México y en la Universidad Anáhuac Campus Norte. Asistente de investigación del programa Maestría y Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Contacto: veronica.correa@uiim.edu.mx

que entre los factores para determinar el éxito de un referéndum presidencial se encuentra: el piso institucional, el respaldo popular, el grado de polarización política, el contexto económico, contar con el apoyo de movimientos sociales o el periodo de mandato del presidente en cuestión.

Palabras clave: democracia directa, referéndum, presidencialismo, democracia en la región andina

Abstract

This paper aims to explain the conditions in which calls for direct democracy mechanisms, such as referendums proposed by the executive branch, have been successful in countries of the Andean Region. Through an overview of presidential referendums in Venezuela, Colombia, Bolivia and Ecuador, we apply a comparative methodology of sociopolitical variables to analyze the motivations and results of the referendums in the cases presented.

The conclusion is that some of the factors that determine the success of a presidential referendum are institutional foundations, popular support, economic context, the degree of political polarization, having the support of social movements and the term of the president in question.

Keywords: mechanism of direct democracy, referendum, presidentialism, democracy in the andean region.

Introducción

Durante los últimos años, en la región latinoamericana, emergió una ola de gobiernos reformistas, encabezada por presidentes que triunfaron con un amplio margen y que gozaron de una enorme popularidad. El rasgo común de esos liderazgos es que marcaron una ruptura con el sistema de partidos hasta entonces vigentes en sus países, asimismo, su irrupción ocurrió después de etapas de inestabilidad política, ya sea por destituciones presidenciales, por periodos de ingobernabilidad, por la guerrilla o por el narcotráfico. Algunos de estos nuevos presidentes también se inscribían en la llamada

mareca rosa,¹ como se le ha denominado en los medios de comunicación a los nuevos gobiernos que se sitúan ideológicamente en la izquierda,² cabe señalar que, para 2008, siete de los 18 países latinoamericanos estaban gobernados por partidos que se consideran de izquierda.³

Estos proyectos políticos emergentes, ya sean situados en el espectro ideológico de la izquierda o de la derecha, colocaron en primer plano una práctica política en donde los presidentes asumen una actividad plebiscitaria pues, en lugar de que los presidentes enfrentaran los contrapesos propios de un sistema de separación de poderes consideraron ocupar las facultades constitucionales para salir al público y convocar un referéndum. La convocatoria a referéndum ofrece a los estudiosos del presidencialismo latinoamericano una nueva vertiente para observar el ejercicio del liderazgo que no corresponden con los problemas típicos del presidencialismo, de los que ya advertía Juan Linz (1994) con el término *legitimidad dual*, el cual contrapone en tensión a dos poderes electos popularmente: el Legislativo y el Ejecutivo.

Sin embargo, sigue existiendo esa tensión de la que hablaba Juan Linz, sólo que ésta se ha trasladado a otros escenarios. Este conflicto se ex-

¹ *Mareca rosa* o *Pink Tide* fue un término acuñado por el periodista de *The New York Times*, Larry Rother en 2005, este término se refería al triunfo del presidente Tabaré Vázquez en Uruguay, el cual se asocia a la llegada de una izquierda más moderada y apegada a las instituciones democráticas que la izquierda revolucionaria de los sesenta o setenta. A decir de Larry Rother: “El cambio de Uruguay consolida lo que se ha convertido en el nuevo consenso izquierdista en América del Sur. Tres cuartas partes de los 355 millones de habitantes de la región ahora están gobernados por líderes de izquierda, todos los cuales nos han dejado hoy” Rother (2005).

² De acuerdo con Rosario Quierolo (2013) en América Latina, los gobiernos y partidos de izquierda mantienen tres características: la primera es que enfatizan la igualdad, Bobbio (1995) sostiene que la igualdad es el único principio de diferenciación entre la derecha y la izquierda, la segunda característica es “el énfasis puesto en la depuración de la democracia. Los partidos izquierdistas desean aumentar la rendición de cuentas de los representantes electos, controlar la corrupción, fortalecer la participación popular y mejorar el uso de mecanismos de democracia directa”. La tercera característica es que “los gobiernos de izquierda han aceptado que el Estado, por sí mismo, no puede administrar la economía y que hay que respetar las leyes del mercado, por lo que los partidos de izquierda están a favor de la intervención del Estado para proveer servicios públicos, redistribuir ingresos y articular políticas sociales para equilibrar las oportunidades sociales, manteniendo las cuentas fiscales bajo control” (pp. 7-11).

³ Los presidentes que, de acuerdo con el PELA (Elites Parlamentarias Latinoamericanas, por sus siglas en inglés), en 2008 estaban considerados dentro del espectro de la izquierda son los siguientes: Cristina Fernández (Argentina), Tabaré Vázquez (Uruguay), Michelle Bachelet (Chile), Rafael Correa (Ecuador), Hugo Chávez (Venezuela), Evo Morales (Bolivia) y Daniel Ortega (Nicaragua). Entre estos líderes existen algunos más personalistas como Chávez, Ortega, Morales, Correa y Fernández; estos liderazgos, en muchos sentidos, han polarizado la vida política al interior de sus países y suelen catalogarse como liderazgos populistas.

presa a partir de dos aspectos: por la existencia de instituciones democráticas poco consolidadas y debido a que, con el arribo de estos presidentes, hay un interés por orquestar un cambio de paradigmas políticos y económicos que pueden estar representados en la incorporación de nuevos textos constitucionales;⁴ así como el impulso a un nuevo tipo de reformas estructurales de carácter nacionalista, ejemplo de ello es la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia o la política de la plena soberanía en Venezuela, que se apartaba de cualquier condicionamiento del Fondo Monetario Internacional. Estos cambios de paradigma de orden político o económico reflejan la incidencia que puede tener un presidente dentro de su país.

La tensión provocada por la legitimidad dual en el presidencialismo puede incrementarse en escenarios en los que el mandatario ostenta un liderazgo fuerte, con amplios poderes constitucionales, con mayorías parlamentarias o si han construido coaliciones en el Congreso, y si las instituciones democráticas son débiles. En esos contextos suelen activarse los conflictos que polarizan la vida política de sus países; si a esta situación le sumamos el uso del referéndum como un recurso del poder, lo que encontramos es una *presidencia plebiscitaria*.

De manera concreta

Por democracia directa se entiende aquí un grupo de instituciones políticas en las que los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas a través del sufragio universal y secreto y que no forma parte del proceso electivo regular de autoridades (Altman, 2010).

Estas instituciones han sido catalogadas en la literatura de la siguiente manera: *referendo*, *plebiscito* e *iniciativa ciudadana*. Las clasificaciones sobre la naturaleza de cada una de estas instituciones son diversas. Una primera categoría nos ubica en la distinción de si estos recursos son convocados desde arriba (gobierno, constitución o Poder Legislativo), o si son convocados desde abajo, es decir, a través de un número de firmas reca-

⁴ Ecuador 2008, Bolivia 2009, Venezuela 1999 y República Dominicana 2010.

basadas por los ciudadanos; otra clasificación distingue entre los mecanismos de democracia directa que son de naturaleza obligatoria (vinculantes) o si sólo son de consulta; asimismo, también hay clasificaciones basadas en la temática, si se trata de una modificación constitucional o si versa sobre un tema de política pública (Durán, 2013).

David Altman (2011) se refiere a una clasificación basada en tres interrogantes: 1) ¿quién es el iniciador, 2) qué es lo que se persigue con un mecanismo de democracia directa, y finalmente, 3) si el mecanismo de democracia directa es la última palabra sobre una cuestión; su clasificación es la siguiente:

Referendos requeridos por la ley: éstos pueden ser convocados desde arriba, en ese caso se denominan *plebiscitos*. Pueden servir para modificar una constitución completa o para una enmienda constitucional; también pueden tratar sobre cambios de la división administrativa del país o sobre temas de gran relevancia económica para el país (como puede ser un tratado de libre comercio o sobre tratados internacionales). Pueden ser de naturaleza reactiva o proactiva.

También pueden ser convocados por la ciudadanía para hacer alguna enmienda constitucional, y se denominan *referendos*, también pueden ser de manera reactiva o proactiva. En el mundo son identificados los casos de convocatoria ciudadana empleados por países como Suiza o Uruguay.

Referendos impulsados por actores gubernamentales (desde arriba): pueden ser de manera vinculantes o no vinculantes. Cuando son proactivos se denominan *plebiscitos*; mientras que, cuando son reactivos, Altman (2011) los considera como una *contrapropuesta legislativa*. En el panorama latinoamericano, este tipo de mecanismos están presentes en 11 de los 16 países que tienen, en sus constituciones, la figura del referendo: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay y Venezuela

Iniciativas ciudadanas (desde abajo): impulsadas por la ciudadanía, pueden también ser de naturaleza vinculante y no vinculante, cuando son proactivas se denominan *iniciativa popular*, cuando son reactivas se denominan *referendo facultativo*. Y cuando no son vinculantes se denominan *iniciativas consultivas* o *referendo consultivo* (Altman, 2010).

David Altman (2011) señala que, mientras en las democracias consolidadas los plebiscitos responden a quien desea ahorrarse una decisión costosa, en regímenes semidemocráticos “sirven para esquivar los pesos y contrapesos clásicos, generalmente otros poderes ‘molestos’, como los parlamentos o el Poder Judicial (Altman, 2016), debido a que se ha vuelto común el uso del referéndum presidencial en condiciones como las antes descritas, y con lo cual se ha generado una nueva agenda de estudios que abordan los usos de los mecanismos de democracia directa de forma específica sobre el uso del referéndum. Por otro lado, los estudios sobre el liderazgo presidencial sostienen que el presidente utiliza sus recursos para convencer a otras ramas del gobierno y movilizar apoyo del público. En este trabajo serán abordadas esas dos agendas de investigación: la primera sobre los estudios sobre los mecanismos de democracia directa y, en un segundo momento, sobre los estudios que abordan el presidencialismo.

El uso del referendo presidencial en los regímenes latinoamericanos ha sido objeto de controversia en los estudios académicos. Algunos autores sostienen que el presidente limita el juego institucional y obtiene ventaja al ser él quien propone convocar a las masas con una actitud plebiscitaria, y que el uso de estos mecanismos disminuyen la rendición de cuentas a nivel horizontal, por ejemplo Gamble (1997), Lissidini (2008), Mayorga (2001) y Barczak (2001). Los autores arriba citados consideran que, en las democracias de baja calidad, resulta más fácil que los presidentes busquen ocupar mecanismos de democracia directa de tipo plebiscitario porque es probable que su posicionamiento político mejore en tanto que se trate de referendos de corte institucional.

Por otra parte, existen otros autores que se centran en el aspecto normativo del uso del referéndum, como son los trabajos de Daniel Zovatto (2006) y Francisco Soto Barrientos (2013), los cuales sólo explican la parte normativa que sustenta el uso del mecanismo de democracia directa en la región latinoamericana. Finalmente, existe otra serie de trabajos cuya orientación es más analítica, en la cual se seleccionan diferentes variables para evaluar el éxito del referéndum y las consecuencias para la democracia; en ésta se distingue cuando los referéndum son impulsados por el presidente y las diversas temáticas que abordan, así como si se trata de una consulta sobre temas estructurales o que atañen a una política pública, o si se trata de un referendo de carácter constitucional. En esa revisión analítica también se contempla la tradición democrática de los países o si estos referéndum son impulsado por el Poder Ejecutivo, o si son organizaciones sociales las que los impulsan. Véase Breuer (2007), Altman (2010), Durán Martínez (2012) y Welp (2010; 2014).

El referendo como estrategia presidencial

En este artículo se analiza el uso de referendo como una de las herramientas con las que cuentan los presidentes para ejercer el poder; se sostiene que el uso del referendo asegura al presidente la oportunidad de salir al público y aumentar su popularidad, también se considera que el referendo es una estrategia presidencial que busca prolongar el poder del presidente bajo dos condiciones: 1) cuando logra que la convocatoria tenga éxito, es decir, que la propuesta tenga el respaldo suficiente en las urnas (un alto nivel de participación) y que la opción propuesta por el presidente sea la ganadora; esas condiciones lo ratifican ante la opinión pública como el artífice de un cambio político sustantivo que se traduce en la implementación de alguna política pública o de un cambio institucional importante; y 2) porque un éxito de esta naturaleza puede influir la permanencia del partido del presidente e, incluso, la reelección.

La esencia de este trabajo consiste en desmitificar el uso del referendo presidencial y ponerlo en términos de *real politik*⁵ por lo que la pregunta central es: ¿de qué depende que la estrategia de convocar a un referendo, por parte de un presidente, pueda ser exitosa y en otros casos no? La pregunta conlleva hacer un análisis sobre las condiciones en las que lo presidentes convocan, en qué momento asumen que tienen las mejores condiciones para hacerlo y si bajo estas condiciones positivas tienen un resultado positivo o negativo; en ese sentido, este trabajo se concentra en explicar el poder efectivo de un presidente, por lo que además de haber hecho esa breve revisión sobre los trabajos que estudian el uso de mecanismos de democracia directa, también se va a revisar la agenda sobre el presidencialismo.

Al respecto, es preciso aclarar que el uso del referendo por parte de un presidente es, ante todo, la elección de una herramienta con la que éste cuenta; si bien es cierto que a partir de la creencia de que la dominación carismática es la que se pone de relieve al tomar esa opción por encima de las vías institucionales de la democracia representativa, es necesario considerar algunos aspectos con respecto al poder presidencial y la toma de decisiones.

En primer lugar, vale la pena considerar que entre las ambiciones humanas de un presidente está la idea de trascendencia y ésta se concreta en el legado presidencial que éste espera mediante la implementación de políticas públicas, la modificación de las reglas institucionales y, aún más, si representa la refundación de un Estado mediante la incorporación de una nueva constitución. Asimismo, el éxito de la agenda del referendo no acaba

⁵ El término *real politik* se suscribe a una tendencia de trabajos que, desde la teoría política, buscan definir a la política en términos realistas; esta línea teórica se ha trazado desde la publicación de *El príncipe* de Nicolás Maquiavelo, hasta los trabajos de Gaetano Mosca (1992) sobre el comportamiento de las élites políticas. La otra línea teórica de la cual este trabajo se aparta es la construida por autores como son Jean Jaques Rousseau o la propia Hannah Arendt, quienes definen el ejercicio de la política a partir del rechazo a denunciar la tiranía del poder político y del poder constituido de forma horizontal.

⁶ También es necesario aclarar que en ocasiones se observa al referéndum en dos sentidos opuestos, pues por lado se considera una práctica vertical en la que el presidente impone su decisión sobre sus adversarios y sobre el pueblo, y por el otro lado se considera como una práctica horizontal en la que se trata de fortalecer la voz del pueblo en las decisiones políticas. En esta investigación se asume que el referéndum se convierte en una estrategia política con la que el presidente tiene la posibilidad de salir a público y poder medir su popularidad, fuerza política y en ese sentido es que va más allá de un fortalecimiento del poder popular.

ahí, pues la trascendencia también se asocia a la continuidad de proyectos e incluso de permanencia, cuando la reelección es una posibilidad; asimismo, un elemento que es importante considerar es el número de actores que se encuentran involucrados en un referendo.

Y, por último, valdría la pena considerar que pese a que la tentación de buscar el apoyo popular pareciera ser una opción óptima, lo cierto es que no han sido pocos los líderes carismáticos que se han enfrentado al rechazo de la población.⁶ Es por ello que, aunque el mecanismo plebiscitario esté ahí presente, los elementos intervinientes en dicho proceso pueden desencadenar algunos otros efectos no esperados por el actor principal (que es el presidente), sin embargo no hay que soslayar la idea de que, aún bajo esas circunstancias, es una de las estrategias presidenciales más recurrentes para el incremento de su poder. En ese sentido, es necesario considerar en este trabajo los enfoques que existen en la literatura sobre poder presidencial, porque no puede entenderse el fenómeno del uso del referendo presidencial si no se toman en consideración las estrategias del poder.

Poder presidencial entre las bases institucionales y el liderazgo político

El liderazgo presidencial implica el uso de estrategias presidenciales, que se encuentran enmarcadas por las facultades constitucionales del presidente, y la capacidad de éste para poder persuadir a todos los actores políticos del sistema político para ejecutar su estrategia política. Por lo tanto el éxito de un presidente está relacionado con cómo sus capacidades de liderazgo le permiten la implementación de sus propuestas en la agenda.

Para la conjugación del análisis entre la visión institucional de poder institucional y poder de liderazgo presidencial es importante tomar en

⁷ Uno de los casos citados frecuentemente como ejemplos de democracia plebiscitaria es el del general de Gaulle en Francia, cuyo rotundo fracaso lo llevó a dimitir. En ese mismo sentido, se encuentra la respuesta negativa al referendo propuesto por Augusto Pinochet en 1988, o de manera más cercana, la negativa al referendo que reformaba la constitución bolivariana de Venezuela en 2007, y que fuera convocado por el presidente Hugo Chávez.

cuenta las propuestas de ambos modelos teóricos para realizar una nueva configuración teórica y metodológica que nos explique el poder presidencial que puede ocupar un Ejecutivo al combinar una estrategia política que tome en consideración los elementos institucionales a su favor, y en la cual ponga en juego sus capacidades de liderazgo y visión estratégica.

Durante una larga época las investigaciones sobre el régimen presidencial, éste se midió de acuerdo con el número de prerrogativas y facultades con las que contaba a su disposición el presidente; estas mediciones resultaron un punto de partida con el que académicos como Mainwaring y Shugart (1994) se comprometían al estudio del poder presidencial y responden al serio cuestionamiento del régimen hecho por Juan Linz. La medición en la que se sustentaba su investigación proponía evaluar los poderes presidenciales a través de un intervalo de 4 a 0; esta evaluación sólo consideraba las reglas constitucionales, de tal forma que un presidente podía considerarse más o menos poderoso de acuerdo con las prerrogativas que le otorgaba la constitución. Por otra parte, los estudios sobre la inestabilidad de los presidentes, como argumenta Mariano Fraschini (2014), mostraban evidencia empírica de que “la inestabilidad política se encontraba en el presidente y no en los presidencialismos, lo que permitió concentrar la mirada en los liderazgos presidenciales” (p. 508).

Tomando en cuenta los análisis institucionales, es posible observar que los presidentes latinoamericanos disponen de toda una gama de herramientas políticas que les otorgan las constituciones y que, combinados con los poderes partidarios que se desprenden de la conformación política de sus asambleas, pueden configurarse presidencialismos exitosos, aunque también puede ocurrir que el presidente en turno carezca de las habilidades para impulsar reformas o tener incapacidad para convencer a sus adversarios de su estrategia política y terminar su periodo presidencial sin ningún cambio trascendental o, peor aún, sin acrecentar su capital político. Hay otras herramientas políticas de las que disponen los presidentes y que se relacionan con el liderazgo político; los “poderes” presidenciales no siempre se ejercen de forma exitosa, esto significa que un número importante de prerrogativas otorgadas a un presidente a través de la constitución pueden no resultar efectivas cuando están a su disposición. El uso de cual-

quiera de estas herramientas no garantiza el éxito, por lo que, en todo caso, se requiere el uso de la *persuasión*, concepto que fue abordado por Richard Neustadt (2013) para explicar el poder de los presidentes estadounidenses para la implementación de políticas en contextos significativos como es el caso de la presidencia de Roosevelt.

A partir de estas consideraciones es que se puede afirmar que el éxito de la convocatoria del referendo presidencial depende de los poderes constitucionales y partidarios del presidente, de su popularidad y de la capacidad de construir coalición de actores sociales, incluso en contextos de polarización política.

El éxito además puede asegurarse cuando el presidente convoca con un alto nivel de popularidad, por lo que aumenta la probabilidad de que pueda controlar la agenda, el diseño de la pregunta y de los temas de la consulta. Asimismo, cuando el presidente convoca en un contexto de polarización social y construye una coalición de actores sociales,⁷ le será más fácil ganar un referéndum. Y, finalmente, cuando el gobierno del presidente presenta condiciones de crecimiento económico le será más fácil ganar un referéndum

El diseño de este trabajo contempla como variable dependiente el éxito del referéndum, el cual está definido sobre la capacidad del presidente para controlar la agenda del referéndum, es decir, es él quien define los temas que se presentan en consulta, controla el diseño de la pregunta, hay una alta participación y gana el referéndum.

Mientras que las variables independientes contempladas para este trabajo son los poderes constitucionales, que se refieren a las facultades legales que tiene un presidente para poder convocar a un referéndum y las

⁸ Aníbal Pérez Liñán (2008) se refería al papel emergente de las protestas callejeras para la destitución presidencial en los últimos años y, por lo tanto, “los movimientos sociales se han convertido en el principal factor capaz de desestabilizar un gobierno ... El pueblo ha ganado así un papel preponderante de la protesta popular en la caída de los gobiernos presidenciales, no como referencia a una masa amorfa y manipulada, sino como categoría que representa a la ciudadanía movilizada” (p. 112). Las coaliciones callejeras unifican a sectores impares de la sociedad pueden resultar efectivas sus protestas. Ahora bien, para este trabajo se considera que los presidentes también tienen la capacidad de establecer alianzas con algunas agrupaciones o movimientos sociales con capacidad de movilización para poder ejercer apoyo al presidente.

condiciones constitucionales para que pueda efectuarse en todas sus fases. Una segunda variable: los poderes partidarios, los cuales se encuentran definidos como la capacidad de modelar (o, incluso, de dominar) el proceso de confección de las leyes, la tercera variable independiente considerada en esta investigación es la popularidad, la cual se encuentra definida por el nivel de aceptación del gobierno del presidente y, finalmente, se observa como cuarta variable la capacidad electoral, la cual se define como aquella que tiene el presidente para la construcción de coaliciones con actores sociales, los cuales fortalecen la propuesta de éste durante las campañas del referéndum.

Los factores contextuales que se pusieron a consideración en el análisis de cada referendo presidencial son los siguientes: el proceso de crecimiento económico de cada país y la conformación social, la cual puede presentar clivajes sociales en donde el liderazgo político del presidente tiene una repercusión importante sobre cómo integrar una estrategia para la conformación de alianzas callejeras con organizaciones sociales afines a su gobierno frente a otras organizaciones que sean antagónicas a su proyecto.

Sobre el papel que juega el contexto en la decisión de convocar a un referéndum, hay que considerar que las opciones que asume el presidente en tanto líder político se convierten en estrategias que se encuentran relacionadas con “los fines del agente político, ya que la evolución política dependerá del grado en que los actores actúen estratégicamente para conseguir sus fines” (Méndez, 2013, p. 19). Esa acción estratégica es considerada por José Luis Méndez como una variable que involucra un posicionamiento y una combinación de recursos que aumentan la posibilidad de alcanzar los fines seleccionados. En muchas ocasiones los actores no toman en cuenta el contexto ni adecuan sus medios a sus fines.

Un presidente tiene como tarea principal encabezar y promover el desarrollo de su país y, al mismo tiempo, los principios democráticos y la estabilidad política en tanto que su posicionamiento político está en juego; por ello, encabezar los cambios políticos o abstenerse de participar es parte de la estrategia política por las que puede optar un presidente. Aunadas a esta tarea se encuentran algunas circunstancias en la vida política cotidiana que modifican el transcurso de las cosas, tal como lo refiere Méndez (2013):

El ritmo cotidiano de los ejecutivos suele ser vertiginoso, con múltiples actores y diversos problemas “urgentes”—desde los internacionales, hasta los familiares—, presentándoseles constantemente por lo que el tiempo para el “pensamiento estratégico” suele ser muy reducido (p. 25).

Entonces, ¿a qué se refiere el *pensamiento estratégico* y cómo se puede configurar una propuesta teórica que permita ubicar en qué medida el presidente pudo poner en la mesa de análisis su propuesta de referendo, el tiempo en el que pudo ser resuelta y aprobada ésta, la fuerza política con la que se vio favorecido en el referendo, el desempeño político del presidente en los medios de comunicación *going public*, así como la respuesta de la población y, finalmente, el triunfo del referéndum?

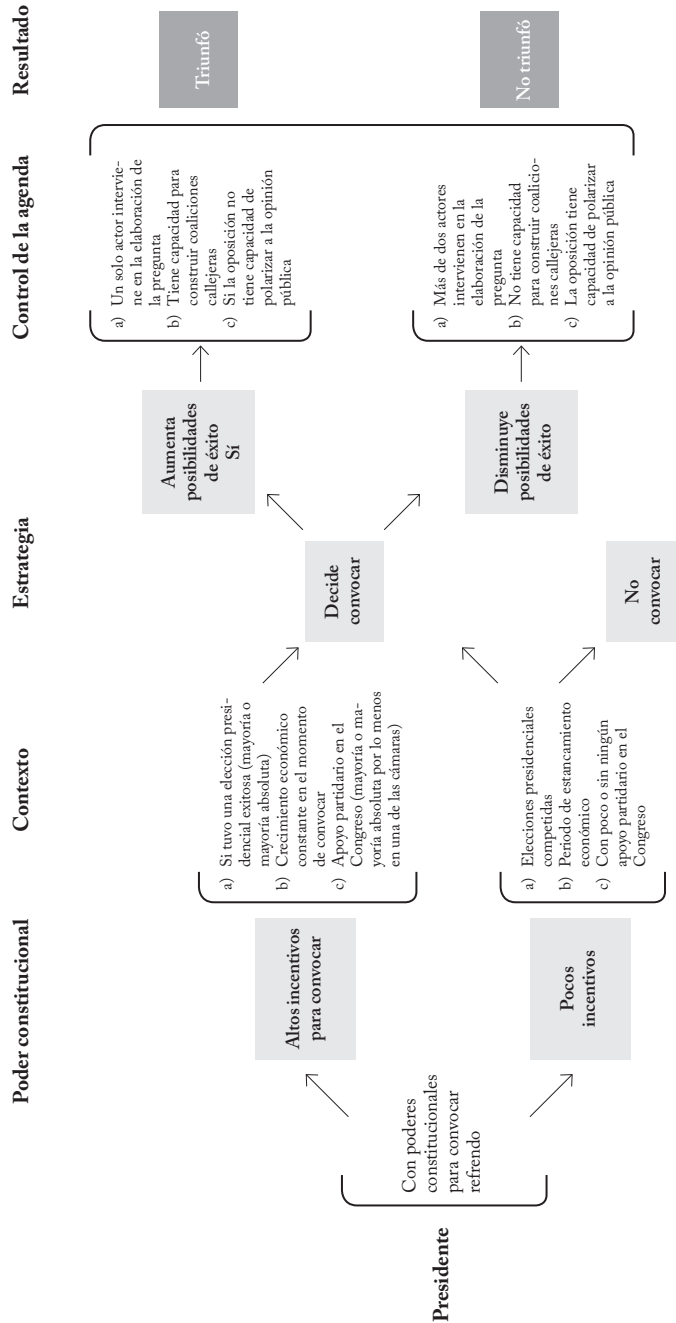
Neustadt (2013) parte de la noción de *persuasión* como herramienta de la que se vale el presidente para poder llevar a cabo las reformas o acciones políticas que posibiliten “acrecentar su poder, los recursos y sus opciones presidenciales en el futuro”, es decir, que el presidente toma decisiones de forma prospectiva. El pensamiento prospectivo del presidente implica que ponga en juego sus habilidades tanto frente a la clase política como ante los ciudadanos, así como tener la suficiente información para poder persuadir a los actores políticos; en ese sentido es que el presidente tiene la capacidad de influir a través de convocar un referendo y aumentar su capacidad de liderazgo que se hace tangible en el triunfo del referéndum, lo que conlleva es que el presidente tuvo capacidad para implementar su agenda política, su popularidad y la capacidad para modificar las reglas políticas en su favor, lo que podría contribuir incluso a su reelección y permanencia en el cargo.

El presidente al convocar un referendo logra que instituciones políticas (Congreso, instituciones judiciales y electorales) aprueben la convocatoria de éste. Esta acción distorsiona el curso normal de los acontecimientos y, con ello, es susceptible que el poder del presidente aumente al modificar las reglas políticas, la popularidad y el éxito.

Los referéndum presidenciales son una estrategia que puede llegar a ser exitosa a partir de factores como son: que el presidente haya llegado la presidencia con un amplio margen de popularidad, que tenga mayoría en el Poder Legislativo; asimismo, un presidente tendrá mayor posibilidad

de éxito en la medida que la pregunta del referéndum no sea modificada y en tanto que la oposición sea desarticulada y desorganizada. Un elemento importante es que el presidente tenga capacidad para movilizar a sectores de la sociedad civil y movimientos sociales a su favor a través de protestas callejeras, todo ello como una medida de presión política (véase figura 1).

Figura 1. Configuración estratégica del referéndum presidencial



Fuente: elaboración propia

La figura 1 resume las dimensiones de la estrategia del presidente que convoca; en ella se revisan los incentivos que tiene un presidente, los cuales se encuentran sustentados tanto en sus poderes constitucionales y partidarios, como en factores contextuales como el crecimiento económico y las condiciones políticas de su país. Si un presidente decide convocar basado en sus poderes constitucionales y partidarios en un contexto económico favorable, tiene que considerar que su éxito aumentará, y si, además, es él quien coloca la pregunta del referéndum sin que ningún otro actor interfiera, y si tiene capacidad para buscar alianzas callejeras que le permitan posicionar su opción en el referéndum, también aumentarán su probabilidades de éxito si la oposición no tiene capacidad para movilizar a los votantes o de polarizar a la opinión pública.

Revisión panorámica de los referendos presidenciales

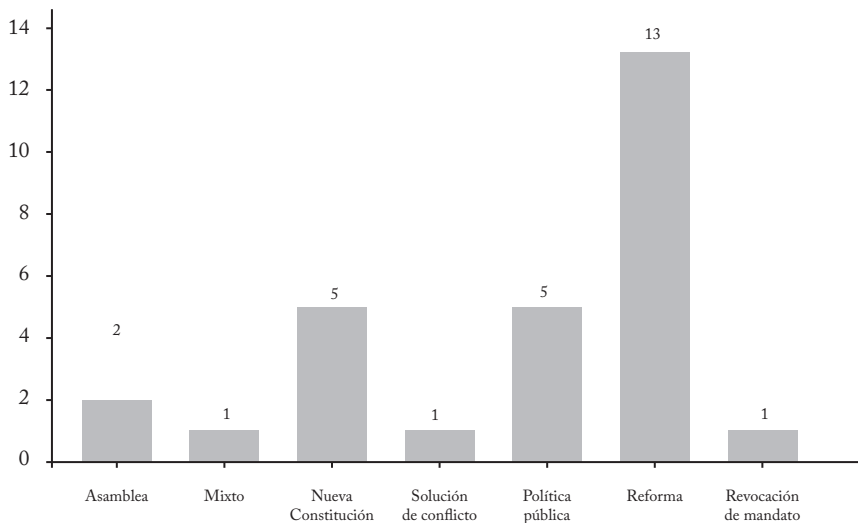
La creciente personalización de la institución presidencial en la región andina refleja un viraje en el comportamiento de los presidentes. Por un lado, sorprende el gran número de reformas constitucionales y promulgación de nuevas constituciones y, por otro lado, vemos cómo los presidentes asumen un fuerte liderazgo que, además, se fortalece por los altos niveles de apoyo popular al interior de sus países, e incluso dentro de la región latinoamericana. Esto último los lleva a asumirse dentro de un proyecto político y económico alternativo al resto de América Latina. De manera simultánea, dentro de ese mismo orden de cambios y transformaciones en la región andina destacan la desaparición de las organizaciones partidistas tradicionales, éste es el caso de Bolivia y Ecuador.

Uno de los análisis más influyentes durante los últimos años ha sido la modificación institucional que se ha producido después de “la tercera ola” de democratización. Como si hubiera que hacer todo lo posible por desaparecer el pasado, numerosos países se han sumado a modificar sus constituciones o, incluso, crear unas nuevas que, entre otras cosas, incluyen importantes cambios sobre las formas de elección presidencial (Bolivia en 2009), modificación de los periodos de mandato (Bolivia y Ecuador), ree-

lección inmediata, representación política en las cámaras (Colombia, Bolivia y Ecuador).

En párrafos anteriores, se explicaba que en América Latina se han celebrado, de 1985 a 2016, 28 referendos, de los cuales 21 han sido promovidos por el presidente y, de esos, 19 se celebraron en tres países de la región andina. En esta sección se revisarán todos procesos de referéndum para tener una visión panorámica de los temas que han sido abordados y en qué condiciones institucionales se efectuaron. Cabe señalar que las temáticas que abarcan los referendos fueron clasificadas de la siguiente manera: sobre políticas públicas, reformas constitucionales, revocación de mandato, aprobación de una nueva constitución, y algunos temas diversos como fue el referendo político de Argentina de 1984, en el que se buscaba la reconciliación con Chile, y los referendos que abordaban una o más temáticas (véase figura 2).

Figura 2. Temas de los referendos presidenciales en América Latina después de la tercera ola (1984-2016)



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de los institutos electorales de 20 países latinoamericanos.

Casos paradigmáticos: sobre la selección de casos

Es necesario recordar que la variable dependiente es el éxito de la convocatoria de los presidentes para utilizar el referendo y las variables independientes son: los poderes constitucionales, los poderes partidarios, la popularidad y, finalmente, como cuarta variable la capacidad electoral, por lo que la hipótesis que se espera probar es la siguiente: el éxito de la convocatoria del referendo presidencial depende de los poderes constitucionales y partidarios del presidente, de su popularidad, y de la capacidad de construir coalición de actores sociales, incluso en contextos de polarización política; por lo que para establecer la selección del universo de casos se consideró un criterio de tipo territorial, mediante el cual se eligió un grupo de países andinos que tuvieron un cambio de régimen político. Para la eligió de casos se tomó en consideración los siguientes aspectos:

Tabla 1. Sobre las características para la selección de casos

<p>Outsiders: los presidentes no fueron postulados por el sistema de partidos tradicionales, en tanto no se consideraban parte del régimen o, incluso, promovían su candidatura política como antisistema.</p>
<p>Reformistas o refundacionalistas: los presidentes tomaron como parte de las primeras acciones de gobierno la de reformar el sistema político tradicional o, incluso, proponer la refundación de sus naciones a través de la conformación de una nueva constitución política.</p>
<p>Sus presidencias modificaron o terminaron con el sistema de partidos tradicional: con la llegada de estos presidentes los sistemas de partidos tradicionales quedaron desplazados o modificaron su estructura.</p>
<p>Bonanza económica: Los presidentes asumieron la presidencia en condiciones de bonanza económica de sus países.</p>
<p>Proceso de consolidación democrática: Los presidentes asumieron el cargo en condiciones de estabilidad democrática, por lo que no fueron producto de golpes de Estado.</p>

Apoyo mayoritario: los presidentes pudieron conformar mayorías legislativas que respaldaran sus proyectos políticos.

Buscaban la reelección: los presidentes buscaron la prolongación de sus proyectos presidenciales más allá de los periodos establecidos constitucionalmente, por lo que buscaron la modificación institucional para lograrlo.

El modelo de selección de casos está basado en esas características comunes que comparte la región andina sobre el referendo presidencial, lo que representa un punto de partida para abordar cuatro estudios de caso que serán vistos a partir de un contorno histórico que será revisado a partir de ejes de tipo cualitativo, con la intención de que, al revisar estas configuraciones, se establezcan algunas líneas causales que pudieran ser susceptibles de comparar. El estudio se ajusta al tipo sincrónico, es decir, que se ha fotografiado, en cierto momento, determinadas situaciones históricas sobre el uso de la convocatoria a un referendo para buscar su explicación.

Aníbal Pérez Liñán (2008) explica que uno de los grandes problemas del sesgo de selección de los casos “transformó al método de similitud en el gran tabú de la política comparada durante la década de los noventa (las acusaciones de “seleccionar casos a partir de la variable dependiente” fueron por algunos años una acusación demoledora para cualquier comparatista novato). Sin embargo, los especialistas formados en la tradición de historia comparada a menudo encontraban el método de diferencia poco atractivo. Para la selección de casos en esta investigación se tomó en cuenta algunas características de corte cualitativo sobre los presidentes que han optado por el referendo.

Los casos seleccionados reúnen una serie de características de corte cualitativo que hablan de una nueva conformación de regímenes políticos que irrumpieron el escenario de la democracia latinoamericana durante los primeros seis años del siglo XXI, los casos seleccionados para la comparación no cumplen el requisito de ser seleccionados desde la variable independiente, como lo indica Barbara Geddes (2003), lo cual representa un riesgo sobre el sesgo en la selección de casos, sin embargo este análisis buscó considerar una serie de elementos, como son que la selección toma

en cuenta una región (que en este caso es la región andina); por otra parte, el modelo se ajusta a un análisis de corte sincrónico en el que cuatro países con democracias estables vieron surgir cuatro presidentes que no provenían del sistema de partidos tradicionales; estos nuevos regímenes presidenciales fueron electos en los primeros seis años de la primera década del siglo XXI, fue así que se seleccionaron los casos de Venezuela, Colombia, Bolivia y Ecuador.

La primera característica que se tomó en cuenta fueron las condiciones políticas con las que los presidentes como candidatos ganaron la presidencia. Los cuatro casos seleccionados (Hugo Chávez, Álvaro Uribe, Evo Morales y Rafael Correa) llegaron a la presidencia con la mayoría absoluta de los votos, pero el hecho más significativo es que todos obtuvieron sus triunfos al margen de las fuerzas políticas tradicionales.

Además, estos presidentes de la región andina arribaron al gobierno como una propuesta de corte reformista, puesto que no provenían del sistema de partidos tradicionales, por lo que su estrategia política estaba concentrada en buscar la ruptura con el *statu quo*; sin embargo, también se esperaba sentar las bases para la continuidad política, por lo que los referendos tomaron temáticas de corte institucional que, en algunos casos, repercutieron seriamente en la estructura del régimen político y, de forma más precisa, en el régimen presidencial. En los cuatro casos seleccionados se encontraba latente la idea de que estas reformas incidieron sobre el tema de reelección presidencial.

Sobre las implicaciones que tiene el haber seleccionado estos ejemplos de un universo bastante extenso de casos en Latinoamérica, el criterio de selección obedeció a que éstos daban luz sobre el uso del referéndum por parte de presidentes que han sido denominados como *populistas*, todos ellos electos en la primera década del 2000; si bien es cierto que, durante los últimos años, se han sumado otros ejercicios de igual importancia, los casos seleccionados para este trabajo han sido escogidos por las implicaciones que han tenido en la modificación de la estructura constitucional de sus países. Pese a que la selección y ejercicio comparativo puede ser susceptible de sesgos, esta investigación se acotó a estos casos tomando diversas variables con las que se puede estudiar nuevos ejercicios de democracia directa.

A continuación se presenta el análisis de variables consideradas para la comparación de los casos de estudio.

Los factores institucionales

Para Mainwaring y Shugart (1994) los regímenes presidenciales no son tan clasificables como los parlamentarios. En consecuencia, hay una variedad de formas de gobierno presidencial que pueden combinar elementos que atenúen las fallas del régimen. Un ejemplo de ello se refiere a los poderes legislativos del presidente, pues le dotan de importancia legislativa al tener armas formidables con las cuales modera y ajusta la legislación para responder a sus intereses.

Los poderes constitucionales con los que cuenta un presidente han sido debidamente analizados por Mathew Shugart y John Carey (1992), quienes consideran que la característica definitoria del presidencialismo es la separación del Poder Ejecutivo del Legislativo; también consideran que esta separación tendría que ser revalorada a partir de cuatro características definitorias: 1) la elección popular de un jefe del Ejecutivo, 2) los periodos fijos del Ejecutivo y asamblea, 3) que el Ejecutivo es quien nombra y dirige la composición del gobierno, y 4) que el presidente tiene cierta autoridad legislativa.

Al respecto, entre las facultades legislativas que tiene un presidente se encuentran las siguientes: 1) veto total, 2) veto parcial, 3) decreto, 4) introducción exclusiva a la legislación, 5) poder presupuestario y 6) propuesta de referéndum. Si bien, la capacidad de convocar a un referéndum no es exclusiva del Ejecutivo, ésta puede tener algún tipo de restricción cuando es el presidente quien lo activa; en ese sentido vale la pena considerar cuáles eran esas condiciones para los casos aquí expuestos.

Tabla 2. Artículos constitucionales sobre el uso de Mecanismos de Democracia Directa

País	Artículos	Condiciones	Restricciones
Bolivia	11, 187, 256, 258, 259, 277, 408	Está establecido para revocar mandatos, ratificar tratados internacionales, sobre temas económicos y para llevar a cabo reformas a la Constitución. Quienes pueden convocar a referendo son el presidente para reformar la Constitución.	
Colombia	103, 104, 105, 106	El presidente podrá convocar cuando así lo considere pertinente; deberá ser bajo consentimiento de todos los ministros de Estado y del Senado.	No podrá someter a consulta las competencias de los departamentos o municipios.
Ecuador	104	Es facultad del presidente convocar a consulta popular para asuntos que estime convenientes.	
Venezuela	6, 70, 71, 72, 73, 74	El presidente puede promover consultas y serán sobre temas que afecten la vida nacional.	Los temas que no pueden ser sometidos a referéndum son aquéllos de carácter económico, de derechos humanos y de tratados internacionales.

Fuente: Elaboración propia.

En principio todos los presidentes, Chávez, Uribe, Morales y Correa, contaban con las bases institucionales para poder convocar, pues sus constituciones permiten que los presidentes puedan convocar a referéndum o plebiscitos; en los cuatro casos es posible considerar que los presidentes latinoamericanos de la región andina emplearon la democracia directa como

una medida de salir a público con el objeto de aumentar su popularidad, lo cual es importante señalar porque, como ya se ha mencionado, había una clara intención de los presidentes de buscar a probación a través de promover ejercicios para una renovación institucional o, incluso, refundación nacional, las cuales no habrían podido ejecutarse si no hubiese habido un antecedente legal que les permitiera convocar de acuerdo con sus marcos institucionales.

Poderes partidarios

Como ya se ha mencionado, los críticos del presidencialismo han puesto especial énfasis en cómo este tipo de régimen dificulta la resolución de crisis a diferencia del parlamentarismo. Asimismo, Scott Mainwaring y Robert Shugart establecían que los críticos del presidencialismo señalaban que: “El presidente puede resultar incapaz de llevar adelante un curso de acción coherente a causa de la oposición del Congreso” (Mainwaring y Shugart, (1994), p. 36). Por otra parte, en el presidencialismo no siempre existe la certeza de que el presidente cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria, y eso se debe a la elección independiente del Poder Legislativo, por lo que tanto Mainwaring como Shugart van a apuntar que el inmovilismo presidencial había sido considerado como la causa de las caídas de la democracia.

Pese a los señalamientos hechos por los críticos del presidencialismo, Mainwaring y Shugart sostienen que la fortaleza de los presidentes descansa en los poderes presidenciales del presidente que se traducen como “la capacidad de modelar la confección de la ley que se origina en la posición del presidente ante el sistema de partidos” (Mainwaring y Shugart; (1994), p. 20), en ese sentido es importante señalar que los cuatro presidentes contaban con mayorías legislativas o las construyeron (como en Ecuador), lo cual les permitió imponer las convocatorias a referéndum, y con ello conformar una propuesta exitosa (véase tabla 1).

Popularidad

La popularidad en la política es uno de los temas mediáticos más recurrentes cuando se analiza el poder presidencial, y es medida a través de estudios de opinión en los cuales se cuestiona sobre la aceptación del gobierno en turno, así como la aprobación o desaprobación de las políticas gubernamentales. La medición de los estudios de opinión se hace a través de preguntas binarias y los errores de medición dependen del tamaño de la muestra que fue seleccionada. Para esta investigación se utilizó como fuente el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) que concentra encuestas de opinión pública de América Latina, de donde se obtuvieron los resultados del Barómetro de las Américas.

Durante la investigación fue posible hallar que todos los presidentes en sus primeras consultas tenían un alto nivel de popularidad como resultado de la inauguración del régimen, por lo que la propuesta de conformación de un nuevo poder constituyente o reformista podría ser recibida de forma positiva pues marcaba una parteaguas entre los viejos regímenes y los nuevos.

Respecto del papel que juega la popularidad, es importante destacar que los liderazgos presidenciales abordados en este estudio tienen como rasgo peculiar el ser considerados populistas. Un rasgo característico de los populismos latinoamericanos es asociarseles con el uso de mecanismos de democracia directa de carácter plebiscitario, que en muchos casos busca ensalzar la voluntad popular frente a los adversarios que pueden estar contenidos en las legislaturas o en las oligarquías económicas u empresariales. En ese sentido, autoras como Flavia Freidenberg (2012) o Tuesta Soldevilla y Welp (2020) destacan el hecho de que los populismos responden también a una crisis de representación política y a una forma democratizadora que exige mayor acceso a los derechos y a los bienes públicos.

En ese contexto, estos liderazgos esperaban tener un mayor anclaje en el apoyo popular, el cual, en muchos casos, se reflejaba en la construcción de coaliciones callejeras que pudieran respaldar la postura del presidente.

Alianzas callejeras

Aníbal Pérez Liñán (2008) considera que unas de las características más notables de las caídas de los gobiernos presidenciales son las protestas populares. Para este autor, los movimientos sociales se han transformado en el principal factor capaz de desestabilizar gobiernos a través de marchas opositoras confrontaciones o violentas; también considera que muchos de estos movimientos de protesta pueden querer deponer al presidente, por lo que las marchas opositoras se centran en el gobierno más no en el régimen democrático (Pérez Liñán, 2008, p. 113). La idea que desarrolla Pérez Liñán (2008) es que la sociedad juega un papel importante y regulatorio en los regímenes presidenciales actuales, sobre todo cuando se trata de deponer a un presidente las movilizaciones heterogéneas, una coalición callejera de sectores dispares puede exponer la debilidad de los presidentes (Pérez Liñán, 2008, p. 113).

En ese sentido, un aspecto a analizar es el papel que jugaron las organizaciones o movimientos sociales que apoyaron al presidente en las calles para la realización de las consultas; este respaldo se manifestaba de distintas formas como portadoras del oficialismo en la campaña.

Los referéndum presidenciales en la región andina

A continuación se presenta un breve panorama sobre la consulta, sus motivaciones y los resultados generales de los referéndum de los casos seleccionados

Bolivia

A lo largo de tres períodos presidenciales, Evo Morales Ayma convocó, por iniciativa propia, a cuatro mecanismos de democracia directa a nivel nacional, de los cuales tres fueron aceptados por la población boliviana, mientras que el último fue rechazado.

Durante los dos primeros periodos de gobierno de Evo Morales (2006 y 2010), la apuesta por el cambio político y el apoyo popular fueron las banderas con las que el presidente había conducido su gobierno, desde que contendió por primera vez por la presidencia de la república. Por lo que en 2006 convocó a la creación de una Asamblea constituyente, el cual fue ganado por el MÁS, que obtuvo 53 % de la votación. En 2008 convocó a un referéndum revocatorio de mandato, el cual fue ganado por la opción “Sí” que ganó 67%, mientras que el “No” obtuvo 33 %.

En 2009 se convocó a un referéndum constitucional para la aprobación de la Constitución, el cual fue ganado por 61.4 %, mientras que el “No” obtuvo 38.57 % de la votación. En 2016 el presidente convocó a un nuevo referéndum constitucional, el cual fue bloqueado por la población, mientras que el “Sí” obtuvo 48.7 %, el “No” se impuso con una ventaja de 51.3 %.

Colombia

En 2002, el presidente Álvaro Uribe propuso ante el Congreso Nacional de Colombia un referendo con el que se aprobarían algunas reformas constitucionales que le interesaba impulsar durante su gobierno. Éstas incluían modificaciones al régimen fiscal, ajustes a la economía y al sistema electoral; el referéndum se presentaba, asimismo, como un mecanismo contra la “politiquería” y la corrupción. Pese a que contaba con altos niveles de popularidad, el referendo de Álvaro Uribe no fue exitoso.

La propuesta a referéndum estaba conformada por 16 puntos que planteaba un proyecto de reforma constitucional impulsado por el Poder Ejecutivo. Los puntos del referendo contenían, entre otros temas, el combate a la corrupción, la modificación de algunas prácticas políticas institucionalizadas (como son las suplencias a los senadores) y cambios en la política fiscal, además de un programa de austeridad. También buscaba la reducción del Congreso a una sola cámara, así como algunas modificaciones al sistema electoral.

Pese a la intensa movilización oficialista y a la fuerte posición del presidente Uribe —que días antes del referendo mandó mensajes contun-

dentes como el siguiente: “La patria está llena de necesidades, con un déficit fiscal muy alto, con un endeudamiento muy alto, con una corrupción que hace muchísimo daño y por eso necesitamos darle un golpe a la corrupción, darle un golpe a la politiquería” (El País [2003]) —, las respuestas del referendo fueron aprobadas en su totalidad, aunque sólo una alcanzó la cifra de participación que exigía la Corte electoral, la cual era de 25 % del padrón electoral.

Ecuador

Desde 2007 hasta 2016, el presidente ecuatoriano Rafael Correa ha impulsado tres referéndum los cuales ha ganado. El proceso de éxito de los referéndum propuestos por el presidente Correa parece ser resultado de la construcción de una alianza política y un proyecto de reconstrucción nacional que le valió para contener la efervescencia política del pasado, por lo que el principal reto de Correa es ver qué tanto su popularidad le valió para poder consolidar la propuesta de un cuarto referéndum en donde se puso en juego la reelección presidencial indefinida.

Siguiendo una ruta similar a la venezolana, el presidente Correa convocó a una consulta popular para la conformación de la Asamblea Constituyente de 2007, en la cual el resultado fue la aprobación del mismo con 81.72 % de la votación; el “No” sólo obtuvo 12.43 % de la votación. En 2008 se ratificó la Constitución, la opción “Sí” ganó con 69.93 % de la votación y el “No” obtuvo 28.10 %.

El 17 de enero de 2011, el presidente Rafael Correa manifestó su interés de convocar a las urnas por tercera vez desde que asumió la presidencia de la república, por lo que entregó una lista de 10 preguntas para la celebración de un tercer referéndum constitucional, en el que se preguntaría a la población sobre cinco enmiendas constitucionales y cinco sobre cambios legislativos. Esta nueva consulta convocada por el presidente presentaba un obús de diversos temas, sin embargo se identificaron dos relevantes: el referente a una reforma del Poder Judicial, así como la creación de un Consejo de Regulación de los Medios de Comunicación.

El día 15 de febrero de 2011, la Corte Constitucional avaló las 10 preguntas, no sin antes someterlas a una discusión. De forma general, el referéndum favoreció la propuesta de Rafael Correa, sin embargo, el margen con el que había ganado las contiendas anteriores a este referéndum marcaron un precedente sobre la nueva conformación de una oposición más sólida que fue capaz de consolidar una contrarespuesta al oficialismo. De las 10 cuestiones a considerar, sólo la primera pregunta tuvo un mayor margen de diferencia (11.5 puntos), en las demás cuestiones la diferencia era de menos de 10 puntos. El tema que presentó mayor con menor diferencia fue el que afectaba la Ley de Medios de Comunicación, la cual fue la más combatida.

Venezuela

Durante los tres períodos presidenciales de Hugo Chávez Frías (1999-2000, 2000-2006 y 2007-2013) se celebraron en Venezuela tres referéndum y una consulta que pusieron a prueba la popularidad del presidente y la aprobación del proyecto de revolución bolivariana

En 1999, por iniciativa de Hugo Chávez, se celebraron dos referéndum: uno para aprobar la convocatoria para la instalación de la Asamblea Constituyente, y el otro para aprobar la Constitución. Ambos ejercicios no sólo sirvieron como un catalizador para superar los bloqueos institucionales y cambiar la distribución de poder sino que también puso énfasis en expandir la democracia directa como uno de los medios para promover la participación ciudadana. En ese sentido, Venezuela se sumaba a los países latinoamericanos que extendían estos principios, además de incorporar, en el cuerpo de la constitución, la revocación de mandato presidencial y el referéndum abrogatorio que permite la anulación de alguna ley vigente

En el referéndum constitucional de 1999, el “Sí” obtuvo 87.75 %, frente a 7.26 % del “No”, mientras que el referéndum aprobatorio de la constitución de Venezuela de 1999 fue aprobado con 71.78 % que optó por el “Sí”, mientras que el “No” obtuvo 28.22 %.

En agosto de 2007 el presidente presentó formalmente en el Hemiciclo Protocolar de la Asamblea Nacional el Congreso la propuesta de reforma

constitucional, la cual contemplaba la enmienda de 33 artículos; de éstas, la más debatida era la del artículo 230 de la Constitución, que trata sobre el periodo presidencial y la posibilidad de reelección (López Lander y, 2008). El paquete de reformas constitucionales fue presentado en dos bloques, A y B, al Consejo Nacional Electoral. De forma general, los contenidos del referéndum eran variados y, en algunos casos, sin conexión alguna.

El referéndum de 2007 fue la primera derrota en las urnas para Hugo Chávez, los resultados quedaron definidos por bloques. El bloque A “Sí”, 49.29; el “No”, 50.65, mientras que el Bloque B “Sí”, 48.94; y la opción “No” obtenía 51.01 %. Sin embargo, una nueva reforma constitucional lo llevó a consultar en 2009, en ese referéndum aprobatorio de la enmienda constitucional 2009, el “Sí” obtuvo 54.86, mientras que el “No”, 45.15.

Fue a partir de la revisión de las variables que fue posible observar que los cuatro presidentes que optaron por hacer uso de los mecanismos de democracia directa se valieron de las prerrogativas que estaban contempladas en las constituciones que les antecedieron, así como de los poderes partidarios que poseían, por lo que uno de los aspectos compartidos por los presidentes es que contaban con las mayorías parlamentarias para poder impulsar sus convocatorias para la celebración de referéndum. Por otra parte, si bien es cierto que los niveles de popularidad de cada presidente varían a lo largo del tiempo, lo cierto es que en todos los casos contaban con un amplio respaldo popular sobre el cual edificar la idea de salir a público por la aprobación en las urnas sobre los cambios que esperaban efectuar.

Al hacer la revisión de las tres primeras variables independientes, poderes constitucionales, poderes partidarios y popularidad, fue posible observar que éstas se mantienen estables, y que la principal variación sobre el éxito de los presidentes al convocar a un referéndum se relaciona con la construcción de alianzas callejeras, lo que podría explicar el triunfo o fracaso en las urnas; sin embargo es necesario acotar que el éxito de un referéndum no sólo está determinado por la cantidad de votos a favor, sino que es la suma de diversos factores, como tener el piso institucional para poder convocar, así como contar con las mayorías parlamentarias para también poder hacerlo, y tener el respaldo popular para salir al público (véase tabla 3).

Tabla 3. Referendos presidenciales en la región andina 1999-2014

Presidente y año del referendo	Éxito de la convocatoria (impulso tema de la convocatoria, controló pregunta, ganó el referéndum)	Poderes constitucionales	Poderes partidarios del presidente	Popularidad	Capacidad partidaria
Hugo Chávez 1999	Triunfó	Constitución de la República Bolivariana de 1999	Sin mayoría	80	Alianza callejera
Hugo Chávez 2000	Triunfó	Constitución de la República Bolivariana de 1999	Mayoría	80	Alianza callejera
Hugo Chávez 2007	Perdió	Constitución de la República Bolivariana de 1999	Mayoría absoluta	43.4	Sin alianza
Hugo Chávez 2009	Triunfó	Constitución de la República Bolivariana de 1999	Mayoría absoluta	36.5	Alianza callejera
Álvaro Uribe 2003	Perdió	Constitución Política de Colombia 1991	Mayoría absoluta	66.26	Sin alianza
Evo Morales 2008	Triunfó	Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia 2009	Mayoría	54.8	Alianza callejera
Evo Morales 2009	Triunfó	Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia 2009	Mayoría absoluta	58.7	Alianza callejera

Presidente y año del referendo	Éxito de la convocatoria (impuso tema de la convocatoria, controló pregunta, ganó el referéndum)	Poderes constitucionales	Poderes partidarios del presidente	Popularidad	Capacidad partidaria
Evo Morales 2016	Perdió	Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia 2009	Mayoría absoluta	46	Sin alianza
Rafael Correa 2007	Triunfó	Constitución Política de Ecuador 1998	Mayoría absoluta	51.21	Alianza callejera
Rafael Correa 2009	Triunfó	Constitución Política de Ecuador 2008	Mayoría absoluta	62	Alianza callejera
Rafael Correa 2011	Triunfó	Constitución Política de Ecuador 2008	Mayoría absoluta	62.8	Alianza callejera

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial (s. f.) y Vandervilt University (s. f.) para los años 1999, 2002, 2006, 2008.

Conclusiones

El cuadro sugiere las siguientes conclusiones. Primero, que es una condición para los presidentes que deseen convocar el tener un piso institucional que les permita poder hacerlo, y el cual debe estar contemplado en sus constituciones; asimismo el contar con un respaldo político a través de los poderes partidarios será un factor determinante para que la convocatoria sea aceptada y pueda ser colocada la pregunta o preguntas del referéndum con el respaldo del Congreso. Segundo, el apoyo popular del presidente resulta ser positivo para conformar una base de contención más allá del marco institucional a través de la promoción del voto en las calles y, para ello, se suma la capacidad de los presidentes para poder construir alianzas callejeras que avalen la propuesta presidencial y puedan tener un papel activo en las campañas a favor de la propuesta presidencial.

Tercero, que al observar detenidamente las configuraciones de cada uno de los referendos se observó que, pese a que en la región andina se ha presentado una polarización política producto de los clivajes económicos y sociales, no parece ser un factor que pueda obstaculizar el triunfo o fracaso de un referéndum, pero que sí puede brindar mayor competitividad en las campañas de oposición a las propuestas presidenciales.

En ese sentido, un presidente podría considerar, dentro de su estrategia para convocar, que, si lo que quiere es triunfar, tiene que hacerlo en contextos económicos favorables, lo cual le puede augurar una mejor percepción que durante periodos de crisis. Si bien es cierto que, en el referéndum constitucional de Venezuela de 1999, las condiciones económicas no eran las mejores, es posible considerar que la promesa de un nuevo régimen tuvo un efecto positivo, además de la ampliación del gasto social que tuvo una respuesta favorable en la ciudadanía.

Aquí vale señalar que el Latinobarómetro ya señalaba, en su informe de 2008, que desde 2003, América Latina de forma global, había esperado un desempeño económico favorable, “con un alza en la actividad económica regional de 5.7 por ciento y crecimiento generalizado en los países de toda la región” (Latinobarómetro, 2008, p. 3). El crecimiento latinoamericano, señala el informe, “se enmarca en un contexto en que un importante

aumento de los precios de las materias primas en general, pero en forma más notoria en los precios de los hidrocarburos y los metales y minerales; un acentuado aumento de las remesas de trabajadores emigrados hacia los países de la región; y muy favorables condiciones de financiamiento externo con una abundante disponibilidad de liquidez y bajas tasas de interés en los mercados internacionales” (Latinobarómetro, 2008, p. 3).

Sin embargo, el ritmo de crecimiento en América Latina se vio frenado por la crisis económica de los Estados Unidos en 2008, a mediados de septiembre de ese año, lo que implicó una fuerte disminución en el acceso y un significativo incremento en el costo del crédito externo para los países de la región. Asimismo, la importante caída en los precios internacionales de los principales *commodities* exportados por los países de América Latina se traduce en menores ingresos por concepto de exportaciones de bienes” (Latinobarómetro, 2008, p. 3).

La revisión de cada uno de los casos permitió observar, con mayor detalle, las estrategias presidenciales; en ese sentido no sólo se tuvo en cuenta el contexto económico y social, sino que también se observaron factores de corte procedimental, que si bien no estaban considerados en las hipótesis, permiten reflexionar sobre la importancia que tiene para la estrategia de un presidente al convocar en un tiempo adecuado, es decir, el *timing* de la consulta, así como el número de cuestiones que deben abordarse en un referéndum.

Finalmente, otro de los factores que guarda relación con el triunfo o fracaso en la aprobación de los referéndum presidenciales se asocia con el “mejor tiempo” para consultar a los ciudadanos. Los presidentes parecen tener menos “suerte” cuando deciden consultar en un segundo periodo presidencial; cuando menos fue el caso de Hugo Chávez en 2007, pese a que después ganó en 2009, pero con condiciones diferentes, pues redujo los temas consultados, es decir, modificó la estrategia.

Para el caso de Evo Morales, la convocatoria a un referéndum para un cuarto periodo de mandato fue lanzada después de haberse reelecto con un alto nivel de popularidad, sin embargo la convocatoria llegó justo después de una serie de escándalos sobre el presidente y después de una serie de

conflictos con los sectores indígenas del país, además frente a un agotamiento del propio régimen del MAS.

De los 11 referéndum analizados en los estudios de caso tres fracasaron, pese a contar con las condiciones institucionales y con el apoyo popular, estos casos ejemplifican cómo la senda plebiscitaria como estrategia “No” siempre conduce a éxito, por lo que la vía de salir a público a veces puede resultar contraproducente para el propio presidente, quien tiene que aceptar un no por respuesta por parte de la ciudadanía. Existen, en los casos de fracaso, al menos tres condiciones que parecen afectar la estrategia: el crecimiento económico, el número de temas consultado, las alianzas callejeras y el tiempo en el que se convoca.

Los presidentes andinos han buscado en esos sectores de la sociedad civil organizada de sus países el refuerzo para la consolidación de sus proyectos, sobre todo cuando se trata de que les sean aprobadas sus propuestas; en ese sentido, contar con el respaldo de movimientos sociales y ONG parece ser un punto determinante sobre el triunfo de una propuesta presidencial, como fue el caso de las aprobaciones constitucionales de los presidentes Chávez, Morales y Correa.

Todo parece indicar que el triunfo basado en la popularidad no es lo suficientemente contundente para propiciar un triunfo político, como que les fueran aprobadas las reformas constitucionales (Colombia en 2002) o para permitir otra reelección (Bolivia en 2016). Para Álvaro Uribe, el no haber construido una alianza con organizaciones sindicales y de la sociedad civil significó la derrota, sobre todo porque las campañas de oposición estuvieron mejor organizadas y porque no sólo llamaron al “No”, sino que también llamaron al abstencionismo que, como señalamos en los párrafos anteriores, resultó ser un factor determinante para que rechazaran las preguntas del Ejecutivo.

En cuanto a lo que sucedió con Morales en 2016, el caso parece estar determinado por el agotamiento del régimen y que, de forma conjunta con la activación de los conflictos de corte étnico, se afectó la consolidación de alianzas y coaliciones callejeras, mientras que la oposición estaba conformada por un mayor grupo de organizaciones que promovían el rechazo a un cuarto periodo presidencial de Morales.

Ante este panorama, este trabajo representa un esfuerzo pequeño por explicar cuáles son las estrategias políticas que debe seguir un presidente para que su agenda sea aprobada. Aún quedan tareas pendientes y la agenda de investigación sobre los mecanismos de democracia directa parece estar en un punto crucial. Por lo que a mí respecta, “lo que me hace levantarme por las mañanas sigue siendo la espera de lo que está por llegar y no se anuncia, es la espera de lo inesperado y no ceso de fantasear con lo que ha de venir” (Marías, 1989, p. 215).



Bibliografía

- Altman, David (2010, enero-julio). “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlado?” *Perfiles latinoamericanos*, 35.
- Altman, David (2011). *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: University Press.
- Altman, David (2016, 8 de julio). “Votar hasta lograr el resultado”. *El País*. Disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2016/07/08/actualidad/1467990346_626857.html
- Banco Mundial (s. f.). “Crecimiento del PIB per cápita (% anual)”. Disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD.ZG>
- Barczak, Monica. (2001). “Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America”. *Latin American Politics & Society*, 43 (3).
- Bobbio, Norberto (1995). *Derecha e izquierda: Razones y significados de una distinción política*. Madrid: Taurus.
- Breuer, Anita (2007). “Institutions of Direct Democracy and Accountability in Latin America’s Presidential Democracies”. *Democratization*, 14 (4), 554-579.
- Durán Martínez, Angélica (2012). “Presidents, Political Parties and Referenda in Latin America”. *Comparative Political Studies* 45(8) 1159-1187.
- El País* (2003, 25 de octubre). “Colombia vota contra la ‘politiquería’”. Disponible en https://elpais.com/diario/2003/10/26/internacional/1067119207_850215.html
- Fraschini, Mariano (2014). “Los liderazgos presidenciales de Hugo Sánchez y Álvaro Uribe. Dos Caras de una misma forma de gobernar”, en Revista POSTData: *Revista de Reflexión y Análisis Político*, 2 (19), 507-553.
- Freidemberg, Flavia (2012). “Ecuador 2011: Revolución ciudadana, estabilidad presidencial y personalismo político”. *Revista de Ciencia Política*, 32 (1). Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2012000100007

- Gamble, Barbara S. (1997). "Putting Civil Rights to a Popular Vote". *American Journal of Political Science*, 41 (1), 245-269.
- Geddes, Barbara (2003). *Paradigms and Sand Cases, Theory building and Reseach Design in Comparative Politics*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Latinobarómetro (2008). Informe 2008. Disponible en http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf
- Linz, Juan (1994). "Democracia presidencial o parlamentaria o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica? En Juan Linz y Arturo Valenzuela, *Las crisis del presidencialismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lissidini, Alicia (2008, 8 de marzo). "Democracia Directa en Venezuela". *Documento de trabajo Núm. 32*, Escuela de Política y Gobierno.
- López Maya, M. y Lander, L. (2008). La Popularidad de Chávez Â ¿Base para un proyecto popular? En *Cuestiones Políticas*, 16(24). Disponible en <https://produccioncientificaluz.org/index.php/cuestiones/article/view/14174>
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (1994). "Juan Linz: Presidencialismo y Democracia. Una revisión crítica", en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 35 (34), 397-418
- Mayorga, René (2001). "Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia". En Jorge Lanzaro (coord.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires / Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Marías, Javier (1989). *Todas las Almas*. Madrid: Alfaguara.
- Méndez, José Luis (2013). "Estudio introductorio: El liderazgo político como acción estratégica". En José Luis Méndez (comp.), *Liderazgo político*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Mosca, Gaetano (1992). "La clase política". En Albert Batlle i Rubio (coord.), *Diez textos básicos de la Ciencia Política* (pp. 23-36). Madrid: Ariel.
- Neustadt, Richard (2013). "El poder de persuadir". En José Luis Méndez (comp.), *Liderazgo político*. Ciudad de México: Siglo XXI.

- Pérez Liñán, Aníbal (2008). “Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: Perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales”. *América Latina Hoy*, 49 (49).
- Quiero Rosario (2013). *The succes of the left in Latin America, Untainted, parties, market reforms, and voting behavior*. Indiana: The University of Notre Dame.
- Rother, Larry (2005, 1 de marzo). “With New Chief, Uruguay Veers Left, in a Left, in a Latin Pattern”. *The New York Times*. Disponible en <https://www.nytimes.com/2005/03/01/world/americas/with-new-chief-uruguay-veers-left-in-a-latin-pattern.html>
- Shugart, Matthew Soberg y Carey, John M. (1992). *Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Soto Barrietos, Francisco (2013, enero-abril). “El referéndum en latinoamérica: Un análisis desde el derecho comparado”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 136, 317-346.
- Tuesta Soldevilla, Fernando y Welp, Yanina (2020). *El diablo está en los detalles, referéndum y poder político en América Latina*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Vanderbilt University (s. f). “Barómetro de las Américas”. Disponible en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>
- Welp, Yanina (2010). “El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder”. *Nueva Sociedad*, 2012 (228), 26-42.
- Welp, Yannina (2014). *Las instituciones de participación ciudadana en América Latina*. Disponible en <https://reformaspoliticas.org/reformas/democracia-directa/yanina-welp/>
- Zovatto, Daniel (2006). “Instituciones de democracia directa en América Latina”. En J. Mark Payne, Daniel Zovatto G. y Mercedes Mateo Díaz (eds), *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina* (pp. 13-70). Washington, D.C: IDEA Internacional.

