

LA POLÍTICA DE LOS REFERENDOS EN LOS PAÍSES ANDINOS: APELACIÓN AL PUEBLO Y DEMOCRACIA (1985-2010)*

Francisco Gutiérrez Sanín**
Fabián Acuña***

RESUMEN

Este artículo inicia con la narrativa de los 20 referendos presentes en el periodo 1985-2009, indispensable para captar la variedad de motivos, contextos y actores involucrados en la oleada plebiscitaria de la región. Luego, discute varias posibilidades de clasificación y analiza lo que sugiere el panorama agregado del universo de experiencias. Un siguiente punto se centra en las tensiones entre democracia y liberalismo, y en la relación entre las consultas y el sistema político. Las conclusiones se concentran en la naturaleza de los regímenes plebiscitarios andinos.

Palabras clave: referendos, democracia, región andina.

THE POLICY OF REFERENDUMS IN THE ANDEAN COUNTRIES: APPEALING TO PEOPLE AND DEMOCRACY (1985-2010)

SUMMARY

This article starts with a narrative of the 20 referendums performed in the period 1985-2009, indispensable to perceive the variety of motives, contexts and actors involved in the plebiscitary surge in the region. Next, the paper discusses several possibilities of classification, and analyzes what the added scenario from the universe of experiences suggests. A following point focuses on the tensions between democracy and liberalism, and on the relation between popular consultations and the political system. Conclusions are centered on the nature of Andean plebiscitary regimes.

Keywords: referendums, democracy, Andean region.

[21]

* Este artículo es resultado del proyecto de investigación "Crisis de los partidos políticos en los países de la Región Andina II Fase", financiado por la DIB - Universidad Nacional de Colombia. Agradecemos la colaboración de Mauricio Solano y Jairo Baquero en la construcción inicial de los datos para este artículo.

** Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.

*** Politólogo, Magister en Estudios Políticos del IEPRI-Universidad Nacional de Colombia.

INTRODUCCIÓN

Un fantasma recorre al mundo andino: el referendo¹. En todos los países del área este se ha convertido en una importante herramienta de convocatoria, movilización, y debate político. Ciertamente, en este terreno los países andinos están sintonizados con una tendencia continental, incluso global². Las convocatorias masivas a la población para decidir sobre temas de gran centralidad se han generalizado en Europa³. Sin embargo, como se observa en la Tabla 1, los referendos andinos ocupan un lugar especial:

- a) Son a la vez síntoma y herramienta de importantes cambios del sistema político, en particular después del enfriamiento de las dinámicas nacidas de las transiciones democráticas⁴.
- b) Son increíblemente frecuentes. En total, desde 1985 hasta hoy se han producido 20 eventos, de los cuales 15 están concentrados en los últimos diez años
- c) Tocan temas de gran centralidad, como la configuración territorial del estado, las relaciones ejecutivo-legislativo, la rotación en el poder, etc. El lenguaje mismo utilizado en buena parte de ellos –“refundación del país”– sugiere que están vinculados a esfuerzos de reconfiguración institucional en gran escala.

Es menester notar que en este universo de experiencias hay una gran varianza regional. De los 20 casos que se tratan aquí, 18 se produjeron en tres países. Colombia y Perú sólo han tenido una única fiesta plebiscitaria. La de Perú se produjo en 1993, cuando Fujimori buscó la ratificación de su nueva carta fundamental. Colombia ha sido un poco más activa: hubo el de 2003 para “combatir la corrupción y la politiquería”, pero también se produjo una suerte de referendo semi-institucional cuando la séptima papeleta se usó como indicador de la voluntad de citación a una nueva constituyente⁵. Durante el gobierno de Pastrana se intentó convocar a otra consulta de este tipo, sin éxito, y ahora nos acercamos a una nueva sobre la segunda reelección del presidente, cuyo futuro no está claro aún. La experiencia colombiana, más densa que la peruana, palidece frente a la de los países realmente activos. En Bolivia ha habido cinco (energético, autonómico, de revocatoria al presidente, revocatorio de prefectos⁶, y aprobatorio de la constitución) desde 2004 hasta hoy. En Venezuela ha habido seis, todos bajo Chávez, referidos a la convocatoria y posterior aprobación de la nueva constitución bolivariana, al período presidencial, y a la renovación de las direcciones sindicales. El Ecuador es el campeón del área con siete, comenzando, muy elocuentemente, por aquellos que le quitaban el monopolio de la participación política a los partidos, y culminando con el de 2008, aprobatorio de la constitución. Contrariamente a la experiencia de Bolivia y Venezuela, la llegada al

[22]

¹ En adelante y para todos los efectos, se considerarán como andinos los siguientes países: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Esto no es tan arbitrario como parece. WHITEHEAD Lawrence, “Bolivia and the Viability of Democracy”, en *Journal of Democracy*, 2001, 12 (2): 6-16.

² CLARKE Harold, Kornberg Allan, “The politics and economics of constitutional choice”, en *The Journal of Politics*, vol. 57 no. 6, 1994, pp. 940-962.

³ LEWIS Beck Michael, Morey David, “The French “petit oui”: The Maastricht Treaty and the French voting agenda”, en *Journal of Interdisciplinary History*, vol. 38, no. 1, 2007, pp. 65-87; Norteamérica: CLARKE and Kornberg, *Op. Cit.*; Asia: SMITH Thomas, “Referendum politics in Asia”, en *Asian Survey* vol. 26 no. 7, 1986, pp. 793, MING Tzu Kao, “The referéndum phenomenon in Taiwán”, en *Asian Survey*, vol. 44 no. 4, 2004, pp. 591-613; África: Strauss Annette “The 1992 referendum in South Africa”, en *The Journal of Modern African Studies*, vol. 31 no. 2, 1993, pp. 339-360; y América Latina: MANSILLA H. C. F., “Consultas populares y ampliación de la democracia. El referéndum en perspectiva comparada”, en Corte Nacional Electoral-República de Bolivia, 2004.

⁴ Salvo en Colombia, que en todo caso vivió su transición de un sistema de competencia acotada a otro de competencia abierta.

⁵ Pero la séptima papeleta no se incluye en los casos considerados aquí.

⁶ Los referendos de revocatoria al Presidente y de autoridades regionales (prefectos), se realizaron el mismo día y la ley convocatoria es la misma, pero se contabilizan como dos referendos distintos por el tipo de circunscripción. Tener un corpus de 19 o 20 referendos no afecta en nada ni las premisas ni las conclusiones de este artículo, y en cambio sí facilita los conteos.

poder de un líder izquierdista no ha significado en el Ecuador el aumento de la intensidad del uso de la herramienta, sino simplemente la continuación de una tradición.

Por referendo no entiendo en este artículo el uso de instrumentos de participación municipal o provincial –con la inevitable referencia a la riquísima experiencia de Suiza–, sino a la convocatoria al conjunto de la ciudadanía para decidir sobre asuntos nacionales, frecuentemente de naturaleza constitucional⁷. Se conocen en nuestros países bajo distintos nombres (referendo, consulta, plebiscito), y voy a asumir que son sinónimos pese que en cada país puedan tener connotaciones jurídicas, o simplemente semánticas, levemente diferentes⁸. Su importancia no sólo está relacionada con el peso específico de los temas que contienen (ver sección 1), sino sobre su impacto más general sobre el régimen político.

Al respecto, hay dos grandes familias de interpretaciones. Según la primera, ese impacto es *positivo*. El uso de instrumentos de participación popular significa complementar la democracia representativa con la participativa, y rescatar el *ethos* democrático según el cual el constituyente primario tiene la última palabra⁹. Finalmente, en democracia es el pueblo quien decide. El referendo es una manera de evadir a una intermediación política potencialmente corrupta o simplemente insensible, y de dar la voz –y por tanto incorporar y movilizar –a millones de ciudadanos que se han marginado del proceso político. Más aún, introduciendo mecanismos tipo mercado –pues los plebiscitos agregan preferencias individuales saltando por encima de intermediarios como los partidos– se pueden compensar o superar las fallas del estado. Aunque los ciudadanos tengan información imperfecta, dadas ciertas condiciones que no parecen muy difíciles de cumplir, ellos actúan como si fueran agentes racionales plenamente informados, y por lo tanto generan buenas decisiones¹⁰. Según el segundo, el impacto es *negativo*. El referendo no siempre es una ampliación de la democracia, pues esta no sólo tiene que ver con el derecho de las mayorías a tomar decisiones, sino con: a) la protección de las minorías; b) el autocontrol; c) en particular, la protección del futuro contra las pasiones del presente¹¹. Los referendos “desamarran”¹² a los actores políticos, y sobre todo al gobernante, abriendo las puertas al uso ilimitado del poder y golpeando a las minorías, a las generaciones futuras, y en general a aquellos que no tienen voz. Por eso, sirven para consolidar a líderes personalistas y debilitan críticamente a la institucionalidad democrática (un debate que tiene una larga tradición: ver por ejemplo las brillantes críticas de Guizot y Constant al bonapartismo; ver sobre todo Constant)¹³. En el mejor de los casos, el estilo plebiscitario de gobierno es una rebelión de la democracia contra el liberalismo. En el peor, es simplemente la instrumentalización del discurso democrático que utilizan los caudillos para perpetuarse en el poder.

[23]

Sugeriré en este artículo que ambas tradiciones sirven para interpretar aspectos claves de los referendos andinos, pero que solamente una lectura más matizada de los contextos políticos e institucionales en los que se producen permite una mejor comprensión del fenómeno. En efecto,

⁷ Por esta razón excluimos de la reflexión los referendos revocatorios de los gobernadores de siete Estados venezolanos (2007); ni los de ésta misma índole realizados en Perú: referéndum para la integración y conformación de 5 regiones (2005), y los revocatorios de autoridades provinciales y distritales (2004), y revocatorios de autoridades municipales (2005 y 2008).

⁸ Sigo en esto a Mansilla.

⁹ FREY Bruno, “Efficiency and democratic political organization. The case for the referendum”, en *Journal of Public Policy*, vol. 13, no. 3, 1992, pp. 209-222.

¹⁰ Ídem.

¹¹ Es obvio que este debate encarna las tensiones entre democracia y constitucionalismo. Típicamente, el pensador conservador Burke expresa el argumento clave a favor del constitucionalismo, al afirmar que la comunidad política no está conformada sólo por sus miembros vivos, sino por los del pasado y los del futuro (1999).

¹² ELSTER John, *Ulises y la Sirenas*. Gedisa, Barcelona, 1989.

¹³ CONSTANT Benjamin, *Écrits politiques*, Gallimard, Paris, 1997.

[24]

como lo sugiere un agudo ensayo de Mansilla¹⁴, una parte importante de la oleada plebiscitaria está asociada a un malestar generalizado contra el sistema de partidos, que lograron canalizar políticos innovadores. Ciertamente, varios de estos eventos han estado explícitamente dirigidos contra el monopolio partidista de la representación (por ejemplo, en Ecuador) o simplemente contra la corrupción y el congreso (en todos los países, incluida Colombia). Si esto cae plenamente dentro del patrón de comportamiento clásico del caudillismo tradicional criticado por Guizot y otros, es necesario hacer dos reservas. Primero, la oleada de plebiscitos ha convivido con –y ha estado fuertemente asociada a– una de nuevo constitucionalismo, uno de cuyos efectos generales ha sido el establecimiento de requisitos para la validación de las consultas. Estas pueden estar sometidas a tres clases de exigencias, aunque hay importantes diferencias de país a país y de período a período. En primer lugar, para poder ser convocadas algunas tienen que tener un mínimo de apoyo, sea ciudadano o parlamentario. En segundo lugar, para ser aprobadas algunas deben contar con un mínimo de participación. En tercer lugar, pueden estar sometidas a control constitucional a lo largo de todo el proceso. Es decir, el acto mismo de desamarre está amarrado –y a menudo son los mismos diseños y hasta personas que invitaron al desamarre los que concibieron, implementaron o explícitamente aceptaron las nuevas ataduras¹⁵. Como se observará a lo largo de la narrativa, esto no es puramente decorativo, y se puede argumentar con comodidad que tal sistema de restricciones ha definido los desenlaces en algunas coyunturas críticas. Segundo, y en relación con esto, no se puede argumentar que el desenlace de los plebiscitos esté predeterminado. Por el contrario, en algunos de ellos hay una cierta cantidad de incertidumbre, e incluso el conteo de “éxitos” contra “fracasos” en cada país sugiere que los presidentes no pueden cantar victoria de antemano. Nos encontramos pues con la siguiente tensión. Por un lado, muchos de los plebiscitos están pensados para producir diversas clases de desamarre (reelecciones, debilitamiento de los pesos y contrapesos entre ejecutivo y legislativo, etc.). Por otro lado, y pese a las condiciones favorables con las que cuentan los proyectos caudillistas en la región, no siempre ganan. ¿Si adoptáramos la definición de democracia de Przeworski (“certidumbre de las reglas, incertidumbre de los resultados”) que tan lejos de ella nos pondría la oleada plebiscitaria? Posiblemente en una situación intermedia, en donde –debido a la manipulación permanente de las instituciones por parte del ejecutivo– tenemos tanto incertidumbre en las reglas como en los resultados; aunque probablemente la incertidumbre en las reglas sea mayor que en los resultados. En este contexto, es interesante preguntarse en qué condiciones tiene un referendo mayores probabilidades de triunfar o, respectivamente, fracasar.

El artículo está organizado de la siguiente forma. En la primera parte presento una narrativa de los 20 referendos, que por necesidad es sumamente esquemática, pero indispensable para captar la variedad de motivos, contextos y actores involucrados en la oleada plebiscitaria. La segunda parte discute varias posibilidades de clasificación y analiza lo que sugiere el panorama agregado del universo de experiencias. La tercera se centra en las tensiones entre democracia y liberalismo, y en la relación entre las consultas y el sistema político. Las conclusiones se concentran en la naturaleza de los regímenes plebiscitarios andinos.

¹⁴ MANSILLA, *Ob. Cit.*

¹⁵ Por supuesto, hay algunos casos en que esto no aplica mucho, sobre todo el plebiscito de Fujimori en Perú en 1993. Sin embargo, este episodio es mucho más la excepción que la regla.

1. La narrativa básica

1.1. Bolivia: cinco experiencias

El primer referendo boliviano lo citó el presidente Carlos Mesa, después de la defenestración de su antecesor, Gonzalo Sánchez de Lozada, en un contexto de gran agitación económica y social. El propósito de la convocatoria era obviamente legitimador: había una gran presión de los movimientos sociales –con el ascenso del MAS del actual presidente Evo Morales– por medidas tendientes hacia la nacionalización de los hidrocarburos. Mesa intentó cimentar un pacto nacional viable alrededor del tema. Esto no quiere decir que todos los sectores estuvieran conformes con sus contenidos o resultados. Pero sí había un acuerdo amplio con respecto a que la consulta era una salida a la crisis¹⁶. La Corte Nacional Electoral elaboró una propuesta de reforma al Código Electoral, que incluía al referendo, para darle a este un marco legal y operacional.

Mesa pidió a la población que se manifestara sobre cinco preguntas, y que todas fueran votadas positivamente. El MAS, por su parte, apoyó las primeras tres, pero se opuso a las dos últimas, pues creía que debilitaban su aspiración de nacionalización total. El 18 de julio se realizó el referendo, que arrojó un claro triunfo del gobierno. El MAS, a la vez, quedaba como otro ganador. El resultado fue 86,6%, 92,2% y 87,3% de votos afirmativos para las tres primeras preguntas respectivamente, y 54,8% y 61,7% para las dos últimas.

El segundo referendo boliviano es el autonómico, citado contra el gobierno central. Sus antecedentes inmediatos se encuentran en febrero de 2003, cuando los comités cívicos de Santa Cruz, Chuquisaca, Tarija, Beni y Pando, manifestaron su descontento con el gobierno central. Se quejaban de que diversos sectores sociales, especialmente los cocaleros, estaban participando en decisiones claves, sin que se consultara con el sector privado; les preocupaba que los megaproyectos económicos como la exportación de gas o el ALCA terminaran siendo definidos por aquellos. En julio de 2005, después del acceso al poder de Evo Morales, en un contexto de turbulentos conflictos sociales, los principales actores políticos finalmente llegaron a un acuerdo en el congreso que incluía convocatoria a elecciones generales y de prefectos¹⁷, Asamblea Constituyente y referendo autonómico. Este fue considerado por la oposición como una conquista. El referendo y la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente, se programó para el 2 de Julio de 2006. Se opusieron a las autonomías el presidente Morales, su partido el MAS, y diversos movimientos sociales. El sí estuvo respaldado por las fuerzas de la oposición. La forma en que la polarización política adquirió una nítida expresión territorial –una característica de la situación boliviana– se observa claramente en los resultados. El no a las autonomías ganó nacionalmente, pero en Santa Cruz –el epicentro de la oposición– el sí obtuvo 71.6%; en otros departamentos autonomistas también ganó (Beni, 73.4%; Tarija, 65.4%; Pando, 52.9%). La interpretación definitiva del resultado fue remitido a la constituyente, que por entonces estaba en sesiones.

Al autonómico siguió el referendo revocatorio de 2008, lanzado por el presidente Morales como una forma de destrabar los debates que estaban teniendo lugar en la constituyente, y de reafirmar la legitimidad de su gestión, cuestionada por los opositores. Se preguntaba por la aceptación o rechazo al mandatario nacional y a los regionales. Evo Morales fue ratificado con un 63.1% de los votos.

¹⁶ Amplio, pero no unánime. El MNR se opuso, así como una disidencia del MIR, el NFR y otros jugadores menores. También lo hizo el radical MIP de Felipe Quispe.

¹⁷ En el caso de estos últimos, por primera vez.

La mayoría de prefectos obtuvo también la ratificación, pero cayeron tres (los prefectos de la Paz, Cochabamba y Oruro).

A este siguió un doble referendo, constitucional y “dirimidor”, cuyo objetivo era: a) aprobar la nueva carta magna producida por la asamblea constituyente; b) en particular, zanjar una diferencia que se había presentado en ella. Se había llegado al acuerdo de poner un tope a la propiedad sobre la tierra, pero había dos posiciones: ¿este debería ser 5000 o 10000 hectáreas¹⁸? Ganó el límite de 5000 hectáreas en el dirimidor, y por 61.43% el sí a la constitución.

1.2. Colombia: la dificultad del desamarre

En Colombia solamente se ha presentado un referendo, pero no por falta de interés en este método por parte de los liderazgos políticos. La séptima papeleta que sirvió a la convocatoria de la constituyente de 1991 fue interpretada como una suerte de referendo informal¹⁹, y a lo largo de la década del 90 se oyeron muy diversas voces a favor de solucionar los males del sistema político a través de una consulta. Pero ninguna de aquellas intentonas fue viable. Contrariamente a otros países andinos, en Colombia el congreso tuvo suficiente poder para bloquear iniciativas con sabor antiparlamentario²⁰.

[26]

Hubo finalmente un plebiscito -en 2003-, gracias a las amplias mayorías con que contaba, tanto en el congreso como entre la población, el presidente. El texto inicial, que había sido negociado con las comisiones primeras conjuntas, contenía puntos como la reducción del número de parlamentarios (de 266 a 150); eliminación de los regímenes especiales de pensiones y de salarios; unicameralismo; aplicación de “mano firme” a los corruptos (como la supresión de la casa por cárcel a los políticos deshonestos y la declaratoria de su muerte política); control a la corrupción a través de veedurías comunitarias de seguimiento a los contratos, control al manejo de las regalías, inclusión de una cátedra de transparencia en escuelas y colegios y aplicación de concursos transparentes a la carrera administrativa, y la eliminación de las contralorías subnacionales. Además, se incluían dos puntos sobre temas “morales” (penalización de la dosis personal y eliminación del servicio militar obligatorio). El congreso recortó este cuestionario de 47 preguntas a uno de 19, que quedó a la consideración de la Corte Constitucional²¹, en donde se produjeron nuevos ajustes: no se aceptó el voto en bloque, ni la disminución del censo electoral, dos pretensiones claves del gobierno²². Además, se ajustó la redacción de la introducción y de algunas preguntas, que según la Corte contenían serios sesgos. Adicionalmente, se eliminó la casilla para la votación en blanco, para impedir que esta clase de votos inflara el umbral.

El referendo fue apoyado por el gobierno, que en ese momento contaba con mayorías abrumadoras; además, la consigna anti-corrupción era muy bien recibida en todos los sectores de la población. No toda la oposición se opuso a todas las propuestas. Sin embargo, estas no consiguieron pasar el umbral mínimo de participación. A la vez, salvo en una pregunta, el apoyo al sí obtuvo una amplísima mayoría (la cuota inferior fue del 80%).

¹⁸ El límite de 5000 hectáreas no alcanzó las 2/3 partes en la constituyente.

¹⁹ Más precisamente, apoyo a una determinación que había sido ya tomada.

²⁰ GUTIÉRREZ, Francisco, “Checks and imbalances: Problems with Congress in Colombia and Ecuador, 1978-2003”, en Paul Drake, Eric Hershberg (eds), *State and society in conflict*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2006, pp. 257-287.

²¹ Ver Gacetas del Congreso: 146 de 2002 y 169 de 2002.

²² La aprobación de referendos en Colombia debe pasar un umbral de participación, y entre menor sea el censo electoral más factible es poder saltar por encima del umbral.

1.3. Ecuador: el país de los referendos

La primera experiencia ecuatoriana con los referendos fue en 1986, cuando el presidente León Febres Cordero planteó una pregunta única relacionada con la participación política de los independientes. Durante el proceso de transición democrática, los ecuatorianos habían producido un diseño que expresaba la convicción, por entonces dominante, de que sólo con partidos fuertes la democracia sería viable. Esto implicaba darles a los partidos el monopolio de la representación política. Febres quiso romper esto, pero fue derrotado (69% por el no). Aunque esta convocatoria tuvo mucho de esfuerzo (fallido) de legitimación –por entonces Febres estaba siendo atacado desde todos los flancos-, también probablemente hubo un elemento de convicción genuina²³.

En agosto 1994 Sixto Durán Ballén lanzó un plebiscito heterogéneo, en cuyo cuestionario se revivía el tema de los independientes, junto con temas presupuestales y electorales. Fueron aprobadas todas las preguntas (con lo que se acabó el monopolio partidista de la representación política en el Ecuador) salvo una. Durán lanzó un nuevo referendo en 2005, ya con todo el país en contra, y recibió un rechazo contundente. La única provincia donde ganó el sí fue en Guayas. En el resto del país se presentó una especie de movilización “silenciosa y subterránea”²⁴ de rechazo al gobierno.

En mayo de 1997 se produjo una nueva consulta. El país se encontraba de nuevo en una profunda crisis, después de la defenestración del presidente en ejercicio Abdalá Bucaram. Después de que el Congreso Nacional nombró a Fabián Alarcón como presidente interino, éste convocó de manera inmediata a una consulta popular, una vez más de carácter legitimador, que obtuvo un alto grado de consenso (y de rechazo al mandatario que acababa de caer)²⁵.

En diciembre de 2006, después de aún otra caída de un presidente antes de la terminación de su período –esta vez Lucio Gutiérrez–su sucesor, Palacio, consideró indispensable consultar a la ciudadanía sobre políticas públicas (educación, salud y recursos provenientes de excedentes petroleros) para garantizar la gobernabilidad²⁶. La propuesta de referendo se encontró con dos problemas. En primer lugar generó una pugna de poderes. Palacio quería adelantarse a cualquier intento de reforma por parte del legislativo. En segundo lugar, Palacio la hizo coincidir con la segunda vuelta presidencial, en la que estaban concentrados los ojos de la población. Así, el referendo –la “segunda papeleta”–pasó más bien desapercibido, y dejó de cumplir una de sus funciones claves. Además, las preguntas tenían un carácter técnico y complejo (estar de acuerdo o no con un plan decenal de educación, por ejemplo). Con todo, fueron aprobadas (con porcentajes de un poco más del 60% de los votantes en las tres²⁷). El impacto del triunfo del referendo en la elaboración práctica de las políticas públicas es dudoso. En 2007, un periódico ecuatoriano hacía la siguiente evaluación: “En relación con el Plan Decenal, el Contrato Social por la Educación ha señalado que, en la Reforma Presupuestaria de 2007, no se cumple el compromiso de incrementar en el año la participación del sector educativo en el 0,5% del PIB...”²⁸.

[27]

²³ La justificación de la convocatoria está llena de referencias a la lógica del mercado. GUTIERREZ Francisco, “Los tiempos de las involuciones democráticas”, en *Working Paper*, no. 2., Crisis States Program - London School of Economics <http://www.crisisstates.com/>, 2003.

²⁴ *Diario Hoy*, noviembre 28 de 1995.

²⁵ *Diario Hoy*, mayo 27 de 1997.

²⁶ Sin embargo, excluyó de la consulta el Tratado de Libre Comercio, la presencia norteamericana en la Base de Manta, y el sistema electoral.

²⁷ En Ecuador el voto es obligatorio.

²⁸ ¿La última consulta, en el olvido?, en *Diario Hoy*, 24 de febrero de 2007.

La llegada al poder de Rafael Correa alentó aún una nueva oleada plebiscitaria, ligada al activismo constitucional del nuevo presidente²⁹, quien ha lanzado dos consultas (2007 y 2008 respectivamente), una para convocar a una asamblea nacional constituyente (y revocar al congreso), y la otra para ratificar la nueva carta fundamental que aquella expidió. El primer referendo desató una aparatosa pugna de poderes, en la que participaron tanto instituciones como partidos. En efecto, en la propuesta inicial de Correa –que como se recordará había dirigido buena parte de su artillería verbal contra la “partidocracia” y se había negado a presentar listas parlamentarias– el inicio del funcionamiento de la constituyente coincidiría con la revocatoria del congreso. Tanto este como la oposición –en Ecuador en realidad es un error hablar de “partidos tradicionales”– rechazaron tal pretensión. Correa insistió a último momento, basado en la necesidad de llevar adelante medidas radicales (“No necesitamos aspirinas para un cáncer terminal, hay que dar soluciones más fuertes y una solución es la asamblea nacional constituyente, no se necesitan parches”³⁰). Mientras tanto, el Tribunal Superior Electoral –con el que Correa había entrado previamente en conflicto– decidió repentinamente cambiar la dirección de sus tiros y revocó el mandato a 52 congresistas, lo que generó otro período de inestabilidad y ardientes confrontaciones. Finalmente, en medio de la ausencia de los opositores, el referendo fue aprobado³¹. Su pregunta única era: “¿Aprueba usted, que se convoque e instale una Asamblea Constituyente con plenos poderes de conformidad con el Estatuto Electoral que se adjunta, para que transforme el marco institucional del Estado y elabore una nueva Constitución?”. El gobierno obtuvo una aplastante mayoría (81.7% contra 12.4%).

[28]

La Constituyente terminó actividades el 26 de julio de 2008, y la nueva carta fue sometida a ratificación del pueblo ecuatoriano; se trataba también de un plebiscito de apoyo o no a Correa. Al principio de la campaña, había un empate técnico entre los partidarios del sí y del no. Entre los primeros se contaban los amigos del presidente, la mayoría de la izquierda, y Pachakutik (que al principio había tomado distancia, pero que con el reconocimiento a la hora de la nona del quichwa como segunda lengua volvió al redil). Entre los segundos, la derecha y los populistas (en general, las grandes fuerzas costeñas: el partido social cristiano, el Pre de Bucarám, y el Prian de Noboa). La lucha alrededor de la única pregunta –“¿Aprueba usted el texto de la Nueva Constitución Política de la República elaborado por la Asamblea Constituyente?”– parecía en principio equilibrada, pero rápidamente se inclinó de nuevo a favor del primer mandatario, que una vez más ganó de manera muy amplia (63.9% contra 28.1%).

1.4. Perú: estabilidad

Alberto Fujimori cerró el congreso en 1992. En noviembre de ese mismo año hubo elecciones al Congreso Constituyente Democrático –boicoteadas por los principales partidos de oposición–, cuya principal función era elaborar una nueva carta fundamental. En octubre de 1993 se sometió a referendo el proyecto de constitución del CCD que, entre otras enmiendas, introducía la reelección del presidente por un segundo período quinquenal. Otras innovaciones: El presidente puede disolver el congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos consejos de ministros (antes eran tres). La pena de muerte por traición a la patria puede ser aplicada en caso de terrorismo. Se crea la

²⁹ Correa consideraba que la Constitución de 1998 había “legitimado al neoliberalismo”, y por consiguiente era imposible gobernar con ella. Nótese el contraste con el Perú, en donde la coalición anti-fujimorista no se decidió a cambiar la constitución de 1993, incluso tampoco llevó a cabo reformas en gran escala de ella.

³⁰ “¿Es viable una Asamblea Constituyente?”, en *La Hora*, 9 de febrero de 2007.

³¹ Este necesitaba no sólo del aval del congreso, sino después tenía que obtener la “mayoría absoluta” (simple) del censo electoral. En Ecuador, el voto es obligatorio.

Defensoría del Pueblo. Se divide el sistema electoral en tres instituciones, el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

El texto fue aprobado por el 52,3% de los votantes³².

A la caída de Fujimori, los protagonistas de la transición democrática optaron por no promover un cambio constitucional en gran escala.

1.5. Venezuela: la revolución bolivariana

La política venezolana fue literalmente tomada por la obsesión plebiscitaria desde finales de 1998, después de que Chávez llegara a la presidencia. El 25 de abril de 1999 se convocó a un referendo aprobatorio para la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente y aprobación de sus bases. La promesa era un nuevo ordenamiento jurídico basado en la democracia participativa; esta se entiende en el contexto del núcleo del discurso de Chávez desde el comienzo, consistente en una rebelión contra el cierre político y la partidocracia³³. Chávez realizó la convocatoria mediante un decreto presidencial (Decreto N° 3, 2 de febrero de 1999), con el fin de que no fuera tramitado a través del congreso debido a que la oposición aún tenía suficiente fuerza en el parlamento como para poner a tambalear la iniciativa. Las dos preguntas obtuvieron apoyos mayores al 80%.

Después vino la necesidad de ratificar el texto constitucional aprobado por la asamblea. El 15 de diciembre de 1999 se convocó al referendo aprobatorio del proyecto de Constitución, que una vez más concitó un apoyo masivo (más del 71% por el sí). Una porción significativa de la oposición se abstuvo (60% de no participación), pero la consulta no estaba amarrada por umbrales.

[29]

Para el 3 de diciembre de 2000 se convocó a un referendo consultivo para la renovación de la dirigencia sindical. Este paso no deja de ser sorprendente, puesto que los sindicatos estaban lejos de encabezar la agenda política del país. La explicación pasa por el intento de quitar a los partidos tradicionales –en este caso Acción Democrática– sus últimos nichos de apoyo popular, pero también por el hecho de que la legitimidad del régimen pasaba crecientemente por su naturaleza socialista y revolucionaria, lo que hacía particularmente incómodo tener que convivir con una oposición obrera. Como fuere, la iniciativa fue criticada tanto por organismos nacionales como por internacionales, puesto que se pedía a la población a que se manifestara no sobre la conformación del poder público sino sobre asociaciones de carácter privado³⁴. Se opusieron al referendo la Confederación de Trabajadores Venezolanos, así como otros sindicatos, y algunas agrupaciones de izquierda que inicialmente lo habían apoyado. Sin embargo, el presidente triunfó de nuevo con mayorías amplias (más del 60%), apoyándose tanto en su popularidad como en el descrédito de las viejas directivas sindicales.

El triunfo gubernamental fue contundente, pero no tuvo efectos duraderos. En efecto, al día siguiente se reactivó la oposición obrera al gobierno; de hecho, tuvo una importante participación en el siguiente referendo, revocatorio del mandato de Chávez, que tuvo lugar en circunstancias dramáticas. El gobierno estaba perdiendo la iniciativa política, pues diversas operaciones suyas

³² Como señala Tanaka, inmediatamente después su popularidad subió bastante. En esto pesaron las continuas denuncias a los políticos y al congreso. TANAKA Martín, Los espejismos de la democracia. *El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*, Instituto de Estudios Peruanos, IEP, Lima, 1998.

³³ Esta es la invariante del chavismo; otros temas han aparecido o desaparecido según las circunstancias.

³⁴ Y en realidad, no he encontrado equivalentes en la experiencia plebiscitaria de América Latina o de otros países.

unieron y galvanizaron a la población –la purga de funcionarios de PDVSA, la agencia petrolera gubernamental, dio origen a una de las huelgas más largas del mundo; también tuvieron lugar gigantescas marchas de protesta, en las que los sindicalistas jugaron un papel prominente--. Todo esto culminó en el golpe de estado de abril 12 de 2002. Ante su fracaso, Chávez volvió al poder, pero enfrentando el desafío de una oposición que comenzaba a ver posibilidades reales de sacarlo del poder. La propuesta de revocatoria se enfrentó a diversas dificultades procedimentales. Las autoridades electorales en un principio consideraron que la convocatoria era inconstitucional, y después encontraron que las firmas en las que se apoyaba eran dudosas (había un umbral mínimo). Finalmente los problemas fueron superados, y la oposición logró sacar adelante el referendo revocatorio. El margen favorable que obtuvo esta vez el gobierno fue muy inferior al de ocasiones anteriores (59 contra 40%), pero aún así la diferencia resultó muy amplia.

En 2007, Chávez, fortalecido de nuevo, decidió proponer la reelección indefinida. Esto le permitiría postularse a las elecciones de 2012. Agregó a la consulta varios temas, que lo habilitaban para reestructurar los poderes subnacionales a través de la creación de un “poder popular”; en parte del cuestionario se pretendía aumentar el margen de maniobra del ejecutivo durante los estados de excepción. Pero esta vez Chávez conoció, por vez primera, el sabor de la derrota electoral, aunque por un margen cerradísimo (49.29% contra 50.7% a favor del no en la pregunta principal).

[30] Chávez al principio aceptó el resultado, pero literalmente al día siguiente la denunció (para la oposición fue “una victoria de mierda”, según su memorable frase) y puso en marcha una campaña para obtener su reforma constitucional reeleccionista. Se enfrentaba a severas dificultades. En las elecciones de autoridades locales de noviembre de 2008, la oposición obtuvo buenos resultados. Además, no parecía que, jurídicamente, el presidente tuviera derecho a lanzar una nueva consulta sobre un tema que ya había sido fallado negativamente, pero el bloqueo fue solucionado cuando la mayoría oficialista del congreso (asamblea nacional) tomó sobre sus hombros la carga de preguntarle a los ciudadanos su opinión sobre la “ampliación de los derechos políticos del pueblo... con el fin de permitir que cualquier ciudadano o ciudadana en ejercicio de un cargo de elección popular, pueda ser sujeto de postulación como candidato o candidata para el mismo cargo, por el tiempo establecido constitucionalmente, dependiendo su posible elección, exclusivamente, del voto popular”. Esta vez Chávez ganó (54.3% contra 45.6%), en medio de acusaciones de fraude. La oposición (el no) triunfó en Caracas.

De todos los mandatarios andinos, Chávez ha sido el más claro en reclamar su continuidad en el poder; de hecho, ha declarado que la revolución bolivariana es “irreversible”.

2. Categorías de referendos

¿Qué clase de referendos ha habido? Los 20 eventos que se describen en la sección anterior se pueden clasificar de acuerdo con cuatro criterios simples (todos los cuales se pueden cruzar entre sí). El primero es quién los convoca. Ha habido tres referendos que fueron cocinados por la oposición y que estuvieron dirigidos contra la figura del presidente: el revocatorio y el autonómico de Bolivia, y el revocatorio de Venezuela. El gran convocante es el ejecutivo. En ninguno figuró como protagonista el congreso, que jugó en cambio a veces el papel de freno (como en Bolivia, Colombia y Ecuador). El segundo es el desenlace. Trece consultas obtuvieron la aprobación, una tuvo un resultado mixto (revocatoria de prefectos en Bolivia) y seis fueron derrotadas. Estas incluyen dos de las tres pro-oposición (de revocatoria del presidente); otras dos representaron la derrota de

presidentes ya muy debilitados (las de Febres y Durán en el Ecuador). En dos ocasiones mandatarios con amplio apoyo perdieron, aunque por razones distintas. En Colombia, Uribe no logró pasar el umbral debido a bajos niveles de participación. En Venezuela, la propuesta de reelección indefinida de Chávez logró galvanizar a la oposición, que además se benefició de errores estratégicos por parte del presidente³⁵.

El tercer criterio obvio es el tema. La tercera parte de los referendos convoca a asambleas constituyentes, o aprueba o ratifica constituciones (nuevas cartas en general, o partes de ellas como el dirimidor de Bolivia). Todos han sido exitosos y, salvo el de Fujimori, contaron con apoyo masivo y ganaron con diferencias favorables aplastantes. En Bolivia, Ecuador y Venezuela sectores muy amplios de la ciudadanía le apostaban a una “refundación”; donde la oposición a esta idea fue más débil e inorgánica fue en Ecuador. También son frecuentes los plebiscitos orientados a cambiar la regulación del sistema político: aprobar la reelección, quitarle el monopolio de la representación a los partidos, cambiar la dirigencia sindical. En este terreno es en donde los mandatarios son más vulnerables: al menos cuatro derrotas (las de Febres, Durán en su segunda intentona, Chávez en su primera, y Uribe en 2003) de ocho³⁶. El contraste es notable, y vale la pena detenerse un instante en él. No se puede decir que las convocatorias a constitución/constituyente sean expresiones de unidad nacional; si la de Correa en 2008 se acercó a esto, en la mayoría de los casos han resultado polémicas y polarizantes (siendo Bolivia 2009 el caso extremo). Tampoco es posible aducir que los cambios en la regulación del sistema político afectaban más a los operadores en el terreno –líderes y capitanes de los partidos–, puesto que para sacar adelante las nuevas constituciones los mandatarios sin excepción se vieron involucrados en verdaderas batallas campales con sus respectivos congresos³⁷, a los que las constituyentes o revocaba o neutralizaba. Creo que las diferencias en el desenlace pasan más bien por otros tres factores. El primero es que en la “economía de señales” del juego constituyente los presidentes llevan la ventaja, porque cuentan con un punto focal “nacional” para movilizar a sus adeptos. Esta superioridad, sumadas a todas las otras de que goza quien tenga el poder ejecutivo, ha resultado imposible de remontar para los opositores. En cambio, en el intento de reforma del sistema, el presidente mismo se convierte en el punto focal, ya porque se declare directamente interesado, ya porque es relativamente fácil a los opositores mostrar que lo está. El segundo es que una constituyente es mucho más flexible, en el sentido en que puede ayudar a construir coaliciones muy amplias, que tienen esperanzas de hacer pasar sus propias reivindicaciones específicas sin importarles mucho las decisiones en otros ámbitos; es una propuesta de incorporación de nuevos sectores al sistema política. Esta incorporación se genera en un ámbito en el que las transacciones de intereses son viables. Por razones estratégicas –creo que también ideológicas, pero eso va más allá de los límites de esta discusión– las constituyentes y las cartas que producen se convierten en ferias de los intereses especiales, lo que permite construir amplios acuerdos con base en concesiones al detal. En cambio, en un referendo sobre el sistema político se perjudica a actores muy concretos, sin poder ofrecer propuestas de incorporación atractivas. La experiencia de Colombia de 2003 es, en este sentido, muy dicente. El gobierno sentía que sólo un cuestionario muy amplio le permitiría “arrastrar” los temas políticos con otros muchos, de gran cartel y capaces de concitar apoyo cuasi-unánime. Adicionalmente, las constituyentes pueden ampliar y solidificar las coaliciones de gobierno,

[31]

³⁵ La propuesta de reelección indefinida iba acompañada de una re-estructuración de poderes subnacionales por la creación del “poder popular”, lo que afectaba incluso a los partidarios del presidente.

³⁶ Esto es inexacto, claro, puesto que varias de las constituciones establecen grandes cambios en la regulación del sistema político, incluyendo la reelección indefinida. Sin embargo, analíticamente –y también “fenomenológicamente”, para el ciudadano común –es diferente una consulta en la que se invita a reconstruir todo el tramado institucional, y otra en la que el tema se focaliza en aspectos puntuales, que son fáciles de personalizar.

³⁷ Campañas que terminaron involucrando también a autoridades judiciales y electorales.

por la razón antedicha: permiten coordinar de manera flexible intereses heterogéneos. En contraste, los cambios en la regulación del sistema político a menudo generan divisiones dentro de la coalición de gobierno. En Venezuela, el referendo reeleccionista fallido hubiera perjudicado, de recibir su aprobación, también a los gobernadores chavistas. En Colombia, la perpetuación de Uribe en el poder daña a los partidarios suyos que están haciendo fila india para llegar al poder. La reelección indefinida, o el debilitamiento de los partidos, también puede generar malestar ideológico entre varios sectores, incluso los asociados a los círculos más cercanos al presidente. Esto me lleva al tercer factor: proponer un macro-cambio es más riesgoso, pero más legítimo, que decantarse por pequeños ajustes. Es también mucho más comprensible: el grueso de la población puede no tener interés en las sutilezas del constitucionalismo, pero abrigar grandes esperanzas, no por vagas menos intensas, con respecto de una renovación total. Los cambios del sistema político, por otra parte, tienden a ser técnicos, y de efectos indirectos. Es verdad que el sentido y las consecuencias de una nueva reelección son aprehendidos por el conjunto de la ciudadanía, pero en varios casos –y en esto de nuevo es ejemplar el referendo colombiano de 2003³⁸– el tema simplemente no aparece lo suficientemente atractivo.

Los revocatorios tampoco tienen mucha suerte³⁹. Los que se aplicaron a Chávez y Morales, respectivamente, perdieron; en el boliviano de prefectos, tres fueron revocados pero el resto permaneció en sus cargos. La única revocatoria que ganó fue la de los sindicatos promovida por Chávez, pero ya se vio en la anterior sección con qué clase de dificultades se enfrentó, pese a estar lidiando con un adversario que en principio aparecía débil. Todo esto también es un poco inexacto, pues como ya señalé las convocatorias a asambleas constituyentes implicaron también la revocatoria del congreso, o alguna forma de cese de sus funciones. Tenemos muchas evidencias de que semejante operación contó con un apoyo generalizado en casi todos los países. Es justo concluir, pues, que salvo el congreso, los poderes elegidos son difíciles de revocar.

[32]

La última categoría clara es la de referendos sobre políticas públicas, que solamente han tenido lugar en Bolivia y Ecuador: se explican por la presencia de importantes movimientos sociales allí, lo que lleva a los mandatarios a solicitar la validación no sólo de cambios constitucionales sino también de actividades concretas, ordinarias, del gobierno. Sólo uno fue rechazado (el último de Durán), aunque el de Palacios tuvo fuertes limitaciones temáticas y fue incapaz de captar la imaginación de la ciudadanía; su aprobación le debe mucho al voto obligatorio y su coincidencia con la segunda vuelta presidencial. Quedan fuera de esta clasificación el autonómico de Bolivia y el de Alarcón en Ecuador. El primero es de extraordinaria importancia, ya que toca toda la estructura del estado boliviano; miembros del oficialismo argumentaron que ponía en cuestión su integridad territorial. El de Alarcón estuvo más bien orientado a legitimar su posición –institucionalmente dudosa, después de la caída de Buccaram–. Uno y otro son más bien idiosincráticos, y no tienen equivalentes en los demás países.

Aparte de considerar el origen, el tema y el desenlace, se puede tener en cuenta el conjunto de condiciones institucionales y de “amarres” en los que se produce la convocatoria. Lo primero que hay que notar es que hay dos países con umbral de participación: por ejemplo Bolivia, en donde el

³⁸ Por ejemplo sometiendo a decisión ciudadana la naturaleza de la cuota electoral (Hare o d'Hondt). La pregunta se entiende en el contexto de una competencia con el congreso por ver quién aprobaba primero una reforma política efectiva, pero constituye una verdadera extravagancia. He hecho en varias ocasiones mi propia consulta entre politólogos y especialistas de varias nacionalidades, y mi conclusión es que incluso entre ellos sólo una minoría ínfima tiene conocimientos básicos sobre el tema.

³⁹ Nótese que hay una yuxtaposición entre las particiones creadas por cada criterio de clasificación. Hay referendos sobre cambio del sistema político convocados por la oposición, etc.

umbral está establecido en la ley de referendo, y Colombia. Allí, los partidarios del plebiscito no sólo deben derrotar a los opositores, sino además demostrar que su convocatoria tiene un mínimo de apoyo entre la ciudadanía. Esto decidió la suerte del colombiano del 2003. Además, el referendo debió presentarse a consideración del congreso en ocho de los veinte casos, y de diversas autoridades judiciales para control de constitucionalidad en trece⁴⁰. Obviamente, la eficacia de estos pesos y contrapesos depende del control que haya adquirido el presidente sobre las diferentes ramas del control público. En Venezuela, la mayoría chavista del congreso permitió el segundo referendo de reelección indefinida; no hubo tampoco mayores contrapesos judiciales. A menudo, en efecto, los plebiscitos pasan por el debilitamiento de los controles de la rama judicial sobre el ejecutivo, un resultado que más que un efecto lateral podría resultar de una estrategia. Aún así, es bueno recordar que en Colombia, la participación del congreso y de la corte constitucional en el diseño del referendo del 2003 fue muy significativa, pese a que el presidente contaba con amplias mayorías parlamentarias y no pocos simpatizantes en la corte de entonces. Cuando se crean constituyentes, en cambio, los congresos han tenido muy poca capacidad de incidencia.

3. Democracia y liberalismo

Consideremos ahora la cuestión del papel de los plebiscitos en la experiencia democrática de los países andinos. La cuestión debe resolverse a varios niveles. El primero es el institucional. Parece inevitable la conclusión de que –de acuerdo con la tradición crítica al estilo de Constant y Guizot– los referendos están asociados a niveles de desinstitucionalización muy altos. Expresan, pero a la vez profundizan la debilidad de los congresos. Tanto en los casos puros y duros de usurpación –como Fujimori, 1993 –como en aquellos en donde se mantuvieron las libertades políticas y el derecho de disentir, el congreso fue una víctima fácil (y, según los principios de racionalidad política, por tanto preferencial). Todas las convocatorias a constituyente lo convirtieron en un punto focal de crítica pública y en un ejemplo de las lacras irreparables de la politiquería; y las nuevas cartas en general arrojan como saldo un fortalecimiento del ejecutivo a costa del legislativo⁴¹. La lucha entre poderes rápidamente involucró –como era inevitable– a cortes electorales y, en ocasiones, a tribunales supremos, creando un nuevo factor de des-estabilización. Aunque solamente fuera de la región andina (Honduras, 2009) hubo una relación directa y explícita entre referendo y golpe de estado, aquí hubo al menos dos casos de relación más mediada: la consulta fujimorista en el Perú, y la revocatoria del 2004 en Venezuela.

Una evidencia más a favor del carácter anti-liberal y desestabilizador de la oleada plebiscitaria es que tiende a producirse en forma de rachas. Los países más parcos han logrado mantenerse dentro de los marcos de la política regular, ordinaria⁴². Pero los más activos han caído en una dinámica en la que cada consulta “atrae” otra nueva. El caso más espectacular es la constitución de Correa en 2008. Hubo referendo para convocar asamblea, esta funcionó –como en los casos clásicos de conformación de un nuevo pacto social– como un cuerpo fundacional, pero sus conclusiones fueron sometidas a un nuevo referendo. Este triple blindaje de la carta ecuatoriana es un ejemplo extremo de los que podría llamarse “legitimidad barroca”. ¿A qué se debe? En el proceso de cambio institucional asociado a los plebiscitos se han roto muchas de las reglas de juego que regulan a las

[33]

⁴⁰ En varios otros –el de Correa de 2007, el sindical de Chávez– han participado también las autoridades electorales. Ese es el caso también del referendo (propuesto) colombiano del 2009/2010 para una nueva reelección de Uribe.

⁴¹ La de Colombia en 1991 es una excepción, pero está sólo débilmente asociada a una consulta.

⁴² Hasta donde puede ser ordinaria la política en países afectados por conflictos violentos, criminalidad organizada, indefinición de soberanía, etc. Hay que advertir que Colombia pronto podría convertirse en un “país activo”.

democracias estables; como se trata de países vulnerables, con economías relativamente débiles –exceptuando Venezuela–, y sistemas políticos en pleno proceso de polarización, es necesario exhibir frente a auditorios nacionales e internacionales evidencias múltiples de que aquellos cambios son deseados por el pueblo y corresponden a la proverbial “voz de Dios”. La legitimidad barroca está orientada a “blindarse” de las críticas previsibles sobre el déficit democrático de esos regímenes. Pero la legitimidad barroca obliga a que los mandatarios siempre estén apoyando sus decisiones en renovadas ratificaciones, que sólo pueden ser contrarrestadas por votos masivos en la dirección contraria, si la oposición tiene la suficiente fuerza.

[34] Un aspecto crucial de la desinstitucionalización asociada a la oleada plebiscitaria es su impacto sobre los partidos. No es casual que el primer evento que se cuenta aquí intente acabar con el monopolio de representación política que ostentaban. Lo único que une a todos los presidentes andinos en la actualidad es su lucha contra los actores del viejo sistema político vigente antes de su llegada al poder. Más aún, Chávez, Fujimori, Morales, Correa y Uribe, cada uno a su manera y por razones distintas, construyeron su capital político sobre la ruina de los partidos más consolidados⁴³. En realidad, los referendos afectan negativamente a los partidos de tres maneras. Primero, funcionalmente: al quitarle peso a la intermediación y a las elecciones *de candidatos*, minan la que quizás sea la actividad partidista básica en los países andinos: la nominación de candidatos. Además, polariza, forzando a los partidos a entrar en grandes coaliciones (la experiencia venezolana es paradigmática, pero en realidad esto se observa de manera nítida en los cinco países), y produce una alta personalización de la política: esto ha de tener el efecto mecánico simple de debilitar la importancia de la sigla partidista. Segundo, programáticamente. Muchos de los mandatarios que promovieron consultas querían impulsar diseños que limitaran, desestabilizaran, o incluso destruyeran, a los partidos. En esto fueron muy explícitos Fujimori y Febres. Uribe consideró que atacar a la “politiquería” sería exitoso, pero característicamente ha mantenido una posición ambigua frente a los partidos. Sin embargo, tanto el referendo de 2003 como la reforma política de 2009⁴⁴ muestran que en la práctica se tiende a socavarlos. Tercero, discursivamente, convirtiendo a los partidos y al congreso en objeto de escarnio. Chávez acabó con los protagonistas del Punto Fijo, sin invertir muchos esfuerzos en construir algo a cambio; existe, es verdad, un aparato partidista, está subordinado a la figura personal del presidente. Quienes fueron más lejos en esta dirección fueron sin duda Fujimori y Correa. No hay que sacar de todo esto conclusiones apresuradas, sin embargo. Hay al menos una excepción prominente, en la que el protagonista de todo el proceso de cambio ha sido el Movimiento al Socialismo de Morales⁴⁵. El MAS es una fuerza con alto nivel de organicidad, cuya actividad estuvo centrada en las calles y las carreteras y no tanto en la nominación de los candidatos, y su apoyo ha sido vital para el presidente, que por tanto no se ha apropiado, como sus pares andinos, del discurso genérico anti-partido. En fin, estamos hablando de una conexión empírica (probabilística) entre debilitamiento de partidos y legitimación vía referendos, no de una conexión lógica.

Una dimensión que merece ser considerada es la fractura izquierda-derecha. Aunque a partir de una primera observación uno estaría tentado a pensar que la izquierda ha sido más caudillista y plebiscitaria, en realidad la balanza es mucho más equilibrada de lo que parece: más o menos diez contra siete, aunque eso pueda cambiar dependiendo de los criterios de conteo⁴⁶. La verdad es

⁴³ Cuando se habla de Ecuador, esta expresión debe usarse con cuidado; no creo que haya tenido nunca un sistema político propiamente dicho.

⁴⁴ Recuérdese que la reforma política propartidos (Acto Legislativo no. 1) de 2003 fue de iniciativa parlamentaria.

⁴⁵ Tampoco se puede argumentar que Mesa tuviera alguna inclinación anti-partido, aunque él mismo era “independiente”.

⁴⁶ Y teniendo en cuenta que podría haber uno o dos más en Colombia. Hay referendos lanzados por el centro (Mesa en Bolivia) o por mandatarios difíciles de clasificar (Palacios en Ecuador).

que hay dos grandes vertientes caudillistas. La primera se apoyó en un razonamiento típicamente neoliberal⁴⁷ para proponer un isomorfismo entre economía de mercado y decisión política, por lo que cualquier disminución del “rozamiento” social disminuiría los costos de transacción⁴⁸. En este contexto, el papel de intermediario de los partidos se volvía necesariamente negativo, y se asoció de manera militante con la corrupción. Esta primera tendencia se ha apoyado en nociones fuertes de comunidad para proponer la imagen de una población activa e integrada, a la que políticos hostiles tratan de dividir; hay muchos ejemplos de ella en las tres décadas consideradas aquí (Febres, Fujimori, Uribe⁴⁹). La segunda promovió cambios revolucionarios contra el neoliberalismo, y propugnó por una versión sustantiva de la democracia, en donde las inclusiones sociales tenían un papel más relevante que las libertades formales. La gran innovación –y por eso la analogía mecánica con viejas versiones autoritarias o con el “populismo” no se sostiene muy bien—es que ahora los mandatarios de izquierda combinaron esto con la promoción agresiva de elecciones genuinamente competitivas⁵⁰. Estos torneos sirven para construir y desarrollar la legitimidad barroca, y denunciar a los enemigos de la revolución o de la patria.

Las dos familias se inspiran en una idea común: superar las limitaciones de la democracia representativa y “apenas electoral”, y dotar a los ciudadanos de una nueva voz. Ambas –unidas en su rechazo de facto a los pesos y contrapesos institucionales y a la alternación en el poder— tienen sus fortalezas y debilidades, y aunque no se detienen en la letra menuda de la constitución, y a veces tampoco en la tipo grande, a la hora de impulsar los proyectos personalistas, no tienen garantizada una victoria. Esto obliga a sus líderes a un permanente reajuste de los diseños institucionales (lo que, a su vez, casa bien con la “legitimidad barroca”). El caso colombiano en el último refrendo propuesto refleja bien los predicamentos discursivos y estratégicos a los que se enfrentan partidarios y adversarios del gobierno. La nueva izquierda⁵¹, –con su tradición de apoyo al unicameralismo, las simpatías de muchos de sus militantes por los gobiernos de izquierda vecinos, y una tradición de denuncia a las viejas estructuras representativas—, tiene por primera vez en la historia del país un capital electoral significativo, pero se ve obligada a adoptar un papel de defensor del liberalismo contra la democracia, al que no está acostumbrado y que probablemente no maneje muy bien. El gobierno, por otra parte, ya no puede desempolvar con tanta agilidad las banderas de la lucha contra la corrupción y la politiquería, que tantos réditos le dieron en la antesala del 2003 y que tanto corresponde la ideología del “estado comunitario”, porque buena parte de los políticos que antes pertenecían a los partidos tradicionales ahora son suyos. La última evolución típicamente se produce en el terreno de las ideas: Uribe propone una etapa superior de la democracia, el “Estado de opinión”. En este trance, el fuerte enraizamiento de la Constitución de 1991 entre la población –según lo muestran varios sondeos—canaliza las iniciativas de todos los actores.

[35]

Conclusiones

La otra cara de la moneda es que esta permanente actividad se relaciona con múltiples formas de inclusión. La gimnasia verbal plebiscitaria de recalcar el papel decisivo del pueblo está sometida

⁴⁷ KENNETH Roberts, “Neoliberalism and the transformation of populism in Latin America: the Peruvian case”, en *World Politics* vol 48 no. 1, 1995, pp. 82-116.

⁴⁸ Esta mirada es bastante transparente en el texto del plebiscito de Febres. GUTIÉRREZ, 2006, *Ob. Cit.*

⁴⁹ Este, típicamente, denunció recientemente que “maniobras politiqueras” trataban de hundir la propuesta de referendo reeleccionista.

⁵⁰ Por ejemplo, incluso si algunos de los referendos de Chávez fueron desiguales y estuvieron manchados por el fraude, parece claro que reflejan aproximadamente las preferencias electorales de la población.

⁵¹ RODRÍGUEZ Garavito César A. “La nueva izquierda Colombiana. Orígenes, características y perspectivas”, en Rodríguez Garavito César, Barrett Patrick, Chávez Daniel (editores), *La Nueva izquierda latinoamericana*, Editorial Norma, 2004.

a múltiples distorsiones: a) la capacidad de fijar agendas por parte de los agentes decisorios (incluyendo las “modulaciones” colombianas de los textos apoyados por los ciudadanos); b) la asimetría entre campañas apoyadas oficialmente y otras no (particularmente obvia en Venezuela); c) la representación del pueblo como masa desorganizada, y el rechazo sistemático a las formas organizadas de disenso (un rasgo característico del subdesarrollo⁵²); d) sobre todo, el hecho de que sean parte de un proceso gradual de desmonte de los pesos y contrapesos institucionales, entre otras. Pero no carece de consecuencias. Tampoco es una pura puesta en escena. Hay incertidumbre real; los referendos se ganan, se empatan o se pierden, incluso cuando de antemano los dados están cargados a favor del gobierno. Y por lo tanto, necesitan interpretación y explicación: ¿por qué ganó el gobierno o la oposición? ¿Por qué obtuvo o no mayorías aplastantes? No basta con referirse a las trampas e inequidades; hay que ir más allá. Estas consultas expresan estados de opinión, constituyen barómetros de la fuerza relativa de los actores políticos –véase la forma en que el MAS utilizó el de Mesa⁵³--, y mapas de los ejes sobre los que se reconfigura el sistema de partidos. En fin, no creo que estos regímenes plebiscitarios puedan clasificarse, con tranquilidad de consciencia, como democracias en el sentido contemporáneo del término; pero no carecen de voz.

Tabla 1

Nº	PAIS	REFERENDO	FECHA REALIZACIÓN
1	BOLIVIA	Referendo de Política Energética 2004	18 de julio de 2004
2	BOLIVIA	Referéndum Autonómico 2006	2 de julio de 2.006
3	BOLIVIA	Referendos Revocatorios Presidente 2008	10 de agosto de 2008
4	BOLIVIA	Referendos Revocatorios Prefectos 2008	10 de agosto de 2008
5	BOLIVIA	Referendo aprobatorio de la Constitución Boliviana 2009	25 de enero de 2009
6	Colombia	Referendo de Uribe 2003	25 de octubre de 2003
7	ECUADOR	CONSULTA POPULAR (permitir la elección de independientes) 1986	1 de Junio 1986
8	ECUADOR	CONSULTA POPULAR SIXTO DURAN BALLEEN 1994	28 de agosto de 1994
9	ECUADOR	CONSULTA POPULAR SIXTO DURAN BALLEEN 1995	26 de noviembre de 1995
10	ECUADOR	CONSULTA POPULAR FABIAN ALARCON 1997	25 de mayo 1997
11	ECUADOR	Consulta Popular Alfredo Palacio	26 Noviembre 2006
12	ECUADOR	Consulta Popular, CONVOCATORIA CONSTITUYENTE 2007	15 de Abril del 2007
13	ECUADOR	APROBATORIO CONSTITUYENTE 2008	28 de septiembre de 2008
14	PERÚ	REFERENDUM APROBATORIO CONSTITUCIÓN FUJIMORISTA 1993	31 de octubre de 1993
15	VENEZUELA	Convocatoria Asamblea Constituyente y aprobación de Bases	25 de abril de 1999
16	VENEZUELA	Aprobación proyecto de Constitución	15 de diciembre de 1999
17	VENEZUELA	Consulta renovación dirigencia sindical	3 de diciembre de 2000
18	VENEZUELA	REFERENDO REVOCATORIO 2004	15 de agosto de 2004
19	VENEZUELA	REFERENDO REELECCIÓN INDEFINIDA 2007	02 de diciembre de 2007
20	VENEZUELA	REFERENDO REELECCIÓN INDEFINIDA POR SEGUNDA VEZ, 2009	15 de febrero de 2009

⁵² NORTH Douglas, Wallis John, Weingast Barry, *Violence and social orders. A conceptual framework for interpreting recorded human history*, Cambridge University Press, 2009.

⁵³ Lo que revela que pueden constituir escenarios en donde los partidos tienen un desempeño aceptable, SI estos logran adaptarse a las nuevas circunstancias.

Recursos electrónicos consultados

- GENERAL - <http://pdba.georgetown.edu/>
- BOLIVIA - www.cne.org.bo
 - www.la-razon.com
 - www.el-nuevodia.com
- COLOMBIA - www.eltiempo.com
 - www.elespectador.com
 - www.registraduria.gov.co
 - http://www.elabedul.net/San_Alejo/Referendo/referendo.php#diez
 - www.semana.com
- ECUADOR - www.tse.gov.ec (ya no existe)
 - www.lahora.com.ec
 - www.elcomercio.com
 - www.hoy.com.ec
 - www.explored.com.ec
- PERU - www.onpe.gob.pe
 - www.jne.gob.pe
 - <http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/>
 - www.larepublica.com.pe
- VENEZUELA - www.cne.gov.ve
 - www.el-nacional.com
 - www.eluniversal.com
 - www.radiomundial.com.ve
 - www.oit.org.pe